

Valoración político-administrativa del concepto de comarca

352.071 (46)

por

FLORENTINO-AGUSTIN DIEZ GONZALEZ

SUMARIO: I. ANTECEDENTES DE VALORACION A DIVERSOS EFECTOS.—II. DATOS PARA FIJAR EL CONCEPTO DE COMARCA.—III. LA COMARCA, SU CAPITAL Y LA NUEVA RURALISTICA.—IV. UNIDADES GEOGRAFICAS Y NIVELES ADMINISTRATIVOS.—V. EL PROCESO COMARCALIZADOR Y SUS PRIMEROS GRADOS.—VI. A MODO DE CONCLUSIONES O SOBRE LA POSIBLE ORIENTACION NORMATIVA.

I. ANTECEDENTES DE VALORACION A DIVERSOS EFECTOS

Independientemente de lo manifestado por nosotros en diversos trabajos sobre la idea de reformar el mapa de los Municipios españoles, especialmente los rurales, con apoyo en características peculiares de proporcionalidad, dispersión de núcleos, insuficiencia social y económica, etc., y con referencia a algunos criterios expuestos en diversos informes en los que tuvimos el honor de colaborar, queremos ahora, con alguna mayor precisión, contribuir a decantar el concepto de la comarca cuando aspiramos a integrarla en el juego de lo político-administrativo territorial.

El tema y el problema «comarca» vienen siendo objeto de consideración, cada día más intensa, en la literatura, en la doctrina política y administrativa y en la legislación. La preocupación, sin embargo, por valorar administrativamente la unidad geográfica que llamamos «comarca», como base de una política de desarrollo de la Vida local o de una nueva división territo-

rial administrativa, fundamento primordial, a su vez, de otras divisiones más amplias, es reciente.

Concretándonos a nuestro país y más directamente a su amplísimo y variadísimo sector rural, el término «comarca» parece ser expresión de un valor «que procede fijar», pero como reflejo de una realidad física viva y múltiple, que ya y por gracia de tradición cuenta con una cierta «personalidad» moral, nunca sabia ni sagazmente considerada a efectos oficiales. Cuando hace años quiso hacerse—alguna consideración—como apoyo de una división territorial para la Administración de la justicia «comarcal», en modo alguno cabe admitir que esa división fuese respetuosa ni congruente con la realidad de las «unidades geográficas» a que nos referimos, es decir, con la realidad que concuerda con la idea que de la comarca tenemos. Fue una división, sin duda conveniente, bien y hasta genialmente intencionada, pero arbitraria, sobre la que bien pronto hubo que comenzar el siempre ingrato proceso de las rectificaciones.

Una visión sobre base o proyección comarcal, demasiado abstracta, imprecisa, se ha tenido y se tiene para localizar algunas instituciones de la Enseñanza media pura o de la Enseñanza media y profesional, los hogares-escuela de concentración territorial o determinados servicios de la vida agraria. En este último aspecto, sin embargo y con más congruencia con la realidad comarcal, se han delimitado las unidades territoriales de la «Ordenación rural», y con frecuencia la ubicación de las Agencias de Extensión Agraria. Coincidencias, las citadas, que invitan a parar mientes en valores que en el medio rural deben marchar muy coordinados: valores esenciales de una buena política agraria y valores fundamentales de un bien entendido municipalismo rural.

Es cierto, por otra parte, que en nuestra legislación o en las altas inspiraciones de la misma, ha comenzado a valorarse la idea de «comarca» como unidad geográfica, de vida local, de naturaleza municipal, casi siempre: Así, por ejemplo, en el Decreto 2.775/1965, de 23 de septiembre, aprobando medidas para el desarrollo económico-social de una gran comarca tan rural como la llamada «Tierra de Campos», en que claramente

se previenen Entidades municipales sobre «comarcas homogéneas»—se dice—en torno a unos «núcleos de selección», operando, como primera medida, con la «fusión de Municipios», y propugnándose de paso la concentración misma de núcleos. Operación esta—anunciada ya en normas de tipo más general, como la vigente Ley del II Plan de Desarrollo—que de llevarse a cabo supondría todo un audaz, pero muy necesario proceso de nuevas «recolonizaciones interiores», de nuevos «reaseñalamientos» demográficos y sociales; propósito de ejecución difícil si se pretende atacar de cara, quirúrgicamente, pero susceptible de un condicionamiento poderosamente sugestivo para irlo llevando a resultados positivos en plazos no muy alongados... Es un proceso, por lo demás, obligado en partes muy extensas del territorio nacional; más urgente ahora, y más fácil, cuando la disolución de núcleos rurales de escasas proporciones se está produciendo anárquicamente, con perjuicios tal vez irreparables para la sociedad y para el debido equilibrio de las actividades y la demografía urbana y rural.

Otro proceso de «concentración» de pequeños Municipios con aliento comarcal se previene con relativa fuerza por la vía de los estímulos—ayudas y subvenciones—en la Ley 48 de 1966, solución más aceptable—y aceptada—que la de las «agrupaciones» que allí, sin el menor éxito hasta la fecha, quedó asimismo consagrada. Cabe en cierto modo admitir que afirma esta tendencia la vigente Ley Orgánica del Estado al admitir la posibilidad de «establecer divisiones territoriales distintas de la Provincia», y lo hace al tratar de «la Administración local», en el número II de su artículo 45.

Las dos Leyes aprobatorias de Planes de Desarrollo —1963, 1969—propugnan claramente «la agrupación de Municipios para la creación y utilización de servicios comunes y la creación de organizaciones supramunicipales de carácter comarcal para la mejor explotación de aquellos», con una más decidida colaboración e intervención de las Corporaciones locales, la selección de núcleos y su concentración, la mejora de servicios de las cabeceras de comarca, etc.

Por otra parte, en el campo de las altas inspiraciones polí-

ticas, veamos los criterios emanados de la Sección 8.^a del Consejo Nacional del Movimiento acerca del «planteamiento del Régimen local español», cuyo dictamen aparece en el *Boletín Oficial* de dicho alto organismo, de 29-VI-1968. Allí se recomienda la utilización del valor «comarca» cuando se refiere a la necesidad de afrontar el problema de los pequeños Municipios, «cuya insuficiencia—se dice—puede y debe determinar la utilización del ámbito comarcal», aunque considerando a la vez a la comarca como «área administrativa supramunicipal»... Esto último—creemos—sería aconsejable en un segundo nivel del que pudiéramos calificar como «proceso comarcalizador», sobre fórmulas asociativas, pero partiendo de unos Municipios «posibles», vitalizados, más enriquecidos de base física, de medios propios, de población y de una más responsable y segura personalidad; puntos estos sobre los que insistiremos más adelante.

Por todo ello sostenemos que la formulación de un mapa de comarcas ha de tener una finalidad concreta, y tal vez la primordial sea la de reestructurar el actual—tantas veces absurdo—mapa administrativo-municipal español. De esta forma se contribuiría a adecuar más racionalmente el asiento de las nuevas municipalidades. Sobre ellas, con ellas, la pretensión comarcalizadora de inspiración asociacionista, sobre áreas comarcales más extensas—tal vez esas intuitas divisiones territoriales «distintas de la Provincia»—, sería más posible y eficaz.

II. DATOS PARA FIJAR EL CONCEPTO DE COMARCA

Pero concebido así el objetivo principal de un nuevo mapa municipal sobre ámbitos comarcales de un primer grado, precisa indudablemente conocer qué es lo que debemos entender por «comarca» a tales efectos.

