

La Comarca: Aspectos administrativos y de representación

POR

ANTONIO MARTINEZ MARIN

«Tal vez, ciertamente, en la coyuntura actual que hay en este país no sabemos si este proyecto, si llega a aprobarse, tendrá o no mucha vida» (*)

LA BASE DIEZ DE LA LEY DE BASES DEL ESTATUTO DE RÉGIMEN LOCAL DE 19 DE NOVIEMBRE DE 1975:

Entidades municipales de ámbito comarcal.

Uno. Podrán constituirse Entidades municipales de ámbito comarcal. La constitución de la Entidad y delimitación de su zona se efectuará por acuerdo del Gobierno, a propuesta del Ministerio de la Gobernación, con el acuerdo de los dos tercios, al menos, de los Municipios comprendidos en el área correspondiente, siempre que reúna más de la mitad de la población total de la misma.

(*) CLAVERO AREVALO. Diario de Sesiones de las Comisiones de las Cortes Españolas. Comisión de Gobernación. X Legislatura. Número 511. Sesión de 13 de mayo de 1975. Página 20.

El texto articulado de la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local que según la disposición adicional primera debía haberse publicado en el plazo de un año a partir de la publicación en el B.O.E. de la Ley de Bases, se ha prorrogado por Real Decreto de 23 de diciembre de 1976 (B.O.E. 28-12-1976) hasta el treinta y uno de diciembre de mil novecientos setenta y siete.

No obstante las bases impositivas de la Ley comenzarán a estar en vigor, con las normas provisionales aprobadas por el Gobierno, a partir del primero de enero de 1977 (Artículo segundo).

Este documento de estudio comarcal fue presentado a la IX reunión anual de la Asociación española de Economía y Sociología Agraria, celebrada en Enero de 1977 en Madrid.



Dos. En el expediente de delimitación de la zona y su constitución como Entidad será preceptiva la información pública, así como la audiencia de los Municipios afectados y de la Diputación Provincial y el dictamen del Consejo de Estado cuando exista oposición por parte de alguno de ellos.

Tres. La Entidad comarcal asumirá en su ámbito competencias y funciones de los Municipios integrados, todos los cuales conservarán su organización y la administración de su patrimonio. Estará regida por una Comisión de Gobierno, de la que formarán parte los Alcaldes y un número de miembros de las respectivas Corporaciones en función de su importancia; su Presidente será elegido por la Comisión de entre sus miembros.

Ley 41/1975 de 19 de noviembre, de Bases del Estatuto de Régimen Local. B.O.E. 21-nvbre.-1975.

INTRODUCCION

Por primera vez en la historia legislativa española se configura, expresa e inequívocamente, la entidad municipal comarcal a través de una ley coetánea en su nacimiento con la muerte del jefe del Estado español, General Franco.

El Proyecto de Ley de Bases del Estatuto del Régimen Local (1), había vuelto a incurrir en el olvido comarcal. La Ponencia, con sentido más realista, recogió la enmienda número 1.748 formulada por el profesor de Derecho Administrativo y Procurador en Cortes, Meilán Gil, circunstancialmente ausente de la Comisión durante la discusión y aprobación de su enmienda (2).

La discusión de la Base incorporada ocupó parcialmente sólo dos sesiones legislativas, las de los días veraniegos dos y tres de julio de 1975. Las cuestiones sobre el Ayuntamiento, Alcalde y Concejales (Bases cuarta, quinta y sexta) ya habían quedado atrás y la representatividad corporativa se había logrado mantener, de la cual dependería la "elección" del Alcalde. Sesiones éstas concurridas y larga y calurosamente discursivas. Contrariamente, en esta Base comarcal, la presencia de procuradores fue tan minoritaria que durante el debate del apartado primero, ante la inexistencia de *quorum* reglamentario, el vicepresidente "hubo de suspender la sesión por unos momentos para llamar a los señores procuradores que pudiesen encontrarse en la otra Comisión o dentro del edificio, para que concurriesen a la sala" (3), con la finalidad de someter a votación una modificación al texto del procurador Viola Sauret. Al final de la sesión del día 2 de julio, el Presidente de la Comisión, Sánchez-Cortés y Dávila, la suspendió con estas palabras: "Quisiera hacer una advertencia a los señores Procuradores, y es recordarles la obligación inexorable que tienen de

(1) Boletín Oficial de las Cortes Españolas. Núm. 1.355. Día 31 de mayo de 1974.

(2) Diario de Sesiones de las Cortes Españolas. X Legislatura. Núm. 552. Comisión de Gobernación. Sesión número 32. Pág. 46

(3) Fuente citada. Pág. 50

asistir a las reuniones de esta Comisión. Es la primera vez que lo recuerdo, pero desde luego, las circunstancias que se han producido en la jornada de hoy me obligan a hacer este recordatorio" (4).

Los Procuradores que intervinieron como legisladores de esta Base comarcal (en nombre de la ponencia actuó Gómez Picazo) propuesta por Meilán Gil (ausente en el debate de la Comisión) y que mencionó según el número de intervenciones, de mayor a menor: Viola Sauret, Segovia Moreno, Gabriel Ponce, Sánchez Moreno, Samaranch Torelló, Henríquez Hernández, Andrés Vázquez (5), Peralta España, Nieves Borrego, Castro Villacañas, Fernández Calvino y Antonio María de Oriol y Urquijo; algunos de ellos bien conocidos por la opinión pública española tanto por la importancia de sus cargos en organismos gubernamentales y estatales como por la relevancia económica y acontecimientos de otra índole (6).

La Ley que ahora ocupa este trabajo debería haber sido ya articulada, pero los acontecimientos en España comienzan a ofrecer una correlación de fuerzas muy diferentes a la que, ya en su decadencia, gestó la Ley. La incógnita de un texto articulado todavía está sin despejar.

(4) Fuente citada. Pág. 57

(5) Las dos intervenciones del Procurador murciano, literalmente, fueron éstas: PRIMERA.—"Creo que tiene razón el señor Segovia, pero se contempla en el párrafo siguiente". Fuente citada. Pág. 51.

SEGUNDA.—"Para adherirme a lo que dice el señor Segovia sobre los servicios y ser congruente con nuestra manera de redactar anterior, atribuyendo a la nueva entidad lo que debe ser, así como para rogar a la Ponencia que, puesto que estoy viendo que se están suscitando dudas sobre la composición de esta Comisión, se declare

"Del texto que leo me da la impresión de que esa Comisión la forman alguien más que los Alcaldes; de todas maneras la forman los Alcaldes, pero me da la impresión —no sé si es así—, que hablar de una Comisión de Gobierno 'de la que formarán parte los Alcaldes', parece ser que, "además" están los Alcaldes. Como ésta se les plantea a varios señores Procuradores, debe aclararse por la Ponencia. En este caso ya quedaría también resuelto lo relativo a la totalidad de los componentes de la Comisión, y siempre el que un Alcalde sea Presidente de la Comisión. Muchas gracias". Fuente citada, Pág. 56

(6) Nos hemos considerado obligados a llamar la atención sobre la personalidad de los legisladores de la Entidad Comarcal. No resulta difícil dada la "relevancia" política y económica de estos Procuradores descubrir su nivel cognoscitivo de las comarcas españolas, competencia jurídica y sobre todo su capacidad económica.

I. ANALISIS JURIDICO

LA ENTIDAD MUNICIPAL DE AMBITO COMARCAL, UNA NUEVA ENTIDAD TERRITORIAL GUBERNAMENTAL

a) *Constitución gubernamental de la Entidad*

La configuración de nuevas entidades municipales ya de ámbito metropolitano ya comarcal; el régimen específico para municipios con población inferior a 5.000 habitantes; las Mancomunidades y Agrupaciones municipales y municipios con regímenes especiales (7) significan un reconocimiento de unas realidades diferentes y que obviamente rechazan un tratamiento jurídico uniforme y por otro lado un esfuerzo legislativo por mantener reestructurando formalmente, un centralismo estatal donde estas modalidades territoriales administrativas municipales siguen siendo, como ha sido y es el municipio esencialmente, eslabones de los servicios estatales. Todas estas Entidades son constituidas sólo mediante Decreto del Gobierno de Madrid.

