

LA LEY ELECTORAL COMO INSTRUMENTO DE ARTICULACION INSTITUCIONAL: LA ESTRUCTURA ORGANICA Y EL PROCEDIMIENTO ELECTORAL DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES

POR

ANGEL SÁNCHEZ BLANCO

Profesor titular de Derecho Administrativo

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. ESTRUCTURA ORGÁNICA Y PROCEDIMIENTO ELECTORAL PREVISTO PARA LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES POR EL CAPÍTULO III DEL TÍTULO V DE LA LEY ORGÁNICA 5/1985, DE 19 DE JUNIO, DE RÉGIMEN ELECTORAL GENERAL: 1. *Criterios organizativos y de procedimiento previstos por la Ley Electoral para las Diputaciones Provinciales.* 2. *Aspectos críticos vinculados a la estructura orgánica y al procedimiento electivo previsto por la Ley Electoral para las Diputaciones Provinciales:* A) El esquema orgánico y procedimental está orientado por criterios de mecánico uniformismo. B) Los criterios orgánicos y procedimentales utilizados están desconectados de referencias sociales y territoriales. C) La estructura orgánica y procedimental prevista implica un serio perjuicio para la coherencia orgánica y operativa de la Administración Local.—III. LA ALTERNATIVA DE LOS RÉGIMENES ESPECIALES AUTONÓMICOS.

I. INTRODUCCIÓN

El tránsito institucional que la Constitución española de 1978 propicia y su progresiva asimilación sociopolítica permiten apreciar la ralentización en opciones de política legislativa que, por referencia a su ilustración doctrinal y al nivel de vivencias sociopolíticas, hacen estimar que las cotas alcanzadas podían ser más elevadas. Una muestra de este fenómeno se encuentra en la regulación que la Ley Orgánica 5/1985, de Régimen Electoral General, establece en la composición de las Diputaciones Provinciales y en el sistema de designación de sus diputados. El procedimiento electoral previsto en el Capítulo III del Título V (arts. 204-209) para la elección de los diputados provinciales, y muy en particular el rígido y desfasado esquema orgánico establecido en el artículo 204, repercute, de modo negativo, en la necesaria regeneración de las maltratadas estructuras locales y, de modo inducido, compromete la coherencia y virtualidad orgánica y operativa del conjunto de la estructura estatal, conforme a la gráfica descripción que del Estado realiza el artículo 137 de nuestra Constitución.

La problemática implicada en los expresados preceptos de la nueva Ley Electoral no es minusvalorada por la circunstancia de que estos preceptos sean transcripción fiel de la Ley de Elecciones Locales de 17 de julio de 1978, modificada por Ley 2 de marzo de 1983, y cuya reforma mereció el beneplácito del Tribunal Constitucional, en Sentencia núm. 38/1983, de 16 de mayo; muy al contrario, estos datos alarman en cuanto permiten apreciar una reproducción de criterios que dejan sin resolver los problemas del heterogéneo magma de entes locales y —lo que es más grave— comprometen seriamente la estructura y efectiva articulación del Estado social y democrático de derecho, al que aspira y obliga el primordial artículo 1.1 de nuestro texto constitucional, y ello por la simple razón de que, si los entes locales, en calidad de sustrato social, político y administrativo del Estado, carecen de los requisitos imprescindibles para su articulación, ese Estado será sólo formal de derecho y estará privado de legitimación social y democrática, a salvo de esporádicos contrastes plebiscitarios.

Las reflexiones que siguen, particularizadas en el sistema electoral previsto para las Diputaciones Provinciales, no pueden olvidar el dato previo del sistema electoral municipal, regulado por el Título III de la Ley 5/1985, artículos 176-200, objeto ya de certera ponderación crítica. Las disfunciones que presenta el actual sistema de elecciones municipales constituyen los datos críticos previos (1) de nuestro estudio, insoslayables por efecto de la interrelación electoral Ayuntamientos-Diputaciones y, en unión con el análisis de sus causas (2), justifican eludir su tratamiento, sin que pueda mediar la circunstancia de que estas valoraciones críticas sean anteriores a la Ley Electoral, objeción que es neutralizada como consecuencia

(1) Las objeciones imputadas al sistema electoral municipal se sintetizan en los siguientes aspectos: impiden en la práctica que los Ayuntamientos expresen la procedencia locacional de los candidatos; implica la primacía para los primeros de las listas, con marginación de cualificadas minorías arraigadas en sectores característicos de la población; mantiene los desequilibrios en el ámbito rural con consolidación de las sedes capitales y mantenimiento de los desequilibrios en las áreas urbanas, al no reflejar el sistema proporcional la estratificación social existente. Vid. L. MORELL OCAÑA, *La Administración Local*, Edit. Tecnos, Madrid, 1984, págs. 122-123.

(2) En la identificación entre distritos electorales y términos municipales; en la consideración unitaria del término municipal, en unión de la exigencia de un porcentaje mínimo de votos para poder tener opción a designación de concejales, y en la debilidad de los canales asociativos, que reconducen a los partidos políticos la exclusiva de mediación representativa, particulariza el profesor MORELL las raíces del criticado sistema electoral municipal. Vid., *ob. cit.*, págs. 123-125.

de la referida asimilación por la Ley Electoral de 1985 del texto de la Ley de Elecciones Locales de 1978, modificado por la Ley de 1983.

II. ESTRUCTURA ORGÁNICA Y PROCEDIMIENTO ELECTORAL PREVISTOS PARA LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES POR EL CAPÍTULO III DEL TÍTULO V DE LA LEY ORGÁNICA 5/1985, DE 19 DE JUNIO, DEL RÉGIMEN ELECTORAL GENERAL

El epígrafe que aporta título al Capítulo III del Título V de la Ley Electoral, con la denominación «Procedimiento Electoral», falsea el efectivo contenido del Capítulo, cuyo primer precepto (art. 204) particulariza la estructura organizativa de las Diputaciones, al especificar el número de diputados que corresponden a cada Diputación Provincial, en función del número de residentes de cada provincia. Conforme al contenido del precepto citado no sólo hay regulación de un procedimiento, sino la determinación de la estructura básica de las Diputaciones Provinciales, la regulación uniforme y precisa de su estructura orgánica. Esta circunstancia, en coexistencia con la tan próxima tramitación parlamentaria y promulgación legislativa de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, Ley 7/1985, de 2 de abril, obliga a expresar el juicio negativo que merece el dato de que la estructura orgánica de un ente local se sustraiga a su texto legal básico y se extrapole a la Ley Electoral General, con la ruptura de sistemática que implica privar al texto legal regulador de las bases de régimen local de la consideración de la composición organizativa de los entes que regula.

