

El Desarrollo económico-social y el Municipio-comarca

por

FLORENTINO-AGUSTIN DIEZ GONZALEZ

Secretario de la Diputación provincial de León

SUMARIO: I. *Las tendencias sobre una nueva ordenación municipal.*—II. *Las dos direcciones principales.*—III. *La fusión de Municipios y la política de Desarrollo económico-social.*—IV. *Consagración oficial de la teoría del Municipio-comarca.*

I. LAS TENDENCIAS SOBRE UNA NUEVA ORDENACION MUNICIPAL

El movimiento tendente a reforzar las estructuras físicas y demográficas de nuestro panorama municipal, principalmente el rural, ofrece ya un cúmulo de opiniones responsables, aportaciones y estudios que sitúan el problema en climas de sazón para intentar, desde arriba, un planteamiento formal y promover procesos de realización.

Entre esos estudios cuentan mucho indudablemente los llevados a cabo, bajo iniciativa y comprensión oficial, en asambleas nacionales de representantes de la Vida local española, como ocurrió en la celebrada en Madrid los días 14 al 17 de diciembre de 1959, con la concurrencia de Presidentes de Diputaciones, Alcaldes de capitales de Provincia, Procuradores en Cortes representantes de Municipios y otros delegados cualificados (1). No cabe

(1) Entre las conclusiones aprobadas por dicha Asamblea—convocada por la Dirección General de Administración Local con motivo de la anun-

omitir tampoco referencias al estudio del mismo tema en reuniones de profesionales especializados y Cuerpos Nacionales de la Administración local, como las «Jornadas municipalistas» organizadas por el Colegio de Madrid en la primavera de 1958, con motivo de la conmemoración de las Bodas de Plata de los Secretarios de segunda categoría de la promoción de 1935 (2).

Por otra parte, el tema ha sido ampliamente considerado, desde puntos de vista más netamente científicos o doctrinales, en los Cursos sobre «Problemas políticos de la Vida local», que año tras año se han venido celebrando en Peñíscola (3). La relación, en

ciada reforma de la Ley—figuran las de la Ponencia primera, relativa a «Las demarcaciones municipales». Se proponía, en estas conclusiones, como labor más inmediata, la concentración de Municipios de menos de 500 habitantes, y la redacción de un mapa municipal español, con una «división ideal» de términos municipales para cada Provincia y la tendencia a crear «Municipios-comarca», determinadas éstas por diversas razones geográficas y otros factores positivos; se propugnaba una cierta representación en los nuevos Ayuntamientos de los núcleos agrupados, la preferente planificación de obras y servicios, cooperados, que tuviesen carácter comarcal o colectivo y la modificación sustancial de la administración de las Entidades locales menores, que debería responsabilizar más directamente el respectivo Ayuntamiento con otras declaraciones de interés.

(2) El señor GALLEGO Y BURÍN pronunció en dichas «Jornadas», en el acto celebrado en la Universidad María Cristina de El Escorial, una interesante conferencia sobre el expresivo tema «Rectificación del Mapa municipal de España como base de una política eficiente en la Administración local». Puede verse también el texto de nuestra conferencia, pronunciada en el Excelentísimo Ayuntamiento de Alcalá de Henares, con ocasión de las mismas Jornadas, publicado en el *Boletín del Colegio Nacional de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local*, núm. 186, junio 1960, bajo el título «El Secretariado de Administración local, problema nacional», donde se dedica alguna atención al tema que hoy nos ocupa.

(3) Entre otros estudios de las Reuniones de Peñíscola sobre el tema, véase el del Profesor ENTRENA CUESTA: «La agregación de Municipios», en *Problemas políticos de la Vida local*, tomo IV, Madrid, 1964, que presenta una síntesis del problema relativo a nuestro minifundismo municipal y las tendencias actuales para superarlo.

En los mismos Cursos de Peñíscola de 1963 y en las conclusiones formuladas, bajo la dirección del eminente Profesor JORDANA DE POZAS, sobre «El Municipio en el siglo XX», se dice: «En lo que afecta al número de Municipios, la evolución observada en España, que tenía 9.268 en 1900 y 9.202 en 1960, acusa una moderada tendencia a su disminución. Al mismo tiempo, sobre todo recientemente, se ha extendido la convicción de que el pequeño Municipio resulta insuficiente para atender las actuales necesidades, a lo cual responden diversos estudios e iniciativas de carácter provincial o nacional que no han llegado a plasmarse en acuerdos o normas». *Vid. op. cit.* En el trabajo que ahora publicamos se informa de cómo el silencio oficial al respecto, y en un caso bien expresivo, se ha roto.

suma, de publicaciones y artículos que atacan el problema relativo a una necesaria alteración de nuestra actual división administrativa-municipal, para conseguir un mayor robustecimiento de las entidades primarias de la Vida local, como base de una acción renovada de mayor envergadura, es ya muy extensa.

