

LAS COMARCAS EN CASTILLA Y LEÓN. LA COMARCA DE EL BIERZO

TOMÁS QUINTANA LÓPEZ

SUMARIO: — I. Introducción. — II. La organización comarcal: 1. El Pleno del Consejo Comarcal. 2. El Presidente. 3. La Comisión de Gobierno. 4. Órganos de carácter complementario. — III. Potestades y competencias. — IV. La hacienda comarcal. — V. Reflexiones finales.

I. INTRODUCCIÓN

El apoyo constitucional para la creación de comarcas en nuestro ordenamiento territorial es bien conocido; tanto el artículo 141.3 («Se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia»), como el artículo 152.3 («Mediante la agrupación de municipios limítrofes, los Estatutos podrán establecer circunscripciones territoriales propias que gozarán de plena personalidad jurídica), posibilitan la creación de agrupaciones municipales con una u otra denominación y régimen. De ellas, las comarcas han merecido en varias Comunidades Autónomas una específica referencia estatutaria con uno u otro tenor, como ha sido el caso de Castilla y León, cuyo Estatuto de Autonomía, en su artículo 19.3 dispone: «Por las correspondientes Leyes de las Cortes de Castilla y León, específicas para cada supuesto, se podrán reconocer comarcas, mediante la agrupación de municipios limítrofes, atendiendo al informe previo de los municipios afectados y a sus características geográficas, económicas, sociales e históricas, para la gestión en común de sus servicios o la colaboración en el ejercicio de sus competencias». A esta previsión le siguió, justo un año después de ser aprobado el Estatuto de Autonomía para Castilla y León, un Decreto de la Junta, de 24 de febrero de 1984, por el que fue creada una Comisión de Comarcalización, de la que no se conocen los resultados, lo cual puede explicarse por el inmediato cambio de signo político del Gobierno regional. Por otra parte, una vez aprobados los diecisiete Estatutos de Autonomía, cada uno, en su caso, con sus específicas habilitaciones para el establecimiento de comarcas, fue publicada la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, cuya especial posición ordinamental permitió al legislador estatal la disposición de algunos crite-

rios a seguir en los procesos comarcalizadores; estos criterios como es de sobra conocido se hallan recogidos en el artículo 42 de la Ley básica local.

Sin embargo, la creación de comarcas en Castilla y León, o el reconocimiento de éstas de que habla el artículo 19.3 del Estatuto de Autonomía, como se ha visto, se demoró en el tiempo y hay que esperar a la aprobación de la Ley 1/1991, de 14 de marzo, del Parlamento de Castilla y León, para que fuera creada y regulada la comarca de El Bierzo, única existente hasta el momento en esta Comunidad Autónoma.

En todo caso, aunque sea una convicción personal, también me parece oportuno señalar, que por el momento es poco probable que la aprobación de la Ley 1/1991, sea el inicio de un proceso de creación de comarcas en Castilla y León, pues si bien la de El Bierzo reúne las exigencias estatutarias o más bien éstas fueron establecidas pensando en la comarca natural de El Bierzo, difícilmente cualquier otra de las muchas existentes en Castilla y León tiene las características geográficas, sociales, económicas e históricas peculiares y diferentes de las comarcas naturales de su entorno, para que pueda ser creada o reconocida como entidad local comarca.

La comarca de El Bierzo fue creada por iniciativa del Gobierno castellano leonés, elevando al mundo jurídico un sentir que ha sido y es palpable en esta amplia zona del noroeste de la Comunidad Autónoma. Si atendemos a la exposición de motivos de la Ley 1/1991 de Castilla y León, las previsiones del artículo 42 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local fueron cumplidas mediante la solicitud de informe por parte de la Comunidad Autónoma, sin que se opusieran a la comarcalización la proporción de municipios exigida por el citado precepto de la Ley básica local. Satisfecha esa exigencia y la indiscutida concurrencia de las características geográficas, económicas, sociales e históricas en la comarca, el legislativo autonómico creó la comarca de El Bierzo, integrada por treinta y siete municipios, con una extensión de 3.000 kilómetros cuadrados y una población de 141.000 habitantes, aproximadamente. No obstante, definido su territorio por los términos municipales de los municipios integrantes, aquél es susceptible de modificación por la incorporación de algún municipio limítrofe que lo solicite, incorporación que habrá de ser decidida por el Pleno del Consejo Comarcal, una vez emitidos los preceptivos informes de la Junta de Castilla y León y de la Diputación Provincial de León, y con el voto favorable de las dos terceras partes de los corporativos asistentes a la sesión, siempre que representen la mayoría absoluta del número legal de miembros del Pleno del Consejo Co-

