

del ferrocarril es quizás el punto histórico que marca el inicio de lo que se ha llamado «conquista de la distancia» por la humanidad. Salvar las distancias con la mayor rapidez posible ha sido, y sigue siendo hoy día, un reto siempre atractivo, e incluso estimulante, para el hombre. Los trenes de alta velocidad cierran, pues, este siglo y medio de evolución del ferrocarril español. El vapor, el emblema del ferrocarril en la historia ya contada, cede ahora el relevo a la alta tecnología.

Por todo ello, puede afirmarse que ésta es la tercera gran obra de referencia para el estudio del ferrocarril en España, una de las más grandes creaciones de la era industrial que aún persiste y se perfecciona, siendo el mérito a destacar de este trabajo colectivo la metodología utilizada. El prisma coyuntural con que se relata la misma historia, aportando datos hasta el momento desconocidos o relegados a un segundo plano, nos acerca a una historia casi diferente. Y, aunque no se trata de una monografía jurídica, hay en ella múltiples referencias al Derecho positivo, pues es sabido que la memoria de los ferrocarriles es también, en parte, la del Derecho público.

Dolors CANALS I AMETLLER

Departamento de Derecho Público
Universidad de Girona

FERREIRA FERNÁNDEZ, Antonio Javier: *El Régimen Jurídico de la Comarca en el Sistema Autonómico Español*, Cedecs, Barcelona, 1999, 331 págs.

Uno de los apartados clave del Derecho administrativo español es el dedicado al estudio de los problemas que suscita la articulación de la Administración local en el seno de las Comunidades Autónomas (en adelante, CC.AA.). La Constitución española de 1978 (en adelante, CE) permite a las CC.AA. crear entes locales supramunicipales (arts. 141.3 y 152.3) integrados en su organización territorial junto al Municipio y la Provincia, entidades cuya existencia está, como

es sabido, constitucionalmente garantizada. En efecto, la CE abre la posibilidad de crear «agrupaciones de municipios diferentes de las provincias» (art. 141.3 CE) o «circunscripciones territoriales propias» de las CC.AA. consistentes en la «agrupación de municipios limítrofes» (art. 152.3). Dentro de la variada tipología de entes intermedios, la Comarca aparece en el momento constituyente y estatutario como la novedad más significativa y generalizada, ya que casi todos los Estatutos de Autonomía (en adelante, EE.AA.), al amparo de los anteriores artículos, han realizado previsiones expresas o implícitas y han contemplado la posibilidad de establecer en su territorio este tipo de entes.

La obra que tratamos de comentar se ocupa principalmente de definir, desde un punto de vista jurídico y con carácter general, la posición que debe ocupar el ente comarcal en el nuevo sistema organizativo español tras la aprobación de la CE de 1978. Para ello, el autor ha estructurado el libro en dos partes. La primera, bajo el título «Bases jurídico-dogmáticas de la entidad comarcal», dividida a su vez en tres capítulos, está dedicada al estudio de las referencias constitucionales y estatutarias sobre la cuestión comarcal, con el fin de definir de forma adecuada las bases jurídico-dogmáticas sobre las que se van a establecer las diferentes piezas que componen el panorama organizativo local del Estado. El estudio de estas bases y de los principios establecidos por el bloque de la constitucionalidad es fundamental para avanzar posteriormente en la definición y caracterización de la Comarca en el nuevo sistema local y autonómico. Para ello, el autor ha llevado a cabo un minucioso análisis de los preceptos constitucionales y estatutarios, así como un profundo estudio de las interpretaciones que de los mismos ha hecho el Tribunal Constitucional. El autor también utiliza el Derecho comparado, especialmente el Derecho alemán, fundamentalmente en la interpretación que se realiza del principio de autonomía local consagrado en el texto constitucional. Cabe reseñar que, en este aspecto concreto, ha sido la doctrina alemana la que se ha seguido primordialmente en nuestro país.

