

REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL

Depósito legal, M. 1.582 - 1958.

AÑO XXVI

SEPTIEMBRE-OCTUBRE

NUM. 155

I. SECCION DOCTRINAL

La previsible alteración de nuestra división territorial (*)

por

LUIS JORDANA DE POZAS

Catedrático de Derecho administrativo.

SUMARIO: I. *Introducción.*—II. *La actual división territorial española y sus antecedentes.*—III. *Estado presente de la cuestión.*—IV. *Examen de las soluciones concretamente sugeridas:* A) El Municipio compuesto y la creación de una nueva unidad local primaria. B) Creación de la comarca, en sus variedades de comarca rural, comarca urbana y área metropolitana. C) Creación de las ciudades-provinciales, exentas de pertenecer a una Provincia territorial. D) Establecimiento de la Región, bien como entidad local supraprovincial o sustitutiva de la Provincia, o bien como circunscripción exclusiva para los servicios del Estado.—V. *Perspectivas políticas sobre la división territorial.*

I. INTRODUCCION

España atraviesa una época de cambios fundamentales, profundísimos, parte de los cuales son comunes a los países europeos, mientras que otros responden a características o motivos peculiares. Tales cambios afectan a la población, a las condiciones geográficas, al desarrollo y a sus consecuencias sobre la indus-

(*) Texto de la Conferencia pronunciada en el Instituto de Estudios de Administración Local en la clausura del Ciclo sobre «Evolución de las Entidades locales españolas».

trialización, la riqueza, la concentración urbana, la despoblación rural y el régimen político.

Por otra parte, la reciente Ley Orgánica del Estado, aprobada por referéndum nacional el día 14 de diciembre de 1966, al regular las bases de la Administración local, después de referirse a los Municipios y a las Provincias, dispone en su artículo 45, párrafo II, que «también podrán establecerse divisiones territoriales distintas de la Provincia».

Nuestro propósito es examinar cuáles son las alteraciones que pueden preverse en la división territorial de España.

Territorio es el espacio sobre el cual ejerce su poder un ente público.

Aun cuando puedan distinguirse el territorio marítimo, el aéreo, el subterráneo y el propiamente superficial terrestre y todos ellos integren el territorio nacional, aquel a que se refieren casi exclusivamente las normas en vigor es el territorio terrestre o superficial, del que los otros suelen ser consecuencia (1).

El territorio tiene, en el Derecho público, una doble consideración, ya que—en un aspecto—es uno de los elementos que, unido a la población y al poder, integran el Estado y los demás entes llamados territoriales. Desde otro punto de vista, el territorio es el área a que se extiende la competencia o la jurisdicción de un órgano.

La división del territorio resulta necesaria:

a) Cuando la constitución del país comprende una pluralidad de entes públicos territoriales (Municipios, Círculos, Provincias, etcétera) distintos del Estado, aunque subordinados a él; y

b) Siempre que existe una pluralidad de autoridades del mismo orden y rango.

Estructuralmente, la división territorial puede ser única o referirse a dos o más niveles. Y cabe que sea una misma y común

(1) El territorio marítimo, según la Ley vigente de Puertos, está formado por la zona marítimo-terrestre y el mar litoral. El territorio aéreo, que consiste en el aire que cubre el territorio nacional y sus aguas territoriales, está regulado por el R. D. de 25 de noviembre de 1919. En cuanto al territorio subterráneo, puede dar lugar a cuestiones como las suscitadas entre Francia y España respecto de ciertas grutas situadas parcialmente bajo suelo francés, pero la única entrada de las cuales se encuentra en España.

para los entes territoriales y para la determinación de las competencias y jurisdicciones de los órganos administrativos y judiciales o, por el contrario, que sean distintas y múltiples.

II. LA ACTUAL DIVISION TERRITORIAL ESPAÑOLA Y SUS ANTECEDENTES

Por su extensión y sus características geográficas, fue siempre necesaria en la Península una división territorial. Desde los tiempos de la dominación romana, esta división ha tenido comúnmente dos o tres niveles: uno primario, que acaba por ser exclusivamente el Municipio; otro más extenso, de variada terminología (convento jurídico, merindad, Provincia, etc.); y, en ciertos períodos, otro superior, generalmente político-administrativo (Provincias romanas, Reinos medievales, Regiones).

Al finalizar el antiguo régimen, España era un caos de divisiones y unidades territoriales formado por la suma del producto de la historia de cada una de sus partes integrantes. El artículo 10 de la Constitución de 1812 contiene una enumeración de reinos y señoríos. Pocos años antes, por mandato de Campomanes, se había publicado una voluminosa obra que contiene todas las divisiones variadísimas de los dominios de la Monarquía española en la Península y sus islas adyacentes.

