

# TERRITORIO Y CONSTITUCIÓN: EL NUEVO MAPA DE ESPAÑA

por Lorenzo LÓPEZ TRIGAL

## I. INTRODUCCION

La Reforma Política ocurrida en nuestro país a lo largo de la segunda mitad de la década del setenta ha tenido como punto culminante, en el proceso de vuelta a la normalidad democrática, la promulgación, en 1978, de la Constitución, texto o carta magna que va a tener su desarrollo a través de leyes orgánicas en lo que se refiere a la organización territorial. Van a ser estas leyes los mismos Estatutos de Autonomía de las nacionalidades, regiones y espacios que puedan acceder al rango de Comunidad Autónoma; esta es la nueva forma de delimitación territorial surgida con la presente Constitución, aunque no original en nuestra legislación, pues aquí, como en tantas materias, su precedente está en la Constitución republicana de 1931.

El texto constitucional, salido del consenso establecido por las fuerzas políticas representadas en las Cortes Españolas, en base a las elecciones del 15 de junio de 1977, o Cortes Constituyentes, pretende ser el fiel de la balanza de las fuerzas mayoritarias o de los cuatro partidos predominantes y los partidos nacionalistas de Cataluña y el País Vasco, si bien, a pesar de ello, tuvo la oposición de los partidos nacionalistas de izquierda y del mismo partido de derecha (AP) en lo que se refiere a los artículos del Título Preliminar y todo el Título VIII, o del tratamiento del territorio, tanto a la hora del debate del Anteproyecto y luego Proyecto Constitucional en las sesiones de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados, entre el 5 de mayo y el 20 de junio de 1978, como de la Comisión de Constitución del Senado, que va del 18 de agosto al 14 de septiembre del mismo año. Va a suponer el debate más cerrado de discusiones entre todo el articulado constitucional, y ello continuará en la Comisión Mixta Congreso-Senado como en el Pleno de las Cortes, que se concluirá en la sesión del 31 de octubre con la votación casi unánime favorable, así como en los resultados del referéndum constitucional del 6 de diciembre se confirmará la importante abstención o negativa al texto por

parte del pueblo vasco en especial. Así, pues, más que una dialéctica entre la derecha y la izquierda, con una representación del 58,2 y del 41,7 en el Congreso de los Diputados, se trataba de una discusión enfrentada entre los federalistas y partidarios de la autodeterminación, los regionalistas de una descentralización simplemente administrativa —ya que en ningún caso existió la defensa del centralismo— y los regionalistas más o menos convencidos de la vía hacia el federalismo que vinieron a predominar bien mayoritariamente.

En las últimas décadas ha habido una extensa y suficiente aportación en el campo de las ciencias sociales, geográficas y económicas en cuanto a estudios sobre el Estado regional y la delimitación de las regiones españolas. Y ello durante la época centralista del régimen anterior, principalmente, tratándose en algunos casos de llevar a cabo estudios comparativos entre los modelos italiano, francés, belga, inglés y alemán en relación, además, con las regiones constitucionales de la República española, viéndose por la generalidad de los análisis la necesidad de los espacios intermedios entre el municipio y la provincia, entre ésta y el Estado, que supere la estructura vertical del centralismo como sistema territorial.

Esta situación favorable en Europa (constituciones de los países democráticos de Europa occidental, en su mayoría partidarios del federalismo o en otro caso de la vía regionalizadora, incluso en la centralista Francia en sus últimas revisiones frenadas por el momento), así como la importancia del modelo italiano en las últimas constituciones europeas (Grecia, 1975, y Portugal, 1976), y también la postura favorable de la Reforma Política, incluida la política regional, en España como resultado de nuestra historia secular, de las investigaciones y publicaciones de los estudios en la materia administrativa territorial, como de la misma opinión pública plasmada en los resultados de las elecciones de 1977 de forma clara, fue en su conjunto la posición que respaldaron todos los parlamentarios y en la cual, si bien con posturas y enfoques a veces encontrados y opuestos como es obvio, llegaron a un cuerpo constitucional en el que el tratamiento territorial propuesto es resultado de todo ese entramado positivo acerca de una nueva división administrativa del espacio del Estado español.

Dos años después de su aprobación, la Constitución ha tenido ya una amplia literatura sobre el particular, que dio comienzo ya en el mismo proceso constituyente, así como también algunos de sus artículos, como las vías del 143 y 151, «popularizadas» al máximo en algunas regiones sobre el acceso o camino hacia la autonomía, son prueba de un texto crítico y de distinta interpretación en algún caso. Han sido aprobados los Estatutos de las tres nacionalidades por refrendo mayoritario; en la autonomía andaluza prospera una salida a su referéndum de febrero de 1980, y también otras regiones intentan la prosecución del Estatuto en régimen especial; mientras que la mayoría siguen la vía ordinaria más lenta y de menores competencias

autonómicas, por creer que la conciencia regional no daría pie para seguir la otra vía.

Es un proceso, el del Estado de las Autonomías español, distinto al italiano, en cuanto a la iniciativa voluntaria en el ejercicio del derecho a la autonomía por cada una de las Comunidades Autónomas. España se encuentra ante un nuevo mapa territorial, formándose aún durante la presente década y que va a suponer, por ello intentamos hacer aquí un acercamiento desde la geografía, una revisión de las fuentes de información y documentación, estadística y cartográfica, como de los servicios administrativos del Estado en un marco territorial distinto y, en algún caso, cambio de sedes o capitales diferentes a las de las provincias (cambio de sedes que hasta el momento parece que se teme dar), por lo cual va a alterarse en este proceso ya iniciado por la Constitución el sistema establecido de la organización territorial, ya que desde la función administrativa se va a condicionar el marco objeto de la investigación regional, uniéndose así la preocupación científica a la de los propios administradores o responsables de la reforma. Los geógrafos habían de tomar, además, por una tendencia a seguir no tanto la división administrativa del territorio como un dato de su análisis, siguiendo la estadística y cartografía elaborada por la Administración..., como a considerar más a menudo el marco administrativo el objeto de su investigación, de una investigación más orientada hacia la noción de sistema y de la lógica de la organización del espacio (1).

## II. LA CONSTITUCIÓN Y SUS PRINCIPIOS SOBRE EL TERRITORIO DEL ESTADO

Pasaremos a analizar el articulado de la Constitución concerniente al territorio y sus formas de organización, sin tener en cuenta los órganos o entes que los administran, y partiendo de un enfoque geográfico, ya introducido por nosotros en una nota sobre la comparación de los textos constitucionales portugués y español, en el momento final del proceso constituyente español y de oportunidad en divulgarlo entonces (2). La Constitución, como es notorio, en su Título Preliminar, define la forma territorial y la capitalidad del Estado, mientras que se produce una laguna, para nosotros, que se completa en los Estatutos de Autonomía, en la delimitación territorial. De otra parte, el Título VII, Economía y Hacienda, se refiere a las zonas de montaña y el mar territorial, como en otras constituciones.

(1) SIMONETTI, J. O., *L'Administration de l'espace. L'exemple français*, «Annales de Géographie», 474, 1977, p. 161.

(2) LÓPEZ TRIGAL, L., *El Territorio en las Constituciones portuguesa (1976) y española (1978)*, «Finisterra», 26, 1978, pp. 229-235.

El artículo 2 («La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas») ha sido el más polémico de todos los del Título Preliminar, en especial por el vocablo «nacionalidades», original entre todos los textos constitucionales. En el Derecho Comparado, este artículo se relaciona con el número 5 de la italiana, el número 2 de la francesa, el 20.1 de la alemana federal y el 6.1 de la portuguesa. En la Constitución de 1931, art. 1, se califica a la República como un Estado «integral» compatible con la autonomía de los municipios y las regiones, dando por vez primera en nuestra historia constitucional una solución al problema nacional de Cataluña, País Vasco y Galicia y sus reivindicaciones nacionales de carácter democrático burgués que se habían prolongado durante cerca de un siglo.