Los estudios geográficos sugieren a estos respectos tanto o más de lo que concretan, aunque cada día van abundando menos los términos equívocos, las ambigüedades. Así y todo, hay con frecuencia confusión de conceptos, y esto ocurre mucho en la literatura, incluso administrativa. Se habla con mucha reiteración, indistintamente, de «regiones» y de «comarcas». Se

ven regiones y comarcas en todas las Provincias, sin discriminar los grados de las unidades geográficas de relativa homogeneidad. Se acercaba mucho a las realidades comarcales, a su catalogación y a su caracterización como unidades geográficas de tono menor suficientemente definidas, el Profesor Juan DANTÍN CERECEDA en su conocido y no acabado estudio *Regiones naturales de España*; localizaba las comarcas dentro de las regiones y comenzaba por señalar los elementos que esencialmente integran éstas—y que se cierran más y perfilan más cuando de comarcas se trata—, tales como «el relieve», «el clima», «la vegetación y agricultura», «la fauna», «el hombre»... Sobre la armonía, siempre relativa por lo demás, de estos elementos, relacionaba las diecisiete regiones naturales del macizo peninsular, número que comparten otros geógrafos, como el Profesor José TERRERO en su *Geografía de España*, que, aunque deduce ese número de caracteres muy semejantes a los que aplica DANTÍN, utiliza sin embargo clasificación y nombres—ámbitos también—bastante diferentes en muchos casos... Pero en estos geógrafos, como en OTERO PEDRAYO, se considera con suficiente y a veces elocuente distinción la dualidad región-comarca. El último, en su obra *Geografía de España: Presencia y potencia del suelo y del pueblo español*, da una impresión acabada de los paisajes, como cuando, refiriéndose al leonés, sostiene que sus variaciones «se expresan en comarcas de muy distinta extensión, unas envueltas en el clima de la submontana cantábrica, en donde cada valle apunta una noción de comarca, y otras más o menos rendidas al imperio de la llanura»... Valoración que cabe aplicar a la geografía de otras muchas Provincias con iguales fundamentos. TERRERO, al estudiar cada Provincia, enumera algunas de las principales comarcas de las mismas.

DANTÍN, no ya solamente en la región localiza las comarcas; la profusión de éstas, que tanto viene a caracterizar la geografía española, le permite descubrirlas en áreas mucho más pequeñas: «Si nuestra indagación—dice—queda contenida en los límites reducidos de una Provincia—tanto más cuanto que éstas son expresión hartó acabada del artificio de la división administrativa...—, presto llegaremos siempre a discernir en ellas

las varias y distintas comarcas naturales que la integran, cada una con tan clara y firme unidad, que ya por el propio pueblo y con algún nombre característico es conocida y designada», y ofrece enseguida ejemplos con nombres sobradamente expresivos. Resumiendo más adelante que «el vulgo, siempre en contacto con realidades naturales, tiene hallados, para cada una y específica asociación de elementos, términos colectivos». Esto ocurre con relación a «unidades geográficas» de muy diversa proporción, algunas veces de magnitud regional, como «La Mancha», o la «gran comarca», tales «La Alcarria», «El Bierzo», «Tierra de Campos», «La Plana»... Lo común, sin embargo, en el apego y la querencia y hasta en el orgullo comarcanos, es cuando se vive, recuerda o hace referencia a unidades comarcales de más corto vuelo y de intimidad más notable.

Otros autores reducen el número de regiones españolas a nueve o diez, hablan indistintamente de la «región» o «la gran comarca», las enumeran sin guardar demasiado respeto a los elementos naturales geográficos, inspirándose más en «tradiciones de vida», motivaciones históricas, valores étnicos o lingüísticos, aunque siempre la plástica y el clima juegan importante papel... Entre estos autores podemos contar, muy significativamente, a ORTEGA Y GASSET y su famoso ensayo titulado *La rendición de las Provincias*, donde propugna como la fundamental «unidad política local» la de la «gran comarca» o «región», y cifra el número de éstas en diez. «Organicemos a España en nueve o diez grandes comarcas», pero diez es el número de las que relaciona, designándolas por sus nombres. Dentro de la gran comarca—que se gobernaría a sí misma en todo lo que afectase a su vida particular, en todo lo que no fuera estrictamente nacional—existirían otras «circunscripciones», con tres o más de los antiguos distritos, y por debajo los Municipios. «Desaparecería por completo—dice—el pequeño distrito rural, el liliputiense político de la vieja Constitución, y de la Provincia provinciana se borraría, si fuese posible, hasta el recuerdo»... Pero el Municipio que respeta ORTEGA habría de «transmigrar», tratando y contratando con otros «a fin de emprender algo».

El Profesor Julio CARO BAROJA recuerda que históricamente se ha venido usando el nombre de comarca con bastante frecuencia desde el Siglo de Oro, por lo menos, siendo historiadores como Hurtado de Mendoza, Pero de Mexía, Mariana y Zurita los que lo utilizan más. Este autor, que tanto conoce y estudia los pueblos de España desde sus mismos estratos, denuncia en un magnífico estudio «Sobre los conceptos de región y comarca» (*Boletín de la Asociación Nacional de Ingenieros Agrónomos* número 12, marzo 1951) los equívocos que pueden presentarse si siguiéramos la definición que de la comarca dan algunos autores y entidades, como la Academia Española misma, que sale del paso diciendo que «es una división de territorio que comprende varias poblaciones». No puede darse menos rigor, «porque esto pasa con la mayoría de las divisiones territoriales». «La etimología—prosigue—nos acerca a una palabra usada bastante en diversas partes de la Europa medieval para designar circunscripciones rurales más o menos amplias, pero definidas tanto o más que desde un punto de vista físico, desde puntos de vista sociológicos (políticos y económicos sobre todo)». La comarca, más que la «marca» italiana, la «marche» francesa y la «mark» germánica, podría definirse a la luz de los criterios que expone, y a continuación el señor CARO BAROJA, acercándose, creemos, certeramente a la idea y hasta al concepto mismo del valor «comarca», en la forma que nosotros queremos entenderlo a la vista de la realidad que nos rodea, señala metódicamente las características de distinción, de localización, de la comarca. Veamos:

«I. La comarca se halla, con otras más o menos semejantes, dentro de una región más amplia, región definida por un sistema orográfico e hidrográfico y un clima de cierta homogeneidad. Así, dentro del valle del Guadalquivir, de la Meseta, del valle del Ebro, de la depresión cantábrica, señalaremos varias comarcas.

II. La comarca se halla limitada por algunos accidentes del terreno, alturas, redes fluviales, estepas, etc., que para las masas rurales de vida sedentaria, para los agricultores en general,

constituyen un marco familiar, en que se desenvuelve la mayor parte de su vida.

III. La comarca posee un núcleo industrial y comercial más o menos vigoroso y, en otra época, tenía un sistema defensivo de castillos y fortalezas... que hoy ha perdido casi todo su significado.

IV. La comarca posee ciertas particularidades lingüísticas y ergológicas; en otra época también se distinguía a sus habitantes por la indumentaria, aunque hay que advertir que en este orden, como en otros, cada poblado de la misma, cada aldea, podría tener particularidades propias.