Las Cortes de Cádiz, en el artículo 11 de la Constitución elaborada por ellas, ordenaron que se hiciera «una división más conveniente del territorio español por una ley constitucional» luego que lo permitieran las circunstancias políticas. Consideraban que se necesitaba para ello «un cúmulo prodigioso de conocimientos científicos, datos, noticias y documentos».

La división ordenada no se hizo por ley, sino por el Real Decreto de 27 de enero de 1822 que estableció la división en 52 Provincias y que fue derogado, como toda la obra legislativa del trienio liberal, por el Real Decreto de 1.º de octubre de 1823.

Aprovechando indudablemente los trabajos y estudios realizados, el Real Decreto de 30 de noviembre de 1833 puso en vigor la división en 49 Provincias, en la que se procuró una cierta igual-

dad y proporción sobre las bases de la población, de la riqueza y de la facilidad de comunicaciones. Esta división continúa vigente, sin otra variación que el fraccionamiento de la Provincia de Canarias en las de Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas, pues no es de este lugar lo que se refiere a la división de los territorios de soberanía española en Africa.

Cada una de las Provincias se encuentra dividida en Municipios, y su territorio en términos municipales. «Término municipal» es el territorio a que se extiende la jurisdicción de un Ayuntamiento.

La división del territorio nacional en términos municipales es un hecho, producto de la evolución histórica, reconocido por el Estado. Nunca ha sido objeto de una acción reflexiva encaminada a modificarla o reformarla según un plan que respondiera a criterios generales. El resultado es que existan enormes diferencias entre los términos, pues mientras hay Municipios que no poseen más territorio que el ocupado por el casco de su población, otros extienden su acción a extensísimas áreas. Según la estadística correspondiente a 1966, hay en España 257 Municipios cuyo término es inferior a cinco kilómetros cuadrados, mientras que existen ocho con más de mil kilómetros cuadrados. La extensión media es de 54,86 kilómetros cuadrados.

Sin embargo, hay que referir también a la legislación iniciada por las Cortes de Cádiz la principal modificación sufrida por esta división territorial en términos municipales. Como es sabido, la Constitución de 1812, en sus artículos 309 al 323, distinguía entre pueblos con Ayuntamiento y pueblos sin él. Las Cortes resolvieron generalizar los Ayuntamientos en toda la extensión de la Monarquía. De acuerdo con ese criterio, se establecieron Ayuntamientos en todos los pueblos que alcanzaran, con su término, una población de mil almas, así como en los demás que lo solicitaran. La aplicación de este precepto determinó la creación en nuestro país de un grandísimo número de Municipios, creando el problema, hoy agudizado, de los pequeños e insuficientes Municipios. Es de notar, sin embargo, que no en todas las Provincias se aplicó el indicado criterio. Mientras en la de Burgos son 503 los Municipios para una población total de 380.791 personas, en la de Murcia, que cuenta con 800.463 habitantes, se encuentran tan

sólo 43 Municipios. Otras excepciones, frente a la general multiplicación de los Municipios, son las Provincias gallegas y asturiana, por una parte, y las de Andalucía occidental, por otra.

Según consigna expresamente el artículo 45, II, de la Ley Orgánica del Estado, la Provincia tiene el doble carácter de circunscripción determinada por la agrupación de Municipios y de división territorial de la Administración del Estado. Y lo mismo ocurre, aunque no suela proclamarse, con el término municipal, que es el territorio del Municipio y la división primaria a efectos de la Administración general.

No con el carácter de división general, sino tan sólo para determinados ramos de la Administración del Estado o de sus servicios, existen numerosas divisiones especiales. Algunas de ellas son muy antiguas, como la militar y la marítima. El artículo 4.º del tantas veces citado Real Decreto de 30 de septiembre de 1833 prescribió categóricamente que las demarcaciones militares, judiciales y de Hacienda habían de arreglarse a la división en Provincias, lo que sólo se cumplió en parte. Posteriormente, el número de estas divisiones especiales se ha incrementado mucho, no ya por Departamentos ministeriales, sino incluso dentro de cada uno de ellos y con criterio distinto para cada uno de los servicios principales a su cargo.

Es de notar que muchas de las divisiones especiales a que nos referimos comprenden tres distintos niveles y aun cuatro, siendo el superior de tipo regional o multiprovincial y existiendo otro intermedio entre la Provincia y el Municipio, que a veces sustituye a éste. Así, la división judicial comprende 15 Audiencias territoriales, 50 provinciales, aproximadamente 500 Partidos judiciales y tantos Juzgados municipales como Municipios. Otros tipos de división regional son los adoptados para la Administración militar, la naval, la aérea, la universitaria, la minera, la forestal, la de obras hidráulicas y muchas otras. Algunas de estas regiones para servicios estatales coinciden con las regiones históricas, pero otras difieren bastante en su número y en su integración.