Bajo la rúbrica «Desarrollo normativo y caracterización jurídica de la institución comarcal», la segunda parte de esta obra se estructura en tres capítulos. Aquí se trata de descubrir las causas que han impedido al ente comarcal acomodarse de forma efectiva y práctica en la organización territorial del Estado. El autor no limita su trabajo a realizar una exhaustiva y necesaria descripción de la institución administrativa, sino que va más allá e intenta descubrir y demostrar las posibilidades de desarrollo institucional del ente comarcal. Esto nos sitúa ante una labor valiosa, sobre todo en un momento como el actual en el que el modelo tradicional está siendo fuertemente cuestionado desde las más variadas perspectivas.

Comenzaremos por exponer, siguiendo un orden lógico, el contenido de la primera parte de la obra. En su primer capítulo, titulado «El marco jurídico normativo de la Comarca: la Comarca y el bloque de la constitucionalidad», el autor centra su análisis en el reconocimiento que la CE y los EE.AA. han realizado de la Comarca. De forma previa se presenta un breve apunte histórico en el que se nos informa del estado de la cuestión desde la segunda mitad del siglo XIX hasta la aprobación del texto constitucional de 1978. Durante la centuria previa a la aprobación del texto constitucional vigente (1870-1978) predominó el modelo de Estado-Nación unitario y descentralizado. Ello supuso que, con la excepción de los textos constitucionales correspondientes a los fugaces períodos republicanos de 1873 y 1931, en los que la Comarca se presentaba como una alternativa a una organización provincial al servicio de la centralización, durante dicho período ni se planteó la posibilidad de sustituir la Provincia o el Municipio por otras entidades, la comarcal o la regional, ni, por tanto, se las consideró más adecuadas para el cumplimiento de los deberes locales.

Con este panorama poco alentador para el ente comarcal se llega a la CE de 1978, con la que no se produce ningún cambio radical en el tratamiento de la cuestión comarcal. La veracidad de esta afirmación se apoya en el hecho de que

los constituyentes se centraron básicamente en la cuestión regional, a la que dedican una buena parte de su articulado, frente a las escasas referencias al tema local en general y a la Comarca en particular. De hecho, no se encuentra una referencia expresa a esta entidad en ninguno de los preceptos constitucionales, y sólo implícitamente en los artículos 141.3 y 152.3. El significado de dichos preceptos es difícil de precisar con su simple lectura, por lo que ha sido necesario realizar un detenido estudio de sus precedentes parlamentarios. Tras este análisis previo, el autor concluye que «sorprende constatar cómo la unanimidad parlamentaria en el reconocimiento de la importancia del ente comarcal, la expresividad de los alegatos formulados en su defensa, en ocasiones más rotundos que las tímidas y tibias defensas realizadas en favor de la Provincia, no se tradujeron en la inclusión y garantía del ente comarcal, en cuanto tal, con ese nombre» (pág. 54).

Este escaso tratamiento constitucional que recibe la cuestión comarcal pone de manifiesto la relevancia que alcanza el estudio de las previsiones estatutarias en este tema. El autor analiza con sumo detalle las referencias que todos y cada uno de los Estatutos hacen a la Comarca y concluye que: i) prácticamente todos los EE.AA. recogen la entidad comarcal de forma expresa en su texto, lo que permite afirmar que «nos encontramos ante la principal novedad estructural introducida por el Estado autonómico en el ámbito local» (pág. 93); ii) dentro de las estructuras administrativas autonómicas, la integración de la Comarca no alcanza el mismo nivel en todas las Comunidades, y la razón fundamental es, a juicio del autor, el papel que los EE.AA. reservan a la Provincia; y iii) la Comarca es, principalmente, una entidad local que se ha de integrar forzosamente dentro de lo que se ha dado en llamar el sistema local.