marcal (1). Aunque nada dispone la Ley 1/1991, de Castilla y León, la modificación territorial de la comarca de El Bierzo, también puede obedecer a la separación de algún municipio integrado, lo cual, sólo será posible mediante Ley autonómica que suponga una modificación de la citada Ley 1/1991 castellano leonesa, dado que en ella no se prevé un procedimiento de separación de municipios similar al estableciendo para la incorporación de municipios limítrofes.

II. LA ORGANIZACIÓN COMARCAL

El artículo 42.3 de la Ley básica local deja en manos de las Leyes territoriales, entre otras cosas, la determinación de los órganos de gobierno de las comarcas que se creen, lo cual entra dentro de las competencias autonómicas sobre régimen local. Pues bien, con el límite impuesto por el precepto que he citado, que establece que, en todo caso, los órganos de aquéllas serán representativos de los ayuntamientos que agrupen, la Ley de Castilla y León 1/91 dispone la existencia de unos órganos necesarios (el Consejo Comarcal en Pleno, el Presidente y la Comisión de Gobierno), y de otros de carácter complementario, cuya creación según el artículo 18 de esta Ley autonómica, corresponde al pleno del Consejo Comarcal, mediante acuerdo o bien mediante la aprobación del Reglamento Orgánico Comarcal en que así se prevea, lo cual es una manifestación de la potestad organizatoria de la entidad local.

El funcionamiento y el procedimiento para la adopción de acuerdos por los órganos comarcales obedece a las disposiciones generales, lo cual significa la aplicación de lo que constituye normativa básica, esto es, las previsiones de la legislación básica local y las que sean aplicables de las que contiene la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, todo ello sin perjuicio de la aplicación supletoria de la normativa estatal no básica a falta de las propias normas de organización y funcionamiento de que puede dotarse la entidad comarcal, sin que hasta el momento haya hecho uso de esta posibilidad.

1. *El Pleno del Consejo Comarcal*

Atendiendo a las previsiones legales básicas, el pleno del Consejo Comarcal es un órgano representativo de los ayuntamientos, integrado

(1) Además de lo señalado, el artículo 1 de la Ley 1/1991, de Castilla y León, exige el transcurso de cuatro años desde el funcionamiento de la comarca para que pueda proceder a la integración de algún otro municipio limítrofe.

por un número no determinado de miembros, aunque en la práctica el número de aquéllos, si no hay alteraciones importantes de población, será el mismo. En efecto, el legislador autonómico ha optado por conceder representación a los municipios integrados en la comarca en la siguiente forma: uno para los municipios cuyo número de residentes no excede de 5.000, tres para los municipios cuyo número de residentes se halle entre 5.001 y 50.000, y siete representantes o concejales por el municipio de Ponferrada. De esta forma, el número total de miembros integrantes del Consejo Comarcal sólo variará si lo hacen en más o en menos de 5.000 los residentes de los municipios comarcalizados.

El procedimiento para determinar los concejales que han de integrar el Consejo Comarcal es muy similar al previsto en la ley 5/1985, de Régimen Electoral General, para la provisión de las Diputaciones Provinciales, si bien la Ley castellano leonesa de 14 de marzo de 1991 toma cada uno de los municipios como base para la distribución de los puestos que corresponden a cada partido político, coalición, federación o agrupación electoral, para que, posteriormente, sean los concejales de las formaciones políticas que hayan obtenido puestos en el Consejo Comarcal quienes, de entre ellos y por separado, elijan a quienes hayan de ser proclamados miembros del Consejo Comarcal (2).

Las atribuciones que según el artículo 21.1 (3) de la Ley 1/1991

(2) La constitución del Pleno del Consejo Comarcal se realizará conforme a lo previsto en el artículo 15 de la Ley 1/1991, de 14 de marzo del Parlamento castellano leonés, previsiones que fueron desarrolladas por Decreto de la Junta de Consejeros de 20 de junio de 1991.