De modo semejante, la división eclesiástica, de hondas raíces históricas, comprende archidiócesis, diócesis o provincias eclesiásticas, arciprestazgos y parroquias, siendo bastante superior el

número de diócesis al de las Provincias administrativas y más del doble el de parroquias en relación con el de Municipios.

Desde que fue establecida y hasta 1924, la división provincial efectuada en 1833 fue objeto de repetidas críticas que (prescindiendo de las de carácter casuístico local, originadas en polémicas sobre la población que debía ostentar la capitalidad de una determinada Provincia) obedecieron a dos objeciones de muy diverso carácter y alcance, aunque a veces se invocaran conjuntamente.

Las principales críticas se basaban, efectivamente: *a)* en el carácter *artificial* de la división; y *b)* en haber omitido la región, concebida principalmente en el sentido histórico. El primer reparo tuvo comúnmente carácter doctrinal y careció de importancia y de consecuencias prácticas. El segundo, en cambio, apareció como un factor constante de inquietud y se encuentra con diversa intensidad y caracteres en sucesos o movimientos como las guerras carlistas, el federalismo y sus manifestaciones cantonales, el regionalismo que se inicia en la reacción producida por la pérdida de las colonias y, entre otras consecuencias, produce la legislación sobre mancomunidades provinciales y, finalmente, el nacionalismo catalán y vasco, con incipientes manifestaciones en otras regiones. La Constitución republicana de 1931, en su artículo 11, admitió la organización de una o varias Provincias en regiones autónomas, con arreglo a un estatuto aprobado por ley. Antes del Alzamiento Nacional se había aprobado el de Cataluña y estaba en avanzada tramitación el vasco. Por causas de todos conocidas, cada una de las manifestaciones regionalistas reseñadas suscitó una reacción suficiente para impedir que arraigara en la legislación y en la realidad, por lo que la división provincial continuó inalterable.

A partir de la reforma del Régimen local de 1924-25, en la que se proclamó que la Provincia había adquirido carta de naturaleza y se había incorporado definitivamente a la realidad española, puede decirse que la división territorial fue generalmente aceptada sin más discusión. Las disposiciones posteriores a 1936 y la Ley de Régimen local de 17 de julio de 1945 mantuvieron intacta la más que secular división en Provincias.

En cuanto a la división en términos municipales no hemos po-

dido registrar ninguna crítica ni intento de revisión. La cuestión del régimen de los pequeños núcleos de población motivó disposiciones sobre pueblos agregados y, en 1924, la categoría de «Entidades locales menores», que no significó el establecimiento de una nueva unidad territorial con carácter general ni afectó a la división del territorio propiamente dicha.

Para terminar esta somera relación de antecedentes conviene recordar que, formando parte de la división especial para la Administración de Justicia, el territorio español se halla dividido en Partidos judiciales. Esta división, así como la determinación de sus capitales con el nombre de «cabeza de Partido», tiene antecedentes históricos muy antiguos, pero data de la Ley adicional a la Ley Orgánica del Poder judicial del año 1882. Como hice notar desde esta misma tribuna el pasado año, por regla general los Partidos judiciales coinciden con las comarcas naturales resultantes de la hidrografía y relieve de la Península, de las comunicaciones y de la distribución de los habitantes en núcleos de población.

Después de muchos proyectos de reforma de la división judicial, una Comisión nombrada en 1954 formuló un anteproyecto de nueva división judicial aprobado por Decreto de 11 de noviembre de 1965. El proyecto reducía el número total de Partidos judiciales a 507, de los cuales 178 están situados en capitales de Provincia, resultando ser 379 las cabezas de Partido en toda España.

El Partido judicial es una demarcación utilizada para otros servicios del Estado, además del judicial. La Dictadura militar de 1923-29 lo utilizó, también, para fines gubernativos, creando en cada uno de ellos un Delegado con variadas atribuciones relativas al orden público, al fomento y al control de la Administración local.

III. ESTADO PRESENTE DE LA CUESTION

Lo mismo nuestra división territorial que las críticas y proyectos de reforma a ellas referentes eran de carácter predomi-

nantemente ideológico. A partir de la recuperación de los enormes daños causados por la contienda civil, lo que viene a coincidir con la postguerra mundial, los motivos que originan la crisis de nuestra división territorial son de un carácter completamente distinto. No es que hayan desaparecido por completo las tendencias anteriormente aludidas. Aun cuando estén quebrantadas por la crisis general de las ideologías y los embates de las modernas ciencias administrativas, subsisten los tópicos románticos sobre el Municipio y las añoranzas históricas o raciales respecto de la región; pero, aunque a veces se procure disimularlo, las cuestiones actuales relacionadas con la división territorial y el régimen local obedecen a hechos y motivos exclusivamente propios de la época en que vivimos.

