

# La comarcalización del País Vasco: Opciones y estrategias

*SOLEDAD NOGUÉS LINARES*

PROFESORA DE URBANISMO Y ORDENACION DEL TERRITORIO.  
ESCUELA TÉCNICA SUPERIOR DE INGENIEROS DE CAMINOS,  
CANALES Y PUERTOS DE LA 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. El esquema de vertebración Político-administrativo actual**

Con la descentralización político-administrativa que configura el nuevo Estado español de las Autonomías, como consecuencia de la cual se produce el traspaso de competencias y la posibilidad de establecer una legislación propia, sobreviene a la Comunidad Autónoma –regulados los aspectos básicos por el ordenamiento jurídico estatal– la tarea de desarrollar al detalle la función normativa en materia de Régimen Local, y culminar el proceso de construcción y vertebración de sus correspondientes Entes locales. La dificultad de esta tarea hace que el proceso se lleve a cabo con cautela y lentitud, pudiendo afirmarse que en la actualidad Pro-

vincia y Municipio se consolidan como componentes básicos del esquema de organización territorial local, no existiendo como realidad jurídico-administrativa Entes comarcales, a pesar de la posibilidad de su reconocimiento.

El proceso se inicia con la aprobación de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, norma institucional básica de la Comunidad, después desarrollada mediante fuentes sub-estatutarias, que define las líneas esenciales de la nueva estructuración organizativa autonómica.

Dejando de lado el Municipio, que constituye la célula básica de convivencia y participación de los ciudadanos, y cuya regulación de carácter básico en sus aspectos organizativos y competenciales está determinada por la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, en el peculiar modelo de organización diseñado por el Estatuto de Autonomía, que supone la integración del régimen foral y las instituciones de autogobierno propias de los Territorios Históricos, por una parte, y por otra del régimen constitucional autonómico, en un sistema institucional unitario<sup>1</sup>, destaca, como rasgo singular, el importante papel conferido a la Entidad provincial en la configuración del nuevo Régimen Local.<sup>2</sup> Peculiaridades que son consecuencia de situaciones históricas y planteamientos políticos particulares.

En el marco de la Constitución vigente que, en su disposición adicional primera, “ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales”, el Estatuto vasco otorga a las instituciones forales y sus respectivos ámbitos territoriales, las provincias, el máximo respeto en el conjunto estatutario español. Si bien éstas pasan a denominarse “Territo-

<sup>1</sup> Un diseño organizativo que trasluce la tensión dialéctica entre los principios de historicidad y contemporaneidad. MARTIN MATEO, R.: “Administración autonómica de Euskadi”, Revista de Administración Pública, 1980, nº 91, p. 7. Idea después reiterada en la Exposición de Motivos de la Ley de Territorios Históricos cuando dice que “la vertebración política de Euskadi, lo que plantea, a su vez, la necesidad de “conjugar las existencias derivadas de una organización político-administrativa nueva con el respeto a los regímenes Jurídicos privativos y competencias de sus Territorios Históricos”, constituye uno de los aspectos más relevantes del desarrollo legislativo del Estatuto de Autonomía.

<sup>2</sup> Un modelo de organización territorial y articulación de los entes locales muy diferente al de otras Comunidades Autónomas de clara vocación antiprovincial como Cataluña o, menos evidente, el caso de la Comunidad Valenciana.



rios Históricos”<sup>3</sup>, en esencia, como se expresa en el Art. 2.2. del Estatuto “coinciden con las provincias, en sus límites actuales de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya”.

El restablecimiento de los derechos históricos de los territorios forales que recoge el Estatuto de Gernika, requiere la actualización de la estructura organizativa autonómica, por lo que posibilita que cada uno de los Territorios Históricos que integran el País Vasco, en el seno del mismo, conserve o en su caso restablezca y actualice su organización e instituciones privativas de autogobierno (Art. 3).<sup>4</sup> Un nuevo modelo de organización local que implica consiguientemente una redistribución de competencias, pasando los órganos forales a constituirse en instituciones recipientarias dentro de sus territorios de las funciones legislativas y ejecutivas determinadas por el Parlamento Vasco, además de las competencias señaladas en el Estatuto (Art. 37. 3 y 4.).<sup>5</sup>

Desde el punto de vista de desarrollo organizativo, la disposición legal más importante lo constituye la 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, considerada como la pieza fundamental del modelo de organización político-administrativa de la Comunidad Autónoma. Esta Ley, denominada Ley de Territorios Históricos, regula las relaciones entre las diversas Administraciones públicas. Dos aspectos definen y caracterizan la articulación de los Territorios Históricos en el sistema institucional y administrativo autonómico:

<sup>3</sup> Se elude la denominación de provincias, que sí aparecía en cambio en el Estatuto de 1936. Un hecho “contrahistórico” para A. GUAITA MARTORELL “cuando precisamente las vascongadas eran las provincias por antonomasia”, como ha señalado en su artículo “Las provincias españolas a partir de la Constitución de 1978”, Revista de Administración Pública, 1981, nº 94, p. 49.

<sup>4</sup> Un régimen especial en el contexto del Régimen local español, que procede de las guerras carlistas y permanece vigente hasta la guerra civil en el caso de Guipúzcoa y Vizcaya, y en el de Alava, tras recobrar parte de sus fueros terminada la guerra se mantiene durante todo el período político posterior.