La propuesta de constitución la hace el Ministerio de la Gobernación y la constitución y delimitación de la zona corresponde al Gobierno (8) y esta potestad de iniciativa, de delimitación y constitución, enteramente gubernamental, fue aceptada de manera inequívoca por los "legisladores" de esta Base y sobre todo por la Ponencia, cuando Gómez Picazo, en nombre de ésta, afirma: "La cuestión de matiz ha sido sometida me parece que por el señor Ponce, que dice que el acuerdo de constitución de este Municipio-comarca, si bien debe hacerse por el Gobierno, que se haga a propuesta del Ministerio de la Gobernación. Esto me parece correcto y la Ponencia no solamente no tiene inconveniente, sino que lo acoge de agrado" (9).

(7) Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local de 19 noviembre 1975. Bases novena, diez, once, doce y trece.

(8) Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local. Base Uno.

(9) Diario de Sesiones de las Cortes españolas. X Legislatura. Número 552. Comisión de Gobernación. Sesión número 32. Pág. 48.

b) “*Libertad*” comarcal

La voluntad comarcal, según la propia Base, se limita a “adjuntar” a la propuesta del Ministerio de la Gobernación el “acuerdo de los dos tercios, al menos, de los Municipios comprendidos en el área correspondiente, siempre que reúnan más de la mitad de la población total de la misma” (10).

Sin olvidar que la constitución y delimitación de una Entidad municipal comarcal depende de la discrecionalidad del Ministerio de la Gobernación de turno, a los municipios se les posibilita legalmente impedir su constitución.

Surgen algunos problemas no resueltos en el fragmento que comentamos:

1.—Al depender la propuesta de constitución y delimitación del Ministerio de la Gobernación cabe preguntarse, ¿cómo superará dicho Ministerio las dificultades en el conocimiento de la “exigencia” comarcal de los miles de municipios que integran los varios centenares de comarcas españolas? Salvo algunas comarcas de conocimiento directo por dicho Ministerio y cuya iniciativa promueva, hemos de pensar que la vía que queda a los municipios comarcanos para su constitución en Entidad comarcal es la de la “súplica y gracia” ante el Ministerio de la Gobernación.

2.—Iniciado el expediente de delimitación y constitución de la Entidad cabe preguntarse, ¿cómo se contabilizará en la práctica “los dos tercios de municipios”? ¿Con una mitad más uno de los habitantes de la futura Entidad? La solución sólo puede encontrarse en una doble alternativa:

— Los Ayuntamientos de la futura Entidad comarcal se pronuncian afirmativa o negativamente. Se realiza cómputo de votos y el resultado debe dar dos tercios de Ayuntamientos con voto positivo y además que el número de habitantes de éstos sumen la mitad más uno del total de la población de los Ayuntamientos que han de constituir la futura Entidad.

— Los habitantes de todos los municipios que habrán de constituir la futura Entidad a través de un referendun se pronuncian afirmativa o negativamente sobre la constitución de la Entidad. El conjunto de votos se sometería a un doble cómputo, a nivel municipal y a nivel “comarcal”. Todo municipio que hubiese obtenido la mitad más uno de votos afirmativos se consideraría una respuesta afirmativa. Este porcentaje afirmativo habría de obtenerse en las dos terceras partes de los municipios. La suma de votos de todos los habitantes de todos los municipios habría de ofrecer la mitad más uno de sufragios afirmativos.

(10) Ley de Bases. Base Diez. Número Uno.

Los vocablos empleados por el legislador de “municipios” en vez de “Ayuntamientos” y el de “población”, me inclinan por considerar esta segunda interpretación como la más adecuada.

c) *Tramitación burocrática*

Al exigirse que en el expediente de delimitación de la zona y su constitución como Entidad como preceptiva la información pública, audiencia de los municipios afectados y de la Diputación provincial como el dictamen del Consejo de Estado, cuando exista oposición por parte de alguno de ellos, el Ministerio de la Gobernación adquiere un mayor conocimiento en su propuesta a la vez que somete el expediente a una tramitación que puede servirle para dar una lentitud o una “justificación” para paralizar indefinidamente una exigencia jurídica. La acumulación de “propuestas de Entidades comarcales” sería una de las causas justificativas de determinadas preferencias como de olvidos justificados en una lentitud que la Administración acostumbra a encontrar ya natural y exponente de su “buen hacer”.

d) *Naturaleza jurídica de la Entidad municipal de ámbito comarcal*

“La Entidad comarcal al asumir en su ámbito competencias y funciones de los Municipios integrados”(11) posibilita una libertad a los municipios para constituir una Entidad comarcal que podría llegar a tener, desde todas las competencias municipales, a una “simple unión” para la realización de un servicio municipal en ámbito comarcal. Los diferentes Estatutos de estas Entidades concretarán el número e intensidad de estas competencias y funciones. No debe olvidarse que en la mente del legislador está muy presente que “el Municipio-comarca está inscrito en esta necesidad de impulsar indirectamente la concentración del Municipio. No es ningún secreto para nosotros, ni para nadie, la enorme atomización municipal y en consecuencia la dificultad o casi la imposibilidad de que el enorme número de casi nueve mil Municipios que existen en España puedan defenderse” (12). Aunque el mismo texto legal salvaguarda la existencia de los municipios prescribiendo que “los municipios integrados conservarán su organización y la administración de su patrimonio” (13), no obstante si la delegación de competencias llegase a ser total por parte de los municipios integrados la Entidad comarcal se convertiría en la práctica en un municipio de ámbito comarcal.

(11) Ley de Bases. Base Diez. Número Tres.

(12) Diario de Sesiones de las Cortes españolas. X Legislatura. Núm. 554. Comisión de Gobernación. Sesión número 33. Pág. 8.

(13) Ley de Bases. Base Diez. Núm. Tres.

e) *El Gobierno de la Entidad municipal de ámbito comarcal*

El último fragmento de la Base Diez establece que “la Entidad estará regida por una Comisión de Gobierno, de la que formarán parte los Alcaldes y un número de miembros de las respectivas Corporaciones en función de su importancia; su presidente será elegido por la Comisión de entre sus miembros”.

El fragmento legal al limitarse a establecer de modo generalizado el órgano supremo de gobierno, deja sin regular cuestiones burocráticas (v.g., quién será el secretario de la Entidad, así como el resto de funcionarios); el número de miembros de la Entidad (v. g. el número de Concejales miembros de la Comisión de Gobierno queda sin determinar); los demás órganos de la Entidad (v.g. la posibilidad y necesidad de Organos de control), así como la forma de su funcionamiento (v.g. ¿podrá actuar la Comisión de gobierno en pleno y en comisión permanente?); la creación de comisiones de carácter consultivo; una serie de procedimientos e instrumentos que pueden perfeccionar el funcionamiento democrático de la Entidad así como encauzar la necesaria participación de los comarcanos; queda sin concretar la expresión legal de “en función de su importancia” (el criterio de importancia puede ser de carácter demográfico, geográfico, económico, etc.); el modo de establecer la capitalidad de la comarca, etc. Sobre todo, queda sin establecer la hacienda en la Entidad y la representatividad, cuestiones vitales en la vida de cualquier Ente autónomo.

En juicio valorativo consideramos positivo esta libertad autonómica legislativa; no obstante, conviene detenemos en las dos cuestiones vitales aludidas: La representatividad municipal y la hacienda municipal.

I.—LA REPRESENTATIVIDAD MUNICIPAL

La Ley de Bases que estamos analizando mantiene la elección concejil corporativa, por los grupos familiar, sindical y de Entidades. Estos Concejales eligen al Alcalde (14).

En el momento presente no existe Ley electoral reguladora de esta nueva representatividad; ni fecha de próximas elecciones municipales, ni siquiera indicios evidentes de que esta Ley llegue a estar vigente de modo articulado, salvo en la cuestión de Haciendas locales. Analizar la representatividad municipal actual es obtener como resultado su inexistencia (15).

(14) Ley de Bases. Base Cuarta y Quinta.