V. La comarca cuenta con un centro religioso (santuario, ermita, iglesia) con fama en toda ella...»

Pero se advierte que no hay que dar a estos rasgos más que un valor relativo, porque han surgido redes de intereses nuevos, producidas por la ciencia y, sobre todo, por la técnica, que hacen que pierdan importancia divisiones de bastante antigüedad y que se establezcan otras, porque el progreso, cabe añadir, también influye para delimitar comarcas. Efectivamente, pensemos lo que, por vía de ejemplo, representa en orden a peculiarizar una zona, un centro docente de radiación sobre un espacio determinado, como ocurre ya en muchas partes del territorio español y como jalonaban hace ya bastante años los famosos «colegios rurales» ingleses, a los que se refería Henry MORRIS, según la referencia de David THURLOW, en un famoso memorándum «sobre la provisión de facilidades docentes y sociales para las zonas rurales», basándose en que «una aldea independiente había dejado de tener por sí sola fuerza suficiente para constituir una unidad cultural y social de la importancia a que la generación actual aspira», optándose entonces «por la agrupación de varios pueblos en una región rural—comarca—constituidos alrededor de un centro cultural», capaz de cubrir «todas las necesidades» de ese orden, incluidos *clubs*, centros sociales, polideportivos y recreativos en general, etc. Se trataba así de demostrar «cómo pueden darse en la campaña oportunidades relativas a educación, vida social y diversiones, iguales a las que disfrutaban los habitantes de las grandes ciuda-

des». Estábamos en 1925. Se hicieron famosos, entre otros, los «Colegios rurales» de Impington y Swaston, que centran comarcas rurales con numerosos pueblos y a los que acuden más de mil o mil quinientos alumnos de todas las edades (véase THURLOW, David, «Colegios rurales de Gran Bretaña», en *Revista Nacional de Educación* número 58). Acreditan mucho esta influencia comarcal—pensando en ella fueron creados—nuestros Institutos de Enseñanza Media y Profesional y aun los centros de enseñanzas de ciclo corto e intenso, eminentemente prácticas, como los del PPO, que en algunos casos que conocemos, como en la Provincia de Tarragona, ha llevado a sus gerentes a realizar todo un interesante trabajo de divisiones comarcales, muy ajustado a realidades geográficas, para buscar el emplazamiento de las células de su enseñanza e impartir ésta de acuerdo con lo que la condición predominante del trabajo manual demanda en ellas.

Pero un factor muy decisivo en la delineación de la comarca moderna es el de las comunicaciones, casi siempre ligado a otros no menos importantes de carácter económico, influencia que acusa agudamente, curiosamente, la aparición de novísimas y estratégicas capitales comarcales indiscutibles.

III. LA COMARCA, SU CAPITAL Y LA NUEVA RURALISTICA

Junto a los rasgos que permiten trazar los bosquejos comarcales, como espacios aptos para imponer sobre ellos adecuados tratamientos administrativos, recordemos cómo algunos autores, con un sentido técnico, abierto, actual, llegan a visualizar, sobre la idea comarcal toda una nueva «Ruralística», en un medio muy amplio, muy difícil, por supuesto, que es donde está lo grave de la problemática—la agraria y la municipal—, ya que la comarca urbana se resuelve por otros más especiales y concretos métodos en los que, dicho sea de paso, se olvidan demasiado factores y savias sociológicas o el gran papel que en la comarca urbana puede y debe jugar el sector rural inmediato.

La comarca rural, eminentemente agraria—en sus diversas manifestaciones—, traducida al «orden municipal», ha de conjugar estrechamente la actividad y la perspectiva agraria con la

municipalista propiamente dicha. La población campesina requiere peculiares visiones en la acción municipal, pero las requiere no sólo en la villa, sino en el campo, que es donde radica el centro del trabajo campesino y se producen los más importantes movimientos de su vida, campo en el que hacen falta servicios y atenciones que no pueden, no deben ser ajenos a la actividad municipal: abrevaderos y aguas potables, caminos municipales de enlace entre la villa y el polígono agrícola, la seguridad del campo y la policía rural, el servicio de extinción de incendios para el campo, los locutorios telefónicos, los refugios-hogar convenientemente dispuestos y distribuidos, la electrificación, los servicios sanitarios en el campo, etc. Amén de otras preocupaciones municipales, encaradas con los programas mismos de los cultivos, el fomento de la industrialización de productos del campo, etc. Todo ello demanda del Municipio una constante acción, ya directa, ya de promoción, ya de coordinación con otros servicios u organismos más directamente responsables. El Municipio cuenta ya con algunas juntas y atiende problemas relacionados con las plagas, la catalogación administrativa de la propiedad, los censos ganaderos, etc., pero todo esto de pura labor estadística o fiscal no es, ni mucho menos, lo que debe fundamentar la competencia municipal frente a «su campo» y «sobre su campo».

Es preciso «habilitar» comarcas municipales, pero parejamente ha de hablarse y proyectarse una nueva ruralística. Son valores hermanos y son valores básicos para una racional ordenación del mapa municipal, base a su vez de otras divisiones territoriales y de una auténtica renovación de la riqueza agraria del país. Cuando estas divisiones básicas no comienzan «por el principio» y los peligrosos ensayos de otros «frentes» se adelantan, las cosas se complican y las dificultades para poner orden en ellas aumentan; porque hasta en este terreno de la pública acción y de la pública administración, junto al caos de normas y experiencias, el peor enemigo sigue siendo el «interés creado», que no es tuyo ni mío, pero que encubre nuestro amor propio indeclinable o nuestro desaforado orgullo de «sabidores» preeminentes. Y así ocurre que tienen «su comarquita» la Jus-

ticia, la Enseñanza, la Agricultura, la Sanidad, el Sindicato, etc. En la arbitraria y discordante malla pseudo-comarcal se eclipsa la presencia física y espacial del Municipio, porque su área no concuerda en muchísimos casos con las que la dinamicidad moderna exige a los servicios públicos, y de paso se ignora bastante la presencia moral y aun la administrativa de aquél, porque su cortedad, su palidez y su andar cojitranco no invitan a rodearle del menor respeto... Y nosotros, acaso con demasiada ingenuidad, creemos y seguimos creyendo que la base de toda racional división administrativa es la del orden municipal, a partir de la cual—repetimos—sólo cabe, con sentido y eficacia, ir estableciendo todas las demás, por muy diverso que sea su carácter y función. Pero si tal división se intenta por los años 1971, tiene que considerar valores nuevos, presentes ya los unos, llamando a las puertas otros muchos; entre esos «valores» cuentan algunos de los que se han adelantado a «montar su comarca», y habrá que llamarlos al orden, pero otros vendrán y buscarán su encaje en el espacio. Sencillamente, que es preciso concebir la comarca municipal, partiendo siempre del poderoso argumento de la Naturaleza, con un espíritu abierto, dinámico y operativo, inteligentemente armónico y coordinador, no desconociendo que el hombre, que la técnica y el progreso también «recrean» los paisajes naturales, los alteran y hasta «los inventan»... De aquí la necesidad de que el trazado de ese mapa vaya precedido de unos estudios muy serios, directos y exhaustivos, con el pasar y repasar, de Comisiones expertas, la variadísima geografía española.

El diseño del ámbito comarcal para la racional explotación del campo debe ser paralelo al del ámbito para la acción municipal. Esta parece ser la regla general. La acción agraria, como la municipal, son hoy en buena parte una «economía del transporte», es decir, un influjo de la «comunicación». «Durante el tiempo que el campesino ha tenido que contar distancias por horas de caballería, la situación de los núcleos rurales era acertada, sobre todo teniendo en cuenta la deficiencia de servicios tanto en la ciudad como en el campo». Así opina, y con buenas razones, el Doctor Ingeniero Agrónomo MARCET ROIG, en un

notable estudio titulado «Hacia un nuevo concepto de la ruralística» (*Mecanización agraria*, vol. I, núm. 1, marzo-abril 1967). Entiende el señor MARCET cómo el avance de la tecnología ha introducido un nuevo concepto en la vida: la velocidad. Por ello, el tradicional sistema de medidas de tiempo y distancia ha cambiado por completo. «Esto da como resultado un crecimiento del *hinterland* de las comunidades si existe una red de transportes adecuada».