Los nuevos hechos a que me refiero pueden reducirse a tres: las variaciones demográficas, el desarrollo y, finalmente, la transformación de los servicios públicos. Cada uno de los indicados fenómenos han sido objeto de estudios detallados en este Ciclo de Conferencias o en los que le precedieron (2), por lo que me considero dispensado de mencionar cifras y me limitaré a hacer algunas consideraciones generales sobre sus consecuencias para la división territorial.

Las variaciones demográficas consisten esencialmente en el enorme crecimiento de la población del país; en la intensa y progresiva concentración urbana y la aparición de las metrópolis y sus problemas, y en la disminución no sólo relativa, sino absoluta, de la población rural.

El desarrollo está sujeto a la planificación de las inversiones y de las actividades que repercuten sobre la economía, y determina la elevación del nivel de vida y el aumento consiguiente en el número y volumen de las necesidades generales.

Finalmente, la acción administrativa y los servicios públicos han aumentado de manera extraordinaria en número, extensión, complejidad, tecnicismo y coste.

Comenzando desde la base, los fenómenos indicados han causado un profundo impacto sobre los Municipios rurales. El ba-

(2) V. *Madrid*, 1964. Madrid. Instituto de Estudios de Administración Local, 1964, y *Problemas del Urbanismo moderno*. Idem id., 1967.

lance de sus consecuencias comprende partidas favorables y adversas, pero estas últimas prevalecen.

En general, los pueblos situados en zonas de regadío o de clima y fertilidad favorables y unidas a una buena distribución agraria han podido mantener e incluso incrementar su población y la eficacia de sus servicios. Es digno de mención el hecho, sin precedentes en nuestro país desde tiempos de Carlos III, de que el Instituto Nacional de Colonización haya construido hasta 1960 no menos de 166 nuevos pueblos con más de 250.000 habitantes. A esta consecuencia de los nuevos regadíos hay que añadir la labor de reconstrucción del Servicio de Regiones Devastadas, así como la que realiza el Servicio de Concentración Parcelaria.

Pero, salvo las indicadas excepciones, la crisis del Municipio rural es muy grave. La emigración a las ciudades o al extranjero ha determinado la despoblación total de muchos Municipios o la reducción de su vecindario a cifras incompatibles con el mínimo necesario para hacer frente a los servicios más imprescindibles. Por otra parte, sólo cabe retener a las nuevas generaciones si se les pueden ofrecer los medios necesarios para su educación, trabajo y confort, lo que exige servicios costosos y administradores preparados. Los remedios consistentes en la mancomunidad o agrupación voluntaria de los Municipios o en la cooperación de las Diputaciones provinciales para ayudarles financiera y técnicamente o para suplir sus deficiencias, no parecen dar los resultados apetecidos por causas que hemos analizado en otra ocasión. Las alteraciones casuísticas de términos municipales mediante su fusión o por agregación o incorporación a otros se están produciendo en un claro sentido de disminuir el número de Municipios, pero el proceso es lentísimo y complicado.

Desde 1960, el Ministerio de la Gobernación, con la colaboración de los Gobernadores civiles, de las Diputaciones provinciales y de otras instituciones y servicios, viene realizando estudios de planificación de la división municipal por Provincias que, por ahora, no se han publicado ni sometido a información pública, lo que probablemente convendría.

En lo concerniente a los Municipios urbanos y particularmente a las grandes ciudades, es de toda evidencia la inadecuación entre

su expansión y las necesidades resultantes para los servicios con el área a que pueden extender su jurisdicción. El sistema de la cooperación voluntaria de los Municipios circundantes ha resultado en la mayor parte de los casos impracticable y la incorporación de oficio a la gran ciudad encuentra enormes resistencias y tiene inconvenientes tales que ha sido prácticamente abandonada.

En cuanto a las Provincias, de modo aparentemente paradójico, se considera que resultan demasiado pequeñas y demasiado grandes. El primer reproche se refiere a su carácter de agrupación de Municipios y a su función complementaria y estimulante de las administraciones municipales. El segundo se refiere a ellas en cuanto circunscripción para los servicios del Estado.

Como otras veces he hecho notar, la Provincia española es bastante más extensa que las unidades territoriales del mismo género existentes en Europa: Condado inglés, Departamento francés, Provincia italiana o Distrito portugués. Se da la circunstancia de que las Provincias españolas excepcionalmente menores presentan un índice elevado de eficacia de sus servicios, atribuible a la mayor proximidad e inteligencia entre la Diputación provincial y las autoridades municipales.

Considerada como circunscripción para los servicios del Estado, la Provincia se ha quedado pequeña por el enorme progreso de los medios de comunicación y las nuevas exigencias técnicas de los servicios. Ya se ha hecho notar que las divisiones especiales comprenden demarcaciones regionales en número creciente. La acción para el desarrollo necesita basarse sobre áreas muchos más extensas que las provinciales.