1. *Criterios organizativos y de procedimiento previstos por la Ley Electoral para las Diputaciones Provinciales*

Los criterios organizativos y de procedimiento que la Ley Electoral impone a las Diputaciones Provinciales admiten ser sintetizados en los siguientes puntos:

- Generaliza la estructura orgánica de las Diputaciones Provinciales.
- Vincula la estructura orgánica al número de residentes en cada provincia.

- Conecta la figura de los diputados provinciales y del área territorial que cada diputado representa a la categoría conceptual de partido judicial.
- Vincula la condición de diputado provincial a la previa condición de concejal, al tiempo que limita los *status* de elector y elegible a los concejales dependientes de los respectivos partidos políticos, coaliciones, federaciones o agrupaciones de electores, con referencia en el partido judicial que, en cada caso, corresponda.
- Atribuye a las Juntas Electorales Provinciales la competencia para distribuir los puestos de diputados provinciales, mediante elección de segundo grado y proporcionalidad corregida por el principio de atribuir, al menos, un diputado a cada partido judicial, con el límite de que ningún partido judicial pueda acumular más de 3/5 del número total de diputados provinciales.

La valoración de este esquema carece de referencias parlamentarias. La problemática de la Ley Electoral, en su discusión en las dos Cámaras, ha estado polarizada por los aspectos técnico-políticos de la elección del Congreso y del Senado y, en consecuencia, las implicaciones electorales de la Administración Local, y en particular de las Diputaciones Provinciales, no han suscitado, en los distintos grupos parlamentarios, opciones alternativas que pudieran modificar los criterios incorporados por el Proyecto de Ley (3). Como posible explicación de esta inhibición parlamentaria, puede ser admitido el motivo del reducido espacio temporal que media entre la Ley de

(3) El Proyecto de Ley de Régimen Electoral General («Boletín Oficial de Cortes», serie A, núm. 120, I, de 15 de octubre de 1984) es sólo objeto, en trámite parlamentario ante el Congreso y en los preceptos en comentario de su Título V, Capítulo III, de las enmiendas presentadas por el Grupo Parlamentario Popular y el Grupo Parlamentario Mixto (Sr. Carrillo), que limitan su incidencia en el proyecto a la modificación del reparto de los puestos de diputados provinciales entre los partidos judiciales. Criterio que la ponencia no comparte y que, con la excepción de modificaciones sistemáticas carentes de significado, conservan el proyecto sin alteración (vid. informe de la ponencia, «BOC», serie A, núm. 120, I, 4, de 21 de marzo de 1985, págs. 1816-1831, y «BOC», Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, núm. 199, de 18 de abril de 1985, págs. 9112-9185). En trámite ante el Senado, los preceptos que estamos considerando son sólo objeto de enmiendas del Grupo Parlamentario Mixto, y como aportación se limitan a tratar de incorporar la idea de que cada provincia constituye un solo distrito electoral y a permitir la integración de las agrupaciones de electores a nivel provincial, criterios no admitidos por la ponencia y que no son objeto de consideración, ni de comisión ni en pleno («BOC», Senado, serie III, núm. 244, b), enmiendas, págs. 84-85, y «BOC», Senado, serie III, núm. 244, b), informe de la ponencia, pág. 149).

Reforma de 1983 y la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley Electoral, con un corto período temporal de dos años, en el que los únicos y muy limitados criterios controvertidos en la discusión parlamentaria de 1983 fueron objeto de posterior pronunciamiento en la precitada Sentencia del Tribunal Constitucional.

Estas circunstancias no excusan el pobre trámite parlamentario, si se considera el cambio cualitativo consolidado en los dos años que median entre la tramitación de ambos textos legales, por efecto de la consolidación de los ayuntamientos democráticos, cuando ha transcurrido ya la mitad de su segundo mandato y concurre el cierre y práctica consolidación de las nuevas instituciones autonómicas. Circunstancias que han propiciado momentos, en ocasiones conflictivos, como los implicados en las relaciones Comunidades Autónomas-Diputaciones Provinciales, en particular, como consecuencia de los aspectos económico-financieros conexos a esas relaciones, sin olvidar los proyectos, no exentos de conflictividad, relativos a la nueva estructura organizativa territorial de las Comunidades Autónomas y la misma dinámica asociativa de los municipios, con la paralela incidencia que ambos aspectos tienen sobre la estructura periférica de la Administración Central y, en particular, sobre el diseño de la propia estructura provincial.

Sin perjuicio de volver sobre los temas apuntados, la valoración del diseño realizado para las Diputaciones Provinciales por la Ley Electoral tiene los puntos de referencia críticos que pasamos a considerar.

2. *Aspectos críticos vinculados a la estructura orgánica y al procedimiento electivo previsto por la Ley Electoral para las Diputaciones Provinciales*

A) *El esquema orgánico y procedimental establecido está orientado por criterios de mecánico uniformismo*

El párrafo 1.º del artículo 204 de la Ley Electoral ilustra, con grafismo, sobre la alarmante simplicidad de una correlación entre número de residentes y número de diputados, complementado por la inexpresiva consideración aritmética de una serie de factores: población, número de partidos judiciales, referencias en máximos y mínimos, reparto por partidos judiciales de los diputados, elección

por los distintos grupos de concejales, que incorporan los preceptos posteriores (arts. 205-208).

Pasa inadvertido a este esquema que la heterogeneidad socio-territorial y el consecuente pluralismo son valores que nuestra Constitución explicita con acierto y rigor en sus dos primeros preceptos (4) y que, con dificultad, el poco imaginativo uniformismo en el diseño de instituciones, del que hace puntual gala la Ley Electoral, puede ser coherente con unas estructuras socioterritoriales y económicas muy diversificadas en su configuración y muy distintas y distantes entre sí en sus puntos de referencia estructurales y, por efecto inducido, en las puntuales soluciones organizativas (5) que, de modo inevitable, requieren los precisos problemas que afectan a cada conjunto socioterritorial. La metodología social no permite olvidar que los aspectos cuantitativos, y en particular cuando sólo presentan la pobre expresión de lo aritmético, deben traducir aspectos cualitativos, y este aspecto es precisamente el que pasa inadvertido a la Ley Electoral y al esquema relativo a las Diputaciones Provinciales que este texto legal incorpora.