Y esto también nos obliga a considerar, dentro de la problemática comarcal rural, un valor esencial, enormemente decisivo: el de la capitalidad. La capital de una comarca aparece casi siempre bien caracterizada, indiscutida: es el producto de la tradición de siglos y casi siempre también ocupa un lugar estratégico dentro de la zona de su influencia, que es notoria en tantos y tantos aspectos. Otras veces la capital surge al impulso de fuerzas nuevas, importantes económica y socialmente: nudo de comunicaciones, núcleo industrial, centro de servicios públicos, sanitarios, docentes... y hasta cabe citar ejemplos de cómo una población del medio rural, a la vez que lleva a las gentes conciencia o imagen de capitalidad, proyecta tan vivamente su influjo que insensiblemente va como fijando límites a una nueva comarca. Dentro de ésta es lógico reconocer, con relativa frecuencia, otras poblaciones progresivas o estabilizadas al menos, que justifican bien la tendencia actual a clasificarlas como «núcleos de atracción», susceptibles de favorecer un equilibrio entre población, tierra, recursos y servicios dentro del área comarcal.

En alguna ocasión habíamos dicho que la capital de una comarca, bien delimitada, bien compuesta biogeográficamente, debe «tenerlo todo y darlo todo», es decir, todo lo que un nivel estimable de vida social exige dentro de una unidad territorial bien organizada, no olvidando que la capital vive y medra de su alfoz comarcal, donde palpitan muchos problemas, a cuya solución ha de estar atenta, porque, en definitiva, son sus propios problemas y los que la justifican. Pero, además, la capital de la comarca rural, que tiene su *hinterland* agrícola, que es su base y su razón de vida, generalmente con aldeas u otros nú-

cleos menores en su espacio, ha de aspirar a convertirse, cada vez más, en polo, no sólo de irradiación, sino de atracción de esos núcleos dispersos, en tantos casos movidos hacia su propia disolución, inclinando hacia dicha capital una buena parte y desde luego la más preciada y estimable de la migración que la olvidada disolución de muchas aldeas está originando. Ello es susceptible de un condicionamiento estimulante muy poderoso y no riñe con las posibilidades de explotación de ese *hinterland*, porque la misma, dados los medios mecánicos y de transporte, con más los servicios que estratégicamente deben situarse en el campo agrario, puede hacerse desde un núcleo importante o desde la villa-capital; salvo, si acaso, las atenciones más directas y estacionales que exigen determinadas operaciones de los ciclos de cultivo—y para ello contarían los refugios-hogares del campo—o las explotaciones más asiduas de la unidad «granja», que, por lo demás, también permite una relación frecuente con el medio confortable y urbano de la capitalidad...

«Un nuevo orden se impone—comenta MARCET ROIG—: el agrupamiento de la población rural, que no por estar reunida en grandes núcleos ha de abandonar el trabajo agrícola». Y ese orden es el que supone para este autor toda una nueva «ruralística», de la que son—resumiendo—elementos esenciales, y siempre tras la consideración de su naturaleza «eminente social», los siguientes: agrupamiento de la población rural en la capital comarcal o en poblaciones estratégicas de cierta importancia: vivienda digna, red de comunicaciones de suficiente densidad, «que permita el traslado rápido de maquinaria y mano de obra, así como el acceso directo a una gran parte del terreno cultivable», y, consecuentemente, una eficaz organización del transporte, por lo que cabe afirmar «que ya no es necesario que el campesino viva pegado al terruño, sino que puede hacerlo alejado de él—relativamente, claro—y en un lugar de vida más fácil y cómoda».

Puede, además, de esta forma, simultanear su trabajo propio con otros de tipo industrial o de servicios, ya que el agrícola es siempre estacional. Por lo que respecta a la pura organización del transporte—sigue diciendo MARCET—, «existen métodos

de matemática aplicada que permiten obtener distribuciones óptimas con el mínimo coste, y que hasta el momento no se han aplicado en la agricultura», siendo más lógico por ello que la maquinaria esté situada sobre el lugar de laboreo—parques y talleres de maquinaria agrícola, racionalmente instalados—, haciendo innecesario trasladarla todos los días desde la villa al lugar del tajo.

Nuestra vigente Ley del II Plan de Desarrollo Económico y Social, cuyo texto articulado aprobó el Decreto de 9 de mayo de 1969, recoge postulados de lo que debe ser la nueva ruralística, aunque sin organizar un verdadero sistema de acción agraria, que debe fijarse en una ley especial, superadora de las múltiples facetas, con frecuencia inconexas, en que hoy esa acción se fracciona y tantas veces se pierde: una Ley de Política agraria, con un denominador común de principios y una amplia gama de flexibilidades en la aplicación, según regiones, comarcas y condiciones naturales de cielo y de suelo.

Su artículo 14 previene, entre otras acciones, «el acondicionamiento selectivo, dentro de la política de desarrollo regional, de los núcleos de población rural para equipararlos a los núcleos urbanos»... Poco después, al tratar de «las viviendas y estructuras y servicios urbanos», proclama como objetivo el de «mejorar la infraestructura y los servicios urbanos, en particular en las poblaciones de intenso crecimiento y en las *cabeceras de comarca*», y «elevar las condiciones de vida del medio rural, dentro de una *política de concentración de núcleos de población*», artículo 21, *d)* y *e)*.

Otros elementos de la ruralística que se proponen en el trabajo del señor MARCET son: organización de servicios laborales, con centros de recepción y distribución de productos, su primera transformación, su industrialización, que en la mayoría de los casos deben tener un asiento comarcal, permitiendo así absorber todo o parte del «paro estacional», servicios de comercialización de productos agrícolas, etc.

Con todo ello irían naciendo las nuevas villas y ciudades agro-industriales, sujetas a una ordenación que hiciese cambiar bastante los sistemas urbanísticos demasiado estandarizados o

poco adecuados para estos sectores, a los que un urbanismo bien entendido, sencillo, realista, apenas si ha llamado a sus puertas, pues hasta en la Ley del Suelo, con tímidas alusiones al urbanismo comarcal, rural, sigue siendo una incógnita. Son necesarios los planes de urbanismo rural para la comarca municipal y para la gran comarca. PÉREZ OLEA, «El urbanismo ante la reforma del Régimen local» REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL número 161), dice que el plan debe concebirse como una ordenación territorial de grandes directrices «en función de las conveniencias de la ordenación social y económica, para el mayor bienestar de la población» de la comarca. Y añade que los planes deben ser previsores de muy importantes aspectos: Ordenación de las zonas urbanas y de sus áreas previsibles de extensión; realización de polígonos de nueva industrialización en zonas preponderantemente agrarias; planes anejos para zonas de la comarca que así lo demandasen; planes especiales de protección del paisaje y de las vías de comunicación, y conservación y mejora del medio rural, «necesidades ambas generalizadas por todo el país»...

Conformes, pero un buen plan de urbanismo comarcal rural requiere, con especial sentido, la previsión de algún aspecto tan fundamental como el de acondicionar áreas o polígonos, con su infraestructura y su disposición práctica y de función, para acoger en ellos, en la villa «de atracción», o en la villa-capital, la parte conveniente de las migraciones que «se disparan» desde la aldea y no se sabe adónde van; es decir, no se sabe si van al sitio más conveniente para los protagonistas—y víctimas—del éxodo y para la sociedad: a veces van a aumentar y ensombrecer la crisis misma de la ciudad, que es tanto o más grave que la del campo. El Plan de Urbanismo Comarcal Rural debe favorecer el «reasantamiento» de los pequeños núcleos rurales en disolución.