IV. EXAMEN DE LAS SOLUCIONES CONCRETAMENTE SUGERIDAS

Una comprobación de la agudeza del problema creado por las repercusiones de las causas indicadas sobre el régimen local español se deriva del número y valor de las publicaciones sobre el tema. Sin hipérbole puede afirmarse que la bibliografía española sobre la cuestión, en sus más variados aspectos, es una de las

más copiosas y completas. Bastará mencionar las series de libros y monografías del Instituto de Estudios de Administración Local, de la Secretaría General Técnica del Ministerio de la Gobernación, de los Cursos de Peñíscola sobre «Problemas políticos de la Vida local» y del Instituto Nacional de Estadística; las comprendidas entre las publicaciones del Instituto de Estudios Políticos, del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios de Alcalá de Henares, del Instituto de Ciencias Sociales de la Diputación provincial de Barcelona y de otras muchas corporaciones e instituciones. A ellas habría que sumar muchos libros y artículos debidos a profesores y funcionarios administrativos. Últimamente ha venido a ampliar esta abundante bibliografía los estudios que abordan la cuestión desde puntos de vista socio-económicos y que figuran entre los preparatorios o complementarios de los Planes de Desarrollo o son debidos a profesores de Universidad o a seminarios y organismos sindicales.

Espigando lo que puede tener interés para la cuestión que concretamente examinamos y, por tanto, prescindiendo de las propuestas que afectan a la estructura de los entes locales, pero que mantienen intacta la división territorial, podemos reducir todas las soluciones esbozadas o propuestas a las siguientes, que pasaremos a examinar:

a) Solución del problema de los pequeños Municipios mediante la reducción del mayor número de ellos a una nueva unidad primaria, integrada en Municipios compuestos.

b) Creación de la comarca, en sus variedades de comarca rural, comarca urbana y área metropolitana.

c) Creación de las ciudades provinciales, exentas de pertenecer a una Provincia territorial.

d) Establecimiento de la región, bien como entidad local supraprovincial o sustitutiva de la Provincia, o bien como circunscripción exclusiva para los servicios del Estado.

A) *El Municipio compuesto y la creación de una nueva unidad local primaria.*

Después de muchos estudios y polémicas parece prevalecer la idea de que es absolutamente necesario basar la organización ad-

ministrativa en un Municipio fuerte y capaz, pero también que no sería conveniente lograrlo mediante la supresión de los actuales e insuficientes pequeños Municipios. Descartada por la experiencia negativa de casi medio siglo la solución de las mancomunidades o agrupaciones voluntarias, entiendo que el mejor medio de armonizar la subsistencia embrionaria de los actuales pequeños Municipios con la necesidad de cimentar el edificio administrativo sobre Municipios fuertes y eficaces conduciría a estas dos operaciones: reducir los pequeños Municipios en cuestión a una categoría que podría recibir el nombre de Concejo, y reservar el nombre de Municipio para la entidad compuesta formada por la agrupación de una pluralidad de Concejos entre sí o con una población de mayor importancia.

No se trata de las actuales Entidades locales menores, nombre desafortunado que convendría suprimir, sino de auténticas entidades primarias, semejantes a la feligresía portuguesa o a la parroquia rural de Inglaterra, con una organización elemental y una competencia reducida a su capacidad real y a sus medios personales y económicos.

El nuevo Municipio tendría comúnmente carácter compuesto, aun cuando su núcleo principal tuviese la diversidad dimanante de la rica realidad española.

La adaptación de la actual división municipal a la que resultaría del sistema que propugnamos se llevaría a cabo previo un plan establecido por Provincias, con los estudios y asesoramientos convenientes, publicado con anticipación y sometido a información pública. Sería imprescindible utilizar los medios de comunicación adecuados para ilustrar a la opinión y crear un ambiente favorable a la reforma.

Aun cuando debería huirse de baremos rígidos y uniformes, el resultado deseable de la operación sería el de que los 9.199 Municipios existentes en 1960 quedaran reducidos a menos de la mitad con una cifra mínima normal de unos cuatro mil habitantes.

B) *Creación de la comarca, en sus variedades de comarca rural, comarca urbana y área metropolitana.*

Aunque la terminología es confusa y equívoca, empleamos la palabra «comarca» en el sentido de una división del territorio comprensiva de varios Municipios y de superficie inferior a la región y, en su caso, a la Provincia.

En las «Reseñas» de cada Provincia publicadas por el Instituto Nacional de Estadística se mencionan las comarcas naturales existentes en ella. Muy frecuentemente, los Partidos judiciales coinciden con esas comarcas, que suelen tener antecedentes históricos. Estudios geográficos, desgraciadamente incompletos, como los de DANTÍN CERECEDA, nos ilustran sobre la realidad y características de las llamadas comarcas naturales. En el orden económico, estas comarcas poseen casi siempre una apreciable homogeneidad.