(3) Artículo 21.1 de la Ley de *Castilla y León de 14 de marzo de 1991*, dispone lo siguiente: «Corresponde al Pleno del Consejo Comarcal las siguientes atribuciones:

- a) Aceptar o denegar la incorporación de nuevos municipios a la Comarca; el acuerdo de incorporación exigirá, en todo caso, voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros del Consejo.
- b) El control y fiscalización de los órganos de gobierno.
- c) La aprobación del Reglamento Orgánico y de las Ordenanzas.
- d) Elegir al Presidente del Consejo y a la Comisión de Gobierno.
- e) Aceptar o denegar la transferencia y delegaciones hechas por otras Administraciones públicas.
- f) La aprobación de los Planes Comarcales.
- g) La determinación de los recursos propios de carácter tributario.
- h) La aprobación y modificación de los Presupuestos y la aprobación de las cuentas.
- i) La aprobación de la relación de puestos de trabajo, de las bases de las pruebas de la selección de personal y de las bases para la provisión de puestos de trabajo; la fijación de la cuantía de las retribuciones complementarias y del número y régimen del personal eventual, y la ratificación del despido del personal laboral.
- j) El ejercicio de acciones administrativas y judiciales.
- k) La aprobación de las formas de gestión de los servicios y de los expedientes económicos a que se refiere el artículo 86.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

corresponden al Pleno coinciden en buena medida con las que prevé el artículo 22.2 del texto básico local en favor del Pleno municipal. No obstante, además de aquéllas específicamente atribuidas a este órgano de la comarca de El Bierzo, el Pleno del Consejo Comarcal ha recibido también una especie de competencia residual, es decir, el ejercicio de todas aquellas atribuciones que la legislación asigna a esta comarca y, sin embargo, no hayan sido atribuidas a otros órganos de la misma.

2. El presidente

La elección de Presidente se realizará en la misma sesión constitutiva del Pleno del Consejo Comarcal y requerirá la mayoría absoluta de los miembros del Pleno. Tal como dispone el artículo 16.2 de la Ley 1/1991: «Si nadie alcanza dicha mayoría, se repetirá la elección entre los dos candidatos que mayor número de votos hayan obtenido, resultando elegido el candidato que obtenga la mayoría simple. En caso de empate se repetirá la votación y si el empate persistiera, se considerará elegido el candidato del partido, coalición, federación o agrupación de electores que hubieran obtenido mayor número de votos en la Comarca».

Las atribuciones del Presidente del Consejo Comarcal, previstas en el artículo 20.1 de la Ley de creación y regulación de la comarca de El Bierzo (4), prácticamente se corresponden con las que ostenta el Alcalde, salvo aquéllas que son específicas y peculiares de los municipios; además, aquél puede ejercer las atribuciones que le delegue el Pleno del Consejo Comarcal, para lo que no se prevé límite o restricción alguno, al menos expresamente, lo cual no deja de ser un contrasentido, ya que

(4) Textualmente este precepto dispone: «El Presidente ostenta las siguientes atribuciones:

- a) La dirección del gobierno y la administración.
- b) Representar al Consejo Comarcal.
- c) Convocar y presidir las sesiones del Pleno y las demás órganos colegiados.
- d) Nombrar y cesar libremente, de entre los miembros de la Comisión de Gobierno, a los Vicepresidentes cuyo número no puede ser superior a tres.
- e) Ejercer la jefatura superior del personal.
- f) Dirigir, inspeccionar e impulsar los servicios y obras comarcales.
- g) Supervisar las obras comarcales y los servicios de la Administración de la Comarca.
- h) Ejercitar acciones judiciales y administrativas en caso de urgencia.
- i) Ordenar la publicación de los acuerdos de los órganos colegiados que la exijan.
- j) Ejercer las facultades de contratación en los términos previstos en el artículo 21 de la Ley de Bases de Régimen Local.
- k) Aquellas otras que las leyes le atribuyan o le delegue el Pleno del Consejo Comarcal.»

por esa vía, el Pleno puede vaciarse de responsabilidades. No obstante, como una interpretación de ese tenor parece impracticable, habrá que entender que el Pleno no puede delegar en el Presidente el ejercicio de otras atribuciones que no sean de las que puede también delegar en la Comisión de Gobierno.