II. LAS DOS DIRECCIONES PRINCIPALES

Dentro de ese movimiento podemos descubrir dos direcciones principales: la que contempla y propugna soluciones a medio de medidas radicales en la alteración de términos municipales, con la concentración de muchos de éstos—fusiones, incorporaciones o agregaciones, etc.—, siempre cara al medio rural de núcleos pequeños y dispersos, en la medida conveniente que permita la organización de Municipios con ámbito ajustado en lo posible a áreas biogeográficas de carácter comarcal; superando de esta forma la excesiva atomización o la exagerada dispersión actual, característica de una muy extensa porción del territorio nacional, especialmente en sus regiones del centro y del norte (4)... La segunda dirección considera más bien que el problema es grave, pero que la solución en principio aconsejable para lograr un cierto grado de fortalecimiento de nuestros pequeños Municipios, está en la promoción intensa de las mancomunidades o, como se ha dicho, de las comarcalizaciones municipales de obras y servicios, reduciendo al mínimo los casos de concentración total o fusión de estos entes (5).

(4) A esta tendencia responden, más o menos directamente, los estudios que venimos anotando y otros muchos que cabría citar. Siempre tienen autoridad e interés los tan conocidos del señor JORDANA DE POZAS: *Tendencias actuales del Régimen local en Europa*—Madrid, 1948—y «Problemas de los pequeños Municipios»—Instituto de Estudios de Administración Local. *Comisión de homenaje a Jordana de Pozas*, tomo I—. Aleccionador siempre que se trate de estudiar este tema es el trabajo de JAVIER RUIZ ALMANSA: *Análisis estadístico de los Municipios minúsculos de España*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1950.

(5) Vid. Ramón MARTÍN MATEO: *La comarcalización de los pequeños Municipios*—Secretaría General Técnica del Ministerio de la Gobernación, «Colección Estudios», núm. 7, Madrid, 1964—. La fórmula que mantiene la actual distribución de Municipios, aunque asociándoles a un nivel más elevado para el ejercicio de la mayoría de sus competencias, la defendía el

La crítica de estas tendencias, el examen de sus pros y contras admite, sin duda, una amplia polémica, pero nosotros queremos limitarnos en esta ocasión a tomar contacto con la actitud del Gobierno frente al problema, especialmente la puesta de manifiesto en una reciente disposición oficial que se refiere directamente a la proyección de medidas de desarrollo económico-social en una importante, extensa y muy famosa comarca española.

Por las referencias que poseemos acerca de estudios e informes elaborados en los sectores más responsables del Ministerio de la Gobernación, parece contar con más preferencias la solución a base de socios, mancomunidades o comarcalizaciones de servicios. Las páginas del *Boletín Oficial del Estado* registran con alguna frecuencia, aunque sin la proporción debida con el número de pequeños Municipios, casos de mancomunidades creadas y aprobadas para la realización de determinados servicios, que indudables razones de economía, en el gasto y en la gestión, aconsejan tener un ámbito más general y común; experiencias, por lo demás, patrocinadas con certeros criterios de prioridad en los «Planes provinciales» por las normas que los regulan (6)... También registran esas páginas, cada día en mayor número, supuestos de fusiones o incorporaciones de Municipios pequeños; pero siempre, en unos y otros casos, como actividad o expedientes promovidos desde abajo (7)... No olvidemos, por último, los afa-

señor FRAGA IRIBARNE en su conferencia del I Curso de Peñíscola, sobre el tema «Aspectos políticos y sindicales en la revisión de la Ley de Régimen local», publicada en *Problemas políticos de la Vida local*, volumen I. La implantación por vía de ensayo de una solución comarcal ha sido también aconsejada en el dictamen sobre «Aspectos de la Reforma de la Administración a nivel territorial», emitido, a instancia del Ministerio de la Gobernación, por los profesores CLAVERO ARÉVALO, GARCÍA DE ENTERRÍA y GARRIDO FALLA, según cita de MARTÍN MATEO, *op. cit.* También se trató el tema de «La Administración comarcal» en el V Curso de Peñíscola.