De nuevo, la fórmula constitucional es la de *un Estado no federal, sino regional*, que para algunos autores constitucionalistas se trata de un tipo de Estado unitario o a lo más entre éste y el federal para otros; Estado compatible con la transmisión de ciertos poderes y competencias a las regiones o Comunidades Autónomas por razones de descentralización administrativa como también culturales, históricas y sociales, y ello conforme a un pacto o Estatuto de Autonomía, donde se han de delimitar los campos de actuación de cada Comunidad en cuestión y del Estado. Los hacedores de la ley constitucional han tenido en cuenta que el Estado español es el resultado de un secular proceso de integración política, que ha llegado hasta nuestros días como una nación de naciones o comunidad de pueblos que habitan su territorio, delimitado esencialmente desde 1514 salvo mínimos espacios, y que tienen entre sí una serie de rasgos comunes que los unen en la heterogeneidad de la idea de España.

Un modelo a mitad de camino entre el Estado federal y el regional; para el profesor Gumersindo Trujillo, *Estado «federo-regional»*, pues avanza en relación al del Estado regionalizable o regional de Italia. Una *semifederalización*, según el profesor Carlos Ollero, o regionalización generalizada, principio que permite articular las estructuras globales de España sobre la base de unidades regionales con capacidad general y potencial de autonomías; criterio defendido desde argumentos ideológicos, como el de hacer menos diferencial la concesión de autonomías en un marco general de tendencia regionalizable o cuasi federalizable (3). Esta *especie de federalismo atenuado e innominado* es una solución que acredita evidente flexibilidad y pragmatismo, siendo en tal sentido reflejo del consensualismo, si bien el principio de «igualdad de trato» entre todas las Comunidades Autónomas que se creen hubiera debido presidir la regulación autonómica

(3) Intervención de Carlos Ollero, «Diario de Sesiones del Senado» n.º 53, 12 de septiembre de 1978, p. 2547.

en este artículo preliminar (4). Hemos vuelto a renunciar, como en la Constitución de 1931, a la idea de que España sea definida desde la Constitución como Estado regional dividido en tales y cuales regiones... se ha vuelto a la idea del *Estado-regionalizable*; esto es, de un Estado en el que si quieren sus pueblos pueden tener autonomía y el pueblo que no quiera tenerla, caso improbable, seguiría bajo el sistema de provincias y municipios de un esquema centralista. Se ha temido seguramente, por parte de los legisladores, hacer un mapa regional en el que determinadas partes del territorio no se encontrasen debidamente adecuadas e incluidas en la región de la que voluntariamente quisieran formar parte (5).

Es la situación tendente hacia una tercera vía, como se ha comprobado a lo largo de las últimas décadas en Europa, en el sentido de un avance del movimiento regional y su plasmación en los textos constitucionales y sus revisiones, derivando así los Estados unitarios hacia el pluralismo intra-estatal, sobre la base de un *Estado de las Autonomías* sin perjuicio de la unidad. Las nacionalidades y regiones consideradas como partes integrantes de la patria común, pero en la que entra el regionalismo con la creación de instituciones político-administrativas que dentro del Estado afirmarán la personalidad y virtualidad de las regiones, que son expresión de los vínculos especiales de homogeneidad de las poblaciones que agrupan. Pero es preciso tener en cuenta en la interpretación del artículo segundo de nuestra Constitución: 1.º que la unidad de la nación española es anterior y no fruto de la Constitución (como sustentaba el Partido Nacionalista Vasco), y 2.º las nacionalidades y regiones, en cuanto integradas en la Nación española, en la cual reside la soberanía, carecen de la facultad de autodeterminación (6).

El concepto constitucional de *nacionalidades* es el que más tinta ha corrido, y creemos que es bien justificada su introducción, hasta cierto punto original (7). El proyecto de Constitución Federal de la I República,

(4) Cf. TRUJILLO, G., *Federalismo y Regionalismo en la Constitución Española de 1978: El Estado «Federo-Regional»*, en *Federalismo y Regionalismo*. TRUJILLO, director, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1979, pp. 43 a 46.

(5) CLAVERO ARÉVALO, M. F., *Igualdad, uniformidad y variedad en el tratamiento constitucional de las Autonomías*, Universidad de Granada, Publicaciones del Instituto de Desarrollo Regional, 1979, pp. 10 y 11.

(6) ENTRENA CUESTA, R., en *Comentarios a la Constitución*, F. GARRIDO FALLA, director, Madrid, Civitas, 1980, pp. 45 y 46.

(7) El profesor Julio Busquets se anticipa con su libro sobre «Teoría de las Nacionalidades» a definir éstas como regiones especiales caracterizadas por hechos diferenciales de raíz histórica, geográfica, étnica, cultural, frente a las regiones ordinarias con una diferencia más limitada. También se ha dicho que el profesor Ruiz Giménez es quien sugirió a los redactores de la Ponencia Constitucional que se introdujera el término «nacionalidad» como válido para abarcar a estas regiones especiales, para otros «naciones».

en 1873, en su art. 1, se limitaba a «Estados» que componían la Nación española, y la Constitución de la II República sólo emplea el vocablo regiones, como recogerá el texto italiano, mientras que los Estados federales socialistas europeos emplean el vocablo «nación» (Checoslovaquia, 1968, y Unión Soviética, 1977), como pretendían los mismos grupos políticos nacionalistas españoles, por otra parte, e incluso los socialistas, buscando establecer un claro criterio terminológico diferencial respecto de las regiones. La revisión de la Constitución belga de 1831 utiliza el vocablo «comunidades» bien apropiado para el matiz cultural lingüístico e histórico, como es el caso de las tres nacionalidades españolas también. Este reconocimiento de las nacionalidades como admiten los mismos nacionalistas es un paso indiscutible hacia adelante, al menos en el orden teórico, si bien hubieran preferido el término de «comunidad de pueblos» en lugar de «patria común e indivisible de todos los españoles» (senador Heribert Barrera) o que se admitiera el derecho de los «pueblos de España» a decidir sobre sí mismos; esto es, el derecho a la autodeterminación y, mientras tanto, la estructura del Estado fuera federal (diputado Letamendía).

El consenso llevó, pues, a una redacción, definida por el socialista Gregorio Peces-Barba Martínez (8) siguiendo al constitucionalista Biscaretti, en la que se proyecta un Estado de Autonomías constitucionalmente garantizadas y formado por diversas comunidades nacionales o regionales que se integran en una comunidad nacional superior que es España, como ocurre con Gales y con Escocia, en el Reino Unido. Mas otra interpretación como la del federalista, profesor Daniel Elazar, estima que la única manera de que funcione un Estado de las autonomías es la generalización de los autogobiernos y su uniformidad. Sólo razones históricas, como las que se dan en el País de Gales o en Escocia, donde nunca se ha interrumpido cierto grado de autonomía, justifican la diferenciación de esas comunidades de las del resto del Estado. Y ese no es el caso español, donde el centralismo goza de una vieja implantación. Diferenciar a unas regiones de otras en este momento de la historia de España crea una dinámica de separación en las regiones a las que se les da un trato diferente. Por otra parte, añade Elazar, vascos y catalanes, que se sienten temerosos de perder una autonomía, como ya les ha ocurrido en otros momentos, se sentirán más seguros en un Estado de autonomías generalizadas (9). Esta es la duda que plantea este principio constitucional en su aplicación, como ya cuestionaba Carlos Ollero en el Senado y el profesor Trujillo en su artículo citado sobre el Estado Federo-Regional. Precisamente esta original aportación española al derecho constitucional no crea las expectativas apropiadas para todas las partes del territorio, como se ha comprobado en el caso de la vía de acceso

(8) *Ibidem* en «Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados», de 4 de julio de 1978, n.º 103, pp. 3801-3802.

(9) «El País», 30 de noviembre de 1980.

de Andalucía hacia «el techo de la autonomías» a lo largo del año 1980, por lo cual sólo utilizado el principio con racionalidad y tacto del gobierno político en su ejecución a través del articulado correspondiente del Título VIII de la Constitución, se podría resolver los problemas que en el proceso de regionalización iniciado tiene el Estado español.

El artículo 5, el más breve y lacónico de todo el texto («La capital del Estado es la villa de Madrid») es también transcrito más literal que ningún otro del precepto o artículo 5 de la Constitución republicana, que por primera vez había especificado en la historia española la capitalidad. Corresponde de otra parte al art. 126 de Bélgica, 3 de Cuba, 9 de Yugoslavia, 3 de Turquía o 113 de Albania, entre otras, que, excepto en el caso belga, son constituciones bien modernas, frente a la mayoría de las cartas constitucionales, por ejemplo, las más cercanas a nosotros (Francia, Italia o Portugal) que omiten este punto, y ello se puede explicar por la conveniencia de conservar un margen de flexibilidad, para poder cambiar la capitalidad, bien por criterios de buena administración o bien que en estados de desastre o de alarma se pueda desplazar provisionalmente la capital. Mientras que a favor de fijar la capital sería impedir que sobren discusiones sobre la misma sede o que una ley ordinaria venga a desplazarla (10).