B) *Los criterios orgánicos y procedimentales utilizados están desconectados de referencias sociales y territoriales*

La objeción crítica se justifica con sólo aportar el dato de que la referencia electoral para la designación de los diputados es el partido judicial. Como su propia denominación indica, el partido judicial es la división territorial base del Poder Judicial, el único de los tres poderes clásicos del Estado que la Constitución Española califica, de modo específico y en su Título VI, como poder, circunstancia que resalta las connotaciones peculiares de la organización judicial y que obliga a interrogar sobre la causa de la relegación

(4) Por su especial incidencia en esta problemática, es obligada la remisión al encuadre teórico y hermenéutico de G. PECES-BARBA, *Los Valores Superiores*, Madrid, 1984.

(5) Con referencia en recientes aportaciones relativas a la Administración Local, han incidido en el tema de la diversidad socioterritorial y en la necesidad de fórmulas organizativas diferenciadas: L. MORELL OCAÑA, *La Administración Local*, cit., pág. 27; E. ARGULLOL MURGADAS, «Les opcions d'organització territorial», en *La Comarca como ente territorial*, Generalidad de Cataluña, Barcelona, 1984, págs. 68-70; S. MUÑOZ MACHADO, «Las comarcas y las provincias», en *La Comarca como ente territorial*, cit., pág. 45, y L. MARTÍN REBOLLO, *La Administración Local en España: un presente para el futuro*, Instituto de Estudios Económicos, vol. II, Madrid, 1984, pág. 272.

de las más específicas divisiones territoriales administrativas, locales o no, pero situadas en el peculiar ámbito administrativo, distinto del legislativo y del judicial. De modo complementario, no es ocioso recordar que los entes municipales han desarrollado estructuras asociativas propias, unas con raíz histórica y proyección general en sus fines, como las comarcas o sus distintos equivalentes terminológicos (6), y otros de funcionalidad sectorial y más reciente configuración, como las mancomunidades (7), figuras asociativas que, a pesar de su específica funcionalidad local, son desconsideradas por efecto de la extrapolación de la técnica de elección de los diputados representantes de las distintas áreas territoriales de la provincia a la extemporánea figura del partido judicial, circunstancia que recuerda la peculiar mezcla de conceptos, típica del régimen de unidad de poder y coordinación de funciones que, con la referencia constitucional de 1978, hay que entender felizmente desactualizada.

Abunda en lo expuesto el tenor del propio artículo 141 de la Constitución, al vincular el concepto de provincia, en calidad de entidad local, con la idea de «agrupación de municipios», referencia de obligado cuño asociativo, en atención al previo reconocimiento de la autonomía municipal y sin perjuicio de la modulación que la legislación del Estado pueda introducir en estas estructuras asociativas, como consecuencia de su conceptualización como Administraciones Públicas, situación que, según apreciaremos, resuelve con mesurado equilibrio la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local.

El anterior argumento neutraliza la posible alegación de la tradicional conexión de los órganos electorales con el ámbito judicial y deja sin justificar la consecuente neutralización de la dinámica

(6) Al respecto, y en calidad de más actualizada referencia relativa a la comarca, tienen notable interés las aportaciones que incorpora el citado volumen, *La Comarca como ente territorial*.

(7) El calificar las mancomunidades como fenómeno asociativo municipal reciente no excluye muestras históricas con pervivencia en la actualidad, y en algunos casos brillante pervivencia. Las comunidades de villa y tierra, vinculadas a la repoblación durante la Reconquista, son muestras de esa conexión historia-realidad, con proyección sobre lo que, con perspectiva histórico-geográfica, se califica como la Extremadura castellana: provincias de Avila, Segovia y Soria, con proyección sobre ámbitos territoriales colindantes con las provincias citadas y pertenecientes a las provincias de Valladolid, Salamanca, Cáceres, Toledo, Cuenca y Madrid. Sobre el tema, las Primeras Jornadas sobre «Comunidades de Villa y Tierra» (Segovia, 1985), organizadas por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial de la Junta de Castilla y León, con ponencia-doctrinal de los profesores VALDEÓN BARQUE y GARCÍA SANZ: «Las Comunidades Castellanas: Origen y desarrollo. Evolución en el ámbito económico y patrimonial», y ponencia institucional: «Las Comunidades de Villa y Tierra como entes asociativos. Estudio de sus normas estatutarias y reglamentarias. Criterios de actualización», edición mimeografiada, Segovia, 1985.

de la «agrupación de municipios» que la Constitución reconoce. El carácter mixto de los órganos electorales que particulariza la Ley, en el Capítulo III del Título I (arts. 9-11), con integración de magistrados-jueces y profesores de Derecho-licenciados en Derecho, es ilustrativa por sí, sin que la primacía judicial, materializada en la mayoría de representantes de la judicatura y la atribución de la Secretaría de las Juntas Electorales Provinciales y de Zona a los respectivos secretarios judiciales, implique alteración de la naturaleza de las Juntas, en particular cuando concurren los datos de que los vocales de la Junta Central son nombrados por Real Decreto y la presencia de secretario judicial en esta misma Junta es excepcionada para pasar a ser desempeñada esta función por el secretario general del Congreso de los Diputados. Un último dato lo proporciona el punto 2.º del artículo 8 de la Ley, al considerar parte de la Administración electoral a las «mesas electorales», con la radical desvinculación del ámbito judicial de sus componentes, conforme a la composición que determinan los artículos 26-28 de la Ley y, en particular, con la paradójica concurrencia de que, conforme al punto 1.º del artículo 26 de la Ley Electoral, «la formación de las mesas compete a los Ayuntamientos, bajo la supervisión de las Juntas Electorales de Zona».

Los datos expuestos contribuyen a profundizar en el desfase existente entre partidos judiciales y estructuras territoriales administrativas, con problemática y objetivos muy distintos, de los que es consciente la propia normativa judicial, como bien lo expresa el artículo 8.º del Decreto 8 de noviembre de 1965, con el que se inicia la importante modificación de las demarcaciones judiciales:

«Las modificaciones introducidas por este Decreto en la demarcación [judicial] quedan limitadas al ámbito estrictamente judicial, sin que, por tanto, implique alteración en las restantes demarcaciones de índole hipotecaria, administrativa, recaudatoria, electoral o de cualquier otra naturaleza.»

Del precepto transcrito se deduce la clara distinción de ámbitos, incluido el tan afín hipotecario y comprendido el administrativo y el «electoral», circunstancia que ha provocado que los «partidos judiciales», a efectos electorales, conserven una estructura desfajada, en referencia a las importantes reformas de la organización ju-

dicial producidas desde 1965 y hasta los momentos en que la promulgación de la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial, coetánea a la Ley Electoral (Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio), obliga a su actualización, en cumplimiento de la disposición adicional 1.ª, que prevé la elaboración del Proyecto de Ley de Planta de Demarcación Judicial en el plazo de un año, Proyecto que tendrá notable incidencia en la organización judicial (8), con inevitables secuelas administrativas inducidas por la Ley Electoral.

