

UNA NUEVA DIVISION EN LA ORGANIZACION TERRITORIAL DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DEL PAIS VASCO: LA COMARCA, POSIBILIDADES Y PERSPECTIVAS

Soledad NOGUES LINARES
Universidad de Cantabria

Junto a los Municipios y los Territorios Históricos, cuya vigencia histórica y actual es indiscutible y, en cualquier caso, indisponible según el ordenamiento jurídico, la legislación actual, recientemente desarrollada, posibilita el establecimiento de una nueva división territorial de escala intermedia en el esquema de organización territorial-administrativo de la Comunidad Autónoma del País Vasco: la comarca.

En orden a esa posibilidad, y en el entendimiento de que la comarca constituye un ámbito espacial idóneo para el desarrollo de determinadas actuaciones públicas con incidencia territorial, la reflexión acerca de las opciones y perspectivas de configuración de este nivel, así como de las bases, criterios y estrategias de la división intrarregional en el País Vasco cobra, además de pleno sentido, actualidad.

1. LA NECESIDAD DE LOS AMBITOS SUPRAMUNICIPALES EN LA PLANIFICACION Y GESTION TERRITORIAL

El planteamiento de un marco de ámbito comarcal tiene su fundamento en las contradicciones que han presentado la ordenación y gestión del territorio (incompatibilidad del planeamiento, insuficiencia financiera y gestora de los municipios, descoordinación interadministrativa), cuya práctica, constreñida a las estructuras político-administrativas existentes, ha demostrado su propia incapacidad para instrumentar soluciones a problemas que requieren tratamientos supramunicipales.

Una aproximación a las bases y procesos de la gestión y planificación territorial en la Comunidad Autónoma vasca, pone de manifiesto la disfuncionalidad existente entre la realidad territorial y los instrumentos y ámbitos territoriales adoptados para la resolución de la problemática existente.

1.1. Las dificultades en la prestación y gestión de los servicios públicos

La pertinencia de las propuestas de ámbitos supramunicipales que sirvan de marco a la gestión pública de los servicios, proviene desde la óptica de la Administración municipal de la coexistencia de dos realidades ampliamente conocidas: De un lado, el reducido tamaño de los municipios; de otro, su escasa capacidad financiera y de gestión, así como su falta de medios personales y materiales.

La Comunidad Autónoma del País Vasco no está exenta de los problemas derivados del minifundismo municipal que afecta de forma generalizada al territorio español, como rasgo estructural de raíces históricas. En Vizcaya y Guipúzcoa la superficie media municipal se encuentra entre las menores de España, y Alava es una de las provincias españolas de mayor porcentaje de pequeños municipios en orden al número de habitantes.

Este pequeño tamaño de los municipios es una característica histórica en la Comunidad, acentuada en los últimos años: Entre 1981 y 1991 el número total de municipios pasa de 228 a 247; un aumento de cerca de una veintena de municipios en tan sólo diez años que muestra el significativo número de desanexiones producidas, espectacular en el contexto español e igualmente respecto a la situación autonómica de decenios anteriores.

Tabla 1

Evolución del número de municipios en la Comunidad Autónoma Vasca, 1981-1991

Año	Alava	Vizcaya	Guipúzcoa	CAPV
1981	51	96	81	228
1986	51	102	82	235
1991	51	109	87	247

Fuente: Instituto Vasco de Estadística.

Si se atiende a la variable tamaño medio de los municipios, en Alava la superficie media municipal ronda la media nacional, siendo inferior en una reducida proporción, con 59,7 km², mientras en los Territorios Históricos de

Guipúzcoa y Vizcaya la media municipal se sitúa muy por debajo de la correspondiente a España, con 23,0 y 20,3 km² respectivamente.

Tomando en consideración el otro parámetro significativo, el demográfico, puede observarse el considerablemente elevado número de municipios de la Comunidad con una población inferior a los 5.000 habitantes. Los 79, 57 y 48 municipios de Vizcaya, Guipúzcoa y Alava de tamaño poblacional inferior a dicha cifra en 1991, representan respectivamente el 72,5, 65,5 y 94,1 de la población total de cada Territorio Histórico¹. Aún es más extrema la situación, si se consideran los denominados micro y submunicipios. Los municipios de población por debajo de los 2.000 y 500 habitantes representan en la Comunidad Autónoma el 60,0 y 27,1% respectivamente (y sólo contienen el 5,2 y 0,9% de la población); microfundismo municipal que alcanza cotas particularmente altas en Alava.

Frente a este panorama, hay en el otro extremo un reducido número de municipios que concentran la gran mayoría de la población de la Comunidad. Mientras los 184 municipios de menos de 5.000 habitantes sólo reúnen en cifras absolutas 219.631 habitantes, es decir el 10,4%, los 4 únicos municipios existentes de población superior a los 100.000 habitantes (Bilbao, Vitoria, San Sebastián y Baracaldo) concentran el 40,9% de los efectivos demográficos de la Comunidad (863.454 en número). Un fuerte desequilibrio demográfico que se caracteriza por una elevada concentración de población en las capitales de los Territorios Históricos y especialmente en el área metropolitana de Bilbao, y, en contrapartida, una despoblación que afecta de forma general al espacio rural vasco y que se muestra particularmente acusada en ciertas comarcas alavesas (Valles y Montaña Alavesas).

En este panorama de desequilibrio demográfico, el tema de los pequeños municipios, su considerable importancia en términos absolutos y relativos, se presenta como un problema a resolver. La especial fórmula financiera que representa para la Comunidad Autónoma del País Vasco el Concierto Económico, y la propia capacidad financiera de la Administración Pública vasca en general, constituyendo un buen soporte de la estructura municipal, no la excluye de la problemática general de los pequeños municipios caracterizada por la insuficiencia financiera, la falta de medios materiales y tecnológicos y la

¹ Si bien en Vizcaya existe un mayor número de pequeños municipios en cifras absolutas, es en Alava donde en términos relativos esta tipología de municipios supone una mayor proporción en relación al total de municipios, no tanto debido a la fragmentación de su mapa municipal, -como es el caso de Vizcaya-, como al escaso volumen de población que caracteriza en general su territorio, con una densidad de 90,7 hab./km².