Tal magnífica labor investigadora previa se cierra con una acabada definición de Comarca: «entidad local, determinada por la agrupación de municipios limítrofes, dotada de plena personalidad jurídica, integrada democráticamente y dotada de autonomía para la gestión de

sus intereses» (pág. 99). Este es el punto de partida que le permite al Profesor FERREIRA FERNÁNDEZ abordar en los dos capítulos siguientes de su obra la compleja tarea de definir cuál es la posición jurídica que debe ocupar esta entidad dentro del sistema administrativo local y autonómico.

El segundo capítulo de esta monografía aparece bajo el título «Posición jurídica de la Comarca en el sistema local. La Comarca y los otros entes locales». A lo largo de esta sección, el autor trata de definir la posición que le corresponde a la Comarca frente al Municipio y la Provincia como entes garantizados constitucionalmente. Así, respecto al Municipio, la Comarca aparece como una de las posibles soluciones para colaborar en la gestión eficaz de aquellas competencias que los Municipios son incapaces de cumplir adecuadamente. Esto, en todo caso, supone que «la presencia de la institución comarcal no podrá suponer nunca la disolución de la entidad municipal que le sirve de base y por lo tanto su identificación con ella».

La relación entre la Comarca y la Provincia es mucho más compleja, en la medida en que la convivencia de ambos niveles administrativos en el seno de la misma Comunidad Autónoma se hace difícilmente conciliable. La creación de Comarcas cuando exista el nivel provincial supone, aunque sea para cumplir fines distintos, la creación de un nuevo escalón administrativo, con lo que se corre el peligro de atentar contra el principio de eficacia de la Administración. Ante este riesgo, el autor se decanta porque la opción comarcalizadora vaya acompañada por la eliminación de determinadas Diputaciones Provinciales, con lo que se conseguiría la simplificación de niveles administrativos y, por lo tanto, se ganaría en eficacia. El problema se encuentra ahora en la constitucionalidad de esta segunda propuesta. No hay que olvidar que el TC ha colocado a la Provincia, de naturaleza accesoria, y al Municipio, ente local básico, al mismo nivel constitucional, lo cual supone que si las CC.AA. quieren reestructurar el espacio local, lo único que podrán hacer será «inflacionarlo con la introducción de nuevas entidades y es-

tructuras», por lo que «la aplicación de un mínimo principio de racionalidad, las llevará al retraimiento y no intervención en el mismo» (pág. 156). Es obvio que la situación actual produce unos efectos muy negativos para el ente supramunicipal, íntimamente ligado al ente autonómico, el cual, al contrario que el Estado, no va a poder proyectarse territorialmente en el ámbito local.

Una vez precisada la posición jurídica que el ente comarcal ocupa y cuál debería ocupar en el sistema local, el autor pasa a analizar la situación de la Comarca en el ámbito autonómico. A su estudio dedica el capítulo tercero y último de la primera parte del libro, titulado «Posición jurídica de la Comarca en el sistema autonómico. La Comarca y las Comunidades Autónomas». Mientras el Municipio y la Provincia son entes locales que tienen garantizada su autonomía a nivel constitucional, la Comarca como entidad local propia de alguna Comunidad Autónoma puede estar garantizada institucionalmente por el respectivo Estatuto de Autonomía. El rango inferior de la norma estatutaria frente a la constitucional supone, asimismo, que el rango de la garantía de la autonomía comarcal es inferior al de la autonomía local de los Municipios y Provincias. Esto significa que el desarrollo normativo que las CC.AA. realicen de la entidad comarcal deberá respetar, por un lado, la autonomía de las instituciones garantizadas constitucionalmente y, por otro, el contenido que el legislador ordinario estatal le haya atribuido. Todo esto pone de manifiesto que las posibilidades de desarrollo y configuración final de la institución comarcal dependen, en gran medida, del legislador ordinario.