Pero todo esto tampoco permite desconocer que la nueva ruralística, al igual que un municipalismo comarcal rectamente interpretado, ha de enfrentarse con la supervivencia de las aldeas en muchísimos casos o con la necesidad de fundarlas como núcleos estratégicos de explotación del campo circundante, im-

periosamente necesarios: en zonas muy accidentadas, distantes, en ciertas explotaciones de tipo forestal, en no pocas de carácter pecuario... Ello requiere otra especial atención, que va desde toda una nueva concepción de la aldea hasta la solución de su enlace, fácil y cómodo—en su uso al menos—con el núcleo-capital o el de atracción más cercano. Para lo primero habría que adoptar esquemas más o menos próximos a los que, como ejemplo, presenta Johannes JÄHNE en su estudio *Planificación de una aldea* (trad. E. ROHWEDDER y J. OREJUELA, Barcelona, 1966), que no obstante referirse a regiones subdesarrolladas—y las nuestras lo son en tantos casos—, ofrece ideas de situación, de composición, de función y servicios, de indudable aprovechamiento. En numerosos casos la supervivencia de aldeas actuales podría y debería favorecerse, pero a base, casi siempre, de reformas profundas, de querer aceptarlas como *habitat* digno de sus gentes, conservando la virtud y acreciendo el natural encanto de estos núcleos rurales que han sido y deberían seguir siendo fuentes purísimas de vida social... Y todo esto ha de saber considerarlo un «urbanismo comarcal rural» que aspire a ser digno de tal nombre.

Ciertamente, por razones, motivos y espejismos de muy varia índole, que se resumen en la tremenda acusación de «las distancias críticas de orden social», se está abocando a la desaparición de la población campesina. Podemos ver ejemplos en Julio CARO BAROJA, *Villes et villages en train de disparation dans l'Espagne*; cada día tropezamos con más «pueblos muertos» en nuestro peregrinar... Tal corriente podría tener un freno, un cauce, mediante una política y unas técnicas de «reasentamiento», conduciendo adecuadamente las migraciones, buscándoles atrayentes y favorables metas en el medio rural mismo, pero en condiciones de más elevados niveles de vida... Meritoria tarea ésta de «fijar» los vecindarios del campo en el campo mismo, porque, aparte otras razones de vida, de necesidad, de empleo, constituyen, repetimos, un vivero social y humano de primerísimo orden... Es necesario, por lo demás, garantizar el equilibrio entre la ciudad o villa-capital de la comarca y la comarca misma, que es su *hinterland* agrario.

IV. UNIDADES GEOGRÁFICAS Y NIVELES ADMINISTRATIVOS

Pero ¿qué es la comarca, dentro del *ordo municipalis* en que la queremos contemplar y aprehender?... La realidad geográfica parece ofrecer, como antes hemos visto, tres tipos de unidades naturales en las que se da, con mayor o menor proporción y precisión, una asociación de determinados elementos asimismo naturales, unidades más o menos influidas por las culturas y las técnicas o los movimientos sociales; tipos, en suma, sobre los que cabría, en principio, operar administrativa y socialmente. Son los siguientes:

La región.—Aparte de su gran perfil geofísico, complejo, pero bastante regular en sus ejes y líneas maestras, sometido al imperio de unas características bastante permanentes, cierra, como si dijéramos, un amplísimo cuadro de homogeneidades: plástica, clima, distribución de la población, peculiaridades agrarias, etc., siempre con dominio indicativo o definitorio de amplia y poderosa influencia en lo orográfico o en lo hidrográfico. Los movimientos regionalistas—como el tan vivo y actual, tan polémico, de Italia—se inspiran mucho en la expresión, en el mandato regional de la geografía de los países, pero de una geografía ya muy influida, muy alterada por el factor económico y siempre bastante atentos al factor étnico. El sentido y alcance políticos de los sistemas regionalistas varían mucho, comenzando por el muy típico de regionalizar la Administración territorial tomando como base, con alguna aproximación, las áreas de antiguas divisiones históricas, movimiento que quisieron iniciar con cierta vacilación nuestras Cortes de Cádiz. Con carácter general, dentro de la Administración local, siguieron entre nosotros ensayos y proyectos de regionalismo hasta encontrar las ideas de ORTEGA Y GASSET, antes expuestas, para el que la región, o lo que es igual—para él—la gran comarca, debidamente aparejada en el orden político-administrativo, es la primera unidad seria y solvente dentro del Estado y de la Administración española... Otras experiencias, ya añosas, contaron poco con apoyos regionales de orden natural, como las divisiones o distritos de las Audiencias territoriales, universitarios, regiones militares... En otros casos, como el de las Confederaciones hidrográfi-

cas, se organizan regionalmente, tomando por eje la cuenca de un río principal.

La gran comarca.—Es una unidad geográfica muy importante que no debemos confundir con la región. Aparece más configurada en sus caracteres físicos, coordinados y ensamblados bajo una ley general y un ritmo equilibrado entre sus elementos naturales sobre un área extensa y con muy apreciables argumentos internos de armonía, de unidad, más que de comunidad o de intimidad, que son aspectos más propios de «la comarca» a la que engloba. Las grandes comarcas se localizan dentro de las regiones: así, en Cataluña, el Ampurdán o los anchos Vallés; en Castilla la Vieja, la Tierra de Campos; en la región astur-leonesa, el Bierzo; en Levante, la Plana; en Extremadura, la Serena; la Mancha es otra gran comarca, tan amplia en sus dos vertientes, castellana y aragonesa, que algunos autores la incluyen entre las regiones; lo son las dos Ríojas, alta y baja, etc.

A este tipo de unidades territoriales, que llamamos «grandes comarcas», se acercan mucho, a nuestro entender, las que se incluyen en el estudio titulado *Las Provincias y sus comarcas. Estudio sobre la delimitación comarcal en las Provincias españolas*, editado por la Secretaría General Técnica del Ministerio de la Gobernación, en 1965.

Unidad geográfica, apta sin duda para promover, con la asociación total o parcial de sus Municipios, ambiciosos programas de desarrollo económico-social, visualizada tal vez entre las «divisiones territoriales distintas de la Provincia», a que se refiere el artículo 45 de la Ley Orgánica del Estado.

La comarca.—Es, para los fines que perseguimos, la unidad-tipo. Aquí el círculo de los caracteres comunes, de la homogeneidad física, se cierra más; se hace más expresivo e íntimo; presenta un escenario de Vida local «a la mano» y «a la vista», pero no es casi nunca el escenario de los actuales pequeños Municipios, fraccionado, descompuesto, regateado en medio de los caciquiles «arreglos» decimonónicos, sobre el lamentable pa-lenque de las viejas Diputaciones constitucionales y las cabezas de los electorales distritos. Efectivamente, en la comarca, los rasgos de su «imagen» alcanzan la máxima expresión plástica y con

frecuencia moral, resultando fácil descubrirla dentro de una región o de una gran comarca. Juegan muy directamente en ella, con singular riqueza a veces, con peculiares encantos, valores de «tradición», de «querencia», de «arraigo», de «orgullo»; de relación social y económica, espiritual, de afinidades étnicas o fonéticas. La comarca aparece «a la vista», decimos, y tiene sabor de intimidad; sus hombres se apellidan cuando andan fuera no por el nombre del pueblo concreto donde nacieron, sino por el de la comarca donde su pueblo se asienta: «soy ampurdano», «soy aranés», del valle de «Aneu», del «Panadés» (Alto o Bajo), de la «Conca de Montblanch»; «soy argollano», «soy lacianiego», «omañés», «paramés», «maragato»; «soy trasmerano», «pasiego» o de la «Liébana»; de la «Sanabria», o la «Terruca», o la «Campiña» zamorana; soy «langreano», de «Somiedo», del «Narcea»; de las «terras» de «Deza» o «Trasdeza», del «Valle del Barbanthiño», de la sierra de «Martíña», del «Poyo Grande» o del «Cebreiro»; soy de «Lerma» o «La Bureba» o las «Siete Merindades», o «La Lora»; de «La Alberca», del «Campo de Argañán», de la «Sierra de Béjar»...