Tabla 2

Los pequeños municipios en la Comunidad Autónoma Vasca, 1991

TERRITORIO	ALAVA	VIZCAYA	GUIPUZCOA	CAPV
Superficie (km2)	3.047	2.217	1.997	7.261
Poblacion hecho	276.457	1.156.245	676.307	2.109.009
Densidad (hab./Km2)	90,7	521,5	338,7	290,5
MUNICIPIOS	ALAVA	VIZCAYA	GUIPUZCOA	CAPV
Número total	51	109	87	247
Superf. media (Km2)	59,7	20,3	23,0	29,4
Nº munic. <5000 h.	48	79	57	184
% munic. <5000 h.	94,1	72,5	65,5	74,5
Pbl. mun. <5000 h.	36.653	111.432	71.546	219.631
% pbl. mun. <5000 h.	13,3	9,6	10,6	10,4

Fuente: Instituto Vasco de Estadística.

escasez de personal cualificado², que repercute en serias dificultades en la prestación y gestión de los servicios a los ciudadanos³.

² Su considerable magnitud ha sido señalada por J. Landa: "Piénsese por ejemplo (afirma), que en una gran mayoría de éstos, el personal a su servicio se reduce a un único funcionario no siempre a dedicación completa. Pero además, la dispersión geográfica de los mismos; la ausencia de profesionalización de los cargos políticos correspondientes (corporativos); la inexistencia de estudios universitarios centrados en la política municipal...etc., representan un cuadro de difícil superación, al menos a un corto o medio plazo". LANDA MENDIBE, J. (1989): Reflexiones en torno a la formación del personal de los pequeños y medianos municipios vascos, *CEUMT*, nº 110, p. 46.

³ Una respuesta (parcial) de la Administración vasca a esta situación, ha sido puesta en marcha por la Diputación Foral de Vizcaya con la creación del Servicio de Coordinación y Asistencia a los Entes Locales, cuya función es el asesoramiento a las Corporaciones Locales, principalmente en el campo de la gestión económica y su informatización.

En esta situación parece difícil suponer que el nivel prestacional asignado por la Ley de Bases de Régimen Local al sector de los pequeños municipios se encuentre asegurado en la práctica, y en todo caso que sea económico y racional facilitar su instalación y mantenimiento en cada municipio. Rentabilidad económica y racionalidad administrativa que exigen, para la prestación de ciertos servicios públicos, en especial aquellos de elevados costes de instalación y mantenimiento, el fomento de la cooperación intermunicipal, bien a través de la agrupación en comarcas o la asociación en mancomunidades⁴; una institución esta última cuyo desarrollo ha sido relativamente escaso.

1.2. La ausencia de una política integrada de Ordenación Territorial

La existencia, por una parte, de relaciones entre municipios adyacentes, que hacen que las demarcaciones administrativas no se correspondan con la realidad territorial, y por otra, de determinadas funciones y actuaciones de carácter sectorial (infraestructuras, equipamientos, etc.) que exceden la competencia municipal, justifican el escalón intermedio también desde la perspectiva de la ordenación territorial.

A pesar del intento de incorporar estas precisiones mediante la definición de diferentes instrumentos y determinaciones legales, en las que subyace la necesidad de implementar una planificación coordinada y jerarquizada, el análisis de las cuestiones fundamentales sobre las que ésta ha girado, manifiesta las limitaciones vinculadas a la práctica real cotidiana, que ponen en cuestión su validez real. La ordenación del territorio ha sido entendida como en el resto de España esencialmente como ordenación urbanística, al margen de la planificación socioeconómica, de ahí que se enfatice en la ausencia de una verdadera política de ordenación del territorio⁵.

⁴ Las mancomunidades como fórmula asociativa de carácter voluntario han tenido un éxito diferenciado según los territorios históricos. Frente a un desarrollo más amplio en Guipúzcoa, donde existe un total de 17 en 1989, y en Vizcaya (15), el territorio histórico de Alava sólo cuenta con 2. Una cifra global que puede considerarse, sin embargo, significativa, si se tiene en cuenta el escaso desarrollo práctico que ha experimentado en España esta institución. Cfr. NOGUES LINARES, S. (1990): *La comarca en la ordenación y gestión del territorio. Una aproximación a la situación de la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Escuela Vasca de Estudios Territoriales y Urbanos, Instituto Vasco de Administración Pública. Bilbao, pp. 164-166 y 234-243.

⁵ En realidad, no sólo ha existido una coordinación con el resto de los planes establecidos, sino que tampoco ha habido una integración vertical y jerárquica de la planificación física del territorio. Más bien el planeamiento y gestión urbanística,

Como instrumento de la Administración Pública para la ordenación espacial de los usos, actividades y asentamientos humanos, el planeamiento urbanístico implementado en el País Vasco ha mostrado múltiples contradicciones: la inadecuación de las opciones instrumentadas se evidencia en buena medida en la elección de las figuras de planeamiento y de los ámbitos territoriales de aplicación. Desde el punto de vista de las opciones instrumentadas puede hacerse una distinción en dos etapas que muestran la dialéctica habida entre planeamiento municipal y supramunicipal desde los años sesenta hasta la actualidad⁶; etapas cuyos límites se encuentran marcados por la legislación vigente en cada período:

- Una **primera etapa**, durante el tiempo de vigencia de la Ley del Suelo de 1956, en la que las contradicciones de la ordenación urbanística se muestran bajo diferentes aspectos en cada provincia: O bien se adoptan figuras de planeamiento pero no se desarrollan instrumentos de coordinación o mejor dicho no tienen la aplicación prevista (Vizcaya y Guipúzcoa), o bien ni tan siquiera existe una política coherente de ordenación urbanística (como ocurre en el caso de Alava). En este período junto al planeamiento municipal que se desarrolla en Guipúzcoa y Alava, se implementan en Vizcaya planes de ámbito comarcal, pero entendidos como instrumentos de regulación, en ausencia de órganos de gestión comarcales⁷ e igualmente de directrices territoriales de nivel superior.
- Esta situación no cambia con la aprobación de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 1975, con la que se inicia una **segunda etapa** caracterizada por la lenta renovación del planeamiento y la exclusiva adopción en todas las provincias de figuras de planeamiento municipal como instrumento básico de regulación urbanística, a pesar del reconocimiento expreso de la nueva Ley de la posibilidad de establecer planes de coordinación de ámbito supramunicipal.

El desarrollo de un planeamiento de rango municipal, facilitando una mayor autonomía y agilidad de gestión, pero desprovisto de las líneas de ordenación generales de un plan director de coordinación o unas directrices, produce la pérdida de armonización del planeamiento, que muestra dificultades de compatibilización y la inadaptación respecto a la verificación en ciertas áreas de

escasamente adecuados a la realidad territorial, unidos a las insuficiencias de una política sectorial desordenada, han dificultado la corrección de los desequilibrios territoriales, poniendo de manifiesto la necesidad de otros instrumentos para definir una estrategia territorial global.