Aquí no hay un tratamiento especial, como propuso algún parlamentario que se introdujese en la Constitución y en este artículo mismo, para la capital nacional, aunque se deja para una posterior Ley la formulación del tipo de la que tienen algunas capitales de Estados federales, que enmarque el reconocimiento más práctico de la capitalidad madrileña, ya histórica desde el XVI, el municipio más poblado de España, por otra parte, y uno de los más extensos. El impacto espacial del ejecutivo y del Estado en las capitales nacionales, especialmente el tema de la función urbana administrativa a este rango en el desarrollo de la ciudad y los obstáculos que pudiera tener una reforma administrativa como la que pudo introducirse en nuestra Constitución, permitiendo, como decíamos, una mayor flexibilidad para una futura organización del Estado, es un aspecto que se ha abordado recientemente en una publicación geográfica del mayor interés (11). Esto, en definitiva, tuvo su interés en el proceso de redacción del proyecto, pues se añadía a este artículo que «además podrán establecerse por ley, servicios centrales en otras localidades de España», lo cual fue suprimido para evitar tensiones y polémicas derivadas sobre la centralidad o capitalidad en un futuro; por tanto, se afianza la capitalidad de Madrid y se solventa definitivamente la cuestión. Mientras que en los Estatutos ya aprobados o a punto de serlo, como veremos más adelante, se admite en

(10) ALZAGA, O., *Comentario sistemático a la Constitución Española de 1978*, Madrid, Ediciones del Foro, 1978, pp. 116-117.

(11) Cf. BERTRAND, M.-J., *Geografía de la Administración*, Madrid, IEAL, 1979.

general el establecimiento de organismos, servicios y dependencias en otros lugares diferentes a la propia capitalidad de la Comunidad Autónoma o se reparten los tres poderes en distintas sedes, y ello con arreglo a criterios de descentralización y coordinación de funciones.

Existe en la Constitución española, como indicábamos al principio, una laguna u omisión al silenciar la *delimitación territorial del Estado*, hecho que, por otra parte, se encuentra ausente de nuestras constituciones anteriores, excepto en la primera de ellas, la de Cádiz, de 1812, artículo 10 de la misma. Nada impide a los redactores de una Constitución eludir toda referencia, como parece obvio, a la condición del territorio del Estado. Sería, por lo demás, precisa una definición de los límites geográficos del territorio español en una norma constitucional (12) frente a reivindicaciones de otros países en cuanto a territorios que en el momento de ser aprobada la Constitución se hallan bajo la Soberanía de la Nación española. Precisamente España mantiene beligerancia a nivel de Estados como de Naciones Unidas en relación a su propio ámbito territorial de soberanía (islotos del mar de Alborán y plazas de Ceuta y Melilla respecto a Marruecos), y fuera de su soberanía de otra parte sobre la península de Gibraltar con el Gobierno inglés. Acaso se hubiera pretendido silenciar el posible e inminente litigio, más que reivindicación teórica como ha sido hasta el momento, con Marruecos, pues el Gobierno del vecino país puede, por razones de política doméstica o exaltación nacional lógica desde su enfoque, acrecentar sus pretensiones sobre estos territorios africanos, y de otra parte, no se recoge en ninguna parte del articulado constitucional la reivindicación de descolonización de Gibraltar, como es el caso de la Constitución de Cuba sobre la base del Guantánamo estadounidense, artículo 10, y este aspecto de descolonización se encuadra, además, en el párrafo 6.º de la Resolución 1.514 de Naciones Unidas, que prevé que el acto descolonizador no puede afectar a la integridad territorial de España y que la base naval inglesa es, en principio, el obstáculo real principal, aparte del propio humano, y ello asemeja más el parecido al caso de Guantánamo desde este punto de vista salvando las propias disparidades del fenómeno. Las plazas e islotos norteafricanos como el Peñón de Gibraltar pueden ser, como caso hipotético se plantea aquí, los perjudicados por esta omisión, que para el caso de Ceuta y Melilla, ello facilita la mutabilidad de la calificación de un espacio geográfico determinado como parte integrante o no de él (13).

En otro sentido es interesante comentar el artículo 5.º de la Constitución portuguesa de 1976, el cual si bien delimita el territorio continental e insular de ese Estado ibérico en su párrafo primero y tercero, pasa en el

(12) REMIRO BROTONS, A., *Territorio nacional y Constitución 1978*, Madrid, CUPSA, 1978, pp. 12 y 13.

(13) *Ibidem*, p. 148.



segundo a decir lo siguiente, que para salir al paso de falsas interpretaciones lo transcribimos en el idioma portugués: «O Estado não aliena qualquer parte do território português ou dos direitos de soberania que sobre ele exerce, sem prejuízo de rectificação de fronteiras.» ¿Se podría inquirir que acaso se refiera al municipio de Olivenza, cuyo término aun hoy está aún sin definir oficialmente su frontera entre ambos Estados, según se puede interpretar por los mapas topográficos del Servicio Geográfico del Estado portugués? Si así fuera, desde luego, aunque no es comparable al litigio hispano-marroquí o hispano-británico planteado en Naciones Unidas, el texto constitucional no deja cabo suelto por más lejano y olvidado, para nosotros, pues, no tanto para los portugueses que mantienen el grupo «Amigos de Olivença», que esté a nivel de los Estados hasta ahora. Diríamos que es una obra de redacción modélica el artículo 5.º comentado de Portugal en cuanto a la definición de los límites del territorio, que incluso alcanza en su párrafo cuarto al territorio de Macao, bajo administración portuguesa y con Estatuto especial.

En dos artículos del Título VII se hacen dos definiciones que, aun no correspondiendo con los principios fundamentales, por su tratamiento territorial comentamos brevemente. El primero de ellos es el 130.2: «... se dispensará un tratamiento especial a las *zonas de montaña*» siguiendo el objetivo de modernización y desarrollo de todos los sectores económicos, no tiene precedentes en el derecho constitucional español, pero sí en el italiano, art. 44.2. Son estas áreas, regiones donde el aislamiento físico, la incomunicación y la marginación consiguiente han sido continuadas, mientras que por su riqueza paisajística y variedad ecológica, así como por su extensión —en una estimación sería la cuarta parte del territorio español— debe proseguirse una política de protección frente al éxodo de población en este siglo, y al contrario, una creciente demanda turística y de residencia secundaria que sin control serían peligros que acechan a estos espacios por encima de los 1.000 metros de altitud básicamente y que por sí solos son un espacio o «mundo que agoniza» (Miguel Delibes) si no hay cautelas, normas especiales y políticas de conservación y de rehabilitación. Las ayudas a las áreas de economía de montaña tendrán que materializarse en fomento de la ganadería, reforestación adecuada, pequeños regadíos, desarrollo turístico, zonas de esparcimiento popular, etc. Como, asimismo, habrán de ampliarse las compensaciones económicas para los habitantes de estas zonas, sobre todo si como consecuencia de la conservación de los espacios naturales se les restringen actividades que no estén en consonancia con los usos tradicionales (14).

Y en cuanto a los bienes de dominio público se dice en el art. 132.2, que

---

(14) TAMAMES, R., *Introducción a la Constitución Española*, Madrid, Alianza, 1980, pp. 182 y 183.

son «en todo caso, la *zona marítimo-terrestre*, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental», definición que la Constitución portuguesa, art. 5.3, lo recoge así como el citado art. 10 de la cubana, como delimitación del territorio de soberanía además del propio continental o insular. En España, la ley 15/1978, de 20 de febrero, sobre delimitación de la zona económica del mar territorial o límite exterior de las aguas y fondos marinos hasta las 200 millas como derechos soberanos del Estado español a su exploración y explotación, especialmente pesquera y petrolera, en este último caso se iría incluso hasta la mitad del recorrido a la costa de enfrente (15).