(6) En las *Normas para la elaboración de los Planes provinciales*, emanadas de la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno—Servicio Central de Planes Provinciales—se repite esta prevención, que textualmente tomamos de las de 1965: «Deberá evitarse la excesiva dispersión de la ayuda que supone la concesión de subvenciones, a efectos de conseguir mejores resultados. En principio deberá otorgarse un cierto trato preferencial a los lugares cabezas de comarca y a aquéllos que acusen fuerte estacionalidad en su volumen de población a lo largo del año».

(7) MARTÍN MATEO, *op. cit.*, ofrece, anexo 4, una relación de mancomunidades intermunicipales existentes.

nosos estudios llevados a cabo en algunas Provincias, bajo la directriz generalmente de sus primeras autoridades civiles, para la reforma de los respectivos mapas municipales, a base de la reducción en muy importante proporciones del número de sus Municipios (8).

III. LA FUSION DE MUNICIPIOS Y LA POLITICA DE DESARROLLO ECONOMICO-SOCIAL

El problema, pues, es grave, inquietante y está muy vivo sobre la mesa. Falta únicamente el que se plantee oficialmente, con la debida generalidad y, a la vista de los meticulosos y concienzudos estudios que es preciso realizar en una fase previa, acometer oficialmente también las soluciones, que, naturalmente, tendrán aspectos y variantes acomodadas a la realidad de cada caso.

(8) Citemos, por vía de ejemplo, algunos antecedentes: El bien reciente de Soria, de que informa Celestino MONGE en *Arriba* de 2 de octubre de 1965, bajo el título «Se ha iniciado en la Provincia de Soria la concentración de Municipios». Se trata, más que de resoluciones adoptadas, de «un plan en marcha», muy relacionado con la expansión agraria y la ordenación rural solicitada para diversas comarcas de aquella Provincia.

J. M. MARTÍN DE RETAMA, en un artículo titulado «Plan de reforma de los Municipios vizcaínos», publicado en *El Correo Español*, Bilbao, 29-3-62, decía que, en cumplimiento de la Orden-circular de la Dirección General de Administración Local de principios de 1960 sobre planes de modificación de la división administrativa de cada Provincia en términos municipales, «el Gobierno civil de Vizcaya, con los asesoramientos adecuados, planificó una división ideal de la Provincia, según la cual los 112 Municipios vizcaínos quedarían convertidos en 53, mediante 27 proyectos de anexión, que afectarían a un total de 86 Ayuntamientos». El Consejo Económico Sindical de La Coruña, según informaba *El Faro de Vigo* de 15-3-62 en un extenso informe elevado a la superioridad, proponía la siguiente *solución para Galicia: Concentrar los Municipios rurales en núcleos de 2.500 habitantes, por lo menos...* Y con respecto a Cuenca, el Jefe de la Sección provincial de Administración local, señor BASANTA, en su Ponencia sobre «Concentración de Municipios», presentada en el Consejo Económico Sindical de aquella Provincia, defendía, tanto la concentración de términos municipales como la concentración de núcleos urbanos, propugnando la fusión de los 290 Ayuntamientos existentes en la actualidad en 124», según informaba E. DE LAS HERAS en *Ofensiva*—Cuenca, 15-2-62—. El caso de Guadalajara se ha reputado como uno de los más graves; a él alude Tomás BORRÁS en su artículo «Minifundio y micropueblo», de *El Español*, de 24-3-62. *Vid.* también en REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, núm. 122, marzo-abril 1962, y otras varias informaciones sobre antecedentes similares en diversos números de esta misma publicación.

Pero hay, bien reciente, una novedad sugeridora que nos dice, ante los imperativos de una enérgica política de desarrollo económico y social, cuál es, en un caso concreto—pero con gran fuerza de antecedente y de exponente—la actitud del Gobierno. Esta novedad la presenta el Decreto de la Presidencia de 23 de septiembre de 1965 (*Boletín Oficial del Estado* del 29), por el que se dictan medidas «para el desarrollo económico-social de Tierra de Campos», una gran comarca castellano-leonesa, pobre por su suelo y por su cielo, rica por su historia y la virtud de sus hijos, que comprende parte de las Provincias de Valladolid, Palencia, Zamora y León. En estas medidas, sumamente generosas, se incluyen de momento—potencialmente su ámbito puede extenderse a otros términos de similares características, como se dice para Zamora—, sesenta y tres Municipios de la Provincia de Valladolid, ochenta y dos de la de Palencia, veintiocho de la de Zamora y seis de la de León; es decir, un total de ciento setenta y nueve términos municipales, lo que da idea de las proporciones de la comarca a que el Decreto se refiere y denuncia fácilmente el excesivo número de sus actuales Municipios.