(15) Esta cuestión ha sido la materia de nuestra tesis doctoral, “La representatividad Municipal Española (especial referencia a los municipios de 3.500 a 5.500 habitantes)”. La obra está inédita aún en la impaciente espera de la nueva legislación municipal y de las próximas elecciones municipales que habrán de celebrarse en este año de 1977... si el Gobierno así lo decide.

La nueva Ley de Reforma Política sometida a referendun del 15 de diciembre de 1976 y publicada en el B.O.E. de 5 de enero de 1977, hacen presumir una representatividad municipal distinta; pero los acontecimientos políticos serán los que conducirán a unos determinados resultados legislativos, que por el momento me obligan a detener el análisis de la representatividad municipal y por ende comarcal.

Morell Ocaña califica la regulación de la Ley de Bases en esta cuestión como "el déficit de representatividad, aun con la puesta en marcha del sistema electivo" (16). La "expectativa" ante la futura regulación de la representatividad municipal es evidenciada por Martín-Retortillo (17).

2.—LA HACIENDA MUNICIPAL

La Hacienda municipal recibe un fortalecimiento con nuevos ingresos, ya procedentes de la imposición estatal (por reparto o recargo) y como era de esperar por un motivo y fuerte aumento tributario. En cuanto al reparto Estado-Municipio de al recaudación estamos de acuerdo, incluso pensamos que se debería hacer un reparto más igualitario. En cuanto al aumento no nos es posible pronunciamos por estas razones :

a) Aumentar los impuestos es fácil, pero existe el peligro de que el defraudador se llene de razón para justificar su actitud. Hoy, el fraude fiscal ha llegado a ser para muchos contribuyentes un exponente de inteligencia y sagacidad personal.

b) Pensamos que se debería, legalmente, habilitando medios al efecto, antes que aumentar los impuestos cobrar los existentes. En este sentido no se dispone nada en la Ley.

c) Para opinar sobre los nuevos aumentos impositivos, especialmente el de vehículos, necesitaríamos de una exacta estadística para valorar cuantitativamente qué ingresos van a significar.

Es preciso tener presente que muchos vehículos-turismo hoy ya pueden considerarse como instrumento de trabajo y que con los desembolsos de precio de venta, mantenimiento y carburante, más los impuestos respectivos, se va a convertir en una carga pesada para una mayoría de los españoles con este desproporcionado aumento. Esta consideración tiene una mayor aplicación en el impuesto de autobuses, camiones, etc., y puede ya adelantarse que habrá aumento de tarifas y precios que habrán de sacudir la economía del vecino, especialmente la de los modestos. El aumento impositivo no se ha realizado además de modo gradual.

(16) Morell Ocaña, L. "La nueva Ley de Régimen Local" I. CIVITAS, núm. 8, Snero-Marzo, 1976. Págs. 39-40.

(17) Martín-Retortillo, Sebastián. "Análisis con lupa de un proyecto de ley conflictivo". Revista de Actualidad Económica. Núm. 884. 25 de febrero de 1975. Págs. 34 y 35.

d) No se ha de olvidar que el fortalecimiento de las Haciendas municipales será ineficaz, si al frente de los Municipios no hay unos Ayuntamientos honestos y preparados para administrar el dinero vecinal.

e) La posibilidad de la iniciativa privada de la Base veintitrés, número seis, para la realización de obras, es evidentemente positiva; pero también dependerá del Ayuntamiento pues éste no está obligado a aceptar la iniciativa; de ahí la necesidad de una Corporación auténticamente popular.

f) El impuesto municipal sobre solares evidencia la gran enfermedad de la especulación del suelo. Esta Base va dirigida a combatirla pues al agravar el solar resulta oneroso mantenerlo. En este sentido el Ayuntamiento está posibilitado legalmente para imponer tributo dentro de un amplio margen. De nuevo habrá que esperar a la práctica para analizar la actuación de la Corporación. Opinamos que la especulación no se combate sólo con esta medida; esencialmente se combate con una gran oferta de terreno edificable.

Aunque se está analizando la Hacienda municipal, dada la íntima conexión que tiene con la estatal, pues es el mismo contribuyente quien tiene que mantener ambas, hemos de manifestar la necesidad de una Ley de profunda reforma fiscal que regule en un texto único las Haciendas estatal y regional y dentro de ésta una autonomía contributiva a establecer por las Asambleas regionales para los municipios, comarcas y otras Entidades territoriales.

Técnicamente la nueva configuración impositiva adopta la terminología de la Ley General Tributaria en esta cuestión, facilitando de este modo su conocimiento y comprensión.

Como dato comparativo, ofrecemos en el cuadro siguiente de manera estadística, la distribución proporcional de los ingresos públicos en los siguientes Estados (18):

(18) Rossend Massana. "El Estado Federal: la financiación de las administraciones regionales". Revista Destino. Núm. 2008. Pág. 48 ss. Este autor cita como fuente: Academia de Jurisprudencia y Legislación de Barcelona, "Descentralización i Finances Públiques", discurso de ingreso del académico Dr. Josep M. Vilasera i Marcet. Barcelona, 1975.

	Federación Estado,	Estados Fede- rados, Cantones	Provincias Municipios
Estados Unidos (1962)	64	12	24
R. F. Alemana (1966)	56,5	31	12,5
Confederación Helvética (1957)	46	29,7	24,3
Gran Bretaña (1963)	86,5	—	13,5
Italia (1961)	88	—	12
Francia (1964)	84	—	16
España (1972)	90	—	10

La muestra es tan significativa que exige de comentarios interpretativos (19).

LA COMARCA EN LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA ESPAÑOLA

Si la Entidad municipal de ámbito comarcal es un reconocimiento legislativo de la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local de 1975, el área comarcal ya ah sido aceptada por la Administración española como división territorial.

Así pues, "no es la primera vez que en España se habla de comarcalización en un intento de mejorar las estructuras locales. La Ley Orgánica

(19) Recientemente Ramallo Massanet, J., bajo el título "El sistema financiero de las Corporaciones Locales en el Derecho Alemán", ha realizado una investigación sobre esta cuestión. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1976.

del Estado, Ley 48/1966, el I y II Plan de Desarrollo y fundamentalmente en la Ley de Ordenación Rural, se habilita legalmente a esta fórmula comarcalizadora. Y de hecho, en la esfera de la Ordenación rural, se han constituido un gran número de comarcas rurales, que han de servir de base para la comarcalización de los Municipios.

En la Administración periférica, podemos, con Martín Mateo, dar una breve síntesis de las realizaciones, proyectos y estudios más recientes en materia comarcal de tipo funcional, así:

JUSTICIA.—Ya desde el pasado siglo los Juzgados de Primera Instancia asentados en las denominadas cabeceras de partido, extendían su competencia específica sobre zonas más o menos coincidentes con comarcas naturales. A partir de 1944 se crearon Juzgados comarcales con circunscripciones menos extensas, aunque englobando también varios términos municipales. Recientemente se han reorganizado tanto estos Juzgados como los de Primera Instancia reajustándose sus límites sobre criterios amoldados a las características en cada caso de los respectivos territorios.

AGRICULTURA.—Los estudios del II Plan de Desarrollo prevén como unidades de desarrollo agrario comarcas agrícolas. Por su parte la Subdirección de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural que investiga concienzudamente esta materia, contempla al parecer la posible existencia de unas 340 cabeceras de Comarca con un radio de influencia de 15 a 20 kilómetros y una población de orden de los 20.000 habitantes.

EDUCACION.—Según datos facilitados directamente por el Ministerio, los servicios de Educación también abordan las concentraciones de efectivos y la conducción de los escolares a centros mejor dotados, mediante el establecimiento de una red comarcal de transportes, que en el curso 1968-69 cuenta con 812 itinerarios, habiéndose suprimido 484 unidades atendidas ahora por este servicio y 600 escuelas comarcales, 47 especiales y 102 urbanas. Recientemente se ha acometido el Plan escolar comarcal de Tierra de Campos de acuerdo con la Orden Circular de 31 de diciembre de 1968.