### III. LA ORGANIZACION TERRITORIAL DEL ESTADO

El Título VIII, además de alguna Disposición Transitoria de la Constitución, define los entes territoriales enlazando con el artículo 2, como se presentan estructurados en el Anexo I, modificando en gran medida la conformación de la Administración Pública y sus entes territoriales hasta 1978. Es el Título VIII el que más críticas a nivel de técnica legislativa está produciendo, tanto por su cortedad en el tratamiento de la Administración local, como por la falta de opciones claras y falta casi absoluta de sistemática en relación al capítulo tercero del mismo o de las Comunidades Autónomas, si bien políticamente puede obtener un juicio favorable, tratando de resolver el grave problema de integración de las nacionalidades o «problema nacional» y afrontar la descentralización lo suficientemente flexible (16). En todo caso, tanto el artículo 2 como este Título abordan, según la interpretación de los redactores parlamentarios, la cuestión decisiva de la cual dependerá que esta Constitución funcione o no, el tema por el cual se defina, aunque sea lo más imperfecto técnicamente, que no políticamente, de ella.

Dispone el artículo 137 que «El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses», o primer principio general de la organización territorial del Estado en base a cuatro niveles territoriales, incluyendo al de la propia Administración central que subsiste al amparo de los artículos 97 y 103 y otros concordantes. Son tres niveles del sistema territorial vigentes de siempre más el que se introduce ahora o de las Comunidades Autónomas; pero habría que añadir aún otro nivel quinto o de las agrupaciones municipales, circunscripciones territoriales menores a la provincia y

---

(15) Cf. SUÁREZ, J. L., *El expansionismo marítimo: un nuevo mapa de España*, artículo geográfico de colaboración en «El País», de 11 de julio de 1980.

(16) ALZAGA, *op. cit.*, pp. 819-823.

las islas en todo caso, como se reconoce a lo largo del Título. No se desecha, pues, ningún nivel del Estado centralista, manteniendo especialmente el provincial en evitación de su supresión por las Comunidades Autónomas, como es el caso catalán. De una parte, se estructuran entes territoriales de carácter obligatorio y otros de carácter voluntario o facultativo, como son las Comunidades Autónomas y aquellos que surgen en un nivel intermedio entre el municipio y la provincia (mancomunidades, agrupaciones, comarcas, islas, entidades metropolitanas). Y de otra, se entiende que podrá el legislador crear otros entes, bien inferiores al municipio (parroquias, pedanías) o bien superiores a él, como los antes citados, tanto por la tradición legislativa española como en la interpretación del posterior artículo 141.3, pues en base a pronunciamientos efectuados en la deliberación parlamentaria la idea seguida fue la de llevar a la Constitución aquellos entes que se consideraron más importantes, pero sin cerrar con ello el paso a la creación de otros cuando lo aconsejasen las circunstancias históricas o las exigencias organizativas (17). Resta decir que de partida los «casos específicos» en el proceso autonómico son los planteados para Navarra, Ceuta y Melilla —Disposiciones Transitorias al respecto— y aun para el territorio de Gibraltar en su día.

Las circunstancias del *hecho insular* son también anotadas por primera vez en una constitución española, a fin de hacer efectiva la realización del principio de solidaridad entre las diversas partes del territorio (art. 138. b), cuya comparación puede verse en otro de igual definición en el artículo 227.1 de la portuguesa. Es parecida su significación al tratamiento especial previsto para las zonas de montaña, y estuvo a punto de incluirse el hecho insular a continuación del apartado segundo del artículo 130. Sobre todo en Canarias, así como en Baleares, pueden darse unos costes mayores en los transportes como por su lejanía de los centros económicos y culturales del Estado, en especial localizados en la península y pueden producirse circunstancias que incidirán en un mayor desequilibrio regional como factor de distorsión económica que engendra este hecho insular (18).

En el capítulo segundo del Título comentado referente a la Administración local, el artículo 140 define la autonomía del *municipio* o primer ente público territorial, a diferencia de la provincia y de la isla que comprenden el territorio de un grupo de municipios (el mínimo estaría en la isla de Hierro, con dos, pues la de Formentera, con un solo municipio, forma la agrupación Ibiza-Formentera, según el artículo 69), si bien en el caso de las ciudades de Ceuta y Melilla pueden coincidir cada uno de estos municipios con la formación de una Comunidad Autónoma si así optaran sus Ayuntamientos.

(17) ENTRENA CUESTA, *op. cit.*, p. 1488.

(18) Defensa del diputado señor Garí Mir en «Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados», n.º 85, de 9 de junio de 1978, p. 3159.

El municipio es la entidad primaria menor de la Administración local española, ya que la parroquia o la pedanía constituyen una derivación, secundarias y subordinadas al propio municipio, o «común de vecinos», que se estructura con un carácter social y geográfico como agrupación de ciudadanos y familias por razón de vecindad o residencia (19).

Se transmiten a las Comunidades Autónomas, según el art. 148.1, la competencia de alterar los términos municipales, entendida tanto para la supresión como la creación de municipios por las diferentes vías utilizadas de incorporación y fusión. Los precedentes de esta atribución ya estaban en la Constitución de 1931, así como en el Derecho Comparado en Italia, artículos 117 y 118; Alemania Federal, arts. 70 a 74 y 83, y en la de Portugal, arts. 229 y 257. En general, junto a este poder o competencia de las Comunidades se encuentra el de la Ordenación del Territorio, como es el caso de la española.

El artículo 141.1 («La provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica») define este nivel territorial como de un papel doble, en cuanto agrupación de municipios y división del Estado para su Administración periférica. Ya la Constitución de 1931, en su artículo 8, anunciaba que el Estado estará integrado por «municipios mancomunados en provincias», y en el Derecho Comparado lo podemos ver en las Constituciones de Italia, 128 y 129, y en la de Portugal, 263. Así como la segunda parte del párrafo referente a la alteración de los límites provinciales, se encuentra también en la italiana, art. 133. El problema está en si se entiende, interpretación de los partidos catalanes, que pueda por vía del Estatuto —en sí una ley orgánica— alcanzar la supresión de las provincias dentro del territorio de una Comunidad Autónoma, aspecto que, como dijimos anteriormente, se entiende negativamente a través de distintos artículos de la Constitución. Aún así ya se observa que existe un problema de la obligatoriedad de la existencia de la provincia como entidad local territorial, suscitado tanto a nivel político como técnico, que ya con anterioridad en la II República el mismo geógrafo y diputado Otero Pedrayo decía que «las provincias deberían desaparecer por estética»; esto es, que no encajan dentro de las regiones, como era su papel en el período centralista. En esta ocasión, durante el debate parlamentario constitucional en 1978, los portavoces de UCD como del PSOE consideraron la provincia como ente local imprescindible e importante y como sentimiento enraizado

---

(19) El senador Lorenzo Martín Retortillo defendió una enmienda en defensa de la introducción del «barrio», por su condición de unidad de actuación ciudadana y como entidad propia de los municipios dispersos rurales («Diario de Sesiones del Senado» número 52, 1978, p. 2501).

en la vida nacional, y así quedó reflejado en el texto constitucional, como ente esencial y no contingente, pues si no se imposibilitaría, además de lo que llevamos dicho, la propia elección de senadores y la iniciativa autonómica al menos (20).

Únicamente en un solo supuesto no sería conforme a la lógica el mantenimiento de la provincia como entidad territorial en su configuración tradicional: en aquel en que se constituyan Comunidades Autónomas cuyo ámbito territorial no supere al de una provincia (artículo 144.a); pero en tal caso más que la supresión de ésta, lo que se produciría es una yuxtaposición con la Comunidad Autónoma, que, de esta suerte, tendría una «naturaleza mixta» y asumiría las dobles funciones del ente local y de la Comunidad (21). La coincidencia de espacios territoriales obvia el problema de la superposición de burocracias, que, en este caso, debe resolverse a favor de la región, pues sería completamente absurdo que después de creada la Comunidad Autónoma uniprovincial se mantuviera otra Administración paralela vaciada de contenidos (22).