⁶ Un estudio más profundo sobre el planeamiento en este período se recoge en NOGUES LINARES, S.: Op. cit., pp. 183-201.

⁷ Si exceptuamos el caso de la Corporación Administrativa del Gran Bilbao.

relaciones y problemas territoriales que superan los límites municipales, evidenciando la necesidad de un marco coherente de planificación, que prevea la integración urbanística vertical y jerárquica así como su coordinación con la planificación socioeconómica.

2. LA DIFICULTAD DE APROXIMACION AL HECHO COMARCAL

La adopción del nivel comarcal, al margen de su naturaleza y contenido, lleva implícita la necesidad de definir ámbitos territoriales adecuados, lo que confluye en la problemática de la división territorial.

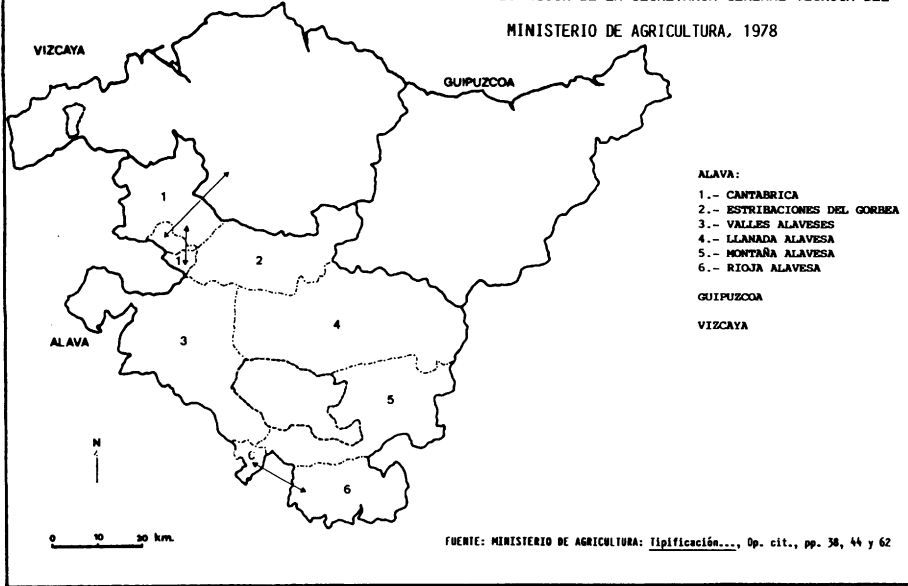
Ateniéndonos al debate teórico, la comarca se presenta como un concepto múltiple, indefinible de una manera unívoca en sus aspectos de identificación, contenido, dimensiones y límites⁸. Esa diversidad conceptual ha repercutido de manera directa en el proceso de división comarcal y en la elección de criterios que conlleva toda delimitación, encontrándonos en la práctica distintas comarcalizaciones sobre el mismo territorio dependiendo de los objetivos que se pretenden conseguir.

El territorio que constituye en la actualidad la Comunidad Autónoma del País Vasco ha sido, al igual que el resto de las comunidades españolas, objeto de múltiples divisiones internas; no se ha establecido, sin embargo, una división comarcal oficial o una propuesta aceptada de forma generalizada, lo que ha dificultado la coordinación de las actuaciones públicas. El estudio de las principales comarcalizaciones efectuadas o propuestas hasta el momento tiene un doble interés: De un lado, evidencia la virtualidad y al mismo tiempo las insuficiencias de una comarcalización plural, tan diversa en su delimitación como en sus objetivos; de otro, pone de manifiesto la inexistencia de una estructura comarcal claramente definida, lo que explica la débil identidad comarcal y escasa tradición observable en una parte importante del territorio vasco.

La delimitación de espacios homogéneos o funcionales, abordada a partir de un conjunto de factores, entre los que además de los históricos, los físico-naturales y socio-económicos han sido los principales, se ha encontrado con las peculiaridades propias de la Comunidad, en particular, la homogeneidad en la configuración física de una parte significativa del espacio regional; y un

⁸ Cfr. NOGUES LINARES, S. (1992): *La comarca en la planificación y gestión del territorio*. Tesis Doctoral. Departamento de Geografía, Urbanismo y Ordenación del Territorio de la Universidad de Cantabria. Santander, vol. I, pp. 27-50.

COMARCALIZACION DE LA SECRETARIA GENERAL TECNICA DEL
MINISTERIO DE AGRICULTURA, 1978



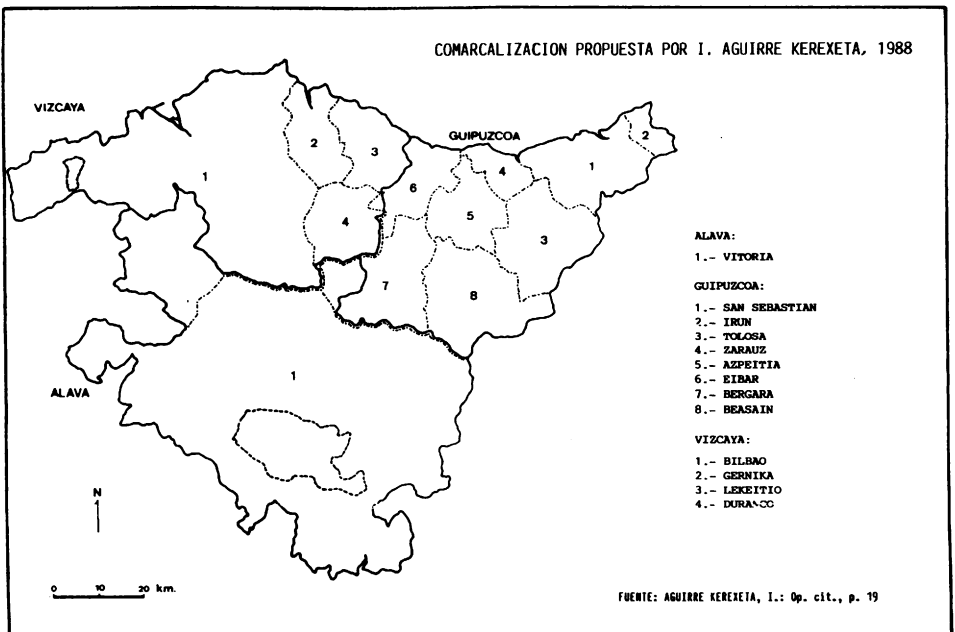
ALAVA:

- 1.- CANTABRICA
- 2.- ESTRIBACIONES DEL GORBEA
- 3.- VALLES ALAVESSES
- 4.- LLANADA ALAVESA
- 5.- MONTAÑA ALAVESA
- 6.- RIOJA ALAVESA

GUIPUZCOA

VIZCAYA

COMARCALIZACION PROPUESTA POR I. AGUIRRE KEREXETA, 1988



ALAVA:

- 1.- VITORIA

GUIPUZCOA:

- 1.- SAN SEBASTIAN
- 2.- IRUN
- 3.- TOLOSA
- 4.- ZARAUZ
- 5.- AEZKOA
- 6.- EIBAR
- 7.- BERGARA
- 8.- BEASAIN

VIZCAYA:

- 1.- BILBAO
- 2.- GERNIKA
- 3.- LEKEITIO
- 4.- DURANGO

acentuado desequilibrio territorial, patente en la elevada concentración urbana y socio-económica. Ello explica el que ciertas alternativas de comarcalización propongan como comarca un espacio de ámbito claramente supracomarcal, sin distinguir ningún límite interno⁹.

La recopilación y contrastación de las principales divisiones comarcales efectuadas por los diversos organismos, entidades y autores¹⁰, permite establecer los siguientes resultados:

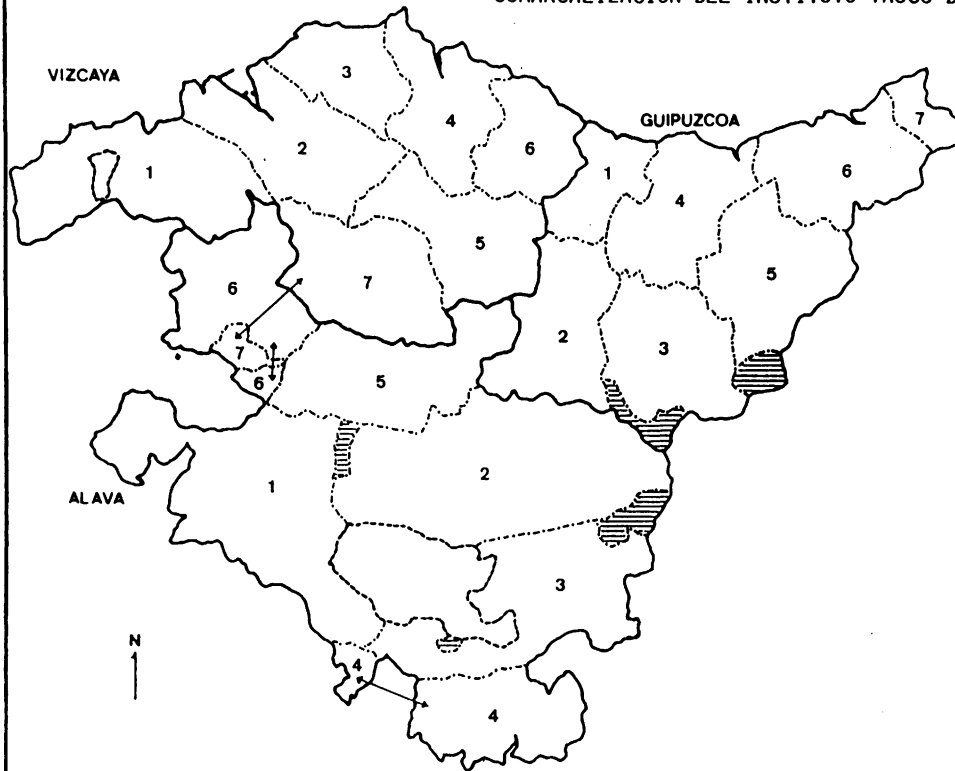
- Según las comarcalizaciones estudiadas, existen entre 8 y 30 comarcas en la división a escala intermedia de la Comunidad Autónoma del País Vasco.
- Se producen grandes diferencias comarcales en cuanto a extensión superficial de las comarcas en Km² y volumen de población -e igualmente cabe señalar respecto al nivel de desarrollo económico-, lo que significa que bajo el

⁹ La comarcalización adoptada por el Ministerio de Agricultura constituye un buen ejemplo de la indiferenciación del espacio provincial atendiendo a determinados criterios de homogeneidad, de tipo geográfico-naturales. Frente a la provincia de Alava, que se subdivide en seis comarcas, Guipúzcoa y Vizcaya están formadas por una sola comarca de elevada extensión. MINISTERIO DE AGRICULTURA (1978): *Tipificación de las comarcas agrarias españolas*. Secretaria General Técnica. Madrid, pp. 37-46 y 61-64.

Un ejemplo modélico de la dificultad asimismo de abordar la delimitación comarcal del País Vasco ha sido sintetizado por I. Aguirre. Tomando en consideración exclusivamente los movimientos pendulares de los trabajadores y el radio de acción de las actividades terciarias se configura una comarcalización funcional, en la que se pone de manifiesto la existencia de un área de influencia en torno a Bilbao, que articula un territorio de gran extensión, un espacio también grande en el área circundante a Vitoria, y en contraposición, un territorio multifraccionado en el caso de Guipúzcoa (que es donde en su opinión los criterios utilizados pueden ser aplicables). AGUIRRE KEREXETA, I. (1988): *Las Comarcas de Euskadi: Situación actual, I Xornadas sobre A Comarcalización Na Ordenación Do Territorio*, Santiago de Compostela, 26 y 27 de febrero de 1988, pp. 7 y 8.

¹⁰ Concretamente el estudio se ha basado en las comarcalizaciones propuestas o establecidas por los siguientes autores: A. Revenga (1960), V. E. Chávarri (1964), I. Sollube (1968), I. Aguirre (1974), A. Precedo (1974), J. M. Azaola (1976), G. Arrien e I. Aguirre (1978), F. J. Gómez Piñeiro (1985); y organismos, Atlas Comercial (1963), Ministerio de la Gobernación (1965), Diputaciones Provinciales (años 60), Cámaras de Comercio (años 70), Caja Laboral Popular (1977), Ministerio de Agricultura (1977), Elecciones a Juntas Generales (1979, 1983 y 1987), Instituto Geográfico Vasco (1980), Consejería de Sanidad (1983), Instituto Vasco de Estudios e Investigación, e Instituto Vasco de Estadística (1990). Cfr. NOGUES LINARES, S.: *La comarca...en la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Op. cit., p. 95 y ss.