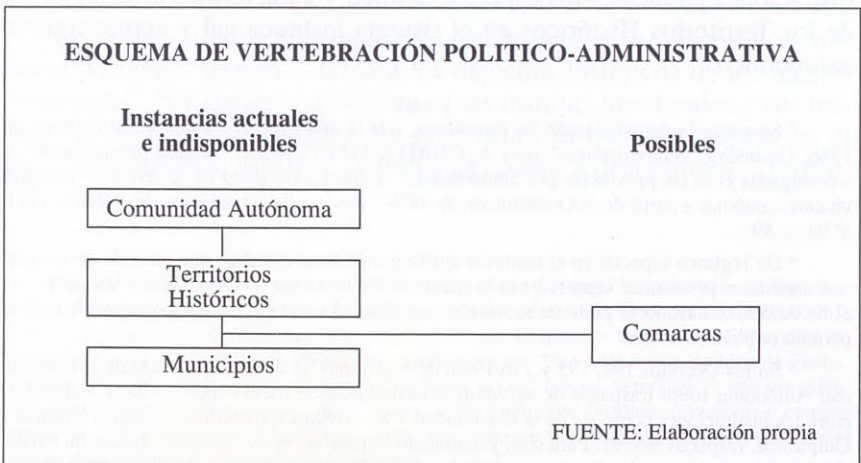
<sup>5</sup> En los Decretos 194, 195 y 196/1984, de 9 de junio, se dictan las normas de la Comunidad Autónoma sobre traspasos de servicios (transferencia de medios personales y materiales) entre las instituciones comunes de la Comunidad y los territorios históricos de Alava Vizcaya y Guipúzcoa, respectivamente. Para ello, y siguiendo lo previsto en el Estatuto y la Ley de territorios históricos, se crean las Comisiones mixtas, formadas por un número igual de representantes del Gobierno vasco y la Diputación foral correspondiente, con el objeto de acordar las competencias que debe asignarse a cada institución. Ello refleja las dificultades de articulación entre la Comunidad Autónoma y las Diputaciones forales.

1) La supremacía de las Instituciones comunes (Parlamento/Gobierno) en el seno del ordenamiento institucional del País Vasco.

2) Un sistema administrativo de distribución de competencias entre las Instituciones de la Comunidad Autónoma y los Organos forales de los Territorios Históricos (Juntas Generales y Diputaciones forales) estructurado y jerárquico, en sus aspectos de materias competenciales normativas y ejecutivas. La Ley vasca<sup>6</sup> reserva a la Comunidad Autónoma la competencia en las materias no reconocidas a los Territorios Históricos (Art. 6.1).

Peculiaridades del Estatuto y la legislación dictada en el seno de la Comunidad Autónoma del País Vasco, que son respetadas por la Ley de Bases de Régimen Local, tanto en lo que se refiere a organización territorial como al aspecto competencial (titularidad y ejercicio). Así se especifica en el conjunto desarrollado de preceptos que se regulan en la disposición adicional segunda de esta Ley.

En esta estructuración organizativa construida, cuyo alcance desde la perspectiva comarcal lleva inherentes implicaciones significativas, no se ha incorporado como Ente jurídico-administrativo la Comarca, a pesar de que la legislación autonómica haya previsto de forma implícita su posible configuración.



<sup>6</sup> En contraposición a lo regulado en el Estatuto de la República, que otorga a las provincias las facultades no conferidas a las instituciones de la Región.



Teniendo en cuenta que en el momento presente existen tres instancias administrativas indisponibles (Comunidad Autónoma, Provincia y Municipio), la cuestión estriba en dirimir, de un lado, si es acertado defender, desde el punto de vista de costes y eficacia administrativa, la creación de un nuevo escalón, y de otro, si es oportuno olvidar que en ciertas áreas es claramente perceptible la conveniencia de establecer una base espacial acorde con la realidad territorial y las necesidades de racionalización y coordinación de las acciones públicas.

## **2. La necesidad de los ámbitos supramunicipales en la planificación y gestión 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.

### **2.1. 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.

**EVOLUCION DEL NUMERO DE MUNICIPIOS  
EN LA COMUNIDAD AUTONOMA VASCA, 1981-1991**

Año	Álava	Vizcaya	Guipúzcoa	C.A.P.V.
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 km<sup>2</sup>, 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 km<sup>2</sup> 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 Histórico. 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 –caso de



Vizcaya-, como al escaso volumen de población que caracteriza en general a su territorio, con una densidad de 90,7 hab./km<sup>2</sup>.

**LOS PEQUEÑOS MUNICIPIOS  
EN LA COMUNIDAD AUTONOMA VASCA, 1991**

<b>Territorio</b>	<b>Álava</b>	<b>Vizcaya</b>	<b>Guipúzcoa</b>	<b>C.A.P.V.</b>
Superficie (Km <sup>2</sup> )	3.047	2.217	1.997	7.261
Población hecho	276.457	1.156.245	676.307	2.109.009
Densidad (hab./Km <sup>2</sup> )	90,7	521,5	338,7	290,5

**Municipios**

Número total	51	109	87	247
Superf. media (Km <sup>2</sup> )	59,7	20,3	23,0	29,4
Nº munic. < 5.000 h.	48	79	57	184
% munic. < 5.000 h.	94,1	72,5	65,5	74,5
Pbl. mun. < 5.000 h.	36.653	111.432	71.546	219.631
% pbl. mun < 5.000 h.	13,3	9,6	10,6	10,4

Fuente: Instituto Vasco de Estadística

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 Alavesa).