Por otra parte, también es preciso afirmar, pese a su subsistencia formal consagrada básicamente por el art. 137, la posibilidad, como vamos a ver, de las *agrupaciones de municipios* diferentes de la provincia (artículo 141.3), así como la facultad de crear en las Comunidades Autónomas constituidas al amparo del 151, previsto en el artículo 152.3 como circunscripciones territoriales propias mediante la agrupación de municipios limítrofes que gozarán de plena personalidad jurídica. Pueden dejar reducida la provincia a una pura entelequía, pues esa agrupación de municipios bien pudiera darse dentro de una provincia como que sean pertenecientes a dos o más provincias, con tal de que sean municipios limítrofes (23). En algunas Comunidades puede resultar que la provincia sea gananciosa y que las mismas Comunidades, a pesar de su trayectoria y poder autonómico, se conviertan en mancomunidades de provincias vía Diputaciones, mientras que en otros casos, como ya se ha iniciado en Cataluña, donde la provincia

---

(20) En las primeras jornadas de estudios de la mancomunidad general de Diputaciones han quedado patentes las grandes diferencias entre UCD y PSOE, respecto al papel que les corresponde jugar a las provincias en el Estado de las Autonomías. UCD considera la provincia como algo necesario e indispensable... PSOE, en cambio, considera que cada nacionalidad o Comunidad Autónoma puede organizar su territorio de acuerdo a sus propios esquemas o necesidades de forma diferente a la distribución por provincias, pues lo que hay que potenciar, según este partido allí representado, son las autonomías y no las Diputaciones («El País», 30 de noviembre de 1980).

(21) ENTRENA CUESTA, *op. cit.*, p. 1523.

(22) MUÑOZ MACHADO, S., *El Gobierno y la Administración Regional*, en *Las Autonomías Regionales I*, de T. R. Fernández, director, Madrid, Presidencia del Gobierno, 1977, p. 424.

(23) SANTIN, E., *La Provincia en la Constitución*, artículo en «El País», 25 de abril de 1980.

carece de arraigo, se monta la organización administrativa en esencia sobre el trío municipio-comarca-veguería/región, y por ello, si bien sin anular las provincias, sí parece que la tendencia catalana es a alterar los límites provinciales al reordenar así su territorio interior.

Las agrupaciones o asociaciones de municipios tienen precedentes en la legislación promovida por Posada en el siglo XIX, para salir al paso de una Administración más eficaz frente a los minimunicipios o para resolver los problemas de las aglomeraciones urbanas. Ahora, además de estas agrupaciones de municipios, se admite en el párrafo siguiente de la Constitución (art. 141.4) «en los archipiélagos, las islas tendrán además su administración propia en forma de Cabildos o Consejos». Es decir, consideración de la isla como ente local, al igual que lo definía el art. 10 del texto de 1931, si bien se extiende ahora su régimen forzosamente y no optativamente a las Islas Baleares; constituyendo cada isla un ente intermedio entre el municipio y la provincia al modo que una agrupación de tipo comarcal. También el artículo 254.1 de la Constitución de Portugal prevé asociaciones y federaciones de municipios para la administración de intereses comunes, como muestra del Derecho Comparado.

*La comarca*, una existencia real en España, aunque no recogida apropiadamente como vocablo y definición constitucional al tener en su lugar el nombre diferente de demarcaciones territoriales, al caso ha de servir igual como ente territorial intermedio que ha de contribuir a la necesaria articulación de la Administración local, además de al proceso de regionalización (la comarca entendida como región en otra escala, o también como subregión) y a la propia ordenación del territorio acorde con las necesidades espaciales (24). Para llegar a su delimitación, los elementos económicos y de las áreas de influencia, es decir, los criterios funcionales, son decisivos, combinados siempre con la conciencia comarcana regional. Como instrumento vertebrador, la comarca puede ofrecer la posibilidad de dar contenido a unos derechos de los ciudadanos y declaraciones programáticas de la Constitución, cuya operatividad está supeditada a la previa articulación de un modelo organizativo territorial coherente y funcional, es decir, distinto al empleado antes de la Constitución. La comarca como corrector, entonces, de desequilibrios en la prestación de servicios públicos y como unidad territorial requerida para la efectividad de la política económica del Estado (25).

Planteadas así la Administración local llegamos a la culminación de la reestructuración de las divisiones territoriales con las *Comunidades Autónomas* o entes regionales esencialmente, pero no obligadamente, y cuyo

(24) Cf. LÓPEZ TRIGAL, *Delimitación espacial para León, II*, en «Tierras de León», 39, 1980, pp. 7-11.

(25) SÁNCHEZ BLANCO, A., *La comarca como factor de coherencia regional*, «Revista de Estudios de la Vida Local», 202, 1979, p. 217.

término aparece por primera vez en una Ley Fundamental española en el artículo 3.2 de la Constitución, y que en Derecho Comparado se remite a la italiana (art. 6) y a la belga (3 bis), aunque como contenido la Comunidad/región autónoma tiene más amplias comparaciones: la misma italiana (116, 131 y 132), portuguesa (6.2 para los archipiélagos de Azores y Madeira), la alemana federal (29) y, por supuesto, en la Constitución republicana española (artículo 11).

Podrán constituir Comunidades Autónomas, según el art. 143.1, *por iniciativa voluntaria*:

a) Las provincias limítrofes con características históricas, culturales, y económicas comunes y previo el otorgamiento de la «preautonomía». No se refiere el artículo a caracteres geográficos, como lo hace, en cambio, la portuguesa en su artículo 95.

b) Los territorios insulares.

c) Las provincias con entidad regional histórica; iniciativa poco clara para algunas provincias no definidas todavía en 1981.

Por ley orgánica de las Cortes Generales y *por motivos de interés nacional* (artículo 144):

a) Territorios cuyo ámbito no supere el de una provincia y carezcan de entidad histórica regional. Se podría dar en el caso de Madrid, o Segovia, si no entrara en Castilla y León.

b) Territorios que no estén integrados en la organización provincial. Para las ciudades de Ceuta y Melilla, que tienen la posible vía de Andalucía, así como para el territorio de Gibraltar.

Y por tercera vía, la del artículo 151, camino que lleva a *las nacionalidades* y quizá otros entes, en principio en una lista aún abierta, como regiones con Estatuto en régimen especial, a las que se atribuirán formas y condiciones particulares de autonomía.

En el Derecho Comparado, las Comunidades vía 151 se asemejan a las regiones especiales de Italia (artículo 116); llegando a una autonomía plena, a diferencia de las vías del artículo 143 y del 144, que si no es por enrevesados caminos (artículos 148 y 150) difícilmente pasarán de una comunidad «autárquica» sin salirse de la esfera de una mera descentralización administrativa, que no irán más allá en sus competencias que la reglamentación o ejecución de las leyes promulgadas por las Cortes sobre aquellas materias que le hayan sido transferidas y que se contienen en el Estatuto (26).

Los «casos específicos» serían los de Madrid, Navarra, Ceuta, Melilla y

(26) FERRANDO BADÍA, J., *Las Comunidades Preautonómicas*, «Revista de Estudios Regionales», vol. II Extraordinario, 1980, p. 234.

Gibraltar, en cuanto a la vía especial de acceso a la autonomía. *Madrid*, entendida como área metropolitana o distrito central autonómico a escala de su provincia, se encuentra a caballo entre las dos regiones de Castilla y León, y la de Castilla-La Mancha. Habrá de iniciar, una vez alcanzada la autonomía uniprovincial, una serie de convenios y acuerdos con esas dos regiones, hoy preautonómicas y que siguen la vía del 143, en la línea de unas especiales relaciones, por ser la cabecera real de ambas regiones, las cuales se beneficiarían ahora más, si cabe, de una política de descongestión de la capital del Estado. El proceso autonómico para Madrid está a punto de iniciarse, y podría interpretarse que fuese por el 143, según los partidos mayoritarios, lo cual es un ejemplo más de discutibilidad de la interpretación del texto constitucional.

*Navarra* es una provincia «territorio forab», según la Disposición Adicional primera de la Constitución. Caso singular que por sus peculiaridades específicas se establece para ella un procedimiento especial, en caso de que no ejercitara las vías generales (143 y 151, ésta en la vía del Estatuto que puede adoptar con la integración en la Comunidad Vasca).

*Ceuta y Melilla*, a través de la Disposición Transitoria quinta, pueden constituirse en Comunidades Autónomas si así lo deciden sus respectivos Ayuntamientos, completándose de esta forma el artículo citado 144, y si así lo autorizasen con posterioridad las Cortes. Esta propuesta de disposición partió de UCD y establece la posibilidad de acceso al autogobierno mediante la solicitud de las dos ciudades, o una de ellas si no. En la Constitución de Francia de 1958, arts. 72, 73, 74 y 76, para los «territorios de ultramar»; así como en la de Portugal, arts. 5.4 y 306, sobre Macao, puede ser precedente en cierta medida.