COMARCALIZACION DEL INSTITUTO VASCO DE ESTADISTICA (EUSTAT), 1991



ALAVA:

- 1.- VALLES ALAVES
- 2.- LLANADA ALAVESA
- 3.- MONTAÑA ALAVESA
- 4.- RIOJA ALAVESA
- 5.- ESTRIBACIONES DEL GORBEA
- 6.- CANTABRICA ALAVESA

GUIPUZCOA:

- 1.- BAJO DEVA
- 2.- ALTO DEVA
- 3.- GOIERRI
- 4.- UROLA COSTA
- 5.- TOLOSA
- 6.- DONOSTIA-SAN SEBASTIAN
- 7.- BAJO BIDASOA

VIZCAYA:

- 1.- ENCARTACIONES
- 2.- GRAN BILBAO
- 3.- PLENCIA-MUNGUIA
- 4.- GUERNICA-BERMEO
- 5.- DURANGUESADO
- 6.- MARQUINA-ONDARROA
- 7.- ARRATIA-NERVION

FUENTE: Anuario Estadístico..., Op. cit.

concepto de comarca se encuadran territorios muy diferentes. Si exceptuamos las comarcalizaciones extremas, caso de la adoptada por el Ministerio de Agricultura, en donde las diferencias son fortísimas, en una comarcalización tipo medio como la utilizada por el Instituto Vasco de Estadística, por ejemplo, que establece un total de veinte unidades comarcales, la extensión oscila entre 71,6 y 788,3 Km², correspondientes al Bajo Bidasoa y la Llanada Alavesa respectivamente, y la población entre los 2.922 habitantes de la Montaña Alavesa en 1991 y los 904.475 pertenecientes a la comarca del Gran Bilbao.

- El número de cabeceras de comarca es asimismo muy variable, de lo que se deduce que el concepto de centro comarcal es entendido de forma muy diferente, englobando desde una entidad de cerca de 400.000 habitantes en el caso de Bilbao hasta núcleos urbanos de escasísimo volumen de población como Campezo o Laguardia, que no alcanzan los 1.000 habitantes, difícilmente capaces de sostener los servicios mínimos, lo que refleja la dificultad de detectar cabeceras claras como consecuencia de las propias carencias del sistema urbano. Un fenómeno que afecta principalmente a Alava en donde, excepto en el entorno de Llodio, no existe ningún núcleo de tamaño poblacional superior a los 4.000 habitantes.
- Respecto a la delimitación, sólo en algunas comarcas (en especial La Rioja Alavesa, Las Encartaciones, La Llanura Alavesa y el Duranguesado) se observa una gran coincidencia en la mayoría de las propuestas, frente al resto del territorio en el que predomina el disenso en cuanto a los límites, precisamente los espacios comarcales de carácter tradicional y configuración nítida; espacios que por su contenido histórico, la pertinencia física y/o la afinidad socio-económica poseen una mayor identidad comarcal.

Esta escasa coincidencia de las distintas delimitaciones refleja que la división intrarregional del País Vasco, exceptuando determinadas áreas concretas, no está claramente definida, presentándose la mayor parte del territorio como un espacio plurifracionado. Una multiplicidad que evidencia que la delimitación comarcal requiere, junto al estudio profundo de la realidad territorial y su funcionamiento, la rigurosa selección de criterios en orden a un fin y caso concretos.

El territorio del País Vasco, en resumen, se encuentra con una evidente paradoja: De un lado, la necesidad de disponer de una base espacial que facilite la racionalización y eficacia de las acciones públicas; de otro, la dificultad de abordar la división intrarregional en un marco territorial en el que predomina la multiplicidad e inestabilidad de límites.

3. POSIBILIDADES Y PERSPECTIVAS DESDE EL NIVEL INTERMEDIO: LA COMARCA COMO ENTE LOCAL O UNIDAD TERRITORIAL

La superación de las contradicciones planteadas puede encauzarse con la posibilidad de autoorganización local y territorial que permite el Estado de las Autonomías. En la incorporación de la comarca, una cuestión clave de la política legislativa sobre Régimen Local y Política Territorial de la Comunidad Autónoma, pueden sistematizarse dos alternativas, que resumen las posibilidades de opción en la incorporación de este nivel o escala territorial:

1. **La comarca como Ente Local**, entendida como un nuevo escalón político-administrativo en la estructuración territorial de la Comunidad Autónoma, en la que se residenciarían competencias procedentes del resto de las Administraciones Públicas.

2. **La comarca como unidad territorial**, de planificación y/o gestión administrativa, en una consideración de la comarca como división territorial unificada, como delimitación de ámbitos supramunicipales que sirvan de referencia a las acciones públicas en materia de ordenación del territorio (nivel comarcal en el que se coordine el planeamiento físico con la programación económica y sectorial) y gestión administrativa (dotaciones y servicios).

3.1. La Comarca como Ente Local en la estructuración organizativa diseñada por la legislación autonómica

La aplicación de los preceptos previstos en el Estatuto de Autonomía, Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, permite, aunque otorgándole carácter voluntario, la configuración de instituciones locales supramunicipales en el seno del esquema de estructuración organizativa autonómica.

En contraposición con el destacado papel atribuido al escalón provincial, el establecimiento de las entidades locales de nivel intermedio¹¹ no se encuentra claramente resuelto en el esquema organizativo preceptuado por el Estatuto vasco. En realidad, la palabra comarca no aparece en el texto estatutario; sin embargo, aunque elude el término comarca, si está presente en él la idea comarcal cuando establece que las "demarcaciones territoriales de ámbito

¹¹ Cfr. LOPEZ DE JUAN, J. (1982): Entidades supramunicipales del País Vasco. Comarcas y Mancomunidades, en *Instituciones de la Comunidad Autónoma de Euskadi*. Servicio de Publicaciones del Gobierno Vasco. Oñati, pp. 265-282.

supramunicipal que no excedan los límites provinciales" son competencia exclusiva del Órgano foral del respectivo Territorio Histórico (Art. 37.3.c).

La Comarca ha sido configurada por el Estatuto sólo como una posibilidad de su organización, y no como entidad necesaria, una competencia de carácter voluntario otorgada estatutariamente a las provincias, como ha sido reconocido posteriormente en la Ley de Territorios Históricos¹² y las Normas forales institucionales¹³.