Actualmente, muchas comarcas exigirían la agrupación de varios Partidos judiciales, por consecuencia del desarrollo de las comunicaciones, etc. En todo caso serían varias las resultantes de aplicar el indicado criterio a cada Provincia.

La distinción entre las tres clases de comarcas indicadas resulta de la existencia o no de una ciudad dentro de su ámbito y del volumen que tenga. Su estructura variará, también, según la mayor igualdad o desigualdad entre los Municipios integrantes de la comarca. En el caso de las metrópolis, su comarca urbana o área metropolitana podría tener el carácter de entidad territorial, o bien el de mera zona de influencia.

La comarca existe ya en cuanto división territorial para varios servicios del Estado, pues ese carácter tienen—según queda dicho—los Partidos judiciales, utilizados asimismo para la recaudación de tributos, los Juzgados comarcales y como encuadramiento básico de los Partidos médicos y farmacéuticos, etc. El arcipresazgo, como división eclesiástica, tiene carácter comarcal y coincide a menudo con la indicada demarcación judicial. La Organización Sindical ha adoptado, también, la división en comarcas sindicales. Respecto de sus antecedentes históricos en cuanto al régimen local, recordaremos que en la obra clásica de SANTAYANA BUSTILLO *Gobierno político de los pueblos de España*, de mediados

del siglo XVIII, se habla de «las aldeas sujetas a la cabeza de Partido».

Sobre las comarcas se han realizado recientemente interesantes estudios y proyectos. Ya hemos mencionado los que condujeron a la nueva división judicial y el número de Partidos situados en las capitales de Provincia o fuera de ellas.

La Secretaría General Técnica del Ministerio de la Gobernación ha publicado recientemente con el título *Las Provincias y sus comarcas. Estudio sobre delimitación comarcal en las Provincias españolas* un volumen en el que resume los datos reunidos por los Negociados de Planificación y Programación de los Gobiernos civiles con arreglo a la Instrucción 910/01 de 1962. En este interesante trabajo se dan los resultados Provincia por Provincia, con mención de las comarcas que comprende, de su nombre y capitalidad o cabecera, el número de Municipios integrados en cada una de ellas, la cifra de habitantes y la superficie en kilómetros cuadrados. Previamente se insertan los criterios seguidos para la delimitación comarcal y la elección de cabecera y se justifica la utilidad del estudio por la realidad obvia de las que se denominan «áreas comarcales infraprovinciales» y su utilidad como marco idóneo para la planificación y programación provincial de obras y servicios de interés local y para constituir la base de una administración periférica de carácter delegado. El número total de comarcas resultantes es de 466, muy aproximado al de cabezas de Partido judicial. De ellas, 67 tienen más de 100.000 habitantes.

Por su parte, fijándose en el problema comarcal respecto de las grandes ciudades, el Ministerio de la Vivienda ha hecho público un estudio de su Dirección General de Urbanismo sobre *Áreas metropolitanas de España en 1960*. Partiendo del concepto de área metropolitana dado por el profesor DAVIS que exige, esencialmente, la concurrencia de una ciudad de 50.000 o más habitantes y una zona continua de vinculación que, sumada a la de la cabecera, alcance una población mínima de 100.000 habitantes, se determinan 26 áreas metropolitanas que comprenden dos de más de dos millones de habitantes, cinco de más de 300.000 y menos de un millón y 19 de más de 100.000 y menos de 300.000. En su conjunto, las 26 áreas metropolitanas suman el 34,85 por 100

de la población total de España y el 61,62 por 100 de la que vive en Municipios de más de 10.000 habitantes, comúnmente considerados como urbanos.

Es de advertir que, a juzgar por el uso que de estos términos se hace en las Leyes de 23 de mayo de 1960 y 11 de julio de 1963 que establecieron, respectivamente, un régimen especial para Barcelona y para Madrid, «área metropolitana» y «comarca» vienen a ser sinónimas.

A los estudios y realidades reseñadas hay que añadir los Cabildos insulares canarios, las que significan las Comunidades de tierra y las formadas por las Mancomunidades municipales, de carácter voluntario.

Salvo en lo concerniente a ciertos servicios del Estado, no existe una división comarcal de carácter general. En ningún caso sustituye la comarca al Municipio ni a la Provincia.

El establecimiento de la comarca con carácter general en las tres modalidades sugeridas de comarca rural, urbana y metropolitana puede realizarse como mera agrupación forzosa de Municipios, sin modificar la actual división territorial en términos municipales o Provincias; o alternativamente como una reforma de esta división que introduzca en ella un nuevo nivel o planta, intermedia entre el Municipio y la Provincia.