En la «unidad comarcal» es donde asimismo aparece más clara la influencia de ciertos movimientos sociales, culturales o económicos: una cuenca minera, un centro docente postescolar, un importante centro fabril, un notable nudo de comunicaciones, un gran mercado, un señalado atractivo turístico, un santuario de profunda irradiación espiritual... De aquí que la interpretación de la comarca, hoy día, deba hacerse bajo un sentido dinámico de la misma, casi diríamos «funcional», si la palabra no estuviese tan gastada.

Hemos dicho que la comarca se da prolijamente en muchas Provincias españolas, por no decir en todas. Cabría hablar, sin la menor hipérbole, del «paisaje comarcal de España», que ciertamente no comprendieron en toda su fuerza estética ni de potencial renovación los hombres de la «Generación del 98», tan dados al paisaje. Lo denuncia bien Julián MARÍAS cuando nos habla en «Meditaciones sobre la Sociedad española» de *La España nunca vista*: «si se vuela—asegura—las diferencias de paisaje se suceden con tal continuidad, que casi se ponen en mo-

vimiento», descubriendo el argumento de la diversidad física, geográfica, de nuestra tierra. Se puede ver—agrega en seguida, utilizando el observatorio de un aeroplano—que España «es una fabulosa pluralidad de posibilidades», subrayando de este modo una clara necesidad de «valorar» ese mosaico comarcal español, traduciéndolo a inversiones y quehaceres muy positivos, marginados hasta la fecha. Debiéramos meditar también lo que sobre una posible catalogación de comarcas sugiere ese libro espléndido de Enrique LLOVET que se titula, y titula bien, *España viva*, viva y desconocida. Leamos los diarios de viajes, los de «andar y ver», que diría ORTEGA, sigamos incluso con AZORÍN *La ruta de Don Quijote* y veremos con cuanta facilidad descubrimos en la Mancha, en las dos Manchas—castellana y aragonesa—hasta veinte o más comarcas del tipo de las que ahora tratamos de mostrar y prefijar; aunque la prolijidad comarcal se da más acusadamente, como es natural, en las regiones de plástica accidentada, que son mayoría.

Finalmente, digamos que no cabe olvidar que dentro de la comarca aún aparece con frecuencia una unidad más diferenciada, más íntima y recogida, que es la «subcomarca», como aquella que cantara, con su último verso, Leopoldo PANERO al referirse a su escenario entrañable de «La Sequeda»: ... «íntima comarca—de centenos pobres—entre nubes altas»... Se da la subcomarca donde la red fluvial es profusa e impone caracteres y mutaciones constantes en el paisaje y su relieve, abundan las aldeas, los puertos divisorios y la teoría de las «aguas vertientes». Se registran mucho en la Provincia de León: «Las Somozas» en Maragatería; «Los Payuelos» en Rueda; «Las Arrimadas» en Boñar; «La Sobarriba» en la comarca de León-capital. Pero siempre abocan a una comarca, con feliz encaje.

La proporción y magnitud de las comarcas varía y no es infrecuente encontrar en ellas, en muchas de ellas, buenas razones para dividir su espacio en más de un término municipal, a fin de no romper el equilibrio conveniente entre población y territorio, intereses comunes, comunicaciones y acción administrativa.

Hay, por consiguiente, a efectos administrativos—a los que hoy consideramos—dos tipos de comarca: la que por sus carac-

terísticas brindaría formidables apoyaturas de una división municipal más congruente y racional que la que conocemos y sufrimos; y la «gran comarca», cuya operatividad administrativa nos ocupará enseguida.

V. EL PROCESO COMARCALIZADOR Y SUS PRIMEROS GRADOS

Hemos abrigado, con esta breve exposición, el propósito de contribuir a decantar la idea que se tiene de la comarca, como base de una acción administrativa nueva, renovada, municipal, y como pieza que pudiera jugar papel muy importante en la reestructuración del territorio. . . Como base física, en suma, de ese proceso entrevisto que la doctrina o la Administración vienen conociendo con el nombre de «comarcalización». De lo ahora manifestado y de lo apuntado en otras ocasiones y trabajos, para nosotros ese proceso habría de asentarse sobre estas bases: la primera consistiría en remodelar el actual mapa municipal para redactar otro más viable de Municipios de ámbito comarcal, reforzados, revitalizados—fórmula integrista—sobre espacios de las proporciones que para cada caso un estudio solvente y directo viniera a proponer. La segunda intentaría, sobre esa base primaria del *Municipio-comarca*, promover un amplio y fecundo movimiento asociativo a medio de fórmulas mancomunitarias... Y, tal vez, como tercera fase del proceso, cupiese ir a rectificaciones que afirmasen más la justificación de la Provincia y su papel decisivo en la Administración y desarrollo del país, abriendo el ánimo creador y gestor hacia las posibilidades político-administrativas de la «gran comarca» o de la «región». Pero admitiendo siempre, como postulado de plena validez y actualidad, que la división básica primaria es la del Municipio y que en el orden político o administrativo, de ella, y solamente de ella, deben partir todas las demás.

La «comarcalización», pues, la entendemos como camino de soluciones a los problemas de los primeros grados de la Administración territorial; solución «integrista», «concentradora», para el primero y fundamental, y solución «asociacionista», en cuanto

se parta de aquella primera base, para el segundo grado, y, precisando más, hablaríamos aquí de un asocio municipal de fórmula «mancomunitaria».

Las dos direcciones apuntadas son bien conocidas en la doctrina. Nosotros las recordábamos en un breve estudio sobre *El Desarrollo económico-social y el Municipio-comarca* (REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, núm. 145). Concentrar los pequeños Municipios—fusiones, incorporaciones—, salvo excepciones, que las hay, bajo aliento comarcal; favorecer la unión gestora de estos y los demás y hacerlo por la vía de la mancomunidad... Y todo ello necesariamente precedido de estudios minuciosos y analíticos, realizados por Comisiones de expertos en las materias a investigar, obviando con cuidado la excesiva politización de Comisiones y trabajos, aunque tampoco ha de ser una labor exclusiva de tecnócratas. Elementos capitales en las Comisiones deberán ser los sociólogos y municipalistas. El órgano central inspirador y directriz no debiera desconocerse ni sustituirse: es el Instituto de Estudios de Administración Local.

Tenemos fe en la solución «integrata» en cuanto con ella pueda remodelarse convenientemente el panorama municipal español, especialmente el de las áreas de fuerte atomización y dispersión de núcleos, zonas en las que señalar y favorecer los «núcleos de atracción» es esencial, prosiguiendo y mejorando una acción que viene impulsando la Presidencia del Gobierno para la mejor aplicación de los *Planes provinciales* de obras y servicios de interés local; unificando a la vez el cauce de la general acción administrativa en la esfera local, llevando a él todas las fuerzas prevenidas, y otras más, para organizar una más efectiva cooperación para la Vida local; ya que, siendo unos los objetivos, con los métodos y planes duplicados—multiplicados con otra serie de implicaciones ya inadmisibles—la propia Administración está proclamando la tentación y el carácter dissociativos de la acción política, irremediabilmente—parece—profusa y confusa, en su perenne antítesis, tan inconfesada como cierta, especialmente en este terreno de los problemas de la Vida local, en que ahora nos movemos. Pero es tema que doctrina muy solvente ha querido clarificar con suficientes razones.