En contraste con la vinculación de la Ley Electoral entre partido judicial y régimen orgánico de las Diputaciones Provinciales, la propia normativa de actuación judicial, referente a la delimitación de los partidos judiciales, parte del previo dato municipal para adecuarlo a la funcionalidad de la organización judicial. En este sentido, son significativas las Ordenes del Ministerio de Justicia, dictadas previo informe de la Sala de Gobierno, de las Audiencias Territoriales implicadas y del Consejo General del Poder Judicial, en las que, como consecuencia de alteración de términos municipales, se modulan los términos del partido judicial afectado (9). Extraño es, en consecuencia, que se mantengan en la Ley Electoral anticuados y desfasados morfismos, cuando la propia organización judicial es consciente de la distinta funcionalidad de su estructura organizativa en relación con las estructuras administrativas y cuando, en su práctica operativa, muestra un acusado respeto a la autonomía municipal, hasta el extremo de reformar su estructura territorial en función de los cambios en la estructura espacial de los términos municipales.

C) *La estructura orgánica y procedimental prevista implica un serio perjuicio para la coherencia orgánica y operativa de la Administración Local*

El serio esfuerzo doctrinal por reivindicar la provincia como estructura administrativa, tan solidario del esquema que la Constitu-

(8) En particular, las previsiones de la disposición transitoria tercera de la Ley y el proceso de transformación que establece para la conversión de los Juzgados de Distrito en Juzgados de Primera Instancia y Juzgados de Paz.

(9) Como referencia ejemplificadora, la Orden del Ministerio de Justicia de 24 de junio de 1985, por la que se acuerda la segregación del núcleo de población de Abelón, del municipio de Pereruela (Zamora), y Orden de 22 de junio de 1985, por la que se acuerda la segregación de las entidades locales menores de Calzada de Losa, Quincoces de Yuso, Relloso y Villabasil, del municipio de Medina de Pomar (Burgos) («BOE» de 1 de agosto de 1985).

ción introdujo en referencia a la provincia, como atento a realidades sociológicas, y de coherencia organizativa (10), no ha sido correspondido por el poco imaginativo diseño de la provincia en la Ley Electoral, del mismo modo que, según ya apuntamos, no se detecta la menor receptividad en la inducción de las tendencias que dominan los proyectos de las Comunidades Autónomas en el diseño de las estructuras territoriales locales, a pesar de implicar entre sus antecedentes controvertidas Sentencias del Tribunal Constitucional (11). La única bondad de la Ley en este ámbito, según trataremos de apreciar a continuación, se reconduce al punto de fuga del artículo 209, al entregar a lo que denomina los «régimenes especiales autonómicos y forales» la posibilidad de excepcionarse del régimen general que establece en los precedentes artículos de la Ley. Se podía esperar mayor sensibilidad en la redacción del tenor del precepto y que, sin perjuicio de la previa observación de que los aspectos orgánicos de los Ayuntamientos y de las Diputaciones deberían haber encontrado su lugar más adecuado en el texto de la Ley de Régimen Local, el propio texto de la Ley Electoral, en calidad de Ley estatal que ha asumido el asistemático papel de regular las bases de las Administraciones Públicas, asumiera con efectividad esa competencia y particularizara criterios respetuosos con las premisas constitucionales y con las demandas sociopolíticas que, dentro del marco constitucional, están siendo formuladas con claros propósitos de racionalización de la Administración Local y, por efecto inducido, con el objetivo de racionalización de las Comunidades Autónomas y del propio Estado. En acusado contraste con estas inquietudes doctrinales y sociopolíticas, el fácil expediente de los viejos clichés, se incorpora a un texto legal cuyo carácter de postconstitucional sólo viene definido, en este concreto aspecto, por el dato cronológico.

(10) En particular, las aportaciones del profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, *Problemas actuales del Régimen Local*, Sevilla, 1958, y *La Administración Española*, Madrid, 1961; y del profesor Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, *Presupuestos políticos del régimen local*, «Revista Española de Administración Pública», núm. 43, 1964, y *En torno a la organización provincial*, núm. 93 de esta REVISTA, 1980. En calidad de reciente y elocuente referencia, las actas del IX Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo, *La Provincia*, Granada, 1984.

(11) Sentencia 28 de julio de 1981, R. I. núm. 40/1981, relativa a la Ley de Cataluña núm. 6/1980, de 17 de diciembre, por la que se reguló la «transferencia urgente y plena de las Diputaciones catalanas a la Generalidad» («BOE» 13 de agosto de 1981). En calidad de caracterizada posición relativizadora de los fundamentos jurídicos de la Sentencia, J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Notas sobre la Sentencia de las Diputaciones Provinciales*, «Revista Española de Derecho Administrativo», núm. 34, 1982.

El esquema organizativo que la Ley Electoral ha previsto para las Diputaciones Provinciales constituye un serie obstáculo para que la Administración Local recupere su coherencia y soslaye la tradicional instrumentalización de que han sido objeto los entes locales, en beneficio de centralismos o neocentralismos políticos o económicos, que han roto el equilibrio socioeconómico y político y la coherencia de las estructuras democráticas (12).

El comentado uniformismo mecanicista de la Ley Electoral y su vinculación a la disfuncional estructura de los partidos judiciales, en lugar de remitir a las específicas estructuras asociativas locales, continúa el hilo conductor que, con un meritorio voluntarismo político, ha caracterizado la historia de la Administración Local, y en este sentido conecta con la mejor tradición oligárquica —sea ésta de raíz política o económica (13)—, con la secuela de eludir el problema de romper el círculo vicioso de las contradicciones que anulan la virtualidad democrática de los entes locales (14).