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 escasez de personal cualificado<sup>7</sup>, que repercute en serias dificultades en la prestación y gestión de los servicios a los ciudadanos.<sup>8</sup>

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 y mantenimiento 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

<sup>7</sup> 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 problemática municipal... etc., representan un cuadro de difícil superación al menos a un corto o medio plazo". LANDA MENDIBE, J.: "Reflexiones en torno a la formación del personal de los pequeños y medianos municipios vascos", CEUMT, 1989, nº 110, p. 46.

<sup>8</sup> 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 comarcas o la asociación en mancomunidades;<sup>9</sup> una institución esta última cuyo desarrollo ha sido relativamente escaso.

## **2.2. 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 ha girado la planificación en el País Vasco, 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 territorio. Más bien el planeamiento y gestión urbanística, escasamente adecuados a la realidad territorial, unidos a las insuficiencias de una política sectorial desordenada y poco coordinada, han dificultado la corrección de los desequilibrios territoriales, poniendo de manifiesto la necesidad de otros instrumentos para definir una estrategia territorial global.

En realidad, no sólo no ha existido una coordinación con la planificación económica y sectorial, sino que tampoco ha habido una integra-

<sup>9</sup> 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, Soledad: 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, 1990, pp. 104-106 y 234-243.

ción vertical y jerárquica de la planificación física del territorio. Como instrumento de la Administración Pública para la ordenación espacial de los usos, actividades y asentamientos humanos, el planeamiento urbanístico implementado 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 actualidad;<sup>10</sup> 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 fórmulas de planeamiento de ámbito comarcal, pero entendidos como instrumentos de regulación, en ausencia de órganos de gestión comarcales<sup>11</sup> e igualmente de directrices territoriales de nivel superior, no existiendo pues una integración vertical y jerárquica en la planificación física del territorio.
- 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

<sup>10</sup> Un estudio más profundo sobre el planeamiento en este período se recoge en NOGUÉS LINARES, S.: Op. cit., pp. 183-201.

<sup>11</sup> Si exceptuamos el caso de la Corporación Administrativa del Gran Bilbao.



as 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 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.

### 3. La dificultad de aproximación 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 límites.<sup>12</sup> 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 espa-

<sup>12</sup> Aspectos en los que se centra la problemática existente en la aproximación al concepto de comarca y la comarcalización:

– Respecto a la identificación, cabe preguntarse si existen realmente o son divisiones arbitrarias del territorio;

– el contenido responde a dos categorías fundamentales de criterios: homogéneos, de rasgos uniformes sobre el espacio, y funcionales, organizadas en torno a un punto central;

– de la dimensión, intermedia entre el municipio y la región, se han establecido diversas magnitudes en función de la superficie (centenares de Km<sup>2</sup>), la población (entre 50.000 y 150.000 hab.), distancia-tiempo que es preciso recorrer hasta la cabecera (30-40 minutos), recursos, nivel de dotaciones...;

– por último, de la aplicación de variables de uniformidad (de tipo histórico, natural, socioeconómico, etc.) o de cohesión (flujos de personas y mercancías) es posible deducir las fronteras de la delimitación comarcal, por la pérdida de homogeneidad de un rasgo o el debilitamiento de la intensidad de movimientos, pero difícilmente puede precisarse un límite estricto. Cfr. NOGUES LINARES, S.: 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, 1992, vol 1, pp. 27-50.

ñolas, objeto de múltiples divisiones internas; no se ha establecido, sin embargo, una división comarcal oficial o una propuesta aceptada de forma generalizada. 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 Comunidad Autónoma vasca no tiene ni la tradición comarcalizadora ni la definición comarcal que puede observarse en otros lugares de España, como es el caso de Cataluña.

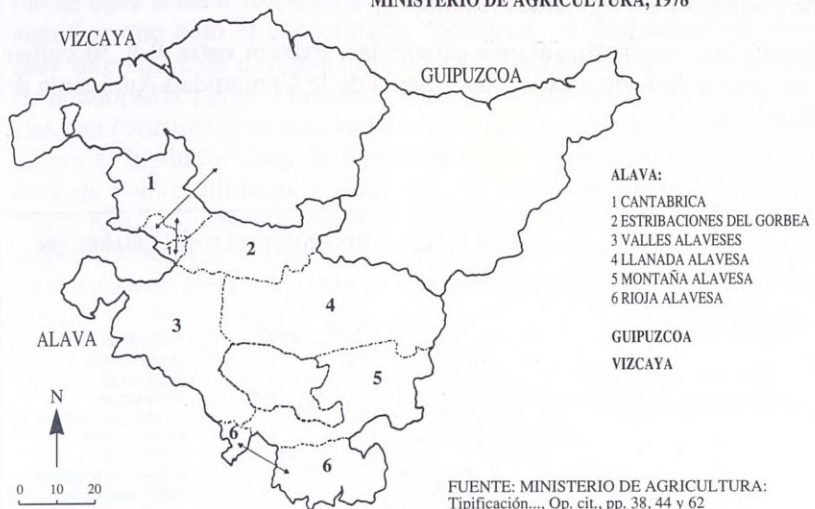
Desde las circunscripciones históricas a las comarcalizaciones más recientes, se han establecido demarcaciones o sucedido propuestas de división intrarregional diversa: el resultado ha sido un territorio plurifracccionado. La delimitación de espacios homogéneos o funcionales, abordada a partir de un 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 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 interno.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> La comarcalización adoptada por el Ministerio de Agricultura, en 1977, 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: Tipificación de las comarcas agrarias españolas. Secretaría General Técnica. Madrid, 1978, pp. 37-46 y 61-4.