3. La Comisión de Gobierno

También previsto como órgano necesario por la Ley 1/1991 de Castilla y León, la Comisión de Gobierno está integrada por el Presidente y un número de miembros, pertenecientes al Pleno, no superior a un tercio del mismo, número cuya determinación corresponde al Pleno (5), así como su elección, para lo cual ha de tenerse en cuenta la representación que tienen los grupos políticos en el pleno.

La Comisión de Gobierno ostenta, como función propia, la asistencia al Presidente en el ejercicio de sus funciones. A ésta hay que añadir las atribuciones que tanto el Pleno como el Presidente le deleguen, delegación que sólo puede recaer sobre aquéllas que la propia Ley prevé (6). Con todo, hay que señalar que el artículo 22 b) de la Ley autonómica 1/1991, al referirse a las atribuciones de la Comisión de Gobierno,

l) La alteración de la calificación jurídica de los bienes de dominio público.

m) La enajenación del patrimonio.

n) El planteamiento de conflictos de competencia a otras Entidades locales y demás Administraciones públicas.

o) Ejercer las demás atribuciones que expresamente le asignan las leyes y aquellas que la legislación asigna a la Comarca y no atribuya a otros órganos comarcales».

(5) En sesión del Pleno del Consejo Comarcal de 24 de septiembre de 1991, se acordó que la Comisión de Gobierno estuviera constituida por diecisiete miembros y el Presidente.

(6) El Pleno podrá delegar en la Comisión de Gobierno el ejercicio de las siguientes atribuciones: la aprobación y modificación de los presupuestos y la aprobación de las cuentas. La aprobación de la relación de puestos de trabajo, de las bases de las pruebas para la selección del personal y de las bases para la provisión de puestos de trabajo; la fijación de la cuantía de las retribuciones complementarias de los funcionarios y del número y régimen del personal eventual; y la ratificación del despido del personal laboral. Por su parte, el Presidente podrá delegar en la Comisión de Gobierno el ejercicio de las siguientes atribuciones: la dirección del gobierno y de la administración comarcal; la representación del Consejo Comarcal; la jefatura superior del personal; la dirección, inspección e impulsión de los servicios y obras comarcales; el ejercicio de acciones judiciales y administrativas en caso de urgencia; ordenar la publicación de los acuerdos de los órganos colegiados que lo exijan; el ejercicio de las facultades de contratación en los términos previstos en el artículo 21 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local; sin perjuicio de otras atribuciones que sean de la competencia del Presidente y que éste delegue en la Comisión de Gobierno.

alude a las delegadas por otros órganos de la comarca, por lo que aquellos que se creen como complementarios también podrán delegar alguna de sus atribuciones, posibilidad también contemplada en la Ley básica local para las Comisiones de Gobierno de Provincias y Municipios.

4. Organos de carácter complementario

Aunque no como órgano necesario, el artículo 19 de la Ley 1/1991 habilita al pleno para el nombramiento de un gerente, para que se responsabilice de la gestión técnica y administración de la comarca; el nombramiento requiere el voto favorable de dos tercios del número de miembros que integran el pleno y tienen carácter de personal eventual. Otros órganos complementarios han sido creados por acuerdos plenarios, por lo que en la actualidad existen como tales algunas Comisiones informativas.

III. POTESTADES Y COMPETENCIAS

En el marco de las disponibilidades autonómicas, este legislador ha atribuido a la comarca de El Bierzo el conjunto de potestades y privilegios que el artículo 4.1 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local otorga a los Municipios, Provincias e Islas, es decir, a las Administraciones públicas locales de carácter territorial (artículo 3 de la Ley 1/1991, de Castilla y León).