Los propósitos expresados son corroborados con sólo considerar que la normativa de las provincias forales recoge en sus preceptos la preocupación por la coherencia de los entes locales y, sin duda, debe parte muy importante de los éxitos de su gestión administrativa a la vertebración de las instituciones forales con la referencia matriz de la legitimación en sus municipios. Muy significativo es en esta línea el preconstitucional Real Decreto-ley 18/1977, de 4 de mar-

(12) Desde esta perspectiva, tienen gran interés los datos estadísticos que ofrece el profesor CLAVERO ARÉVALO en su comunicación al referido Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo. El contraste entre el equilibrio poblacional de las provincias españolas en 1833 y los actuales desequilibrios poblacionales, que sitúan la dinámica de muchas áreas provinciales ante la alternativa de la desertización, constituye una aportación gráfica del deterioro socioeconómico sufrido como consecuencia de la marginación de las entidades locales del proceso político y de la consecuente relegación de los intereses de las respectivas comunidades sociales que, sin duda, nunca hubieran facilitado la alternativa, simplemente especulativa, de la emigración desertizadora, desequilibradora y dilapidadora de recursos humanos y socioeconómicos. Vid. M. CLAVERO ARÉVALO, «La Provincia ante una encrucijada histórica en el ciento cincuenta aniversario de su creación (1833-1983)», en *La Provincia*, cit., pág. 243. También publicado en los núms. 100-102 de esta REVISTA, vol. III, 1983, pág. 2133.

(13) En referencia a la conexión Administración Local y comunidad social, la brillante exposición del profesor MORELL en su ya considerado estudio *La Administración Local*, cit., págs. 20-23, y, en particular, la documentada reflexión que refleja la idea de que la neutralización política de los entes locales está conexas con el propósito de impedir que éstos se constituyen en expresión política de la sociedad periférica, en su pugna con el centro político, *ob. cit.*, pág. 31.

(14) Obligada es la remisión en este punto al citado estudio del profesor MORELL, *La Administración Local*, cit., pág. 131, y con mayor extensión su aportación al IX Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo, «Raíces históricas de la concepción constitucional de la provincia», *La Provincia*, cit., págs. 24-30.

zo, relativo a la restauración de las Juntas Generales de Guipúzcoa y Vizcaya, en cuyo artículo 2.1 se sintetiza el armonioso ensamble de los municipios en las Juntas Generales, definidas como «órgano de participación de los pueblos guipuzcoano y vizcaíno, a través de sus municipios en el gobierno provincial» (15).

La conceptualización como órgano de participación de los pueblos tiene el complemento fáctico del segundo párrafo del mismo precepto, que dispone la integración de cada Junta General por los representantes de cada uno de los «municipios» de la respectiva provincia, a los que atribuye, en el artículo 6.º del Real Decreto-ley, la elección de los diputados forales, previa agrupación en «circunscripciones», en el caso de la provincia de Guipúzcoa, y en comarcas, para la provincia de Vizcaya. La misma sistemática opera en el también preconstitucional Real Decreto 1611/1977, de 2 de junio, relativo a la organización y funciones de las Juntas Generales de Alava, dictado en desarrollo de la disposición final 2.ª del preconsiderado Real Decreto-ley, y que incorpora aportaciones sustantivas con referencia en la idea de acercar la sociedad a las instituciones forales (16), y en este sentido es significativo el artículo 2.2, al permitir que la elección de procuradores de las Juntas Generales, que deben ser elegidos en cada municipio por el Ayuntamiento pleno, pueda ser electo y nombrado «cualquier vecino mayor de edad». El mismo propósito orienta que las sesiones de las Juntas Generales se dividan por mitad entre la capital provincial y las «tierras esparsas», conforme al tenor del propio artículo 3.1.2, «es decir, en una población distinta de la capital, que se determinará por las propias Juntas a propuesta de la Diputación».

La composición de la Diputación Foral de Alava, conforme al artículo 9 del Real Decreto, se escinde entre los diputados miembros de las Corporaciones Locales, electos por los procuradores de los municipios de la respectiva circunscripción, y los diputados forales que, en número equivalente a la mitad de los anteriores, son elegidos por todos los procuradores de las Juntas Generales «entre vecinos alaveses» que no formen parte de las Juntas Generales. En contraste, la limitación —en exclusiva— de la operativa electoral a

(15) Por su especial énfasis en la idea de la participación de los municipios en el ámbito político y administrativo, vid. MORELL, *La Administración Local*, cit., pág. 45, y L. MARTÍN REBOLLO, *La Administración Local en España*, cit., págs. 270-271.

(16) Una construcción histórica y una estimable posición doctrinal sobre la relación colectividad local-ente local, en MORELL, *La Administración Local*, cit., págs. 20-25.

los concejales —en elección de segundo grado— por la Ley Electoral de 1985, parece querer conjurar los efectos de las Sentencias del Tribunal Constitucional relativas a la expulsión por los partidos políticos de militantes con la condición de concejales (17).

Las aportaciones de las normas consideradas, y no olvidemos su carácter preconstitucional, nos ilustran bien sobre la coherencia en los entes locales, con premeditadas incorporaciones del concepto de «municipio» —por exigencias vinculadas al respeto a la comunidad vecinal— y la situación, en segundo término, del concepto «Ayuntamiento», en calidad de inevitable superestructura que solapa a las comunidades vecinales; los sucesivos y armoniosos escalones municipio-comarca o circunscripción-instituciones provinciales forales (Juntas Generales-Diputación Foral) (18). La probada eficacia en la gestión de este cuadro institucional —genuino local— y vivificado por la presencia de vecinos sin cargos municipales o forales, nos ilustran —con densidad de imagen— sobre un esquema felizmente operativo que no admite cotejo con el pobre diseño de las Diputaciones Provinciales en la Ley Electoral.

El desarrollo normativo postconstitucional de las Provincias Forales pudo ofrecer también referencias para un más reflexivo alumbramiento de la estructura orgánica de las Diputaciones Provinciales, en calidad de bases normativas del Estado para la Administración Pública Local. El Real Decreto 121/1979, de Elecciones Locales y Ordenación de las Instituciones Forales de Navarra, registra el elocuente ejemplo, en su artículo 4.º, de crear la «Cámara de Asuntos Municipales», en calidad de comisión del Parlamento Foral, y en su artículo 8.º vincula la elección de los diputados forales a las cinco Merindades Históricas; el Real Decreto 122/1979, relativo a la Organización y Funcionamiento de las Juntas Generales de Alava, perfecciona la precedente redacción del Real Decreto de 1977

(17) Sentencia del Tribunal Constitucional 5/1983, de 4 de febrero, recurso de amparo 374/1981 («BOE» 9 de marzo de 1983), ponente: magistrado señor Gómez Ferrer; Sentencia 10/1983, de 21 de febrero, recurso de amparo 144/1982 («BOE» 23 de febrero de 1983), ponente: magistrado señor Rubio Llorente; Sentencia 20/1983, de 12 de abril, recurso de amparo 245/1982 («BOE» 12 de abril de 1983), ponente: magistrado señor Tomás y Valiente.