Su establecimiento se llevaría a cabo mediante la participación diferenciada de tres instancias: El Parlamento Vasco, al que corresponde regular el procedimiento de creación de comarcas; las Juntas Generales de los respectivos Territorios Históricos, cuya función es determinar el ámbito territorial de las entidades supramunicipales y aprobar las demarcaciones territoriales resultantes; y los municipios, que constituyen la base sobre la que se conformaría una Administración comarcal.

La aprobación del Estatuto posibilita por tanto, la configuración de entidades locales de ámbito supramunicipal que permitan implantar una política eficaz de dotación de servicios, ordenación del territorio y desarrollo socio-económico; una posibilidad reconocida por fuentes subestatutarias que, sin embargo, no ha sido desarrollada por una normativa específica que preceptúe su creación, y defina su organización, competencias, recursos y régimen jurídico.

3.2. El papel de la unidad comarcal en el marco de la nueva ley de política territorial de la Comunidad Autónoma

Junto a la configuración de la comarca como Ente Local, el reciente ordenamiento jurídico autonómico introduce el nivel supramunicipal como ámbito intermedio de la ordenación del territorio. Se abre así una nueva etapa de

¹² Ley vasca, 27/1983, de 25 de noviembre, de relaciones entre las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos forales de los Territorios Históricos, que recoge entre las competencias atribuidas a los mismos como competencia de carácter exclusivo las "Demarcaciones municipales y supramunicipales, que no excedan de los términos del Territorio Histórico" (Art. 7.a).

¹³ De 1983, en donde se encuentra, entre las materias que corresponde aprobar a las Juntas Generales en el ejercicio de su potestad normativa, la "organización y división político-administrativa del Territorio Histórico", precepto que aparece en las normas forales de Vizcaya y Alava (Art. 6.2.a)6) y se repite también en la de Guipúzcoa, en la que además se añade como materia de aprobación las "demarcaciones territoriales de ámbito supramunicipal que no excedan los límites provinciales" (Art. 6.1.j) y k).

la política territorial del País Vasco en la que se establece una planificación jerarquizada, estructurada en distintos niveles, entre los que el comarcal tiene un papel importante al permitir la compatibilización del planeamiento y la conexión entre la planificación física, socioeconómica y sectorial.

Una vez realizados el traspaso, entre 1978 y 1980, de competencias urbanísticas y de ordenación del territorio de la Administración del Estado al Consejo General vasco, y su redistribución posterior entre los diferentes niveles administrativos, las instituciones de la Comunidad Autónoma proyectan una serie de instrumentos de planificación económica y sectorial¹⁴, cuyo objetivo principal se dirige a aminorar los desequilibrios y disfuncionalidades observadas en el sistema territorial.

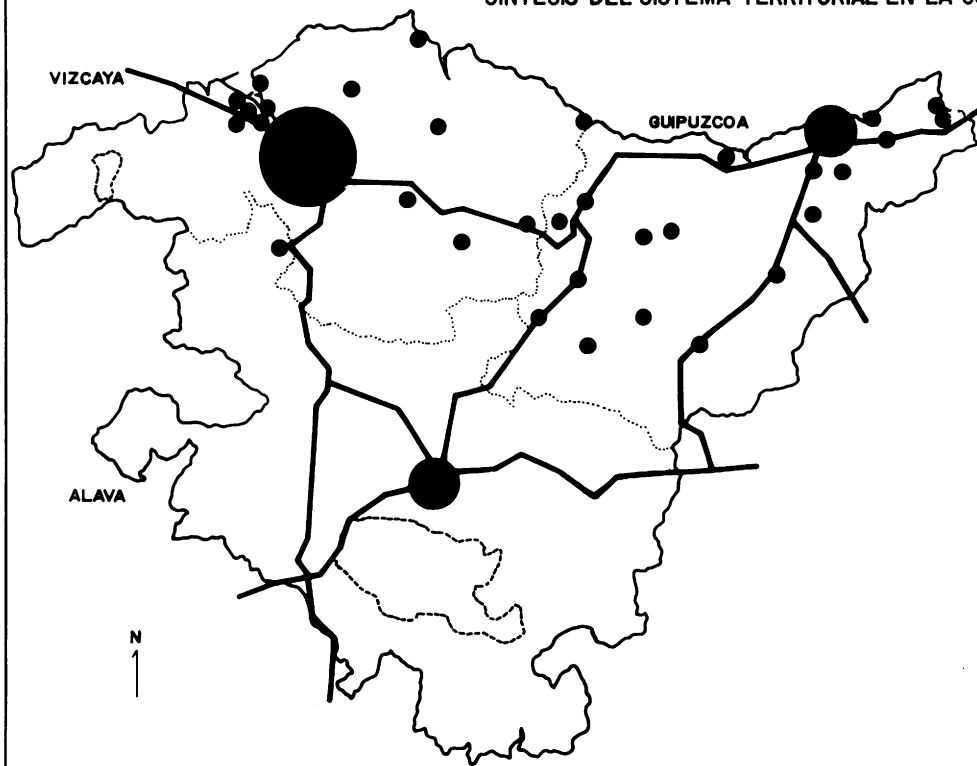
Como consecuencia de una política urbanística y territorial descoordinada y poco coherente, la problemática que presenta el sistema territorial alcanza una grave amplitud que se expresa, en resumen, por los siguientes rasgos:

- Fuerte desequilibrio demográfico y económico: Frente a la elevada concentración urbano-industrial del Gran Bilbao, y la extremada macrocefalia de Vitoria en relación a su entorno provincial, en donde determinados espacios rurales se encuentran despoblados y empobrecidos (como es el caso de la Montaña y Valles Alaveses), destaca en claro contraste el modélico equilibrio territorial de Guipúzcoa.
- Insuficiente articulación territorial intrarregional y deficiente accesibilidad del territorio, derivada del trazado de la red de infraestructuras; desarticulación que es especialmente patente en Alava.
- Déficits en equipamientos y servicios.
- Degradación ambiental y deterioro de la calidad de vida.

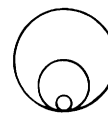
Faltaba, sin embargo, por concretar, el marco legislativo en el que se movería la Ordenación del territorio en el País Vasco, para que pudiera producirse la articulación definitiva de la política regional; con ello se definiría también el papel que había de jugar el nivel comarcal. La reciente Ley 4/1990,

¹⁴ Planes económicos, entre los que los más importantes son el Plan Europa 93, el PNIC, Programas Comunitarios, el Programa de Apoyo Industrial y la Zona Industrializada en Declive del País Vasco; y simultáneamente e integrados Planes Sectoriales, como el Plan General de Carreteras, los Planes de Saneamiento y Abastecimiento, el Plan de Ferrocarriles, el Plan de Aeropuertos y el Plan de Puertos Menores. OROÑO PEREZ, F. (1989): La Ordenación del Territorio en el País Vasco, *Estudios Territoriales*, nº 29, pp. 143 y 144.