El sistema de atribución de competencias a la comarca de El Bierzo previsto por la Ley 1/1991, del Parlamento castellano leonés, con sus peculiaridades, no es muy diferente del establecido para los municipios por la Ley básica local. En efecto, partiendo del dato de que la comarca de El Bierzo no es una entidad territorial, carente, por tanto, de un específico interés comarcal, entendido en sentido técnico, no se prevé en su favor un específico derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten al círculo de sus intereses; sin embargo, el artículo 4 cita un conjunto de materias sobre las que las distintas Leyes reguladoras podrán atribuir competencia a la comarca de El Bierzo (7); parece claro

(7) Textualmente este precepto dispone: «La Comarca de El Bierzo ejercerá las competencias que le atribuyan las leyes reguladoras de los distintos sectores de acción pública sobre las siguientes materias:

1. Ordenación del Territorio y Urbanismo.
2. Sanidad.
3. Servicios Sociales.
4. Salubridad pública y medio ambiente.
5. Cultura y Deporte.

que estas Leyes han de ser autonómicas, no estatales, dado que la comarca es una creación de la Comunidad Autónoma. En definitiva, el cuadro competencial de esta comarca no está cerrado y es de suponer que el proceso legislativo autonómico vaya progresivamente perfilando el cúmulo de competencias de este ente local. De ello me ocuparé más adelante.

No obstante, la propia Ley del Parlamento territorial no sólo prevé esa atribución competencial diferida, sino que por sí misma posibilita la gestión comarcal de algunas competencias, gestión que, al margen de los condicionamientos presupuestarios, deja a la voluntad del ente comarcal su realización. Esto ocurre en cuatro supuestos: la realización de obras y prestación de servicios de interés comarcal, con las obras y servicios complementarios de los municipios, con las obras y servicios de competencia municipal cuando su realización o prestación resulte imposible o muy difícil para el municipio o razones de economía o eficacia así lo aconsejen y, por último, la previsión contenida en el artículo 8.2 de la Ley 1/1991 de Castilla y León, que habilita a la comarca de El Bierzo para garantizar, si no lo hiciera la Diputación Provincial y, con carácter subsidiario, el ejercicio en las Corporaciones locales de las funciones públicas de secretaría, control y fiscalización reservados a los funcionarios con habilitación nacional.

En mi criterio, cada uno de esos supuestos plantea cuestiones diferentes. Así, la realización de obras y prestación de servicios de interés comarcal conecta con la propia esencia de la comarca, cuya creación está vinculada por el propio artículo 42.1 del texto básico local a la agrupación de municipios que por sus características determinen intereses comunes que precisen de una gestión propia o demanden la gestión de servicios en el propio ámbito comarcal. La realización de obras y prestación de servicios complementarios de los municipios puede plantear algún tipo de problemas con los propios municipios, sobre todo cuando no quieran desentenderse de esas responsabilidades, es decir, cuando pretendan realizar las obras o prestar los servicios complementarios por sí mismos. El tercer supuesto a que me he referido; esto es, la realización de obras o prestación de servicios por la comarca de El Bierzo, cuando resulte imposible o muy difícil para el municipio por razones de economía o eficacia, también precisa de alguna reflexión; pa-

6. Turismo y tradiciones populares.
7. Artesanía.
8. Agricultura, ganadería y montes.
9. Minería.
10. Ferias y mercados comarcales.
11. Energía y promoción industrial.

rece evidente que los servicios a que se refiere este supuesto no son los complementarios, expresamente citados en el apartado anterior del artículo 5.1, por lo que serán aquellos que los municipios deben prestar por sí o asociados, es decir, los servicios relacionados por el artículo 26.1 de la Ley básica local; esta interpretación está avalada además por la posición que atribuye el artículo 26.2 de este mismo texto a la Comunidad Autónoma, al habilitarla para dispensar a los municipios de la prestación de los llamados servicios mínimos cuando resulte imposible o muy difícil el establecimiento o prestación de los mismos; en definitiva, si la Comunidad Autónoma puede dispensar a los municipios de la prestación de los servicios mínimos cuando se dan determinadas circunstancias, la Comunidad Autónoma de Castilla y León, mediante Ley de su Parlamento ha habilitado a la comarca de El Bierzo para prestar esos servicios cuando se producen esas mismas circunstancias.

Por último, también está necesitada de alguna consideración, la atribución a la comarca de El Bierzo de la posibilidad de garantizar el ejercicio de funciones públicas de secretaría, de control, y fiscalización en las Corporaciones locales cuando la Diputación Provincial de León no lo hiciera; se trata, pues, del ejercicio de una atribución de forma subsidiaria, dado que, según el artículo 26.3 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, esta garantía entra dentro de las responsabilidades provinciales; con todo, aunque considero legítima la previsión legal que otorga esta competencia a la comarca de El Bierzo, sin embargo, se puede aventurar que el ejercicio de la misma por la comarca puede dar lugar a conflictos con la Diputación Provincial de León, pues, en definitiva, una y otra corporación pueden tener una idea distinta del alcance de su función garantista.