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 atracción 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 multifracccionado en el caso de Guipúzcoa (que es donde en su opinión los criterios utilizados pueden ser aplicables). AGUIRRE KEREXETA, 1.: "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.



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



COMARCALIZACIÓN PROPUESTA POR I. AGUIRRE KEREXETA, 1988



La recopilación y contrastación de las principales divisiones comarcales efectuadas por los diversos organismos, entidades y autores<sup>14</sup>, permite establecer los siguientes resultados:

– Según las comarcalizaciones estudiadas, existen entre 8 y 30 comarcas<sup>15</sup> en la división a escala intermedia de la Comunidad Autónoma del País Vasco.



<sup>14</sup> 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. Precado (1974), J.M. Azaola (1976), G. Arrien e I. Aguirre (1978), K. Uriarte (1980), F.J. Gómez Pineiro (1985), I. Aguirre (1988); y organismos, Atlas Comercial (1963), Ministerio de la Gobernación (1965) Diputaciones Provinciales (años 60), Cámaras de Comercio (años setenta), 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 (1990) e Instituto Vasco de Estadística (1991). Cfr. NOGUÉS LINARES, S.: La comarca ...en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Op. cit., p. 95 y ss.

<sup>15</sup> Casos extremos de las comarcalizaciones del Ministerio de Agricultura y K. Uriarte respectivamente.



– Se producen grandes diferencias comarcales en cuanto a extensión superficial de las comarcas en Km<sup>2</sup> y volumen de población –e igualmente cabe señalar respecto al nivel de desarrollo económico–, lo que significa que bajo el 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 Km<sup>2</sup>, 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 escásimo 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 disentimiento en cuanto a los límites, precisamente los espacios comarcales de carácter tradicional y configuración nítida; espacios que por su contenido histórico, pertinencia física y/o afinidad socio-económica poseen una mayor identidad comarcal.

La superposición de las diversas comarcalizaciones propuestas permite observar la escasa coincidencia de las distintas delimitaciones. Un resultado que evidencia que la división intrarregional del País Vasco, exceptuando determinadas áreas concretas, no está claramente definida, presentándose la mayor parte del territorio como un espacio plurifraccionado. 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 al 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.

#### **4. 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 Ordenación 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).

#### **4.1. La Comarca como Ente Local en la estructuración organizativa diseñada por la legislación autonómica**

La aprobación del Estatuto posibilita, aunque otorgándole carácter voluntario, 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 sub-estatutarias que, sin embargo, no ha sido desarrollada por una normativa específica que preceptúe su creación.

En contraposición con el destacado papel atribuido al escalón provincial, el establecimiento de las entidades locales de nivel intermedio<sup>16</sup> 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, sí está presente en él la idea comarcal cuando establece que las “demarkaciones territoriales de ámbito supramunicipal que no excedan los límites provinciales” son competencia exclusiva del órgano foral del respectivo Territorio Histórico (Art. 37.3.c).

La aplicación conjunta e integrada de tres preceptos previstos en el Estatuto, permite la configuración de instituciones locales supramunicipales en el seno del esquema de estructuración organizativa autonómica:

<sup>16</sup> Cfr. LOPEZ DE JUAN, J.: “Entidades supramunicipales del País Vasco. Comarcas y Mancomunidades”, en Instituciones de la Comunidad Autónoma de Euskadi. Servicio de Publicaciones del Gobierno Vasco. Oñati, 1982, pp. 265-282.

- El primer precepto, es la previsión del restablecimiento y actualización del sistema organizativo e institucional privativo de cada Territorio Histórico.
- El segundo, la posibilidad mencionada de constituir demarcaciones territoriales supramunicipales.
- Y el tercero, la asignación y delegación de competencias desde la Comunidad Autónoma a las Instituciones Forales, una parte de las cuales pudieran ser asumidas por el eslabón comarcal, que también podría recibir ciertas competencias tanto del nivel municipal como del comunitario.

La promoción de Entes de nivel intermedio prevista en el Estatuto, se reconoce asimismo en la Ley de 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).

E igualmente, en las Normas forales institucionales<sup>17</sup> 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), reiterando con ello los postulados establecidos en el Estatuto y en la Ley de Territorios Históricos sobre entidades supramunicipales.