SANIDAD.—Sanidad tiene ya distribuidos algunos de sus efectivos con criterios comarcales, como sucede con las instalaciones del Instituto Nacional de Previsión, aunque partiendo de zonas de una extensión relativamente amplia. Un afrontamiento más directamente relacionado con la problemática que aquí nos ocupa es el que programa la Dirección General de Sanidad, cuyos estudios contemplan 280 comarcas y 2.400 subcomarcas. Orientador del posible desarrollo de estos proyectos es el denominado Plan de Tierra de Campos, en el que a efectos de Sanidad, se prevén 28 subcomarcas, dentro de las cuales los distintos núcleos estarán separados del principal por una distancia que oscila entre los 3 a los 5 kilómetros, comprendiendo en total de 3.000 a 8.000 habitantes.

ORDEN PUBLICO.—También la Guardia Civil proyecta, al parecer, disminuir el número de puestos, ubicándolos en centros comarcales, motorizando los servicios y mejorando las comunicaciones.

IGLESIA.—Aunque comprendiendo tanto el medio urbano como el rural, Cáritas Española ha hecho un estudio meritorio y documentado de las denominadas zonas sociales homogéneas de transcendencia supraeclesial y que en número de 360 comprenden de 1 a 3.944 unidades de población. Los resultados no nos valen directamente para los objetivos propuestos, pero sí el método seguido para llegar a ellos, que consistió en localizar la homogeneidad de los distintos grupos para agruparlos en zonas teniendo en cuenta diversos índices apreciados en su conjunto y que remitián a costumbres, tipos de actividades, formas dialectales, construcciones, paisaje, tipos de actividades, formas dialectales, construcciones, paisaje, comercio, servicios, hábitos sociales.

COMERCIO.—El Atlas comercial de España, editado por las Cámaras de Comercio, incluye 101 áreas comarcales, 173 subáreas y 1.040 núcleos de segundo orden que son posiblemente los que más se aproximan a la temática que desarrollamos en este trabajo.

URBANISMO.—La ley de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 2 de mayo de 1975 (B.O.E. de 5 de mayo de 1975) establece en el artículo sexto, número dos, la posibilidad de existencia de Planes Directores Territoriales de Coordinación de ámbito comarcal.

OTRAS APLICACIONES.—Entre éstas, no relacionadas con actividades concretas pero que pueden servir de pauta para estudios directamente operativos o para la orientación de inversiones, podemos incluir las llevadas a efecto por el Ministerio de al Gobernación, por el Instituto Geográfico y Catastral, por la Presidencia del Gobierno y por la Organización Sindical. La Secretaría General Técnica del Ministerio de la Gobernación, con apoyo en los servicios periféricos del Ministerio, llevó a efecto un estudio de las posibles comarcas españolas que arrojaban un total de 466 y cuyos resultados ya han quedado señalados. Más inmediata ha sido la encuesta del Servicio de Planes Provinciales de la Presidencia del Gobierno y con base a la Instrucción cursada en 29 de diciembre de 1967, trata de localizar núcleos principales y núcleos de atracción teniendo en cuenta: población, inmigración, vías de comunicación, ferias y mercados, enseñanza, turismo, industria". (20).

(20) La Comercialización. III Seminario celebrado en Tarragona el 23 de mayo de 1970. Diputación Provincial. Sección de Estudios de Administración Local. Tarragona, 1971. Págs. 34 y 35.

Véase, en este sentido, "La comarca en la reestructuración del territorio". XI Seminario de investigación. Gaviria Labarta, M.; Amat Escandel, L.; Bueno Gómez, M. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1972.

LA COMARCA EN LA REALIDAD ESPAÑOLA

La existencia de comarcas en la realidad española es una cuestión irrefutable. Delimitarlas y enumerarlas no siempre es tarea fácil pues depende de los criterios apriorísticos en la hipótesis científica comarcal y criterio predominante caracterizador, ya sea éste económico, geográfico, urbanístico, histórico, demográfico o sociológico.

Ofrecemos a continuación un estudio realizado por el Ministerio de al Gobernación, publicado en 1965, sobre delimitación comarcal dentro del ámbito provincial. No entramos en este momento sobre la discusión doctrinal acerca de la artificialidad de la provincia, distinguiendo si este carácter se podía afirmar en sólo su creación o también en el momento actual; si la división provincial debe desaparecer o en qué medida se debe mantener. No es necesario recordar que nada más que la supresión del Gobernador civil, significaría, a nuestro entender, un cambio sustancial en la organización estatal actual. En nuestra construcción organizativa la provincia, "construcción artificial" al servicio estatal, habrá de desaparecer *en su consideración actual* dentro del marco regional necesario de un futuro español. Esta afirmación la hacemos tanto en razón de la artificialidad de origen como por el transcurso del tiempo que hace vetustas y obsoletas, por exigencias económicas, geográficas, de servicios, etc., incluso divisiones territoriales que hace 150 años podrían ser consideradas "naturales" (21).

(21) Consideramos innecesario en este momento un estudio pormenorizado sobre la provincia, desde sus orígenes hasta nuestros días, pues como fórmula político-administrativa adoptada por el Estado ha sido objeto de numerosos estudios. El trabajo del profesor T. Ramón Fernández, "La Provincia como corporación". Las Diputaciones provinciales", en la obra conjunta dirigida por Sebastián Martín-Retortillo, "Descentralización Administrativa y Organización Política". Tomo III, Ediciones Alfaguara, Madrid, 1973, págs. 502 ss., es suficientemente capaz para darnos la imagen real y los esfuerzos doctrinales realizados para analizar esta copia francesa.

Comprendemos y aceptamos la afirmación que de las Diputaciones Provinciales hace T. Ramón Fernández al denominarlas "simples 'extras' o comparsas y, muchas veces, sólo expectadoras de una tarea que se califica de forma unánime, aunque sólo sea de forma unánime, de común" (op. cit., pág. 535). Esta percepción ya había sido evidenciada por Eduardo García de Enterría, completando su análisis crítico positivo con ese robustecimiento de la administración periférica, que de modo paralelo actúa en toda la geografía española, al afirmar que "detrás de esta acción periférica estatal, como materias propias de las funciones locales 'privativas', o bien no hay propiamente nada, como en el caso de la provincia (las competencias provinciales concluirán por formarse sobre este tipo de servicios estatales que ellas en origen simplemente sostienen —los 'establecimientos provinciales'—, y de ahí arranca el especial equívoco de esta especie de entidad local, que aún no ha sido del todo asimilada en nuestro sistema), o hay nada más que el modestísimo ámbito que la doctrina del *pouvoir municipal* reconoce a los Municipios..." (García de Enterría, "La Administración española", Alianza Editorial, Madrid, 1972, pág. 75). Más adelante precisa esta misma idea al afirmar abiertamente que "Lo que hay que comenzar por poner en duda es la oportunidad misma de una Administración periférica estatal tan desarrollada como la nuestra, y su carácter alternativo, que es

Los trabajos realizados en el intento de determinar las comarcas existentes dentro de cada provincia, han dado el siguiente resultado:

PROVINCIA DE ALAVA: Vitoria y zona limítrofe, Norte industrial (Llodio) y Rioja alavesa (Laguardia). Tres comarcas que agrupan a setenta y dos municipios.

ALBACETE: Albacete, Alcaraz, Almansa, Casa Ibáñez, Chinchilla, Elche de la Sierra, Hellín, La Roda, Villarrobledo, Yeste. Diez comarcas que agrupan ochenta y seis municipios.

ALICANTE: Alicante, Alcoy, Callosa Ensarriá, Denia, Orihuela, Elche, Jijona, Novelda, Pego, Villena. Diez comarcas que agrupan ciento treinta y nueve municipios.

ALMERIA: Almería, Gador, Berjar, Canjayar, Gergal, Sorbas, Vera, Cuevas de Almanzora, Huércal-Overa, Purchena, Tíjola, Vélez Rubio. Doce comarcas que agrupan ciento tres municipios.