Estas plazas, adscritas a las provincias de Cádiz y Málaga, respectivamente, desde 1882, disponen de Ayuntamientos con igual régimen al resto de España desde 1932. Además de estos «establecimientos» españoles de ciudades con un pequeño territorio en su término de 19 y 12 kilómetros cuadrados, respectivamente, se cuenta con las «plazas menores» de las Islas Chafarinas, y Peñones de los Vélez de la Gomera y de Alhucemas, que fueron incorporadas a España unas y otras plazas en los siglos XV y XVI, a excepción de las Chafarinas que lo hacen en 1848. Ceuta y Melilla son las únicas ciudades de talla media que han visto descender de población en estas décadas de expansión urbana en España. Melilla está muy ligada a su «hinterland», ya que es la salida natural de la región oriental rifeña de Marruecos; y Ceuta tiene importantes expectativas en su puerto, dependiendo de todas formas de la apertura de la verja de Gibraltar. La población marroquí en ambas pasa del 25 por 100 del total de población civil y ello va en progresión. Todo lo cual permite como salida óptima al conflicto bilateral de los Estados una «bilateralización» de las ciudades, lo cual depende de un entendimiento profundo con Marruecos, y entendiendo por ello la creación de unas instituciones de autogobierno desempeñadas por



sus habitantes españoles o marroquíes. Ello exigiría un techo alto en la autonomía que desde luego a partir del artículo 144 no alcanza tal posibilidad (27). Otras salidas autonómicas son la de cerrarse a una representación exclusivamente de los ciudadanos españoles, reforzando a la vez la situación de posición de ciudades defensivas, cooperando o no con las zonas vecinas y rifeñas; otra sería la trabazón más sólida y definitiva con Andalucía, ya que no es factible una federación entre la Comunidad de cada ciudad y la andaluza, según el artículo 145.1, al menos unos lazos de convenios y acuerdos, lo mismo que decíamos con la zona del traspasos marroquí. De otra parte, está en juego la «españolidad» de las islas y peñones del mar de Alborán que acaso terminen pasando a Marruecos, ya que son territorios que quedan al margen de cualquiera de las Comunidades Autónomas, a no ser que se entienda que son puestos militares irrenunciables.

Y, en fin, el caso de *Gibraltar*, el cual se estima habría de seguir el artículo 144, *b*). cuando pase a ser una cuestión resuelta. Pero, a pesar de la coincidencia de todos los grupos políticos y Gobiernos ahora como en la historia de España de que el peñón gibraltareño sea parte integrante del territorio nacional español, la ubicación en él de la base naval británica al servicio de la OTAN, hace que la solución de traspaso de la soberanía a España, como en otro caso la posibilidad de «internacionalización» de esta ciudad, sea bien difícil de momento.

El artículo 145.1 («En ningún caso se admitirá la federación de Comunidades Autónomas») es una disposición casi idéntica a la del art. 13 de la Constitución de 1931, a la que sólo el mismo artículo 145.2 mitiga con la admisión de convenios y acuerdos de cooperación administrativa. En el Derecho Comparado existe en la Constitución italiana, art. 132.2, «posibilidad de fusión de regiones ya existentes o la creación de otras nuevas con un mínimo de un millón de habitantes».

La federación podría conducir a expectativas lógicas de configuración de un Estado Confederal, en parte, con las federaciones posibles de los «Países Catalans» (para Cataluña, País Valenciano y las Islas Baleares), la del País Vasco con una Navarra segregada, en principio, y otras que pudieran fácilmente proseguirse en el futuro; de ahí que los diputados y senadores vascos y catalanes se abstuvieran en este sentido por estimar que su inclusión niega la existencia de hechos de carácter histórico, cultural y lingüístico o de carácter geográfico y económico, como un problema de identidad cultural, sobre todo, y como aspiración política posible. El artículo, pues, trata de ser una medida de precaución que quiere ser coherente con el propio modelo de Estado unitario, pero que es innecesaria su articulación en la Constitución, pues el contenido de los vínculos

(27) MORAN, F., *Una política exterior para España*, Barcelona, Planeta, 1980, p. 215.

federativos que algunas Comunidades pudieran establecer entre sí no podría rebasar por lógica y en ningún caso el ámbito máximo de competencias que la propia Constitución reconoce a cada Comunidad; con lo cual no se cuestionaría la naturaleza unitaria del Estado. Por el contrario, la omisión de este principio limitativo habría permitido dotar al nuevo régimen de autonomías de una mayor flexibilidad, con el fin de que su funcionamiento práctico permitiera ir desvelando sus posibles errores e insuficiencias, preparando de este modo el camino hacia una nueva redistribución del poder político territorial en un momento histórico posterior, si las insuficiencias del propio modelo unitario así lo aconsejaran (28).

Esta cita tan extensa e importante nos lleva a pensar que la actuación que se sigue a partir de nuestra Constitución en el ordenamiento regional del Estado y las dificultades que lleva consigo hasta el momento por su interpretación y confusión o incluso omisiones, ha de conducir pasado un tiempo prudencial de conformación de las Autonomías y su acoplamiento en las distintas regiones o territorios aptos, a una necesaria revisión de la Constitución. Y de otra parte ha de iniciarse, entretanto, una alteración de los términos provinciales por las Cortes, por no ajustarse a la realidad geográfica actual y a las transformaciones del país; hecho que parece puede iniciarse por los ajustes de enclaves o islotes de territorios pertenecientes a una provincia distinta a la propia que les rodea.

#### IV. LOS ESTATUTOS DE LAS NACIONALIDADES

A lo largo del capítulo III de las Comunidades Autónomas se perfila el alcance de los Estatutos o Leyes Orgánicas de Autonomía que elabora cada Comunidad, delimitándose lo que han de prever, así como sus atribuciones y competencias. En el momento de redactar este trabajo han sido publicados oficialmente los de las Nacionalidades, por lo cual sólo conviene ceñirse a ellos y siendo el objetivo continuar también con el tema del territorio y sus definiciones estatutarias.

---

(28) LEGUINA VILLA, J., *Las Comunidades Autónomas*, en *La Constitución Española de 1978*, de A. Predieri y E. García Enterría, directores, Madrid, Civitas, 1980, pp. 753-754.

## ARTICULACION DEL TERRITORIO EN LOS ESTATUTOS

	Estatuto Vasco («BOE» 22-12-79)	Estatuto Catalán («BOE» 22-11-79)	Estatuto Gallego («BOC» 4-11-80)
a) Delimitación de los territorios.	Art. 2 Art. 8	Art. 2	Art. 2.1
b) Sede de las Comunidades . .	Art. 4	Art. 18 Art. 30.3 Art. 37.3	Art. 8
c) De la Organización Territorial.....	Art. 3 Art. 37.3, c)	Art. 5	Arts. 2.2 y 2.3 Art. 27.2 Art. 40

A) *La delimitación del territorio* en el País Vasco coincide con los «territorios históricos» o provincias forales de Alava, Vizcaya, Guipúzcoa, así como la de Navarra si ésta lo decidiera. De otra parte podrán agregarse los enclaves, que en este caso se refiere al de Treviño (Burgos) y el de Trucios (Santander), según deja claro el artículo 8, aspecto que no contemplan los otros Estatutos por ser un caso atípico. El añadido que aparece en el art. 2: «... los Territorios Históricos que coinciden con las provincias en sus actuales límites» ha supuesto que no haya una interpretación que pudiese acarrear conflictos, como sería el pretender para esta Comunidad los enclaves situados en otras, como es el caso de Petilla de Aragón, de la provincia o territorio de Navarra y situado en la de Zaragoza. De esta forma creemos que se crea un precedente de interés general que soluciona la revisión y desaparición de los enclaves, restos del siglo XVIII, al admitir la inclusión de los mismos en aquellas provincias o territorios en que están inmersos; es ahora en el proceso autonómico donde se puede superar este tipo de secuela heredada en la división municipal-provincial, y que en su defecto pudiera convertirse en quistes de territorios incluso de otras Comunidades distintas, y que el grupo de los dos municipios de Treviño es el más típico y extenso de todos, junto con Rincón de Ademuz.