En resumen, y desde la perspectiva del territorio de la Comunidad Autónoma vasca, la Comarca ha sido configurada por la legislación autonómica sólo como una posibilidad de su organización, y no como entidad necesaria. El establecimiento de una Administración territorial de nivel comarcal en el seno del nuevo modelo organizativo autonómico, es una

<sup>17</sup> - Norma foral de organización de las Juntas Generales y Diputación Foral de Vizcaya (aprobada en Juntas Generales de 5 de enero de 1983).

- Norma foral sobre organización institucional del Territorio Histórico de Guipúzcoa (aprobada en Juntas Generales de 12 y 13 de enero de 1983).

- Norma foral sobre organización institucional del Territorio Histórico de Alava (aprobada en Juntas Generales de 7 de marzo de 1983).

Los tres textos son muy similares con variaciones puntuales.



competencia de carácter voluntario otorgada estatutariamente a los Territorios Históricos.

La comarcalización del territorio del País Vasco, de acuerdo con la normativa vigente en la Comunidad Autónoma, se llevaría a cabo mediante la participación diferenciada de tres instancias:

- El Parlamento Vasco, al que corresponde, según lo preceptuado en la legislación básica estatal, la competencia legislativa para regular y establecer el procedimiento de creación de comarcas, pudiendo además residenciar en dicho escalón el ejercicio descentralizado de las competencias de la Comunidad Autónoma que considere oportunas.
- Las Juntas Generales de los respectivos Territorios Históricos, que ostentan el papel fundamental en el proceso de comarcalización, puesto que el Estatuto y las disposiciones legislativas sub-estatutarias les otorgan la función de determinar el ámbito territorial de las entidades supramunicipales y de aprobar las demarcaciones territoriales resultantes siempre que no excedan los límites provinciales, teniendo también la facultad de efectuar la consiguiente reasignación de competencias.
- Y los municipios, que constituyen la base sobre la que se conformaría una Administración comarcal, y de los que falta por concretar en la legislación autonómica su nivel de participación en la iniciativa comarcalizadora. Es principalmente en función de sus necesidades e intereses por lo que la comarca debería asumir la tarea de prestación y gestión de actividades y servicios de alcance supramunicipal.

La Comarca es pues sólo una posibilidad de la legislación, de la que falta por definir su organización, competencias, recursos y régimen jurídico, con los límites establecidos por la legislación básica del Estado, no gozando de garantía estatutaria, por lo que puede de la misma manera ser abolida.

#### **4.2. 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.

El origen de esta nueva etapa de la política territorial autonómica 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 se encuentra en la configuración del Estado de las Autonomías, como consecuencia de la cual se produce el traspaso de competencias y la posibilidad de desarrollar una legislación propia que establezca la política y estrategias de ordenación en la Comunidad.

Entre 1978 y 1980 se realiza el traspaso de competencias urbanísticas y de ordenación del territorio de la Administración del Estado al Consejo General vasco: Por Real Decreto 1981/1978, de 5 de julio, se produce la transferencia de competencias en materia de Agricultura, Industria, Comercio y Urbanismo; y dos años más tarde, por Real Decreto 2581/1980, de 21 de noviembre, el traspaso de competencias y servicios en materia de Ordenación del Territorio y del litoral y Urbanismo, cuya redistribución entre los diferentes niveles administrativos de la Comunidad, que parte del establecimiento de un marco normativo interno, la Ley de Territorios Históricos<sup>18</sup>, se ha materializado mediante Decretos.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> En la que se regula la delimitación de competencias entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Organos Forales de los Territorios Históricos:

La Ley atribuye a los Territorios Históricos las competencias sobre ordenación del territorio que se relacionan a continuación:

a) De carácter exclusivo:

– Demarcaciones municipales y supramunicipales, que no superen los límites administrativos del Territorio Histórico correspondiente.

– Redacción y aprobación de los Planes Forales de Obras y Servicios, Asistencia y asesoramiento técnico a las Entidades locales.

– Carreteras y caminos de su Territorio, desde su planificación a la construcción, mantenimiento y financiación, atendiendo a las determinaciones que establezca el Plan General de Carreteras de la Comunidad y la Red estatal.

– Montes, aprovechamientos, servicios forestales, vías pecuarias, guardería forestal, y conservación y mejora de suelos agrarios.

– Obras públicas en su territorio.

b) Desarrollo y ejecución de las normas emanadas de las Instituciones Comunes en las siguientes materias:

– Reforma y desarrollo agrario.

– Policía de las aguas públicas continentales y de sus cauces, riberas y servidumbres.

– Conservación, mejora, restauración o excavación del Patrimonio Histórico Artístico Monumental y Arqueológico.

c) Ejecución en las siguientes materias:

– Administración de espacios naturales protegidos.