El segundo grado de la «comarcalización» parece intuirse por un doble derrotero: el del asocio de Municipios o su agrupación, sistemas ya previstos en la legislación vigente, que no han tenido demasiado éxito, aunque el más aceptado, no obstante ser el más huérfano de asistencias superiores, sea hasta ahora el de la mancomunidad; solución la más razonable, sin duda, que bien merecería ser enriquecida con las ventajas y los estímulos que la Ley 48 de 1966 ofrece para la «agrupación», que de esta forma habría de resultar—la agrupación—una solución superflua... La segunda vía, en este segundo grado, tiene una génesis oscura, demasiado abstracta. Parece visualizar la creación de una entidad administrativa de nuevo cuño, sobre divisiones de carácter comarcal; idea que de cristalizar en algo mucho nos tememos venga a complicar problemas en vez de resolverlos, con yuxtaposiciones artificiosas que más que vitalizar entes básicos —*estructuras básicas*, se ha dicho—aumenten atonías e ineficacias, recayéndose, una vez más, en la viciosa tendencia, tan española, de los artificios que se dan cita en ese mundo imposible de las exuberancias administrativas y burocráticas.

Por otra parte, tanto si se da la unión de Municipios—acción directa de los mismos, inicialmente voluntaria, pero muy estimuladamente condicionada—, como si adviene la participación indirecta o mediata en nuevas entidades, conviene sostener, como lo hacemos, que mal cabe esperar resultados óptimos si las operaciones queremos organizarlas con entes inviables, biológicamente incapaces, porque entonces nos limitaremos a sumar valores negativos, muertos o—siendo piadosos—mortecinos. El mal de origen aún se agravaría más, si como deducimos de lo expuesto en algunos estudios, la organización de la comarca, como ente administrativo de nuevo cuño, supone la absorción de importantes competencias, hoy municipales—como ya ocurre con «la agrupación» de la Ley 48/66—, porque resultará que el ya debilísimo organismo municipal quedaría vacío, sin virtud para hacer por sí mismo nada serio y positivo, si no es el sostener «un nombre». Los sujetos del entendimiento inter o supramunicipal ajenen que poseer, de entrada, vida propia, conciencia de su va-

ler y su poder y propia responsabilidad, apetitos ciertos y solventes de «emprender algo en común», como decía ORTEGA.

Entonces «la instancia comarcal» por la vía asociativa, en ámbito de grandes comarcas, estaría en condiciones de poder concurrir, con creciente sugestión, el movimiento descentralizador que se propugna en la Ley del II Plan de Desarrollo, al igual que se propugnan, en estrecha relación con el primero y como su base más propicia, «las fórmulas asociativas de Corporaciones locales» (arts. 4 y 37, Decreto 902/1969). Se hace—se haría—de esta forma plenamente válido el argumento del mayor y más directo conocimiento de la necesidad, porque el padecerla da mucha autoridad para medirla y tratar de conjurarla; porque los Municipios comprometidos en el asocio quieren, de esta forma, acreditar, no sólo una presencia viva y activa en el proceso renovador de la Vida local, sino ser en buena y la mejor parte sus artifices; porque nada conocemos que se haya ofrecido o inventado, entre las nuevas y a veces artificiosas concepciones de la Administración o de su aparatosa mecánica, directa o lateralmente, que invite seriamente a sustituir al Municipio, a mejorarlo o ni siquiera a desconocerlo, como eje mismo de la vida administrativa, social, de sus comarcas. Y, finalmente, porque en pocos casos como en este que consideramos, podría la ley, el Estado, encontrar un campo de acogimiento, de receptividad, más apropiado que este de la «gran comarca» institucionalizada municipalmente, mancomunada, para presentar un precioso sector en el *Horizonte de la descentralización* que ha tratado de escudriñar el Profesor MARTÍN MATEO.

Cierto que el éxito de «la agrupación», a que nos hemos referido, ha sido nulo, y no demasiado optimista el de la «mancomunidad», pero no es menos cierto que esta última fórmula—que admite una gran perfectibilidad en su condicionamiento—es la que con más frecuencia utilizan los Municipios. El ritmo de experiencias de esta clase—algunas muy importantes y elocuentes—ha aumentado en estos últimos años, ampliando mucho la lista que el autor últimamente citado recogía en su notable monografía sobre *La comarcalización de los pequeños Municipios*, en 1964. Y ha ocurrido este aumento precisamente

cuando cabía esperar que con las positivas ayudas que ofrece la Ley a «la agrupación» hubiera sido ésta la de mayor aceptación y frecuencia. Este fenómeno de tan indudable contradicción invita a meditar, a estimar que la realidad y la idiosincrasia de nuestros pueblos son más complejas, más profundas, de lo que parece, acaso también más afirmadas en posiciones de libertad, de más racionales y condignas soluciones. Pensemos, pues, qué hubiera ocurrido si las ayudas que dicha Ley—alíquotas por lo demás en las cuantías y en los ámbitos—se hubiesen inclinado sobre fórmulas de mancomunidad, con Municipios fortalecidos, y no sobre otro tipo de uniones que vienen—como la «agrupación»—a dejar aquellos vacíos de competencias importantes, «desventrados».

Es evidente que los pequeños Municipios rechazan la «agrupación», en la forma absorbente de facultades municipales con que la Ley la concibe, aceptando más y mejor la «mancomunidad», prefiriendo incluso la «concentración». Esta, bajo variantes de «fusión» o de «incorporación», es cada día más repetida. Bástenos ahora recordar el expresivo dato recogido en el *Boletín de Información de la Vida Local*, núm. 30, de junio de 1970, relativo a la supresión, durante los cinco primeros meses del año, de cincuenta y nueve Municipios por «fusión» o por «incorporación». Los criterios se van abriendo, la realidad y la necesidad están llamando a las puertas de la Administración —y de la Ley—y lo hacen, más cada día, desde abajo, circunstancia nueva, muy importante. La acción voluntaria en estos órdenes la van registrando con reconfortante frecuencia las páginas del *Boletín del Estado*. Posibilitemos, abiertamente también, desde la Ley, estos interesantes movimientos, que tantísimos valores de renovación social encierran.

De aquí la virtud que atribuimos al primer grado—el básico—de la «comarcalización». Y en la planificación y desarrollo del proceso general debería tenerse en cuenta el triple postulado de la «unificación», la «simplificación» y la «economía», que son remedios que convienen a tantos males como la Vida local española padece.

Para terminar, recordemos otra vez que el proceso a que

nos venimos refiriendo mira al mundo rural, al nuestro, y que para la más conveniente comprensión y ordenamiento del mismo se impone, pareja y coordinada, una doble acción decisiva: la de una nueva «ruralística»—cuyas inquietudes hemos anotado—y la de una inteligencia municipalista más compenetrada con la vida y los problemas del agro, de sus pueblos y sus hombres.

VI. A MODO DE CONCLUSIONES O SOBRE LA POSIBLE ORIENTACION NORMATIVA

La orientación tendente a captar en la norma básica el proceso «comarcalizador», como sin duda se intenta proponer en estudios previos, se enfrenta con una grave realidad poco consoladora, ahora sometida a influencias muy críticas—positivas en el fondo—y a una no menos grave y justificada inquietud de futuro. El móvil que pone en la máxima tensión estos fenómenos es el del «desarrollo económico y social» del país, tan urgente y necesario, que exige impulsos nuevos más abiertos, orientados sin tardanza a dominar con coberturas directas toda la Vida local española, tan connaturalizada en aspectos fundamentales con las estructuras municipales y provinciales, es decir, con la Administración local. Esa orientación, en consecuencia con lo que llevamos expuesto, debería considerar, entre otros, estos puntos principales:

1.º Prevenir el que en un plazo determinado se realicen estudios de reordenación del mapa municipal, catalogando para cada Provincia los Municipios actuales que deben subsistir sin alteraciones o, si acaso, con las pertinentes rectificaciones de territorio y mejor encaje y acoplamiento de algunos de sus núcleos poblados, y los que han de integrarse en la nueva clasificación de «Municipios-comarcas».