AVILA: Arenas de San Pedro, Arévalo, Avila, Barco de Avila, Burgo-hondo, Cabezas del Villar, Cebreros, Crespos, Piedrahita, Sotillo de la

inevitable en la Administración local. Esta dualidad de organización, Administración periférica y Administración local, que a nosotros puede parecernos completamente obvia, no existe en otros países, concretamente en los países más libres del influjo francés, los países anglosajones y germánicos" (García de Enterría, op. cit. pág. 84 y 85).

Obviamente la conclusión de estos dos autorizados críticos del sistema local, difiere de la nuestra en cuanto que ellos no abandonan su posición estadista y dentro de ésta propugna T. Ramón Fernández que éste "es sólo un problema de decisión y, concretamente, de decisión política. ¿Llegará a producirse ésta? Parece claro, al menos, que para que así fuera habría de abandonarse la vieja clave del Régimen Local como mecanismo escalonado de transmisión del poder y contemplar las entidades que en él se incluyen como colaboradoras imprescindibles del Estado en el quehacer nacional. Esta es, precisamente, la cuestión". (op. cit. pág. 552). García de Enterría, que ya hace años había anunciado que el régimen local se había provincializado, viene a concretar su pensamiento estatista en 1960, ya que posteriormente no tenemos conocimiento de una variación científica en su pensamiento organizativo, en la frase del conservador inglés Burke que él expresamente hace suya: "Frente al radicalismo e inoclata, dijo Burke, entre otras cosas, algo que a mi juicio —y con esto termino—, habría de servir de lema permanente para la gran empresa de revisar nuestra estructuras administrativas".

"Hemos consagrado al Estado, para evitar los males de la inconstancia y de la versatilidad, males diez mil veces peores que los de la obstinación y el perjuicio más ciego. Le hemos consagrado para que ningún hombre se atreva a examinar sus defectos y sus corrupciones sin la necesaria circunspección, para que nadie piense en hacer reformas por medio de la subversión, para que nadie se acerque a los defectos del Estado (—y puedo decir que ésta ha sido en definitiva mi intención de esta tarde—), sino como se hace ante las heridas de un padre, con un miedo respetuoso y una solicitud temblorosa". (op. cit., págs. 127-128). Nos consideramos obligados a pensar de nuevo que esta manifestación fue realizada hace 16 años, en un clima político muy diferente al actual; y que en esa misma época nuestro administrativista había confesado abiertamente que "La sinceridad y la profundidad de nuestra fe en la vida local se enraizaría en el suelo firme de las realidades, y no quedaría más frustrada, como hoy en buena parte ocurre, en la imprecisión de las entelequias y en la insatisfacción de las utopías" (op. cit., pág. 99). Finalmente, durante la última semana del mes de septiembre de 1976, García de Enterría ha abordado el regionalismo a través del diario "El País" y que, aún con las limitaciones de este modo de expresión, nos hacen suponer que su construcción organizativa española podría haber aceptado implicaciones modificativas.

Adrada. Diez comarcas que agrupan doscientos sesenta y ocho municipios.

BADAJOS: Comarcal del Noroeste o Alta Serena (Herrera del Duque), Comarca de la Serena (Castuera), Comarca del Noroeste (Alburquerque), Comarca de las Vegas del Guadiana (Badajoz), Comarca de la Tierra de Barros (Almendralejo), Comarca del Sudeste (Llerena), Comarca Mariana (Jerez de los Caballeros). Siete comarcas que agrupan ciento cincuenta y ocho municipios.

BARCELONA: Llano de Barcelona (Barcelona), Maresme (Mataró), Vallés Occidental (Tarrasa-Sabadell), Vallés Oriental (Granollers), Osona (Vich), Bergadá (Berga), Anoia (Igualada), Alto Panadés (Villafranca del Panadés), Garraf (Villanueva y Geltrú), Bajo Llobregat (Hospitalet-San Feliu de Llobregat), Bages (Manresa). Once comarcas que agrupan a trescientos nueve municipios.

BURGOS: Bureba (Briviesca), Riojilla (Belorado), Ebro (Miranda de Ebro), Cantábrica (Villarcayo), La Ribera (Aranda de Duero), Bajo Arlanza (Lerma), La Demanda (Pradoluengo), La Sierra (Sala de los Infantes), Cuenca del Pisuerga (Castrojériz), Páramo Central (Burgos), Páramo Alto (Sedano). Once comarcas que agrupan a quinientos un municipios.

CACERES: Cáceres, Valencia de Alcántara, Alcántara, Coria, Hoyos, Hurdes (Pinofranqueado), Plasencia, Hervás, Jaráiz de la Vera, Navalmoral de la Mata, Guadalupe, Madrigalejo, Montánchez, Trujillo. Catorce comarcas que agrupan a doscientos veintidós municipios.

CADIZ: Atlántica (Cádiz), Campiña de Jerez (Jerez de la Frontera), Campo de Gibraltar (Algeciras), Comarca de Olvera, Comarca de Ubrique, Central (Medina-Sidonia). Seis comarcas que agrupan a cuarenta y dos municipios.

CASTELLON DE LA PLANA: Castellón de la Plana, Vinaroz, Nules, Segorbe, Onda, Lucena del Cid, San Mateo, Morella. Ocho comarcas y ciento cuarenta y dos municipios.

CIUDAD REAL: Campo Alto de Calatrava (Ciudad Real), Campo de Montiel (Villanueva de los Infantes), Campo de San Juan (Alcázar de San Juan), Los Montes (Piedrabuena), Almadén, Sierra Morena (Brazatorras), Campo Bajo de Calatrava (Valdepeñas). Siete comarcas y noventa y siete municipios.

CORDOBA: Córdoba, Posadas, Montoro, Montilla, Lucena, Cabra de Córdoba, Baena, Villaviciosa de Córdoba, Villanueva de Córdoba, Peñarroya-Pueblonuevo, Pozoblanco. Once comarcas y setenta y cinco municipios.

CUENCA: Cuenca, Cañete, Landete, San Lorenzo de la Parrilla, Huete, Priego, Iniesta, Montilla del Palancar, San Clemente, El Pedernoso, Belmonte, Tarancón. Doce comarcas y doscientos cincuenta municipios.

LA CORUÑA: La Coruña, El Ferrol del Caudillo, Artigueira, Betanzos,

Puentes de García Rodríguez, Monfero, Arzúa, Carballo, Santiago de Compostela, Negreira, Riviera, Santa Comba, Corcubión. Trece comarcas y noventa y tres municipios.

GERONA: Bañolas, Camprodón, Castelló de Ampurias, Figueras, La Bisbal, Gerona, Olot, Palamós, Puigcerdá, Ripoll, Santa Coloma de Farnés, Torroella de Montgrí. Trece comarcas y doscientos cuarenta y cinco municipios.

GRANADA: Granada, Alhama de Granada, Alpujarra Alta Oriental (Cadiar), Alpujarra Alta Occidental (Orgiva), Alpujarra Baja (Albuñol), Baza, La Costa (Motril), Guadix, Huesca, Marquesado de Zenete (Calahorra), Montes Orientales (Iznalloz), Montes Occidentales (Montefrío), Valle de Lecrín (Durcal), Las Vegas Zona A (Peligros), Las Vegas Zona B (Zubia), Las Vegas Zona C (Guéjar-Sierra), Las Vegas Zona D (Santa Fe), las Vegas Zona E (Loja). Dieciocho comarcas que agrupan a ciento noventa y seis municipios.

GUADALAJARA: La Campiña (Guadalajara), La Alcarria (Brihueja), La Sierra (Molina y Atienza). Tres comarcas y trescientos nueve municipios.

GUIPUZCOA: San Sebastián, Irún, Eibar, Tolosa, Vergara, Beasaín, Azpeitia, Zumárraga, Zarauz. Nueve comarcas que agrupan a ochenta y siete municipios.

HUELVA: Zona costera (Huelva), El Andévalo (Alosno), La Sierra Aracena), Cuenca Alta del Río Tinto (Valverde del Camino), La Campiña (La Palma del Condado). Cinco comarcas que agrupan a setenta y un municipio.