– En materia de urbanismo, los Territorios Históricos tienen las facultades de “iniciativa



En el marco de esta normativa, las instituciones de la Comunidad Autónoma han proyectado una serie de instrumentos de planificación económica, sectorial y física, puestos en marcha por el Gobierno Vasco en coordinación y con la colaboración del conjunto de instituciones con incidencia sobre el territorio de la Comunidad, 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:

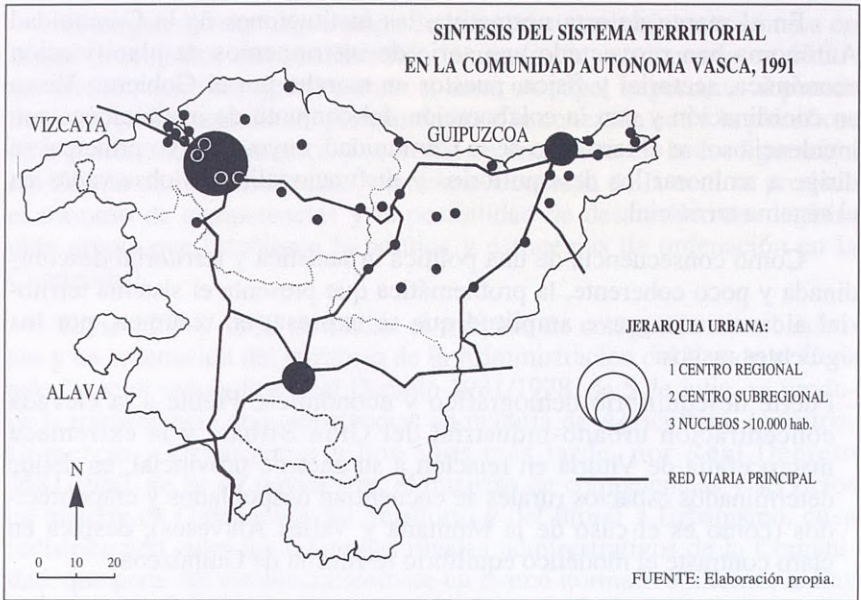
- Fuerte desequilibrio demográfico y económico: Frente a la elevada concentración urbano-industrial del Gran Bilbao, y la extremada macrocefalia de Vitoria en relación a su entorno provincial, en donde determinados espacios rurales se encuentran despoblados y empobrecidos (como es el caso de la Montaña 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.

---

redacción, ejecución gestión, fiscalización e información, así como las de aprobación de los instrumentos de la Ordenación Territorial y Urbanística en desarrollo de las determinaciones del planeamiento de rango superior dentro de su ámbito de aplicación, sin perjuicio de las competencias atribuidas por la Ley a otros entes públicos y órganos urbanísticos" (Art. 7).

Son competencias de las Instituciones Comunes, la legislación y ejecución en las materias no reconocidas o atribuidas a los Territorios Históricos correspondiéndole de forma exclusiva al Parlamento la facultad de dictar normas con rango de Ley (Art. 6). De acuerdo con este precepto las competencias de carácter sectorial de mayor incidencia territorial ejercidas por el Gobierno Vasco son las de vivienda, industria, turismo, transportes e infraestructuras, mapa sanitario, ordenación universitaria, hidrológica, del comercio, ordenación y protección de espacios naturales, patrimonio cultural y Plan General de la Comunidad Autónoma. OÑORO PÉREZ, F.: "La Ordenación del Territorio en el País Vasco", Estudios Territoriales, 1989, nº 29, p. 142.

<sup>19</sup> En concreto, el traspaso de las competencias urbanísticas del Gobierno Vasco a las Diputaciones Forales se ha realizado en 1985 mediante Decretos.



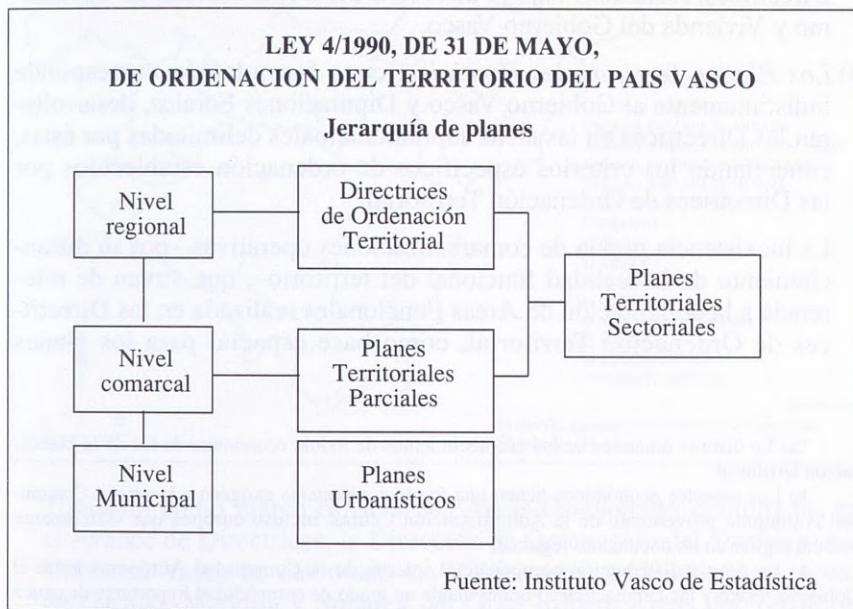
Tras la elaboración por el Departamento de Economía y Planificación del Gobierno Vasco del “Diagnóstico y prioridades del Plan Económico a Medio Plazo” se pone en marcha un Plan Económico para el período 1989-1992 que pretende dar una respuesta operativa a los desequilibrios estructurales de la economía. La planificación económica se orienta a la consecución de dos objetivos básicos: recuperación y modernización de la economía y desarrollo de una política de bienestar que se traduzca en una mejora de los niveles de dotación de bienes y servicios de carácter social. Para ello se pretenden coordinar las actuaciones y capacidad financiera del conjunto del sector público vasco en la implementación de los planes y programas previstos: Planes económicos, entre los que los más importantes son el Plan Europa 93, el P.N.I.C., 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.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Ibidem, pp. 143 y 144.