En ambos supuestos, cabe inferir de los anteriores datos que el número aproximado de comarcas sería de 26 metropolitanas, 150 urbanas y 290 rurales, si bien, como es natural, estas cifras dependen del criterio que se adopte respecto de las características de las comarcas urbanas.

C) *Creación de las ciudades-provinciales, exentas de pertenecer a una Provincia territorial.*

En nuestra actual organización del Régimen local llama la atención que se mantenga a las grandes ciudades en la misma situación que a los demás Municipios respecto de las entidades provinciales. Desde cualquier punto de vista que se considere, la división provincial ganaría aplicando el criterio, muy generalizado en países extranjeros, de otorgar a las Corporaciones y autori-

dades metropolitanas las atribuciones acumuladas de los Ayuntamientos y de las Diputaciones provinciales, eximiéndolas del sometimiento a la de la demarcación provincial en que se hallaran enclavadas.

En lo que se refiere a la división provincial, esta reforma significaría la distinción entre la Provincia geográfica (dentro de la que seguirían figurando todas las entidades locales situadas dentro de sus límites) y la Provincia como entidad local, de modo semejante a la distinción inglesa entre Condados geográficos, Condados administrativos y Burgos-Condados.

Esta reforma redundaría en una simplificación administrativa y financiera; reflejaría mejor las actuales realidades en punto a necesidades y servicios públicos; y acentuaría la especialización de las Diputaciones provinciales en la acción complementaria y de cooperación con los Municipios no metropolitanos. Claro es que la sede de la Corporación principal y de sus oficinas y servicios centrales podría continuar estando en la ciudad metropolitana cuando así conviniera.

Con arreglo a la legislación vigente, las plazas de soberanía, Ceuta y Melilla, tienen acumuladas la competencia municipal y la provincial y no forman parte de ninguna Provincia.

D) *Establecimiento de la Región, bien como entidad local supraprovincial o sustitutiva de la Provincia, o bien como circunscripción exclusiva para los servicios del Estado.*

Ya hemos hecho notar las persistentes manifestaciones en favor de reconocer la región como entidad autónoma dentro del Régimen local, bien sustituyendo a la Provincia o bien implantando un nuevo nivel de división regional, interpuesta entre la Provincia y la Administración central del Estado. También advertimos la creciente tendencia por parte de ésta a crear circunscripciones regionales para muchos de sus servicios. Son, en efecto, no menos de veinte las circunscripciones regionales establecidas para diferentes servicios.

El carácter unitario del Estado español, el recuerdo de las ocasiones repetidas en que las reivindicaciones regionales han pues-

to en peligro la unidad nacional y las grandes mutaciones de todo género que han tenido lugar desde que los antiguos reinos perdieron sus órganos de representación y gobierno, son factores que mantienen un estado de opinión poco propicio de modo inmediato al establecimiento de la región como entidad local autónoma.

En cambio son cada día más numerosos e importantes los pareceres en favor de basar la acción administrativa del Estado sobre grandes circunscripciones regionales que abarquen varias Provincias, y que, salvo excepciones muy justificadas, sean comunes a todos los servicios.

En lo que se refiere al número y determinación concreta de cada una de estas regiones se encuentran actitudes y tendencias diversas.

Sigue teniendo gran fuerza por su antigüedad y la serie de representaciones, sucesos, características culturales, folklore, etcétera, asociados a ellas, la enumeración de 17 regiones que se encuentra en el artículo 2.º del Real Decreto de 1833 que estableció las actuales Provincias como subdivisiones de aquéllas. Como es sabido son Andalucía, Aragón, Asturias, Castilla la Nueva, Castilla la Vieja, Cataluña, Extremadura, Galicia, León, Murcia, Valencia, Navarra, Alava, Vizcaya, Guipúzcoa, Islas Baleares e Islas Canarias. En proyectos legislativos o doctrinales de división regional que siguen la misma línea histórica se encuentran frecuentemente variantes que consisten, por ejemplo, en la distinción de Andalucía en dos regiones, con los adjetivos de Oriental y Occidental, y las respectivas capitales de Granada y Sevilla; la unión de las Provincias Vascas e incluso de Navarra en una sola región o la adscripción de las Baleares a una sola región con Cataluña. 17

Como hemos hecho notar, muchas de las divisiones regionales para determinados servicios se han separado bastante de la precitada enumeración regional histórica. Es así como entre las 15 regiones de las Audiencias territoriales encontramos Vizcaya y Alava unidas a Castilla la Vieja, Guipúzcoa unida a Navarra y Andalucía dividida como antes queda dicho. Las regiones mili-

tares, que son 11, presentan otras variantes aún más importantes. Y cosa análoga ocurre con casi todas las restantes.