HUESCA: Valles del Gállego y Aragón (Jaca), Valles Altos del Cinca y Ara (Ainsa), Valles Altos del Esera y Noguera Ribagorzana (Graus), Huesca, Barbastro, La Litera (Binéfar), Monegros (Sariñena), Bajo Cinca (Fraga). Ocho comarcas y trescientos treinta y cuatro municipios.

JAEN: Vegas Bajas del Guadalquivir (Andújar), Región minera (Linares), Región de la Loma (Ubeda), La Sierra (Cazorla), La Campiña (Jaén). Cinco comarcas y ciento dos municipios.

LAS PALMAS: Diecisiete comarcas y sesenta y siete municipios.

LEON: El Bierzo (Ponferrada), Babia (Villablino), Riaño, La Cabrera (Truchas), Maragatería (Astorga), Orbigo (Carrizo de la Ribera), León-Vegas, La Bañeza, El Páramo (Santa María de Páramo), Campos de León (Valencia de Don Juan). Diez comarcas. Doscientos treinta y ocho municipios.

LERIDA: Llana de Lérida (Lérida), Garrigas (Borjas Blancas), Segarra (Cervera), Urgel (Mollerusa), Noguera (Balaguer), Medio Segre (Artesa de Segre), Sosonés (Solsona), Alto Urgel (Seo de Urgel), Pallars Llusá (Tremp),

Pallars Sobirá (Sort), Valle de Arán (Viella). Once comarcas. Trescientos dieciocho municipios.

LOGROÑO: Depresión Central (Logroño), La Sierra (Logroño). Dos comarcas. Ciento ochenta y tres municipios.

LUGO: Ribadeo, Vivero, Mondoñedo, Lugo, Chantada, Monforte, Quiroga, Rabade, Sarriá, Villalba, Becerreá, Meira. Doce comarcas. Sesenta y seis municipios.

MADRID: Madrid, Alcalá de Henares, Colmenar Viejo, Chinchón, Getafe, Navalcarnero, San Lorenzo de El Escorial, San Martín de Valdeiglesias, Torreleguna, Nueve comarcas. Ciento ochenta y cuatro municipios.

MÁLAGA: Alora, Antequera, Archidona, Campillos, Coin, Málaga, Marbella, Ronda, Torrox, Vélez-Málaga. Diez comarcas. Cien municipios.

MURCIA: Campo de Cartagena (Cartagena), Regios Costera Meridional (Aguilas), Valle del Guadalentín (Lorca), Vega Alta del Segura (Cieza), Vega Media del Segura (Murcia), Valle del Río Mula (Mula), Cuenca Periférica del Segura (Abanilla), Región Occidental (Caravaca de la Cruz), Región Septentrional (Yecla). Nueve comarcas. Cuarenta y tres municipios.

NAVARRA: Pamplona, Baztán-Bidasoa (Elizondo), Los Valles (Lecumberri), La Barranta (Alsasua), Estella, Aoiz, Roncal-Salazar (Sanguesa), Tafalla, Colonización (Carcastillo), Rioja Navarra (Lodosa), La Ribera (Tudela). Once comarcas. Doscientos cuarenta y dos municipios.

ORENSE: Orense, Carballino, Ribadavia, Celanova, Bande, Guinzo de Limia, Verín, Viana del Bollo, El Barco de Valdeorras, Puebla de Trives. Diez comarcas. Noventa y tres municipios.

OVIEDO: Navia, Luarca, Grado, Avilés, Oviedo, Mieres, Gijón, Langreo, Llanes, Siero. Diez comarcas. Setenta y ocho municipios.

PALENCIA: Norte del Partido de Cervera (Cervera de Pisuerga), Sur-Este del Partido de Cervera (Aguilar del Campoo), Saldana-Carrión (Saldaña), Tierra de Campo (Palencia), El Cerrato (Baltanás). Cinco comarcas. Doscientos cuarenta y siete municipios.

PONTEVEDRA: Pontevedra, Vigo, Villagracia, Lalin, La Estrada, Tuy, Puenteáreas. Siete comarcas. Sesenta y un municipios.

SALAMANCA: Aldeadávila de la Ribera, Vitigudino, Salamanca y Ciudad Rodrigo, La Fuente, San Esteban, Béjar, Sequeros, Armenteros, Peñaranda de Bracamonte. Ocho comarcas. Trescientos ochenta y cinco municipios.

SANTANDER: Valle del Liébana (Potes), Valle de Cabuérnica (Cabezón de la Sal), Zona de Campoo (Reinosa), Torrelavega, Santander, Valle de Pas (Villacarriedo), Comarca Oriental (Laredo y Castro Urdiales), Trasmiera (Santoña). Ocho comarcas. Ciento dos municipios.

SANTA CRUZ DE TENERIFE: Doce comarcas. Cincuenta municipios.

SEGOVIA: Segovia, El Espinar, Pedraza, Aullón, Sepúlveda, Montejo, Fuentidueña, Cuéllar, Coca. Nueve comarcas. Doscientos setenta y cinco municipios.

SEVILLA: Sierra Norte (Cazorla de al Sierra), Regadío (Sevilla), Aljarafe (San-Lúcar la Mayor), Campiña (Ecija), Sierra Sur (Estepa), Marismas Puebla del Río). Seis comarcas. Ciento dos municipios.

SORIA: Covalada, Almazán, Arcos de Jalón, Burgo de Osma, Soria, Valdeavellano de Tera, San Pedro Manrique, Montejo de Tiernes. Ocho comarcas. Trescientos cuarenta y un municipios.

TARRAGONA: Segarra (Santa Coloma de Queralt), Conca de Barberá (Montblanch), Bajo Panadés (Vendrell), Campo de Tarragona (Tarragona), Priorato (Falset), Terra Alta (Gandesa), Bajo Ebro (Tortosa). Siete comarcas. Ciento setenta y ocho municipios.

TERUEL: Alcañiz, Mora de Rubielos, Teruel, Aliaga, Albarracín. Cinco comarcas que agrupan a doscientos ochenta y dos municipios.

TOLEDO: La Mancha (Quintanar de la Orden), Meseta del Tajo (Toledo), La Jara y Montes de Toledo (Los Navalucillos), La Sagra (Trujillos), Occidental (Talavera de la Reina), Sierra Norte (Navamorcuende). Seis comarcas. Doscientos seis municipios.

VALENCIA: Valencia, Albaida, Alberique, Alcira, Ayora, Carlet, Chelva, Chiva, Enguera, Gandía, Játiva, Liria, Onteniente, Requena, Sagunto, Sueca, Torrente, Villar del Arzobispo, Ademuz. Diecinueve comarcas. Doscientos sesenta y cinco municipios.

VALLADOLID: Tierra de Campos (Villalón de Campos), Montes de Torozos de Medina (Medina del Campo), Tierra de Pinares (Iscar), Campo de Peñafiel, Páramos de Esgueva (Esguevillas de Esgueva), Campiña de Pisuerga (Valladolid). Ocho comarcas. Doscientos treinta y cuatro municipios.

VIZCAYA: Gran Bilbao, Guernica, Duranguésado (Durango), Munguía, Las Encartaciones (Valmaseda), Marquina, Orduña. Siete comarcas. Ciento diez municipios.

ZAMORA: Sanabria (Puebla de Sanabria), La Carballeda (Mombuey), Vidriales (Santibañez de Vidriales), Tera (Camarzana de Tera), Benavente-Valverde (Benavente), Tierra de Campos (Villalpando), Aliste (Alcañices), Tábara, Lampreana (Manganeses de Lampreana), Tierra de Alba (Carbajales de Alba), Tierra del vino y del Pan (Zamora), Toro, Fuentesauco, Sayago (Velmillo de Sayago), Fermoselle. Quince comarcas. Doscientos noventa y cuatro municipios.

ZARAGOZA: Sos del Rey Católico, Egea de los Caballeros, Zuera, Bujaraliz, Caspe, Zaragoza, Pina del Ebro, Tarazona, Illueca, La Almunia

de Doña Godina, Calatayud, Ateca, Daroca, Cariñena, Belchite. Quince comarcas. Trecientos tres municipios.