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, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco,<sup>21</sup> viene a cubrir ese hueco.

Los objetivos generales de la Ley, tal como se explicitan en la Exposición de Motivos, son “el desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones y la mejora de la calidad de vida, con eliminación de las grandes diferencias existentes entre los diferentes sectores de la población”.<sup>22</sup> La Ley, sin embargo, no pone énfasis especial en la planificación económica,<sup>23</sup> aunque prevé la necesaria integración con los planes de índole económica y sectorial.



<sup>21</sup> Boletín Oficial del País Vasco, 3 de julio de 1990, nº 131, p. 5988-6006. Un comentario exhaustivo sobre esta Ley puede consultarse en AVILA ORIVE, J.L.: La Ordenación del Territorio en el País Vasco: Análisis, ejercicio y delimitación competencial. Instituto Vasco de Administración Pública/Civitas. Madrid, 1992.

<sup>22</sup> Ibidem, p. 5988.

<sup>23</sup> Según J.M. Erquicia, esa falta de incidencia específica se debe a las siguientes circunstancias:

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 habrán de ajustarse los planes económicos, sectoriales y urbanísticos, teniendo carácter vinculante tanto para las Administraciones Públicas como para los particulares.

En estos momentos, una vez culminadas las fases de Análisis y Diagnóstico, y Avance,<sup>24</sup> se está tramitando la aprobación definitiva de las Directrices, realizadas bajo la dirección del Departamento de Urbanismo y Vivienda del Gobierno Vasco.

- b) *Los Planes Territoriales Parciales*, cuya formulación corresponde indistintamente al Gobierno Vasco y Diputaciones Forales, desarrollarán las Directrices en las áreas supramunicipales delimitadas por éstas, concretando los criterios específicos de ordenación establecidos por las Directrices de Ordenación Territorial.

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

---

“a) La distinta dinámica de los acontecimientos de índole económica de los de la planificación territorial.

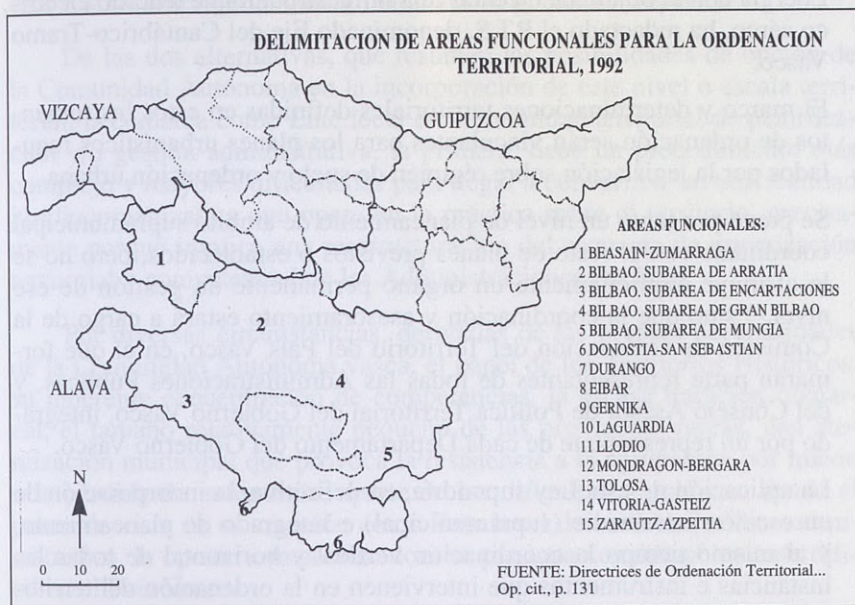
b) Los aspectos económicos tienen una fuerte componente exógena a la propia Comunidad Autónoma proveniente de la Administración Central incluso europea que difícilmente pudiera regirse en un documento regional.

c) La propia distribución competencial interna de la Comunidad Autónoma entre el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales añade un grado de complejidad importante de cara a obtener un documento que recoja la ordenación territorial y la programación económica de todas las actuaciones sectoriales de cada administración.” ERQUICIA OLACIREGUI, J.M.: “Ordenación del Territorio”, Curso sobre Derecho Urbanístico Escuela Vasca de Estudios Territoriales y Urbanos, Instituto Vasco de Administración Pública, Bilbao, septiembre 1992, p. 25.

<sup>24</sup> Una exposición pormenorizada de los trabajos y fases del proceso de redacción de las Directrices hasta finales de 1992 puede consultarse en ERQUICIA OLACIREGUI, J.M.: “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, p. 5-20.