Pero si las anteriores son competencias que la comarca de El Bierzo ostenta como titular y puede gestionar directamente en unos casos y de forma subsidiaria en otros, este ente local complejo también puede recibir la titularidad o el ejercicio de responsabilidades cuya competencia inicial corresponde a otra Administración pública. Efectivamente, la Ley 1/1991, tantas veces citada, abre la posibilidad a la transferencia o, en su caso, la delegación de competencias de la Comunidad Autónoma de Castilla y León y de la Diputación Provincial de León en favor de la comarca de El Bierzo; incluso, los propios municipios agrupados en la comarca podrán delegar las competencias que tuvieran atribuidas, con los límites impuestos por la legislación de régimen local. En todo caso, es a la Comunidad Autónoma a la que corresponde atribuir mediante transferencias o delegaciones las competencias que considere oportuno sobre las materias a que se refiere el artículo 4 de la Ley comarcal.

Esa posibilidad la inicia el artículo 6 de la Ley territorial 1/1991, al disponer que «La titularidad o el ejercicio de competencias de la Co-

munidad Autónoma, podrán ser objeto de transferencias o delegación a favor de la comarca de El Bierzo en los términos previstos en la Ley 6/1986, de 6 de junio, reguladora de las relaciones entre la Comunidad de Castilla y León y las Entidades locales». Aquella previsión, pues, nos remite a un cuerpo normativo concreto, la Ley castellano leonesa 6/1986, en la que se regula la transferencia o delegación de competencias autonómicas a las Diputaciones Provinciales y a los Municipios de más de 20.000 habitantes, a los que ahora se une la transferencia o delegación a favor de la comarca de El Bierzo. La transferencia de titularidad y el traspaso del ejercicio, que suponen la transferencia y la delegación de competencias, deben materializarse en una Ley o en un Decreto, en función de uno u otro supuesto, Ley o Decreto que deben ser propuestas por una comisión integrada por representantes de la Comunidad Autónoma y de la Entidad comarcal de El Bierzo, para su tramitación como Proyecto de Ley, en un caso, o para su aprobación como Decreto, en otro (8).

Según avancé anteriormente, la Ley 1/1991, de Castilla y León, prevé también la posibilidad de que la Diputación Provincial de León transfiera o delegue en la comarca de El Bierzo la titularidad o el ejercicio de dos materias: la gestión del Plan Provincial de Obras y Servicios dentro del ámbito comarcal, y la asistencia y cooperación técnica, jurídica y económica de los municipios. En este caso la previsión autonómica no puede ir más lejos; el respeto a la autonomía de la Diputación Provincial de León y de la propia comarca de El Bierzo impiden al Parlamento castellano leonés obligar a la Diputación a transferir o delegar, y a la propia comarca a aceptar una u otra; es por ello por lo que el propio artículo 9.2 de la Ley 1/1991, dispone que: «Corresponde al Pleno de la Diputación Provincial la adopción de los acuerdos por los que se haga efectiva la transferencia o delegación que, en todo caso, requerirá el previo acuerdo favorable de Consejo Comarcal El Bierzo». Entiendo que esta fórmula es respetuosa con los principios de nuestro Derecho Local, incluso, desde otra perspectiva tampoco es objetable el límite que de la propia Ley se deriva para las transferencias o delegaciones provinciales en la comarca de El Bierzo, pues no se debe olvidar que este Ente local es una creación autonómica y, por tanto, la capacidad para acordar con la Diputación Provincial de León la asunción de otras competencias distintas a las que expresamente posibilita el artículo 9.1 de la Ley 1/1991, es inexistente.