El artículo 2 del Catalán respeta, por supuesto, el texto constitucional («el territorio es el de las comarcas comprendidas en las provincias de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona») y sitúa en relación de valores a la comarca —primera vez que aparece este término en nuestros textos en el actual proceso autonómico, ya que ni la Constitución, como vimos, ni el Estatuto Vasco, que sale a la par en el «BOE», lo emplean— al considerarla, como lo había hecho anteriormente el Estatuto republicano catalán de 1932, como factor integrador de las provincias y supeditar la unidad administrativa provincial al elemento de coherencia que determina la comarca como factor aglutinante de unos municipios cohesionados (29).

(29) SÁNCHEZ BLANCO, *op. cit.*, pp. 210-211.

El Estatuto Gallego, que por diversas circunstancias políticas se ha retrasado en su aparición con relación a los anteriores Vasco y Catalán, va a recoger de éstos ciertas líneas, así como de su propio Estatuto republicano que no llegó a tener vigencia por aprobarse ya en la fecha de 1936. El artículo 2, coincidiendo en reservar éste para la delimitación del territorio, como lo hacen también los otros, define al «territorio de Galicia (como) el comprendido en las actuales provincias de...», en su párrafo 1; no introduciéndose ahora lo que en el republicano se estimaba «podrá agregarse a Galicia cualquier territorio limítrofe de características históricas, culturales, económicas y geográficas análogas» que daba pie para que en su caso se hubiese llegado a ciertas áreas de Asturias, León y Zamora como de posible revisión de los límites provinciales, y que para el regionalismo gallego era parte de su territorio, así el caso de El Bierzo. El Estatuto actual no es, pues, revisionista y mantiene las divisorias provinciales como las mismas a las que se han de ceñir las regionales en el proceso autonómico.

B) *La sede de las instituciones de las Comunidades* o capital(es) regional(es) es aspecto que, excepto en el Estatuto Catalán, se deja pospuesto para que lo decida una Ley del Parlamento de cada Comunidad; lo cual es una interpretación bien flexible de la propia Constitución que en su artículo 147.2 dice que «los Estatutos de Autonomía deberán contener: ... la sede de las instituciones autónomas propias». En el Catalán, en cambio, si bien se deja también aplazada la localización de la capitalidad judicial a nivel de las demarcaciones territoriales interiores, se supone que ha de coincidir como en el resto de las Comunidades, salvo alguna excepción, con la sede actual de las Audiencias Territoriales. Y siguiendo este mismo Estatuto, en su artículo 30.3 se fija la sede del Parlamento en Barcelona ciudad, pero podrán celebrarse reuniones en otros lugares de Cataluña; lo mismo que para la sede del Consejo o Ejecutivo, de acuerdo como se señala en el artículo 37.3, con criterios de descentralización, desconcentración y coordinación de funciones podrán establecerse sedes en diferentes lugares.

En cuanto a la capitalidad, está aún más discutida en Galicia, donde la sede histórica de Santiago de Compostela no parece de momento confirmada, aunque ya dispone de centro regional universitario, religioso, otras funciones se distribuyen sobre todo con sede en La Coruña, su rival. En el caso vasco, la capitalidad provisional ya se ha aceptado en Vitoria, al menos en el Ejecutivo, aunque existe la posibilidad de trasladarla a Pamplona, según los mismos partidos nacionalistas insisten, si Navarra se integra en el Ente Autónomo Vasco; entonces restaría para las ciudades de Bilbao y San Sebastián las sedes de los otros poderes. Es Cataluña, pues, la única nacionalidad que ya ha decidido, aunque secundariamente puede flexibilizarse las sedes por razón de alguna coyuntura y oportunidad en otras localidades, y lo ha hecho por su capital metropolitana indiscutible, que, de

otra parte, la revierte al Ente un ahorro económico en el presupuesto, así como una mayor eficacia y relación entre los poderes al estar ubicados en la misma ciudad. Claro que se podrá objetar lo contrario, como ocurre en Galicia y País Vasco; para evitar pasar de un centralismo de Madrid a otro regional será conveniente distribuir las sedes sin que haya primacía de ninguna, cayendo en un peligro, por otro lado, de provincialismo o localismo que nunca se sabe cuándo acaba, cuando como en las tres nacionalidades se apoyan sobre cuatro provincias, incluyendo en el supuesto, de hecho, a Navarra y sólo hay tres poderes a distribuir.

C) *La Organización Territorial* de las Comunidades, como se aprecia en el Anexo II, tiene una distinta sistematización de los entes territoriales en cada Comunidad, lo mismo que ocurre en el sistema comparado entre los distintos Estados, visto en el Anexo I. Es más simple el sistema vasco o de menor número de unidades, y además en el mismo se deja una autonomía mayor que en los otros a la provincia, al considerarla como Territorio Histórico foral, es decir, cada provincia «podrá conservar o, en su caso, restablecer y actualizar su organización e instituciones privativas de autogobierno» (artículo 3 de su Estatuto), coincidiendo con su precedente Estatuto de la República, donde al constituirse la entidad vasca cada provincia será autónoma con sus Estatutos particulares incluidos. Ahora también se añade la introducción de un principio federativo en la composición del Parlamento vasco, como derecho a formar parte de la Comunidad por parte de cada provincia. En cuanto a los entes intermedios se crean en el País Vasco las «demarcaciones territoriales de ámbito supramunicipal» que no excedan los límites provinciales (artículo 37.3) siguiendo la Constitución más claramente que en el Estatuto Catalán, más flexible.

Precisamente en esta nacionalidad catalana, la comarca es una entidad de carácter institucional propio, en coherencia con la delimitación comarcal producida por el Estatuto y subsiguiente ponencia específica creada por la Generalidad en tiempos de la República. Comarcas de base agrícola y popular en el pasado y plenamente asumidas por la sociedad catalana de hoy, que, salvo en algunas correcciones mínimas necesarias, se dispone hoy a la elaboración de un mapa comarcal y de veguerías o «regions» que agrupan a las comarcas, resolviendo así la polémica sobre la división territorial con una anulación «de facto» de la provincia —acordada por el Parlamento catalán el 10 de diciembre de 1980— al transferir a la Generalidad todas las competencias de las cuatro Diputaciones Provinciales con lo cual estas instituciones desaparecen del esquema administrativo catalán, cumpliendo el deseo político de rechazar las instituciones de base provincial por los partidos catalanes que consideran de siempre esta división como un elemento centralizador, impuesto en 1833, en su forma actual, en contra de la división en comarcas (30).

(30) Vuelven a resurgir las comarcas como una constante del catalanismo, y en la

En Galicia, «la organización territorial tendrá en cuenta la distribución de la población gallega y sus formas tradicionales de convivencia y asentamiento» (artículo 2.2), se basa en un principio geográfico e histórico como es el fenómeno de la dispersión del poblamiento rural tradicional, hecho que va a apoyar el reconocer la personalidad jurídica de la parroquia rural (artículo 40.3); a la vez que, como en Cataluña, se define a la parroquia rural y las comarcas como entidades locales propias (artículo 27.2), sin olvidar, como en los anteriores Estatutos, las agrupaciones por razones urbanísticas, funcionales y específicas de ámbito supramunicipal.

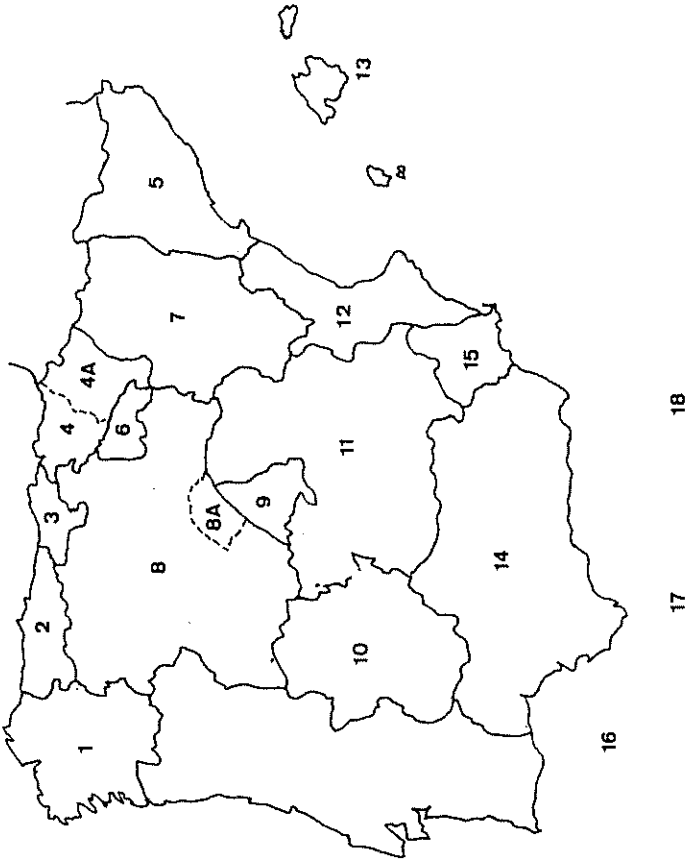
Otros Estatutos irán surgiendo en el proceso de las Autonomías a lo largo de los años en la presente década, la mayoría de ellos ya en proyecto, y que siguen los modelos de los de las Nacionalidades, en especial el modelo catalán, que puede ser, salvando las diversidades intrínsecas de cada región, la línea a seguir por buena parte del resto de las regiones. Los Estatutos están ya desarrollando la Constitución y como se ha visto pueden ir alcanzando cotas de perfección técnica, como de arraigo a la realidad social y geográfica, mayor que la misma generalización de la Constitución en torno a la organización espacial, tan criticada ya desde su nacimiento como ley, pero tan oportuna en su trazado del Estado de las Autonomías para nuestra época, superando en gran parte, si así lo confirma nuestra próxima historia, el llamado problema nacional y de las regiones; aunque, como hemos anticipado, a medio plazo, debe encaminarse a la revisión constitucional por la vía prevista en la misma Constitución, al menos en los términos del tratado del territorio.