Llegado a este punto, el autor se centra en el estudio del «Desarrollo normativo y caracterización jurídica de la institución comarcal», cuestión a la que, como ya hemos apuntado, dedica la segunda parte de su libro. De acuerdo con la sistemática seguida en la exposición de la primera parte de la obra, expondremos ahora el contenido de esta segunda. El primer capítulo aparece bajo la rúbrica «La legislación básica del Estado y la entidad comarcal». El marco legal básico que deberán respetar las

CC.AA. a la hora de llevar a cabo el desarrollo normativo de sus competencias en materia local se encuentra conformado principalmente por tres normas, de entre las que destaca la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante, LRBRL).

Pues bien, la LRBRL ocupa una posición privilegiada por la función constitucional de delimitación del concepto de autonomía local que se autoatribuye. Ahora bien, sólo se puede hacer valer esta posición de privilegio frente a aquellas leyes sectoriales que incidan negativamente sobre esa función constitucional. Además, esta norma no puede contradecir lo establecido en normas de nivel o rango superior como los EE.AA. En cuanto a su contenido, por una parte, debe constreñirse a la regulación de lo que sea necesario para garantizar la autonomía local y, por otra, no puede implicar la uniformidad de régimen para todas las entidades locales, sino que «debe permitir opciones político-organizativas diferenciadas» (pág. 193). Todo ello permite concluir que el legislador estatal no puede incidir en la regulación de la cuestión comarcal en la medida en que se trata de una cuestión de competencia exclusiva de las CC.AA. Lo contrario sería antiestatutario y, por lo tanto, anticonstitucional.

No obstante, el legislador estatal, con el fin último de reforzar y garantizar la autonomía de los Municipios y Provincias, entra en la regulación comarcal. De este modo, la LRBRL vulnera la posibilidad de configurar a este ente de forma innovadora tal y como se proyectaba en los EE.AA., ya que «tras la aprobación del marco legal básico, la comarca [...] no pasará de ser un mero experimento interesante, pero carente ya de potencialidad reestructuradora» (pág. 203).

Ante este panorama, las CC.AA. han adoptado una «elogiable» —afirma el autor— posición de prudencia frente al fenómeno comarcal. Esto se observa claramente tras la lectura del segundo capítulo de esta segunda parte, «El desarrollo autonómico de la Comarca». Aquí el autor aborda, partiendo del análisis previo de las leyes autonómicas de desarrollo, el estudio de la caracteriza-

ción jurídica de la Comarca. Se constata que el legislador autonómico ha adoptado una triple perspectiva: i) la Comarca como instrumento idóneo para realizar una reforma estructural del espacio organizativo interno de la Comunidad (Cataluña); ii) la Comarca como intervención funcional sobre el territorio sin una verdadera vocación transformadora; aquí se engloban un conjunto de CC.AA. (Asturias, Castilla y León, Aragón, Andalucía y Murcia) en donde la regulación del ente comarcal no supone, al contrario que en el supuesto anterior, su generalización a todo el territorio ni su configuración como un auténtico ente territorial; y iii) la Comarca como un espacio idóneo para la ordenación territorial y la planificación económica. Desde esta perspectiva, la Comarca es el punto de conexión entre el planeamiento territorial a nivel regional y el ámbito local. El autor sostiene que «la utilización del ámbito comarcal [...] como soporte idóneo de la planificación territorial de segunda es generalizada».

El capítulo concluye con una referencia al peculiar proceso de comarcalización de Galicia, donde se ha optado, al margen de las previsiones estatutarias, por el tercero de los modelos comarcales expuestos. La Comarca no es más que un espacio para el desarrollo de determinadas políticas y, al mismo tiempo, la demarcación geográfica sobre la que desarrollan su acción determinados órganos administrativos e instituciones públicas y privadas, entre las que destacan las Fundaciones para el Desarrollo de las Comarcas.