Con lo que España según los trabajos de referencia, quedaría constituida por cuatrocientas sesenta y ocho comarcas. El número de municipios varía constantemente a efectos de las diferentes fusiones e incorporaciones que se vienen realizando (22).

Como puede observarse la clasificación comarcal es total en cuanto que toda España queda integrada en comarcas, clasificación que evidentemente consideramos inexacta; v.g. Madrid, a nuestro entender no es una comarca. Incluso, según la definición general que de comarca nos da el Diccionario de la Lengua Española, al precisar que es "una división del territorio que comprende varias poblaciones", la clasificación gubernamental al considerar determinadas ciudades urbanísticamente concentradas, como tales no se está ajustando a este concepto.

Conclusión

Como se ha evidenciado en las páginas precedentes, la realidad de las comarcas españolas no ha pasado inadvertida en la organización administrativa española.

La Entidad municipal de ámbito comarcal responde a la vetusta concepción estatista de un nuevo eslabón más de la cadena administrativa sujeta al Ministerio de la Gobernación, como el Municipio y la Provincia. Esta institución configurada en la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local está condenada ya de antemano al fracaso por varias razones "vitales":

- 1.—Marginación de la voluntad comarcana en su constitución.
- 2.—Inexistencia de auténtica representatividad municipal.
- 3.—Precariedad en unas Haciendas locales que a veces hasta ni tienen dinero para el mantenimiento del "personal municipal".
- 4.—Inexistencia de una organización regionalista o federalista, en la cual la comarca podría institucionalizarse desempeñando su auténtica misión de desarrollo comunitario.

Felizmente la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local no ha llegado a ser articulada, salvo en materia impositiva, debido fundamentalmente "al cambio" político que ya ha comenzado, incluso a nivel legislativo.

Los tres principios consagrados en el artículo primero de la Ley de Reforma Política, sometida y aprobada en referendun por los españoles mayores de 21 años el 15 de diciembre de 1976 y publicada en el B.O.E. de 5 de enero de 1977, como son: La soberanía popular, el Estado de

(22) La Comarcalización. Op. cit., pág. 27 ss.

Derecho y el reconocimiento y salvaguarda de los derechos de los españoles juntamente con la existencia de Comisiones para regímenes especiales para el País Vasco, Cataluña y Canarias; la decisión gubernamental de integrarse en la Comunidad Económica Europea; la existencia de un Proyecto de Parlamento Europeo elegido por sufragio universal que habrá de hacerse con criterios federalistas o regionalistas y cuyas elecciones a más tardar se celebrarán el primer domingo del mes de mayo de 1978 (23), nos han empujado a este análisis y a la vez nos obligan a ofrecer, de modo generalizado, una alternativa comarcal para que estos principios, exigencias, y metas vayan haciéndose realidad.

(23) "El Parlamento y su elección por sufragio universal". Comunidad Europea. Año XII. Núm. 126. Marzo, 1976, pág. 5 ss.

II. CONSIDERACIONES PARA UNA ALTERNATIVA COMARCAL INSTITUCIONALIZADA PARA ESPAÑA

INTRODUCCION

Un adecuado planteamiento de institución comarcal como agrupación de pequeños municipios, generalmente de comunidades rurales, determinadas por su base demográfica, agrícola, económica, etc., podría solucionar la crisis municipalista, producida entre otras causas por una insuficiencia de sus haciendas locales y solucionar sus obligaciones municipales mínimas; esta respuesta comarcal hoy, aún con la nueva Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local, no es la única ni más adecuada en cuanto que jurídicamente se establecen las agrupaciones y mancomunidades municipales para el establecimiento y desarrollo de obras y servicios. (24).

Una segunda finalidad institucional del área comarcal puede y como se ha demostrado en la primera parte, ser realizada como división territorial para un mejor funcionamiento de los servicios de la administración estatal. Esto supone, en algunas materias, un desdoblamiento funcional ya que determinados servicios o competencias son encomendadas tanto a la administración periférica estatal como a las Entidades Locales, con el consiguiente vaciamiento de las competencias de las Diputaciones y Ayunta-

(24) Véase Morell Ocaña, "La Comarca como área administrativa infraprovincial". Documentación Administrativa, Núm. 111, marzo, 1967, págs. 16 y 17.

Martín Mateo, "El Horizonte de la Descentralización". Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1969, págs. 179 ss.

Martín-Retortillo Baquer, Sebastián. "Problemas de los Municipios Rurales" P.P.V.L., Madrid, 1961, pág. 288. Aunque el profesor Martín-Retortillo no alude a la fórmula comarcal como solución de la precariedad financiera de estos municipios, no obstante su análisis crítico sobre esta cuestión realizado ya hace 16 años, nos obliga a tenerle presente.

Díez González, "El desarrollo económico-social y el Municipio-Comarca". R.E.V.L., núm. 145, año 1966, pág. 25.

Risco Salanova, "Una posibilidad descentralizadora: La Comarca", en "Descentralización Administrativa y organización política". Tomo III, Ediciones Alfaguara, Madrid, 1973, pág. 566 ss.



mientos. Esta realidad artificiosa ya fue denunciada por García de Enterría en 1960 cuando afirmaba que: "lo que hay que comenzar por poner en duda es la oportunidad misma de una administración periférica estatal tan desarrollada como la nuestra y su carácter alternativo, que es inevitable, con la Administración local.

"Esta dualidad de organización territorial, Administración periférica y Administración Local, que a nosotros puede parecernos completamente obvia, no existe en otros países, concretamente en los países más libres del influjo francés, los países anglosajones y germánicos. Es una herencia rigurosa del afán de acantonar un 'poder municipal' a límites estrictos y cuasi privados lo que fuerza a montar otra organización territorial paralela para la gestión de todas las materias, cada vez en aumento, que quedan fuera de esos límites" (25). La comarca pues como área territorial utilizable para los servicios del Estado y también para la prestación de servicios de las diputaciones (26).

Finalmente consideramos que la configuración de las Entidades Municipales de ámbito comarcal de la nueva Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local en la generalidad de sus competencias ("La Entidad comarcal asumirá en su ámbito competencias y funciones de los Municipios integrados...") establece la finalidad más real, aunque no la única, que debe de tener la Comarca, cual es la de entidad al servicio de las comunidades municipales que la integran. Por las razones apuntadas en la primera parte es necesario repetir que en la actual configuración estatista de la Ley, la Entidad Comarcal estará condenada al fracaso mientras no exista ni representatividad popular ni una fuerte hacienda municipal y regional (o federal) en un régimen democrático general no solamente formal.

PRESUPUESTOS IDEOLOGICOS Y POLITICOS PARA LA EXISTENCIA DE LA COMARCA

Nuestra concepción político-administrativa de la Comarca difícilmente puede comprenderse, cuanto menos ser aceptada, y precisamente por su realismo, desconociendo los presupuestos políticos sobre los cuales asentamos nuestro edificio institucional-territorial que debemos ofrecerlo como radicalmente "inverso" al vigente actualmente en España (27).

(25) García de Enterría, "La Administración Española". Alianza Editorial, Madrid, 1972, págs. 84 y 85.

(26) Morell Ocaña, op. cit., págs. 18 y 19

(27) Nuestra construcción científica institucional comenzó con el estudio de un fenómeno imprescindible para la existencia aún mínimamente democrática de un pueblo, "La representatividad municipal española (especial referencia a los municipios de 3.500 a 5.500 habitantes)". Este trabajo de título (con él nos doctoramos) y de compromiso (denunciamos científicamente la marginación popular desde

1.—El viejo principio constitucional de la soberanía popular que la Ley de Reforma Política aprobada en referendun de 15 de diciembre de 1975, debe necesariamente ser entendido como el reconocimiento legislativo de que el poder es del pueblo y no del Estado. Significa pues, que no deben ser los Municipios quienes reciban por “delegación” sus potestades del Estado sino que debe ser, para no incurrir en nefasta contradicción, de modo inverso.

2.—Como consecuencia, rechazamos la existencia del Estado centralista actual y que fundamentalmente responde a unos intereses de clase capitalista determinada y a una concepción militarizada de la vida social. Maurice Hauriou, uno de los padres del Derecho Administrativo francés, escribió en 1919 después de la primera guerra mundial y ya vaticinando la segunda: “Descentralizar equivaldría a no poder movilizarnos más, es decir, a desarmarnos” (28).