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.<sup>25</sup>



Tomando como marco espacial las Areas Funcionales delimitadas en el Avance de Directrices, la Dirección de Ordenación del Territorio del Gobierno Vasco ha elaborado los P.T.P. correspondientes a las Areas de Gernika-Markina y Subárea del Gran Bilbao, Areas del Territorio Histórico de Guipúzcoa, así como el concerniente a Vitoria-Gasteiz.

c) *Y los Planes Territoriales Sectoriales*, elaborados por los Departamentos del Gobierno Vasco y los Organos Forales de los Territorios Histó-

<sup>25</sup> Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Avance. Departamento de Urbanismo y Vivienda del Gobierno Vasco. Vitoria, 1992, pp. 37-38, 60 y ss.

ricos en el ejercicio de sus competencias con incidencia territorial (obras, actividades o servicios), cuyas determinaciones deben ser compatibles con las Directrices y Planes Territoriales Parciales.

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, y 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 del Cantábrico-Tramo Vasco.

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.

Se prevé por tanto un nivel de planeamiento de ámbito supramunicipal coordinado con el resto de planes previstos o establecidos, pero no se le atribuye explícitamente un órgano permanente de gestión de ese nivel,<sup>26</sup> sino que la coordinación y asesoramiento estará a cargo de la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco, en el que formarán parte representantes de todas las Administraciones Públicas, y del Consejo Asesor de Política Territorial del Gobierno Vasco, integrado por un representante de cada Departamento del Gobierno Vasco.

La aplicación de esta Ley supondría, en definitiva, 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.

\* \* \*

<sup>26</sup> Asimismo, la autorización expresa para la creación de órganos especiales con fines urbanísticos, la constitución de Gerencias de Urbanismo, consorcios mancomunidades y agrupaciones para la gestión urbanística, establecida en el Anteproyecto de Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco, de fecha 1 de diciembre de 1989, no se recoge en la presente Ley.



La inexistencia de una concepción 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 territorial (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 jurídicoorganizativa que opere en la práctica sobre el territorio, precisamente porque implica una 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.

**Bibliografía citada**

- AGUIRRE KEREXETA, I: “Las Comarcas de Euskadi: Situación actual”, *I Xornadas sobre A Comarcalización Na Ordenacion Do Territorio*, Santiago de Compostela, 26 y 27 de febrero de 1988, 23 p.
- AVILA ORIVE, J.L.: *La Ordenación del Territorio en el País Vasco: Análisis, ejercicio y delimitación competencial*. Instituto Vasco de Administración Pública/Civitas. Madrid, 1992.
- Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Avance*. Departamento de Urbanismo y Vivienda del Gobierno Vasco. Vitoria, 1992.
- ERQUICIA OLACIREGUI, J.M.: “Ordenación del Territorio”, *Curso sobre Derecho Urbanístico*, Escuela Vasca de Estudios Territoriales y Urbanos, Instituto Vasco de Administración Pública, Bilbao, septiembre 1992, 56 p.
- “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, 34 p.
- GUAITA MARTORREL, A.: “Las provincias españolas a partir de la Constitución de 1978”, *Revista de Administración Pública*, 1981, nº 94.
- LANDA MENDIBE, J.: “Reflexiones en torno a la formación del personal de los pequeños y medianos municipios vascos”, *CEUMT*, 1989, nº 110, pp. 44-46.
- LÓPEZ DE JUAN ABAD, J. M.: “Entidades supramunicipales del País Vasco. Comarcas y Mancomunidades”, en *Instituciones de la Comunidad Autónoma de Euskadi*. Servicio de Publicaciones del Gobierno Vaso. Oñati, 1982, pp. 265-282.
- MARTIN MATEO, R.: “Administración autonómica de Euskadi”, *Revista de Administración Pública*, 1980, nº 91.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA: *Tipificación de las comarcas agrarias españolas*. Secretaria General Técnica. Madrid, 1978.
- NOGUÉS LINARES, S.: *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, 1990.



- *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, 1992, 3 vols.

OÑORO PEREZ, F.: "La Ordenación del Territorio en el País Vasco", *Estudios Territoriales*, 1989, nº 29, pp. 141-145.

## La organización jurídica del espacio medieval guipuzcoano: De la tierra y el valle al alfoz de la villa y la comarca

JOSE RAMON GARCIA GONZALEZ  
CATEDRÁTICO DE HISTORIA DEL TERRITORIO Y  
URBANISMO DE LA UNIVERSIDAD DEL PAÍS VASCO

### 4. Urbanismo

#### Concepto

En una descripción de reciente formulación que tiene por objeto el estudio de la organización, definición y determinación de un asentamiento urbano, tanto en su aspecto físico como en el jurídico, este tipo de los estudios que explican y regulan los modos y las formas en que se organiza el territorio.

Según Prociato es el estudio general de las condiciones, de las necesidades y de las posibilidades de vida y de desarrollo de las ciudades.

En la actualidad los límites entre arquitectura y urbanismo se están perdiendo.

### 1. Guipúzcoa prehistórica

#### 1.- Castillos y torres navarras en Guipúzcoa.

La coronación de Alfonso VIII en la campaña de 1197, tras la muerte de Ricardo Corazón de León el 6 de abril de 1199, con ambos príncipes para su casado y rey de Navarra Sancho VII el Fuerte, no sólo marca el estudio de los núcleos de poblaciones de Guipúzcoa.