Por último, como antes también adelanté, los municipios agrupados

(8) Tal como se deriva de lo dispuesto por los artículos 6, 12 y 18 de la Ley 6/1986, de 6 de junio de Castilla y León, Ley a la que se remite el Artículo 6 de la Ley 1/1991, tantas veces citada.

en la comarca de El Bierzo, pueden delegar en ésta las competencias de que aquéllos son titulares. Pues bien, en relación con esta posibilidad, el legislador autonómico ha considerado oportuno recordar la existencia de límites a esas operaciones de delegación, límites que, como se recordará, vienen impuestos por la propia Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local en su artículo 42.4, al establecer que: «La creación de Comarcas no podrá suponer la pérdida por los Municipios de la competencia para prestar los servicios enumerados en el artículo 26, ni privar a los mismos de toda intervención en cada una de las materias enumeradas en el apartado 2 del artículo 25». La previsión es una muestra de la garantía institucional que protege a los municipios, incluso frente a sus propios acuerdos.

Hasta el momento, el proceso de transferencias y delegaciones por las distintas Administraciones públicas a la comarca de El Bierzo —lo que, en definitiva, ha de suponer el funcionamiento real de la Entidad— prácticamente no se ha iniciado. Hace ya algún tiempo ha sido aprobado un Decreto, de 23 de diciembre de 1992, por parte de la Junta de Castilla y León, por el que se creó y reguló una comisión de colaboración entre la Comunidad Autónoma, la Diputación Provincial de León y la comarca de El Bierzo, comisión a la que el artículo 1.2 del Decreto que acabo de citar, atribuye las funciones de asesoramiento o informe sobre las materias que interesen a las Entidades locales en ella representadas, es decir, tanto a la Diputación como a la comarca —incluso a los municipios representados en ellas—, y que se sometan a su consideración. Entiendo que esta comisión puede ser un instrumento de discusión y estudio, para y entre las Administraciones implicadas, de las materias o competencias que pueden ser transferidas o delegadas a la comarca de El Bierzo, para que a través de los cauces previstos y señalados anteriormente la transferencia o delegación pueda ser realizada. Es decir, el estudio y los informes que esta comisión ha de evacuar han de servir de base para sustentar las propuestas de transferencia o delegación de competencias autonómicas —para lo que ya quedó señalado el protagonismo de las llamadas Comisiones de Cooperación y los instrumentos normativos adecuados para ellos—, así como los acuerdos entre la Diputación Provincial de León y la comarca, con el objeto de transferir o delegar competencias de la primera en la segunda.

IV. LA HACIENDA COMARCAL

La Ley de Haciendas locales, de 28 de diciembre de 1988, remite a las normas de creación de las Entidades supramunicipales la determinación de sus recursos. Consecuentemente con ello, la Ley de creación

de la comarca de El Bierzo, en su artículo 26.1, dispone que la hacienda de este ente supramunicipal esté integrada por los siguientes recursos: ingresos procedentes de su patrimonio y demás de Derecho privado, tasas y precios públicos por la prestación de servicios o la prestación de actividades de su competencia, contribuciones especiales, subvenciones y demás ingresos de Derecho público, los procedentes de operaciones de crédito, el producto de multas y sanciones, además de las aportaciones de otras Administraciones públicas. Atendiendo a lo establecido en el artículo 136 de la Ley de Haciendas Locales, la Ley autonómica de creación no incluye entre los recursos de la comarca de El Bierzo ni los ingresos derivados de impuestos y recargos ni la participación en tributos del Estado, conceptos vedados para las entidades comarcales.

En lo relativo a las aportaciones procedentes de otras Administraciones públicas, la propia Ley creadora de la comarca, en su artículo 27, remite al Pleno del Consejo Comarcal el establecimiento de los criterios conforme a los que los municipios integrantes deben realizar aquéllas, aportaciones que se habrán de revisar anualmente, atendiendo siempre al número de habitantes y al aprovechamiento por los municipios de los servicios que la comarca preste, sin perjuicio de que también pueda ser tenido en cuenta el nivel de renta y la riqueza de los municipios. Parece claro que la amplitud de criterios permite variadas soluciones.

También está previsto en la Ley 1/1991, de Castilla y León, la canalización hacia la realización de obras o prestación de servicios comarcales de un montante de la parte territorializada del Fondo de Compensación Local que corresponde a la Diputación Provincial de León, previsión que puede mermar la influencia de esta Diputación sobre los municipios comarcalizados.