Una nueva tendencia es la que, para la determinación de la división regional, parte de realidades sociales, económicas y geográficas. Aunque realmente no abarque todo el territorio nacional, es digna de recuerdo la que, para las obras hidráulicas y su administración se basa en las grandes cuencas hidrográficas. Desde el punto de vista social, la Sección técnica de Cáritas ha establecido un mapa regional, y cosa análoga han hecho algunas otras organizaciones de diverso tipo. Finalmente, aunque a veces no han sido publicados, se han hecho estudios de regionalización basados en estudios e investigaciones económicas, como los realizados para la preparación del Plan de Desarrollo, los del Gabinete Técnico del Consejo Económico Nacional Sindical y algunos otros.

Las diferencias entre los resultados obtenidos por unos y otros métodos ha provocado, como no podía menos, vivas polémicas de las que es ejemplo la surgida en la Prensa catalana respecto de la posible adscripción de la Provincia de Lérida a una región determinada por la depresión central de la cuenca del Ebro, en unión con las Provincias aragonesas.

Lo mismo que ocurre con la comarca, puede buscarse la regionalización por la simple agrupación de varias Provincias, sin constituir entidades locales ni siquiera circunscripciones sustitutivas de las Provincias. Es lo que en 1913 se autorizó con el nombre de Mancomunidades provinciales, o el establecimiento de los Gobernadores generales previsto por el Estatuto de estas autoridades.

Como en ninguna de las soluciones examinadas se prescinde de la división provincial, todas ellas determinarían una organización administrativa más compleja que la presente, ya que supondría una división territorial de tres (Municipio-Comarca-Provincia) o de cuatro (las anteriores, más la región) niveles. Es inevitable pensar que la adopción de la región y de la comarca pondrían muy en peligro el mantenimiento simultáneo de las Provincias.

V. PERSPECTIVAS POLÍTICAS SOBRE LA DIVISION TERRITORIAL

Los fenómenos que hemos examinado como causantes de la posible crisis de la división territorial no son pasajeros y, con toda probabilidad, han de seguir con intensidad creciente, a pesar de lo cual considero que no ha llegado aún el momento de proceder a una reforma general de dicha división.

La actual coyuntura española no es semejante a la que existió a la muerte de Fernando VII, hito divisorio entre el antiguo régimen y el constitucional, ni siquiera la del término de la guerra de 1936-39, momento en que tal vez hubiera podido implantarse una profunda reforma si (lo que no sucedía) hubiera existido un proyecto suficientemente elaborado o, cuando menos, una convicción generalizada sobre la solución mejor para este problema.

Es cierto que la opinión pública y el sentir popular han cambiado mucho. Ya no son los deslindes motivo frecuente de perturbación del orden público y de luchas entre los pueblos. Aunque no siempre, se va logrando que las mismas autoridades locales colaboren con espíritu constructivo en los planes de reestructuración y agrupación municipal. Los intercambios constantes y los medios, cada día más utilizados, de comunicación masiva van eliminando diferencias y condenando al olvido motivos de fricción y de recelo. Hemos visto cómo acaba de llevarse a cabo sin estridencias ni incidentes una reforma de la división judicial aplazada en múltiples ocasiones por juzgarla inviable. Pero todavía es un tema delicado y políticamente peligroso el de la reforma de la división provincial y el del establecimiento de la región como entidad local autónoma.

Ha de reconocerse, además, que no se ha llegado a la estabilización de los movimientos demográficos y que el planeamiento y la política del desarrollo está dando sus primeros pasos.

Si la coyuntura fuese propicia estaríamos en favor de una nueva división territorial de tres niveles, comprensiva de 13 a 15 regiones reguladas sobre bases predominantemente geográficas

y socioeconómicas; de unas 460 comarcas rurales, urbanas o metropolitanas, y de unos cinco mil Municipios (ciudades y Municipios compuestos) de suficiente potencialidad para asegurar los servicios públicos de la calidad requerida, pero repetimos que no ha llegado el momento de implantar una reforma semejante, aunque pueda ser una meta e inspirar una tendencia en la orientación de la política.

Aun cuando se eluda el uso de la palabra, debemos pensar que asistimos a una revolución llamada Desarrollo, y que, salvadas todas las distancias, la situación es semejante a la de la revolución industrial en los años de 1835 a 1890. Tampoco son posibles ni recomendables el quietismo y la inercia. En consecuencia, la política idónea será aquella que proceda con realismo, prudencia y flexibilidad a realizar estudios que conduzcan a una planificación que, acompañada de las indispensables campañas de divulgación y convencimiento, se vaya traduciendo en medidas *ad hoc* y en reformas parciales, e incluso experimentales, que puedan conducir, en una coyuntura favorable, a esa reforma de la división territorial y de las estructuras locales que es, desde ahora, no solamente previsible, sino necesaria.