SINTESIS DEL SISTEMA TERRITORIAL EN LA COMUNIDAD AUTONOMA VASCA, 1991



JERARQUIA URBANA :



1.-CENTRO REGIONAL

2.-CENTRO SUBREGIONAL

3.-NUCLEOS > 10.000 HAB.



RED VIARIA PRINCIPAL

N
↑

0 10 20 km.

FUENTE : Elaboración propia .

de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco, viene a cubrir ese hueco.

Con el fin de asegurar la coordinación de las acciones con incidencia territorial correspondientes a los diferentes niveles de la Administración en el ejercicio de sus competencias, se dispone la concurrencia de tres instrumentos de ordenación, entre los que el nivel comarcal o supramunicipal conforma el segundo escalón en la jerarquía de planeamiento establecida:

a) **Las Directrices de Ordenación Territorial**, que constituyen el marco general de referencia al que han de ajustarse los planes económicos, sectoriales y urbanísticos¹⁵, teniendo carácter vinculante tanto para las Administraciones Públicas como para los particulares.

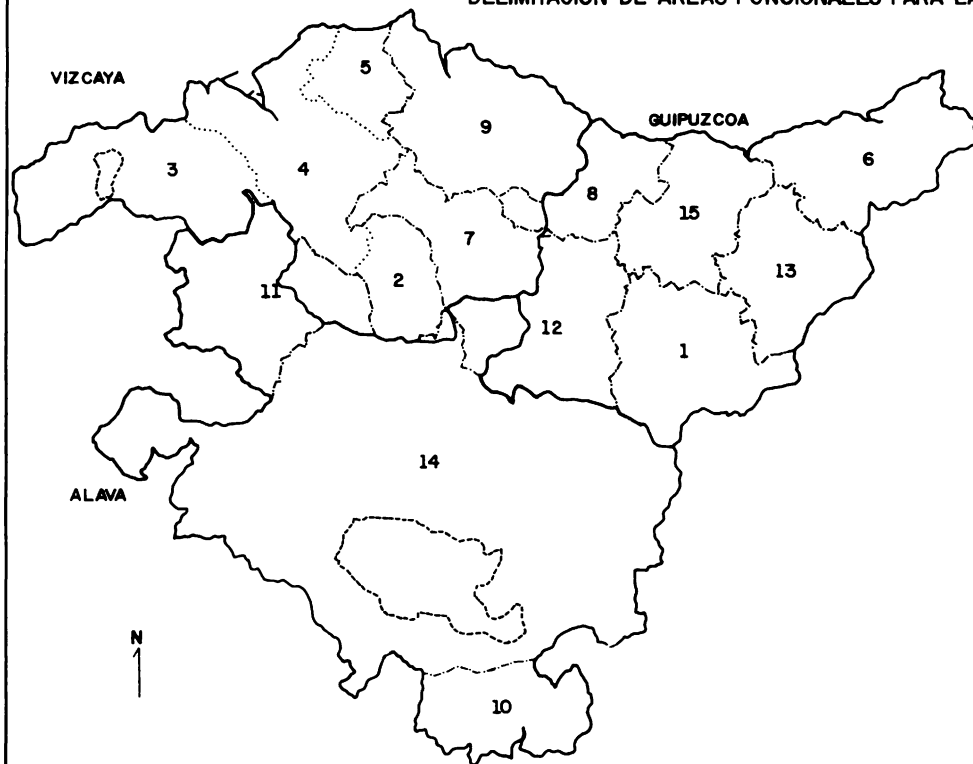
b) **Los Planes Territoriales Parciales**, cuya formulación corresponde indistintamente al Gobierno Vasco y Diputaciones Forales, desarrollarán las Directrices en las áreas supramunicipales que éstas delimiten¹⁶, concretando los

¹⁵ En estos momentos, una vez culminada la fase de Análisis y Diagnóstico, se está tramitando la aprobación del Avance de Directrices, realizado bajo la dirección del Departamento de Urbanismo y Vivienda del Gobierno Vasco. Una exposición pormenorizada de los trabajos y fases del proceso de redacción de las Directrices puede consultarse en ERQUICIA OLACIREGUI, J.M. (1992): Figuras de Ordenación Territorial definidas en la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco, *Curso sobre Derecho Urbanístico*, Escuela Vasca de Estudios Territoriales y Urbanos, Instituto Vasco de Administración Pública, Bilbao, octubre 1992, pp. 5-20.

¹⁶ La inexistencia previa de comarcalizaciones operativas -por su distanciamiento de la realidad funcional del territorio-, que sirvan de referencia a la delimitación de Areas Funcionales realizada en las Directrices de Ordenación Territorial, como base espacial para los planes territoriales parciales, ha conducido a la elaboración de una propuesta efectuada fundamentalmente con arreglo a criterios funcionales, es decir, áreas apoyadas en la localización de un centro o cabecera y la delimitación de su ámbito de influencia o radio de acción, e integrando en segundo lugar otros aspectos de carácter histórico-tradicional, socio-económico y físico-ambiental, que establece una subdivisión en quince áreas acorde con el objetivo planteado, el desarrollo equilibrado del territorio de acuerdo al modelo territorial propuesto.

En la actualidad, la Dirección de Ordenación del Territorio de Gobierno Vasco, tomando como marco espacial las Areas Funcionales delimitadas den el Avance de Directrices, la Dirección de Ordenación del Territorio de Gobierno Vasco se encuentra elaborando los P.T.P. correspondientes a las Areas de Gernika-Markina y Subárea del Gran Bilbao, y está a punto de iniciar la redacción de los P.T.P. referentes a las Areas del Territorio Histórico de Guipúzcoa, así como la concerniente a Vitoria-Gasteiz. ERQUICIA OLACIREGUI, J. M. (1992): Figuras..., op. cit., p. 21.