Pues bien, entre las principales medidas que se proponen, y se aprueban, según su artículo 5.º, «para conseguir la modificación del medio rural», figura, en primer término, «la fusión de Municipios, mediante expediente que el Ministerio de la Gobernación instruirá de oficio, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado c) del artículo 13 de la Ley de Régimen local» (9).

En la introducción al Decreto se razona la necesidad—evidentísima y más todavía por razones sociales que económicas—de proyectar sobre esta gran comarca la política de desarrollo en que el Estado se halla comprometido, y se hace ver que «la actuación a desarrollar en la comarca se desglosa en una rama de

(9) Nos parece poco comprensiva la fórmula «fusión de Municipios», como única a emplear en las reformas administrativas territoriales de Tierra de Campos. Teniendo en cuenta los «núcleos seleccionados» para proyectar en ellos las principales inversiones de infraestructura y servicios, lo que indudablemente anticipa para los mismos en cierto modo la condición de capitalidades municipales de carácter comarcal, posiblemente la fórmula más aconsejable o apropiada fuese la de «incorporación de Municipios a otros limítrofes», simples «agregaciones» y, aun mejor, dejar el enunciado en «alteración de términos municipales» para el fin perseguido.

medidas diversas, que abarcan, desde la fusión de Municipios con vistas a la concentración de los núcleos de población excesivamente dispersos, la mejora del medio de vida rural que asegure el asentamiento de la población en los centros más adecuados, concentrando los servicios de enseñanza, sanitarios, establecimiento de industrias, etc. (10), hasta aquellas medidas encaminadas a la reestructuración de la empresa agraria, para que alcance condiciones de viabilidad económica, por su dimensión, actividades productivas, capitalización y tecnificación de la empresa... Finalmente, el tema que nos ocupa se redondea, como si dijéramos, en el artículo 6.º del mismo Decreto, al declarar que «antes del día 30 de junio de 1966 el Gobierno, de acuerdo con el procedimiento establecido en la legislación vigente, dictará los Decretos respectivos de Ordenación rural, referidos a comarcas homogéneas constituídas cada una por los términos municipales que se determinen de los relacionados en el anexo primero» (donde se citan, por sus nombres, los 179 Municipios a que antes nos referíamos) (11).

(10) Como se ve, la intención va más allá de la que encierra una «fusión de Municipios» o, en todo caso, una alteración de términos municipales, con vistas a una concentración conveniente de los mismos, pues esto se refiere únicamente a la investidura político-administrativa... En el Decreto se habla de la «concentración de núcleos de población». Estamos, pues—y muy expectantes, por cierto—, ante una ambiciosa experiencia de verdadera «recolonización interior». Por otros medios indirectos, ya lo vimos en el caso de las recomendaciones de prioridad en planes provinciales, se tiende a favorecer hacia las capitales comarcales una corriente dispersa, atomizada, en muchísimos casos inútil y hasta infrahumanamente aislada y huérfana... La necesidad de afrontar en España experiencias de este tipo se pone de relieve ante determinadas investigaciones, pero sobre todo cuando se trata de estudiar «Programas de expansión agraria» o de «Política agraria» integral... La mecanización de los cultivos en las tierras concentradas y sujetas a ordenación rural y las nuevas comunicaciones del campo, permitirán casi siempre el asentamiento de la población en la villa—capital de la comarca—y con mucha frecuencia el cultivo y explotación de las tierras «desde la villa»—fenómeno que tampoco sería nuevo en la Historia, antigua y moderna—, amén del régimen de «refugios» en el campo y de la red moderna de las explotaciones en granja.