(18) El único matiz que permite establecer este esquema es el reconocimiento a los territorios históricos de competencias para «mantener, establecer y regular dentro de su territorio los demás tributos propios de las Corporaciones Locales» (art. 45 del Concierto de 1981), orientación que tiene el antecedente histórico de la Real Orden 12 de septiembre de 1853, que propicia el traslado del centro de gravedad de los Ayuntamientos a las Diputaciones Forales. Sobre el tema la importante aportación del profesor FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Los derechos históricos de los territorios forales*, Madrid, 1985, en particular págs. 48, 61 y 216.

y regula, con minuciosidad, las Hermandades en las que se agrupan los municipios de Alava, a efectos de «participación del pueblo alavés» en las Juntas Generales (art. 2.º), y al tiempo regula las «cuadrillas» en las que se agrupan las Hermandades para la elección de los diputados forales (art. 10).

En la misma línea de concreción y desarrollo del Real Decreto-ley 18/1977, los Reales Decretos 123 y 124/1979, de 26 de enero, regulan la organización y funcionamiento de las Juntas Generales de Guipúzcoa (19) y Vizcaya, con precisa particularización de comarcas y circunscripciones y con la apertura, en ambos casos, de la condición de diputado foral a los «vecinos» sin mandato de procurador en Juntas Generales y siempre que sean propuestos por los representantes de partidos políticos, coaliciones o agrupaciones de electores (art. 10 de ambos Reales Decretos). Las dos disposiciones establecen también la incompatibilidad del cargo de diputado general con la condición de alcalde y procurador o apoderado en las Juntas Generales (art. 11.3 de los Reales Decretos), circunstancia que contribuye a enriquecer la dinámica de ambas Diputaciones Forales.

Las aportaciones de la normativa foral, sin olvidar el sustrato sociológico e institucional de la fallida Ley catalana de transferencia de las competencias de las Diputaciones a la Generalidad y el dato, también sociológico e institucional, de que todos los Estatutos de autonomía recogen, bajo distintas denominaciones, figuras intermedias entre el municipio y la provincia (20), deberían haber actuado como ácate, en las coetáneas Ley reguladora de las Bases de Régimen Local y en la Ley Electoral, para inducir las bases de las Administraciones Locales, dignificando la idea de bases estatales, con elusión de caricaturas institucionales tributarias del poco brillante pasado institucional de los entes locales.

(19) Hay que hacer la precisión de que el Real Decreto 123/1979, relativo a Guipúzcoa, utiliza la referencia del partido judicial en su artículo 2.1, pero se cuida de precisar que:

«Los municipios de Guipúzcoa, a los efectos prevenidos en el presente Real Decreto, se agrupan en comarcas o circunscripciones, coincidentes con el ámbito territorial de los partidos judiciales de Azpeitia, San Sebastián, Tolosa y Vergara.»

La primacía de la figura asociativa municipal, en referencia al partido judicial, está muy clara en el precepto, y sólo por concurrir el dato de la coincidencia en la agrupación municipal con el partido judicial se asume esta última figura.

(20) En este sentido, la sistematización del profesor GUAITA en «Panorama provincial desde los Estatutos de Autonomía (una síntesis *ad usum italorum*)», en *La Provincia*, cit., págs. 323-324.

III. LA ALTERNATIVA DE LOS RÉGIMENES ESPECIALES AUTONÓMICOS

Las observaciones críticas expresadas respecto del esquema orgánico y procedimental que la Ley Electoral establece para las Diputaciones Provinciales, podrían perder virtualidad en la medida en que opere la ya aludida excepción establecida en el artículo 209 de la Ley, conforme a cuyo tenor:

«Lo regulado en el presente capítulo se entiende sin perjuicio del respeto a los regímenes especiales autonómicos y forales.»

La excepción de los regímenes forales, con cobertura en la disposición adicional 1.^a de la Constitución, constituyen ya una singularidad que, sin duda, implica un nivel cualitativo superior. Por ello, el problema se reconduce a la excepción de lo que el precepto denomina «regímenes especiales autonómicos» y al efectivo contenido de estos regímenes exoneradores. En este sentido, y en atención a que las competencias en materia de régimen local asumidas por las Comunidades Autónomas están orientadas por la atribución a éstas del desarrollo de la normativa local, con respeto a la básica del Estado, es posible llegar a la conclusión de que el desarrollo, por las Comunidades Autónomas, de una normativa peculiar de régimen local, respetuosa con las bases de régimen local, hace posible, al amparo de los regímenes especiales autonómicos que reconoce el artículo 209 de la Ley Electoral, la marginación de las Comunidades Autónomas del esquema organizativo previsto para las Diputaciones Provinciales por los artículos 204-208 de la Ley Electoral y, en consecuencia, estos preceptos pierden el carácter de norma básica del Estado. La normativa básica de inexcusable respeto por las Comunidades Autónomas tendría concreción en la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, cuya disposición adicional primera es clarificadora, en cuanto establece, de modo implícito, la distinción entre los niveles de competencia de las Comunidades Autónomas constituidas al amparo del artículo 151 de la Constitución, más las situaciones singulares de las Comunidades Autónomas valenciana y canaria, y las Comunidades constituidas al amparo del artículo 143 de la Constitución, al tiempo que particulariza los preceptos que califica como «marco» para el ejercicio de las competencias legislativas o de desarrollo de la legislación del Estado sobre régimen local. La

diferenciación que establece esta disposición adicional permite deducir que, como complemento de los regímenes peculiares de las provincias vascas y Navarra, como consecuencia de su condición de forales, las Comunidades catalana, gallega, andaluza, valenciana y canaria pueden exonerarse, de modo incondicionado, del régimen orgánico establecido por la Ley Electoral para las Diputaciones Provinciales cuando sus Cámaras legislativas aprueben sus regímenes especiales. El resto de las Comunidades Autónomas están supeditadas, en el desarrollo de sus regímenes especiales, al marco normativo que la disposición adicional primera considera de inexcusable respeto y, de modo especial, la relativa al Título IV de las Bases de Régimen Local, con particular incidencia del artículo 42 de la Ley, en cuanto regula los requisitos para la constitución de comarcas, en calidad de opción territorial alternativa de los partidos judiciales, incorporada, según ya expresamos, por todos los Estatutos de autonomía y llamada a ser, con esa denominación o con otras sustitutivas, el punto de referencia organizativo que aporte la necesaria coherencia a la agrupación de municipios a nivel provincial y, al tiempo, haga posible la efectiva vertebración de la Administración Local, mediante el logro del armónico ensamblaje entre municipios y provincia con apoyo en el ente intermedio comarcal; con referencia en el cual la comunidad de factores históricos, geográficos, económicos y sociales podrá articular las adecuadas estructuras organizativas y materializar, en terminología del propio artículo 42.1, los «intereses comunes precisados de una gestión propia», intereses locales comunes y con estructuras organizativas de genuino carácter local, con reducción de la operatividad de los partidos judiciales al ámbito orgánico y operativo de la peculiar estructura pública a la que tienen que servir, tan distinta de las estructuras comunitarias municipales.