Sin la pretensión de proponer definiciones, sí nos parece que, a efectos de una valoración municipalista, en un primer grado o nivel del proceso «comarcalizador», esa unidad «comarca» debe de ofrecer suficiente expresión de homogeneidad geográfica, económica y social, que posibilite racionalmente la base

física, el asiento de un Municipio, o, por excepción, de alguno más, en los que el territorio, la población y los recursos, hagan posible el normal ejercicio de las competencias reconocidas en la Ley, facilitando la relación jurídico-administrativa con otros Municipios dentro de unidades territoriales más amplias para la gestión de importantes programas de renovación y desarrollo de la Vida local.

En el nuevo mapa municipal deberán figurar necesariamente la capitalidad y los núcleos poblados del término, señalando entre éstos, a determinados efectos, los que deban calificarse como «núcleos de atracción» o de estabilización demográfica y social.

2.º El estudio debe proyectar igualmente la división del territorio en «grandes comarcas», señalando a cuál de éstas pertenece cada Municipio. Por regla general, el número de grandes comarcas en cada Provincia no debe pasar de ocho o diez.

Cabe obviar inconvenientes legales para que la delimitación de una gran comarca, a los efectos que se persiguen, comprenda, si ha lugar, territorio y Municipios de distintas Provincias.

Parece lógico entender por gran comarca aquella unidad geográfica que, dentro de una o más Provincias o de una región, es susceptible de comprender varias comarcas municipales; caracterizada también por una cierta homogeneidad natural de líneas más abiertas y generales, apta para ser organizada en orden a una acción económico-administrativa, mediante la asociación o la relación jurídico-pública de los Municipios que la integran para acometer y gestionar programas importantes de renovación y desarrollo de la Vida local y municipal.

3.º Abrir cauce legal para la asociación de Municipios, bajo la fórmula de «mancomunidad», con condiciones *sine qua non* para el acceso a positivas ventajas y cooperaciones; dirigida a cumplir especialmente objetivos de desarrollo económico-social. La mancomunidad así concebida contará con las ayudas y estímulos que para la agrupación disponen los artículos 15 y 16 de la Ley 48/1966, mejorando notablemente tales ayudas y concretando su finalidad, no poniendo límites de población a las uniones para poder lucrarlas, al menos cuando la mancomuni-

dad se proyecte sobre toda la gran comarca; pues las limitaciones deben operar tan sólo, y con amplio y flexible criterio, en relación con el espacio.

Estas soluciones no deben oponerse, por supuesto, a tipos de mancomunidad municipal de más corto vuelo, de fines más particulares, pero las ayudas, que también deben concederse, habrán de ajustarse a una especial escala o graduación.

En los órganos rectores de la mancomunidad de gran comarca deben predominar de forma casi absoluta los de la representación municipal, con la presencia también—por razones obvias—de la Diputación o Diputaciones respectivas, y la aproximación asesora, técnica, proveniente de las organizaciones o servicios agrarios, docentes, sanitarios, de la obra pública, etc.

4.º Entre los servicios propios de la competencia municipal y mancomunitaria deben figurar aquellos que, ya por gestión directa, ya por vía de promoción o coordinación, tiendan a cubrir necesidades comunales y sociales de todo orden y más concretamente del campo, incluida la mejor explotación del mismo, dentro de los respectivos términos y en la relación coordinada con los demás: su voz y presencia responsables en los planes de ordenación de cultivos y destino agrario de montes y polígonos, armonizando los de reforestación, pastizal y labrantío; selección y expansión de la cabaña ganadera; fomento del cooperativismo del campo con representación en las unidades creadas o que se creen; fomento de la industria de recepción, transformación o distribución de productos del campo; coordinación de la acción municipal o mancomunitaria con la de Colonización, Ordenación rural y cuantas otras tiendan a la ordenación social y jurídica del campo y a la metodización de las tierras; comunicaciones y transportes de y para el campo y su mejor explotación; servicios contra incendios en el campo; sanitarios; de seguridad y policía rural; planes de embellecimiento rural; hogares-refugios en el campo y establecimientos agropecuarios de situación de maquinaria agrícola, de lucha contra las epizootias y plagas, y, en general, la acción necesaria o la gestión precisa para el fomento de la riqueza agraria de sus términos; incluida, y en muy preferente lugar, si las circunstancias lo per-

miten, la política hidráulica para electrificación e irrigación de las áreas y servicios del agro, y la política de implantación y perfección de los centros docentes, formativos y sociales precisos.

5.º Debe fijarse la lista mínima de los servicios públicos y sociales con que deben contar las capitalidades comarcales y los núcleos de atracción. La garantía de su instalación y subsistencia deben asumirla, junto al Municipio, el Estado y la Provincia.

Sin embargo, la implantación de los servicios fundamentales a que se alude debe graduarse en círculos de mayor a menor sobre las tres poblaciones básicas: capital de gran comarca, de comarca y núcleo de atracción.

6.º Misión especial de las municipalidades comarcales compuestas de varios núcleos rurales, en los que el éxodo o emigración opera con cierta intensidad o progresión o en los que resulta difícil la implantación de costosos servicios públicos elementales, será la de promover la atracción hacia la capitalidad o los núcleos seleccionados, organizando zonas o polígonos urbanísticos con construcciones adecuadas que absorban en condiciones favorables dicha migración o la proporción de la misma que resulte conveniente.

El Estado, a través de las Diputaciones y la cooperación expresa de éstas, pondrá gratuitamente a disposición de los Municipios equipos de técnicos urbanistas para redactar los estudios y proyectos necesarios y dirigir las obras, ofreciendo a la vez la colaboración de otros expertos: economistas, sociólogos, etcétera.

En un orden más general y cuando medien suficientes razones para ello, la problemática de las migraciones campesinas y de sus reasentamientos en los medios rurales, deben ser objeto de estudio, gestión y resolución de las mancomunidades de las grandes comarcas.

En toda planificación de zonas o polígonos urbanísticos, hecha con la finalidad referida y dada la condición campesina de la población que se trata de absorber y fijar, se tendrán en cuenta distancias y comunicaciones en relación con los polígonos de

explotación agraria, por lo que este tipo de estudios debe caer en la órbita de un «urbanismo comarcal del medio rural», que una disposición especial debe conceptual, condicionar y articular debidamente.

7.º Para las aldeas o pequeños núcleos rurales que por su especial situación y circunstancias deban subsistir, se formularán en plazos discretos proyectos de reforma y mejora de sus estructuras y servicios, comunicación con la capital municipal o núcleos de atracción, etc.; sin perjuicio de localizar emplazamientos estratégicos para nuevas aldeas que garanticen la mejor explotación de determinadas zonas, empleando para la construcción y disposición de las mismas las técnicas más adecuadas, simples y económicas, sin eludir en ningún caso el estilo o la estética ambientales.

El régimen público de los mencionados núcleos podrá ser el propio de las Entidades locales menores—respetando incluso formas tradicionales—con competencias reducidas al mínimo indispensable, la máxima simplificación administrativa y la actuación hacia metas de la mayor rentabilidad económica y comunal de sus bienes patrimoniales, cuya administración deberá ser controlada y responsabilizada por el Ayuntamiento respectivo.

8.º Se impone coordinar mejor y unificar de una vez los sistemas de cooperación y ayuda para las obras y servicios de la competencia municipal, refundiendo los planes y utilizando la vía de las Diputaciones como órganos más llamados a ejercer un beneficioso influjo en la renovación de la Vida local española, de la que deben ser el eje principal, sin perjuicio de que sea preciso reformar su estructura, composición y organización actuales.

Esa acción renovadora, de desarrollo, debe exigir la formulación de planes en cada Municipio y en cada mancomunidad comarcal, para oportunamente refundirse en el general provincial que elabora la Diputación y sanciona definitivamente el Estado.