En el último capítulo del libro, bajo el título «Caracterización jurídica de la Comarca», el Profesor FERREIRA FERNÁNDEZ, tras haber analizado en los capítulos precedentes la regulación de la Comarca tanto a nivel constitucional y estatutario como a nivel de legislador ordinario, procede a cerrar su trabajo enumerando y definiendo los caracteres básicos de la entidad comarcal en el Derecho positivo español. En este sentido, desde el punto de vista de su naturaleza jurídica, la Comarca es: i) una entidad local basada en la agrupación de Municipios limítrofes; ii) un ente con personalidad jurídica plena y autonomía para

BIBLIOGRAFIA

la gestión de sus intereses; y iii) una agrupación de Municipios con unos intereses comunes que demandan una gestión propia.

Cierra el autor su libro con un breve pero sustancioso capítulo conclusivo en el que se pone de relieve la evidente necesidad de llevar a cabo una revisión no sólo de las normas estatutarias, sino también de los postulados constitucionales, con el fin de que las autonomías realicen una intervención eficaz en el ámbito local para acabar con la centralización del espacio local y la consiguiente conexión con el espacio regional.

Sólo nos resta decir que estamos ante un magnífico trabajo en el que se realiza de forma minuciosa y rigurosa un tratamiento global del espacio comarcal desde la perspectiva jurídica. El interés de este volumen reside fundamentalmente en el hecho de que es el primer estudio completo sobre la Comarca. Es un trabajo con vocación agotadora, en el sentido de que trata de abordar todos los problemas que desde una perspectiva jurídica plantea la cuestión comarcal. Por todo ello, este libro viene a cubrir una parcela del Derecho administrativo que, si bien había sido abordada en estudios parciales muy estimables, adolecía de un tratamiento global como el que nos ofrece el Profesor FERREIRA FERNÁNDEZ. No sólo se analiza pormenorizadamente toda la normativa existente a nivel estatal (CE, EE.AA., LRRL, etc.) y autonómico (normativa de desarrollo), sino que además se estudia de forma agotadora y en profundidad la Comarca desde un punto de vista dogmático. Esto implica que no hay ni una sola cuestión relativa a esta materia que, de forma injustificada, el autor deje sin analizar.

Para realizar su labor investigadora, el autor, además de utilizar la normativa vigente, ha echado mano de la jurisprudencia constitucional, así como de un abundante apoyo bibliográfico no sólo de la doctrina española, sino también de la extranjera. Ha de resaltarse la exquisita selección que el autor ha realizado de las obras alemanas. Asimismo, cabe destacar que en cada uno de los puntos en que se encuentra estructurado el trabajo, el autor no sólo ha llevado a cabo una valiosa descripción del esta-

do de la cuestión, sino que ha adoptado con sólidos argumentos una actitud crítica. Esto le ha llevado a apoyar unos principios teóricos y realidades fácticas frente a otros y, asimismo, a lanzar sus propias propuestas de solución a los numerosos problemas que esta cuestión plantea. Por todo ello, consideramos que se trata de un trabajo perfectamente elaborado y con un acabado impecable de obligada lectura para los estudiosos del Derecho Administrativo y del Derecho Público en general, y un punto de partida sumamente clarificador para aquellos que tengan la intención de abordar el estudio del complejo campo de la organización territorial y del espacio local en particular.

M.^a Antonia ARIAS MARTÍNEZ
Profesora Ayudante del
Arca de Derecho Administrativo
Universidad de
Santiago de Compostela

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*, Ed. Civitas, 1999, 108 págs.

Existen dos formas de abordar el estudio del Derecho. Una primera consiste en crear y construir conceptos y sistemas al margen del contenido de las normas, de toda axiología y juicios de valor; en analizar asépticamente al modo kelseniano el material normativo al margen del contexto en el que surge y de su finalidad. Pero también el Derecho puede y debe ser estudiado como instrumento de ordenación social en un determinado tiempo y lugar: si las normas dependen de las relaciones sociales que regulan, su estudio exige, como aseveraba TRIEPEL, incorporar consideraciones axiológicas e incluso políticas. Aunque Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA ha demostrado con creces su maestría en la dogmática jurídica, su último libro, *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*, es un estudio histórico, sociológico y político que apuesta deci-