V. REFLEXIONES FINALES

Han pasado casi tres años desde que fue aprobada la ley de creación y regulación de la comarca de El Bierzo. A los pocos meses de su creación, inmediatamente después de las elecciones municipales y una vez proclamados los consejeros electos, fue constituido el Pleno del Consejo Comarcal de Bierzo, en sesión de 11 de julio de 1991. Desde entonces hasta hoy, un repaso de las actas de las sesiones celebradas nos revela una actividad muy reducida, casi nula. Si exceptuamos la constitución de la Comisión de Gobierno y de algunas Comisiones Informativas, la creación de algunas plazas a cubrir por funcionarios y laborales y la aprobación de retribuciones e indemnizaciones por asisten-

cias y desplazamientos de los consejeros, pocos acuerdos más han sido adoptados; destacan la contratación de un logotipo para la comarca, la adquisición de un diaporama de carácter divulgativo y la petición de un informe a un Académico de la lengua berciano para que resolviera una duda, a saber: la comarca debe denominarse «del Bierzo» o «de El Bierzo»?

Sin embargo, recientemente las cosas pueden estar empezando a cambiar; en efecto, el Pleno del Consejo Comarcal, el día 30 de septiembre de 1993, aprobó por unanimidad un documento sobre el marco competencial y funcional de la comarca de El Bierzo y su remisión a la Junta de Castilla y León. En él se enuncian y se especifican las actividades susceptibles de transferencia o delegación (9). Con todo, el proceso no ha hecho más que empezar; a ese documento, según se deduce del propio debate del órgano colegiado que lo aprobó, debe seguir otro que verse sobre las competencias que quieran solicitarse de la Diputación Provincial, para, a continuación, se abra el debate (asesoramiento o informe) en la comisión de colaboración entre la Comunidad Autónoma, la Diputación Provincial y la comarca de El Bierzo. A partir de las conclusiones surgidas de esa comisión, otra realizará las propuestas dirigidas a servir de soporte a los Proyectos de Ley o de Decreto o, en su caso, a los acuerdos entre la Diputación y la comarca.

Hay que advertir, sin embargo, que todo este complejo proceso depende de la voluntad política de los actuales titulares de las competencias transferibles o delegables, es decir, de la Junta de Castilla y León y de la Diputación Provincial de León, por lo que, en definitiva, de ellas depende que se haga o no realidad la comarca de El Bierzo. No obstante, realizada esta advertencia —por lo demás obvia—, el interrogante que nos debemos plantear es si la comarcalización de El Bierzo puede contribuir a una mejor prestación de los servicios públicos que demandan los ciudadanos o, más ampliamente, a la solución de los problemas que padece esta comarca natural; y es ahí donde uno es escéptico, y lo soy porque la experiencia me hace desconfiar de soluciones

(9) Autoorganización, Administración local.
Ferias y mercados comarcales, ferias interiores.
Agricultura, ganadería y montes, reforma y desarrollo agrario.
Turismo y tradiciones populares, turismo.
Servicios sociales y asistencia social.
Artesanía.
Cultura y deporte.
Salubridad pública y medio ambiente, abastecimientos, saneamientos y defensa de márgenes de ríos.
Ordenación del territorio, urbanismo, carreteras y vivienda.
Minería.

taumatúrgicas atribuibles a las Administraciones públicas recién creadas o por crear.

Tampoco quiero que estas reflexiones sean tomadas como un mal agüero, es más, quisiera equivocarme, pero la realidad nos muestra un Bierzo con muchas carencias —incluso algunas desbordan la gestión comarcal por amplia y ambiciosa que se pretenda—, en el que hay treinta y seis municipios, y vienen operando seis mancomunidades, la Diputación Provincial de León, por no contar a la Comunidad Autónoma y al propio Estado; sin embargo, se ha creído oportuno crear otra Administración pública más. El tiempo, una vez más, nos proporcionará los datos para juzgar sobre esta decisión; pero, en todo caso, ese juicio no podrá realizarse sin un funcionamiento real de la institución, lo que dependerá no sólo de los órganos de gestión de la entidad, sino de la Comunidad Autónoma de Castilla y León y de la Diputación Provincial de León, llamadas ambas a poner en manos de la comarca de El Bierzo la gestión de las competencias transferibles y delegables.