La Constitución de 1978, con una indiscutible originalidad, concibe el Estado como gradualmente integrado por Comunidades Autónomas de tipo político y, por tanto, traza las bases para un nuevo mapa regional español, cuyos indicadores básicos (Anexo III) son bien dispares, en cuanto a la talla de organizaciones administrativas y municipales —siendo Castilla y León la región con mayor número de entes locales—, la extensión, población y producto neto, así como representación parlamentaria.

---

actualidad de las 38 enumeradas y conocidas que propuso la Ponencia de la Generalidad, en 1936, se rectificará ahora algunas y en su proyecto están las novedades de Baixa Garrotxa, Pla de l'Urgell, Baixa Segarra y Alt Maresme. A la que se agregaría en la división de veguerías la de Alt Pirineu, pasando así si se aprueba esta rectificación a 42 comarcas y 10 veguerías en un futuro.

mapa autonómico (ENERO 1981)



TIPO DE COMUNIDADES

A. NACIONALIDADES - VIA 151

- 1. GALICIA
- 4. PAÍS VASCO
- 4A. NAVARRA ?
- 5. CATALUÑA

B. REGIONES - PRETENDIDA VIA 151 ?

- 7. ARAGÓN
- 12. PAÍS VALENCIANO
- 13. BALEARES
- 14. ANDALUCÍA
- 16. CANARIAS

C. REGIONES - VIA 143

- 2. ASTURIAS
- 3. CANTABRIA
- 6. RIÑA
- 8. CASTILLA Y LEÓN
- 8A. SEGOVIA ?
- 10. EXTREMADURA
- 11. CASTILLA - LA MANCHA
- 15. MURCIA

D. CASOS ESPECÍFICOS - VIA 144

- 9. MADRID ?
- 17. CEUTA
- 18. MELILLA

## ANEXOS

### I. SISTEMA COMPARADO DE ENTES TERRITORIALES

#### A) ESPAÑA (1978)

- I. Estado.
- II. Comunidades Autónomas (núm. no determinado, no se admite la federación de C.A.):
  - a) Nacionalidades y regiones (con plena autonomía inicial, vía art. 151).
  - b) Regiones (pluriprovinciales o uniprovinciales, autonomía escalonada, vía art. 143).
  - c) Municipios (casos específicos de Ceuta y Melilla y supuesto el de Gibraltar).
- III. Provincia (50).
- IV. Agrupaciones de Municipios, Circunscripciones Territoriales (Comarcas), Islas.
- V. Municipio (en abril de 1980 eran 8.655, en disminución).

#### B) PORTUGAL (1976)

- I. Estado.
- II. Región autónoma (2) y Región Administrativa (provincia) (5).
- III. Distritos (sólo para el Portugal continental) (18).
- IV. Agrupación de Concejos (48) y Areas Metropolitanas (2).
- V. Concejos (304).
- VI. Feligresías (4.007) y Organizaciones populares de base territorial (Comissões de Moradores).

#### C) ITALIA (1947)

- I. Estado.
- II. Regiones «especiales» (5). Regiones «comunes» (15). (Se admite la fusión de regiones según art. 132.)
- III. Provincias (94).
- IV. Distritos Administrativos (según art. 129).
- V. Municipios.

#### D) BÉLGICA (Revisiones de la Constitución de 1831)

- I. Estado.
- II. Regiones (3) (además existen de otra parte 4 Comunidades Lingüísticas).
- III. Provincias (9).
- IV. «Arrondissement» (alrededor de 40).



- V. «Canton» (alrededor de 250).
- VI. «Commune» (589 a partir de la reforma de 1977).

E) FRANCIA (1958)

- I. Estado.
- II. Departamento y territorio de ultramar (95). (También se hace referencia a la región económica en leyes posteriores).
- III. «Arrondissement».
- IV. En situación inversa el último nivel: *a)* En área rural, el «canton» subdividido en «Communes» o municipios. *b)* En área urbana, es de nivel superior la «commune», subdividida a su vez en «cantons» o distritos urbanos.

2. SISTEMA DE ENTES TERRITORIALES DE LAS NACIONALIDADES ESPAÑOLAS

PAÍS VASCO

- I. Comunidad Autónoma.
- II. Territorios Históricos o Provincias Forales (autónomos).
- III. Demarcaciones Supramunicipales.
- IV. Municipios.

CATALUÑA

- I. Comunidad Autónoma.
- II. Provincia (discutida su existencia en la Comunidad).
- III. Demarcación Supracomarcal («Veguería» en el Estatuto de 1936).
- IV. Comarcas.
- V. Municipios y Agrupaciones Territoriales (urbanísticas, metropolitanas, funcionales y específicas).

GALICIA

- I. Comunidad Autónoma.
- II. Provincias.
- III. Comarcas.
- IV. Municipios y Agrupaciones (urbanísticas, funcionales y específicas).
- V. Parroquias rurales.

## 3. INDICADORES BASICOS DE LAS REGIONES ESPAÑOLAS

Región	Núm. provincias	Total % de municipios españoles	Total % extensión	Total % población	% Producto Neto	% Senadores	% Diputados
Andalucía .....	8	9,2	17,3	17,2	12,5	12,2	16,8
Aragón .....	3	9,5	9,5	3,3	3,3	5,4	4,0
Asturias .....	1	0,9	2,1	3,1	3,0	2,3	2,8
Baleares .....	1	0,7	1,0	1,7	2,0	2,3	1,7
Canarias .....	2	1,0	1,4	3,6	3,0	5,0	3,7
Castilla-La Mancha .....	5	11,6	15,8	4,6	3,5	8,6	6,0
Castilla y León (incluida Segovia) .....	9	29,7	18,5	7,0	6,2	15,6	9,9
Cataluña .....	4	11,3	6,3	15,8	19,9	8,6	13,4
Extremadura .....	2	4,4	8,3	3,0	1,7	3,9	3,4
Galicia .....	4	3,6	5,8	7,5	5,7	7,4	7,7
Murcia .....	1	0,5	2,2	2,5	2,0	1,9	2,2
País Valenciano .....	3	6,3	4,6	9,4	9,4	6,2	8,2
País Vasco .....	3	2,8	3,5	5,7	7,4	5,8	6,0
Cantabria .....	1	1,2	1,0	1,4	1,3	1,9	1,4
Rioja .....	1	2,1	0,9	0,7	0,7	1,9	1,4
Sin regímenes preautonómicos							
Navarra .....	1	3,1	2,0	1,4	1,5	1,9	1,4
Madrid .....	1	2,1	1,5	11,8	16,3	3,5	9,1
Ceuta .....	—	—	(19 Km <sup>2</sup> )	0,18	?	0,78	0,28
Melilla .....	—	—	(12 Km <sup>2</sup> )	0,15	?	0,78	0,28

FUENTE: Elaboración propia, en base al «Anuario Estadístico de España», INE, «Renta Nacional de España 1977», del Banco de Bilbao, refiriéndose la población a la del padrón de 1975.