(11) Admirable oportunidad que el Gobierno se brinda a sí mismo para modelar unos Municipios realmente adecuados a su condición de agentes de primer orden en el progreso de la Vida local, cuya genuina representación a ellos corresponde antes que a nadie y más que a nadie; atemperados a las exigencias modernas, ágiles, operativos; arbitrados con inteligente y generosa comprensión los medios y los recursos, tanto de extracción autó-

¿Anticipa ya criterios sobre cuáles puedan ser las capitalidades de esas futuras «comarcas municipales homogéneas» la relación de «núcleos seleccionados» que aparece en el anexo número 2, que son 23 y en los cuales se volcarán principalmente las inversiones de infraestructura a que se refiere el artículo 9.º?... No parece temerario pensar que, en efecto, esos 23 núcleos constituirán todas o casi todas las capitalidades de las nuevas comarcas municipales de Tierra de Campos. Queremos a este respecto dejar a salvo la muy particular opinión de que, sentada la doctrina legal del «Municipio-comarca», que tan nítidamente aparece en este Decreto, y que hemos defendido siempre (12), quizá hubiera sido más prudente reservar el concreto catálogo de los que se llaman «núcleos seleccionados» para el momento en que el estudio a fondo de la nueva demarcación municipal estuviese hecho; estudio éste, previo, básico, determinante, coordinado y complejo, que debe ser garantía de pleno acierto, y, por ello, de permanencia en reformas tan delicadas, y que en España no sabemos se haya acometido frontalmente por equipos de expertos en las diversas materias a considerar, analizar y valorar.

En el caso que contempla el Decreto de Tierra de Campos también debiera prevenirse la conveniencia—imposición natural, en algunos casos—de conexiones íntimas con áreas que periféricamente, pero fuera de los límites específicos que el Decreto da a

noma como subsidiarios... Unos Municipios que no sean simples sujetos pasivos de la reforma, lindas piezas colocadas en petulantes tableros de escarapate, o entes territoriales que, como algunos casos que conocemos, casi puede decirse de ellos que mueren antes de nacer. Tal vez fuese ahora oportuno examinar antecedentes, incluidas las ya numerosas realizaciones en este orden—los poblados nuevos—del Instituto Nacional de Colonización, y sopesar mucho y revisar lo necesario... y alentar verdaderos Municipios para un futuro franco y perenne.

(12) Pueden verse, entre otros, los siguientes trabajos: *La Provincia, eje de una política para la Vida local*—León, 1954—; Prólogo al libro de GALLEGO Y BURÍN, *Municipios grandes, medianos y pequeños*, Madrid, 1955; «El Secretariado local, problema nacional», en *Boletín del Colegio Nacional de Secretarios*, etc., núm. 186, junio 1960; «Cooperación para la Vida local», en *Municipalia*, números 72 y 73, marzo y abril 1959; «León, Provincia de aldeas y comarcas», en *Tierras de León*, núm. I, 1961, y REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, núm. 123, 1962; «Capitalidad de comarca», en *Tierras de León*, núm. II, 1961; «La comarca. Caracteres. Supuestos», en *Informaciones Municipales*, Barcelona, 1965, etc.

dicha Tierra, pudieran presentarse, y de hecho se presentarán, y cuya incorporación a las «comarcas homogéneas», que se van a ordenar, parece indispensable, so pena que las mismas queden en algún caso y por alguna parte mutiladas.

IV. CONSAGRACION OFICIAL DE LA TEORIA DEL MUNICIPIO-COMARCA

El Decreto de Tierra de Campos constituye, pues, novedad en relación con el tema que examinamos, es decir, en relación con las tendencias de que al principio hacíamos mención, novedad que bien merece ser registrada en los medios municipalistas y hasta recibida con expectante optimismo; novedad más notable aún si, como es forzoso, consideramos:

1.º Que representa criterios de Gobierno en relación con una acción directa para la reforma del mapa municipal español.

2.º Que estos criterios oficiales se consagran precisamente cuando el propio Gobierno acuerda proyectar exhaustivamente la política nacional de Desarrollo sobre una determinada comarca española, muy necesitada de renovación y hasta de liberación.

3.º Que entre las medidas a aplicar se implanta como primera, entre las principales, «la fusión de Municipios»; y

4.º Que se propugna con ello la constitución u ordenación de «comarcas municipales homogéneas» o verdaderos «Municipios-comarca».

De este modo la doctrina y la tendencia, tan conocida, tan reiterada, en la principal de sus variantes o direcciones, la más radical, la de la reducción considerable del número de Municipios para hacer más fuertes—o más aptos—los subsistentes—con secuencias anejas y paralelas de verdaderos procesos de recolonización, de reordenación demográfica—se convierte en norma de actuación del propio Gobierno. Inicio, sin duda, de una más amplia experiencia, cuya urgencia, cuyos apremios, parece descubrir la varita mágica de la política de Desarrollo del país, al ser contrastada con estas realidades crudas y desnudas, agrias a veces, de nuestra pobre Vida local.