DELIMITACION DE AREAS FUNCIONALES PARA LA ORDENACION TERRITORIAL,1992



AREAS FUNCIONALES :

- 1.- BEASAIN - ZUMARRAGA
- 2.- BILBAO. SUBAREA DE ARRATIA
- 3.- BILBAO. SUBAREA DE ENCARTACIONES
- 4.- BILBAO. SUBAREA DE GRAN BILBAO
- 5.- BILBAO. SUBAREA DE MUNGIA
- 6.- DONOSTIA-SAN SEBASTIAN
- 7.- DURANGO
- 8.- EIBAR
- 9.- GERNIKA
- 10.- LAGUARDIA
- 11.- LLODIO
- 12.- MONDRAGON-BERGARA
- 13.- TOLOSA
- 14.- VITORIA-GASTEIZ
- 15.- ZARAUTZ-AZPEITIA

FUENTE: Directrices de Ordenación Territorial... Op.cit., p. 131.

critérios específicos de ordenación establecidos por las Directrices de Ordenación Territorial.

c) **Y los Planes Territoriales Sectoriales**, elaborados por los Departamentos del Gobierno Vasco y los Organos Forales de los Territorios Históricos en el ejercicio de sus competencias con incidencia territorial (obras, actividades o servicios)¹⁷, cuyas determinaciones deberán ser compatibles con las Directrices y Planes Territoriales Parciales.

El marco y determinaciones territoriales definidas en estos instrumentos de ordenación serán vinculantes para los planes urbanísticos regulados por la legislación sobre régimen de suelo y ordenación urbana.

En definitiva, aunque no se le atribuye explícitamente un órgano de gestión a ese nivel, se prevé la incorporación de un escalón intermedio (supramunicipal) e integrado de planeamiento, y al mismo tiempo la coordinación vertical y horizontal de todas las instancias e instrumentos que intervienen en la ordenación del territorio, posibilitando el desarrollo de una estrategia territorial global más acorde con la compleja problemática territorial.

La inexistencia de una conceptualización unívoca, que dificulta la aproximación al hecho comarcal, no debe ocultar, en definitiva, la conveniencia y posibilidad de comarcalizar en orden a la implementación de medidas coordinadas de planificación y gestión territorial.

El nivel comarcal ofrece un marco adecuado a la realidad, tanto para la racionalización y coordinación de las actuaciones con incidencia sobre el territorio (planes y programas de infraestructura, equipamiento, planeamiento...), como para la cooperación intermunicipal en la gestión de los servicios o dotaciones que requieran un nivel de población superior.

De las dos alternativas, que resumen las posibilidades de opción de la Comunidad Autónoma en la incorporación de este nivel o escala territorial, la comarca como Ente Local o como unidad territorial de planificación y/o gestión administrativa, la primera, tiene un procedimiento más complejo y mayores dificultades para llegar a convertirse en una realidad jurídico-organizativa que opere en la práctica sobre el territorio, precisamente porque implica una

¹⁷ La definición de esta figura, junto a la propuesta en el Avance de Directrices de algunos de los diversos planes que pueden desarrollarse, se ha traducido en la elaboración por el Departamento de Urbanismo y Vivienda del Avance del P.T.S. de Suelo Industrial, encontrándose en proceso de redacción el Avance del P.T.S. Residencial. Al mismo tiempo, el Ministerio de Industria y Energía con el objeto de ejecutar una infraestructura de tendido eléctrico aéreo, ha redactado el P.T.S. denominado Eje de Cantábrico-Tramo Vasco. Ibidem, p. 29.

reestructuración del esquema de organización territorial y competencial de las Administraciones Públicas.

Por diversas circunstancias, derivadas de las propias peculiaridades de la Comunidad Autónoma vasca, el papel de los Territorios Históricos, su inherente concentración de competencias, la escasa tradición comarcal, el tamaño relativamente pequeño de las provincias vascas, una atomización municipal que provoca la resistencia a la agrupación por miedo a la pérdida de autonomía, aparte de las dificultades políticas, desde el punto de vista de su creación como Ente Local de carácter jurídico-administrativo, la opción comarcalizadora se presenta considerablemente difícil en el País Vasco.

Una alternativa, factible desde la realidad actual, pasaría por el establecimiento de ámbitos comarcales sobre los que desarrollar la planificación integrada supramunicipal -prevista en la Ley de Ordenación Territorial del País Vasco-, así como la acción pública desde los distintos niveles de la Administración.

La configuración de la comarca como unidad territorial parece, por tanto, al menos a corto e incluso medio plazo, la opción más viable en el esquema de organización territorial-administrativo actual, pudiendo, en el caso de que exista voluntad política para su institucionalización, conformar un primer paso en la creación de la comarca como Ente Local.

BIBLIOGRAFIA

AGUIRRE KEREXETA, I. (1983): *Las Comarcas de Euskadi: Situación actual, I Xornadas sobre A Comarcalización Na Ordenación Do Territorio*, Santiago de Compostela, 26 y 27 de febrero de 1988, 23 p.

AGUIRRE KEREXETA, I. (1992): *Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco, Avance*. Departamento de Urbanismo y Vivienda del Gobierno Vasco. Vitoria.

ERQUICIA OLACIREGUI, J. M. (1992): *Figuras de Ordenación Territorial definidas en la Ley 4/1990, de 31 de Mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco, Curso sobre Derecho Urbanístico*, Escuela Vasca de Estudios Territoriales y Urbanos, Instituto Vasco de Administración Pública, Bilbao, 34 p.

LANDA MENDIBE, J. (1989): *Reflexiones en torno a la formación del personal de los pequeños y medianos municipios vascos*, *CEUMT*, nº 110, pp. 44-46.

- LOPEZ DE JUAN ABAD, J. M. (1982): Entidades supramunicipales del País Vasco. Comarcas y Mancomunidades, en *Instituciones de la Comunidad Autónoma de Euskadi*. Servicio de Publicaciones del Gobierno Vasco, Oñati, pp. 265-282.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA (1978): *Tipificación de las comarcas agrarias españolas*, Secretaría General Técnica, Madrid.
- NOGUES LINARES, S. (1990): *La comarca en la ordenación y gestión del territorio. Una aproximación a la situación en la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Escuela Vasca de Estudios Territoriales y Urbanos, Instituto Vasco de Administración Pública. Bilbao.
- NOGUES LINARES, S. (1992): *La comarca en la planificación y gestión del territorio*. Tesis Doctoral. Departamento de Geografía, Urbanismo y Ordenación del Territorio de la Universidad de Cantabria. Santander, 3 vols.
- OÑORO PEREZ, F. (1989): La Ordenación del Territorio en el País Vasco, *Estudios Territoriales*, nº 29, pp. 141-145.