A la operatividad de la institución comarcal colaboraría lo que puede ser calificado como equilibrado tenor del artículo 42 de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local, con una afortunada regulación en la que se combina la competencia normativa de las Comunidades Autónomas y la libre iniciativa de los municipios, propiciando el consenso Comunidad Autónoma-municipios y posibilitando que la comarca pueda ser, al tiempo, ente asociativo municipal y circunscripción de las Comunidades Autónomas (21).

(21) El artículo 42 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local atribuye a las Comunidades Autónomas (párrafos 1.º y 3.º del precepto) la determinación del

El proceso de reconsideración del esquema organizativo de la Ley Electoral está, en consecuencia, confiado a la capacidad de reacción de las Comunidades Autónomas, aunque es de advertir que el propio Estado puede incentivar este proceso relevando de los condicionantes del Título IV de las Bases de Régimen Local a las Comunidades Autónomas afectadas, con mediación de la técnica de las transferencias, previstas por la misma disposición adicional primera, en su párrafo 2.º Estas transferencias están incentivadas por el cumplimiento en el limitado plazo temporal de un año de la autorización concedida al Gobierno, por la disposición final primera, para refundir las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local.

Según la interpretación hecha de la disposición adicional primera, y como consecuencia de la previa marginación del Título IV de las Bases de Régimen Local de la Comunidad Autónoma de Cataluña, es de observar la no necesidad de la disposición adicional cuarta de la misma Ley, en cuanto faculta a la Generalidad para generalizar la estructura comarcal en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma.

La alternativa que tienen en sus manos las Comunidades Autónomas —que, de modo inevitable, tiene que considerar desde una perspectiva crítica la planta de la Administración Local si las Comunidades Autónomas no desean reproducir viejos errores centralistas (22)— permitiría suplir las carencias de la Ley Electoral, de la que no es posible predicar el carácter de Ley constituyente que le atribuye la doctrina italiana (23), por conectar más con el pasado institucional que con el esfuerzo organizativo que implica la Constitución como reguladora del cambio, conforme a la clásica construcción de SMEND. Con ello las Comunidades Autónomas podrían asumir el serio compromiso de cirugía institucional, en terminología

ámbito territorial de las comarcas; la composición y funcionamiento de sus órganos de gobierno, en todo caso representativo de los Ayuntamientos que agrupe; las competencias que puede ejercitar, y los recursos económicos asimilados. No obstante, la capacidad conformadora de las Comunidades Autónomas está precondicionada por la circunstancia de que no pueden crearse las comarcas, a pesar de la voluntad en ese sentido de las Comunidades Autónomas, si a ello se oponen las 2/5 partes de los municipios que deberían agruparse, siempre que representen, al menos, la mitad del censo electoral del territorio correspondiente, y, en todo caso, la creación de la comarca no puede implicar la pérdida por los municipios agrupados de la gestión de los servicios previstos en el artículo 25 de la Ley, ni de las competencias base consideradas en el artículo 25 (párrafos 2.º y 4.º del art. 42).

(22) Al respecto, las observaciones de MORELL, *La Administración Local*, cit., págs. 61-62.

(23) Cfr. CUOCOLO, «La costituzione fra attuazione e revisione», *Lo stato in una società pluralista*, Giuffrè, Milán, 1983, pág. 73.

de NIGRO, de sacar a la institución provincial de su situación cloroformizada (24) y poder hacer realidad la sabia observación de un clásico italiano, MINGHETTI, recordada por el profesor EXPÓSITO, según la cual los casos de ordenamientos constitucionales no consolidados presentan el común factor de que ni la provincia ni el municipio están bien ordenados y, en esta situación, el individuo, aislado frente a la potencia del Estado, puede ser orientado no sólo hacia la democracia, sino hacia la dictadura y el despotismo (25). No obstante, no es necesario acudir a textos o citas de Derecho comparado para apreciar antecedentes; en nuestra propia historia institucional es posible encontrar referencias para hacer factible lo que en su momento no pudo ser por bloqueo de las aludidas instancias despóticas. En esta línea, y vaciado de reminiscencias retóricas, está el obligado recuerdo del Estatuto provincial de Calvo Sotelo (26) y de la Constitución Republicana de 1931 (27), en calidad de fallidas experiencias, en cuya causa se encuentra la presión de poderes fácticos, renuentes a perder su poco legítimo ascendiente institucional (28) y que constituyen, junto a la lúcida re-

(24) Cfr. CORREALE, «La provincia fra regione e comune», en *La Provincia*, cit., pág. 305.

(25) E. EXPÓSITO, «La Provincia in Italia», en *La Provincia*, cit., pág. 174.

(26) Significativa es su exposición de motivos:

«La provincia, en cuanto a circunscripción de la vida local, tiene su raíz y cimientos en los municipios, por lo que hay que reconocer a éstos el derecho de intervenir primariamente en la administración provincial. Es lógico, pues, que el municipio, órgano político, pueda determinar la contextura de la provincia, circunscripción administrativa; el municipio, creación de la naturaleza, pueda trazar la silueta orgánica de la provincia, creación del legislador.»

(27) La Constitución de 1931, en su artículo 8.º, estableció la significativa relación de los «Municipios Mancomunados en Provincias», lo que implica primar los aspectos voluntaristas del asociacionismo y radicar la legitimidad en las unidades municipales.

(28) El profesor VELARDE FUERTES aporta significativos datos socioeconómicos de la época y es oportuno transcribir un párrafo que permite compendiar la problemática de fondo que está en el sustrato del fracaso institucional de los años treinta:

«La Restauración no había pretendido, en ningún momento, resolver los seculares problemas económicos españoles. Servidora de los intereses de una minoría a ella se plegó. Las contradicciones económicas y sociales dimanadas de su política llegaron a parecer insolubles. Entonces, en las alturas del país, empezó a pensarse en una dictadura que salvase los amenazados intereses económicos. Se pensó en acudir a los generales como guardia pretoriana de la amenazada estructura. Mas uno de ellos, Primo de Rivera, ocupó el poder y no resultó el juguete fácil que esperaban las oligarquías. Porque el pueblo español ansiaba, como hemos dicho más arriba, un cambio fundamental en su modo de vida. Ante la sorpresa de muchos, el marqués de Estella recogió el clamor popular de las gentes sencillas y se dispuso a darle cumplimiento. Pero esto no

flexión de ORTEGA (29), ineludibles puntos de referencia en los que es posible fundamentar la perentoria necesidad de vertebrar la Administración Local española. Vertebración que, es preciso volver a resaltar, pasa por el triple y necesario escalonamiento municipio-comarca-diputación provincial, equilibrada escala en la que ni falta ni sobra ninguno de sus componentes, y en la que está implicada la hora de los organizadores, como prerrequisito para la necesaria consecución de los rendimientos sociales efectivos de las Autonomías y, a su vez, en calidad de exigencia que permita completar y consolidar el osado paso adelante de nuestros constituyentes (30).

De este modo será posible evitar las denostadas intuiciones en la Administración, en calidad de tan execrable como inevitable técnica de actuación administrativa, ilustrada por el profesor GIANNINI (31), y con ello las propias Diputaciones Provinciales podrán contar con el flujo de conocimiento que le proporcionen los municipios agrupados, sin intermediaciones interpretativas de ilustrados gabinetes, sino en efectiva respuesta a las radicales necesidades presentadas por los interesados y contrastadas, mediante el cotejo con otros representantes municipales de otras necesidades, en práctico y efectivo ejercicio de la común tarea de administrar unos recursos escasos y susceptibles de usos alternativos, de los que hay que excluir la dilapidación y la instrumentalización interesada, en normal conflicto con los intereses locales, mecanismos éstos que constituyen el prerrequisito para poder definir los intereses de las entidades locales, distintos y no en conflicto con los intereses regionales y los intereses del Estado.

Con retorno al profesor GIANNINI (32), es preciso dibujar el torso provincial, cuyo eje vertebral pasa por las agrupaciones de muni-

era ya el juego acordado. La Restauración disponía aún de formidables recursos y se dispuso a utilizarlos. Así comenzó el juego de fuerzas que conviene tener muy presente y que triunfó, en 1930, destrozando los intentos del dictador, pese a la frase de éste de que a él no le borboneaba nadie.»

Vid VELARDE FUERTES, *La política económica de la dictadura*, Guadiana de Publicaciones, Madrid, 1968, pág. 53.

(29) De reciente recuerdo por el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, «El futuro de las autonomías territoriales», en *España, un presente para el futuro*, cit., vol. II, pág. 114.

(30) Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, «El futuro de las autonomías territoriales», cit., págs. 114-117.

(31) *Ministro per la funzione pubblica: rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello stato*, «Revista Trimestral di Diritto Pubblico», núm. 3, 1982, pág. 745.

(32) *Ministro per la funzione pubblica: rapporto...*, cit., pág. 723.

cipios en el nivel comarcal, en calidad de referencia modular (33), que no excluye distintas alternativas organizatorias (34) para aglutinar perspectivas e intereses en un punto intermedio entre el nivel municipal y el nivel provincial, nivel este último que, en ocasiones, está demasiado lejano para los municipios de cada una de las distintas áreas homogéneas que integran cada unidad comarcal. La «fijación comarcal» constituye una feliz previsión de nuestros Estatutos de autonomía, en las que abunda la idea de su carácter posible y necesario en cualquier reforma seria de la Administración Local (35).

Con ello será posible que los principios de solidaridad y equilibrios intermunicipales (36), así como la participación en la coordinación de la Administración Local con las de las Comunidades Autónomas y la del Estado, en calidad de fines propios y específicos de la provincia, particularizados por el artículo 31 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, pueda ser una realidad, con contraste fáctico, y que el ejercicio de la actividad de fomento y los planes provinciales, en los que se materialice esa actividad, en cumplimiento del artículo 36 del mismo texto legal, sean producto de la ponderada y efectiva participación de los municipios de la provincia y sus opciones y prioridades sean compartidas y sean respetadas como consecuencia de la autoridad que deriva de una decisión institucional fundada en el previo contraste de los intereses de los municipios, vertebrados en la Diputación Provincial, por intermedio de sus agrupaciones municipales comarcales.

En esta línea se avanzará en lo que hoy es sólo el deseo de que la provincia sea el elemento integrante del armazón de la convivencia de la España periférica y, por efecto inducido, las Comunidades Autónomas se adecuaran al modo de ser de su realidad social sub-

(33) Cfr. M. RIBAS PIERA, «Bases urbanas a un distribucio comarcal», en *La Comarca como ente territorial*, cit., pág. 108.

(34) A. NIETO, «Legislación del Parlamento de Cataluña sobre Comarcas», en *La Comarca como ente territorial*, cit., pág. 124.

(35) Cfr. S. MUÑOZ MACHADO, «Las Comarcas y las Provincias», en *La Comarca como ente territorial*, cit., pág. 47.

(36) Puede ser también alegado el principio de igualdad. Consideremos, en este sentido, el tratamiento privilegiado de que son objeto en la propia Ley Electoral los Cabildos Insulares Canarios (Título IV de la Ley, art. 201), con remisión a la realidad de la isla, en calidad de área territorial homogénea y diferenciada de las restantes islas y que es reconocida, con marginación de los extemporáneos partidos judiciales. La fácil constatación de las acusadas realidades, diferenciadas de las muy heterogéneas realidades comarcales que confluyen en cada provincia, permiten apuntar la necesidad de un tratamiento no diferenciado, en paridad de circunstancias con el fenómeno insular.

yacente (37) y podrán marginarse del temor de que las Comunidades Autónomas reproduzcan el viejo modelo institucional centralista (38).

El reto está en superar el miedo a la Administración Local, en la seguridad, ilustrada por la historia, de que la lejanía de la Administración Local implica distanciamiento del ciudadano (39) y con la consciencia de que la regeneración y vertebración de los entes locales aportará inestimables componentes integradores a la sociedad y a las instituciones (40) y permitirá avanzar en el reto de la transformación del Estado liberal en social y democrático, como consecuencia del común sustrato fisiológico entre entes locales, región y Estado (41).

(37) Cfr. L. MORELL, *La Administración Local*, cit., págs. 92 y 149.

(38) Cfr. E. RIVERO YSERN, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Castilla y León*, introducción al Título I del Estatuto, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1985, págs. 81-82.

(39) Cfr. G. BERTI, *Ordinamento Amministrativo e ristrutturazione comunale*, «Le Regione», (4), 1979, págs. 627-629.

(40) MARTÍN REBOLLO, *La Administración Local en España*, cit., pág. 276.

(41) Cfr. ENDRICI, *La presenza regionale in organi statali*, «Le Regione» (5), 1979, págs. 802-803.