3.—Aunque tal vez sea innecesario consideramos obligado afirmar que no creemos que la única solución de los problemas humanos esté en la pancea institucionalista y que un Estado federal sea la “solución” para España, pues el poder de un Estado federal puede estar en manos de una minoría capitalista privilegiada. De nuevo consideramos obligado citar al ilustre profesor de Derecho Administrativo y defensor del centralismo francés, cuando en 1919 denuncia: “Lo insuficientes que resultan los remedios legales y jurídicos lo vemos en la conducta de las grandes compañías que, poseedoras de un servicio de lo contencioso, juegan con el Pequeño litigante arrastrándole al bosque del procedimiento hasta que descorazonado, jura no volver a intentar que le sea hecha justicia. Fnal-

1812 a 1974 en las instituciones municipales y de modo especial en el régimen franquista) está inédita aún en la espera para su publicación de la nueva Ley Local española.

En el año 1976 la Editorial ZYX nos publicó “El Municipio de Futuro”, en el cual ofrecíamos una alternativa comunitaria, no sólo para determinados pueblos rurales, sino para cualquier comunidad que quiera retener su propia identidad y que básicamente debe descansar en el autogobierno y en la autogestión. Determinadas revistas calificaron este libro de utópico. La historia acaba siendo por ser un buen crítico... aunque tristemente casi siempre un crítico perezoso.

El reciente libro que la Universidad de Murcia nos ha publicado a un grupo de investigadores murcianos de Cartagena, de Murcia y de Orihuela: “La Comarca de la Vega Baja del Río Segura: Estudio socio-económico para un desarrollo integral”. El libro va prologado por el profesor e investigador catalán en la Universidad murciana, Carlos Calleja, director del departamento de Economía y Hacienda Pública. Comenzamos a investigar, como otros colegas han hecho y hacen, sobre nuestra propia realidad y por supuesto con la decidida voluntad científica de transformarla.

Finalmente, la editorial murciana 23-27 con el título de “El Regionalismo murciano”, ha publicado, como número 0 de sus cuadernos 23-27 nuestro pensamiento regionalista, aunque condicionado a unas limitadas dimensiones en la extensión.

Nuestro pensamiento comarcal está inmerso en toda esta investigación que decididamente rechaza las estructuras político-administrativas actuales españolas.

(28) Hauriou, Maurice. “Precis de Droit administratif de Droit Public”. Prefacio de la 9.^a edición (1919). “Obra Escogida”. Instituto de Estudios Administrativos. Madrid, 1976, pág. 112.

mente lo que llega a ser la libre concurrencia en esta atmósfera de monopolio, lo que llegan a ser los pequeños asuntos asfixiados por los grandes, las nuevas empresas estranguladas por las antiguas, lo sabemos por el grito de alarma lanzado por el presidente WILSON en su libro "La nouvelle liberté". Este libro constata cómo la democracia americana está amenazada de una nueva esclavitud por la oligarquía de los reyes del carbón, del hierro, del acero, del trigo, del petróleo, de las finanzas y del crédito y por la coalición de estos magnates con los agentes electorales; ellos han sometido al Congreso, que a su vez ha sometido al ejecutivo; y helos aquí los amos" (29). En el momento presente los reyes del carbón, del hierro, acero, etc. a través de sus empresas multinacionales comienzan a ser los amos, si no lo son ya, de una buena parte del mundo, incluida España. De esta afirmación ya hace años que quedó evidenciada por otro francés, J.J. Serván-Schreiber en su libro "El desafío Americano" (30).

4.—Teniendo presente los anteriores presupuestos afirmamos que la institución político-administrativa comarcal no tendrá existencia real mientras no se "devuelva" el poder a las comunidades naturales humanas, municipios y dentro de estos las Entidades Locales "menores" dentro de una estructura regionalista o federalista, que en nuestra concepción de soberanía popular no tienen por qué diferir fundamentalmente. No en balde a la *Confederación Helvética* se le ha denominado en ocasiones la "nación de los municipios.

5.—Los "fracasos" republicanos españoles, federalista uno y regionalista otro, los atribuimos fundamentalmente, aunque por supuesto no de modo exclusivo, a la falta de un auténtico protagonismo popular en las instituciones creadas, debido a una "incapacidad" de la inmensa mayoría del pueblo español (miseria cultural en un masivo porcentaje de analfabetos y económica, jornaleros de sol a sol, arrendatarios y parados que sólo comían para sobrevivir. Toda la representatividad municipal y estatal era una descarada falacia al servicio de la clase capitalista). Estos intentos, nos evidencian la existencia de unos problemas de *pueblos españoles* y de unas *clases sociales* que, todavía están sin resolver.

6.—La unidad europea deberá ser, necesariamente, la Europa de las regiones (comunidades naturales) y no de los Estados. La política regional de Francia, Bélgica, Inglaterra, no ha satisfecho ni siquiera para hacer desaparecer los desequilibrios económicos; Italia ya ha comenzado su regionalismo, paralizado durante veinte años. La comarca, como comunidad natural intermedia entre los municipios y la región tiene una presen-

(29) Hauriou, Maurice. op. cit., pág. 112.

(30) Serván-Schreiber, J.J. *El Desafío americano*. E. Plaza y Janés. Barcelona, 1970.

cia obligada como exigencia de desarrollo de los primeros y como soporte de la segunda.

7.—La gran transformación social que se nos sigue planteando y que podríamos concretar en la desaparición de las clases sociales, del “Estado” y de una sociedad de bienestar; dada la conciencia, no actitud, revolucionaria de las clases baja y media debe entre otros medios realizarse con la *devolución* del poder político estatal y de clase a las comunidades naturales humanas. Se trata pues de *repartir*, en justicia, el poder político. Este salto puede y debe realizarse desde todos los ámbitos institucionales y en una sociedad en movimiento que no puede detenerse, sino para caer en la miseria. La tarea es simple y compleja; difícil y fácil; pacífica y violenta; puede realizarse o dejarse postergada y verse impedida. Dependerá del coraje, habilidad y unidad de las fuerzas populares. No sabríamos formular más brevemente el horizonte solutorio de esta problemática histórica presente sino con las palabras de Erich Fromm, “La salud mental, dice él —y emplea este término de bienestar psíquico— no puede ser definida en términos de adaptación del individuo a la sociedad, sino que debe ser al contrario, en términos de adaptación de la sociedad a las necesidades del hombre” (31).

CONSIDERACIONES GENERALES ACERCA DE ALGUNOS ELEMENTOS DE LA INSTITUCION COMARCAL EN LA INVSTIGACION DE LA COMARCA DE LA VEGA BAJA DEL RIO SEGURA

La dificultad de un concepto de comarca

Resulta difícil dar un concepto de comarca debido a que las realidades comarcanas españolas son múltiples y variadas demográfica, histórica, geográfica, económica, urbanística, lingüística y sociológicamente.

Una comunidad natural integrada por un número variable de comunidades populares y que a su vez está integrada en una superior comunidad, regional o nacional,

Generalmente la comunidad comarcal suele tener un mismo pasado histórico, naturaleza económica determinante y una misma lengua pero, a nuestro entender, es la existencia de un mismo espíritu comarcal o idiosincracia y conciencia entre sus habitantes de esta realidad el elemento esencial e imprescindible para definir una comarca.

La existencia y percepción de este espíritu comarcano, evidentemente

(31) Lauchlin Currie. “Développement social et Progrès économique” en “Les communes et le développement économique et social”, IULA, La Haye, 1971, pág. 34; citando a Erich Fromm, “The sane society”, Fawcett Worl Librarym 1965, pág. 71.

determinado por realidades económicas, geográficas, culturales, etc., con unos problemas y soluciones comunes o similares ha podido ser constatado en una reciente investigación que sobre la comarca de la Vega Baja del río Segura hemos realizado un equipo de investigadores. Ante la pregunta siguiente, ¿Considera Vd. que la Vega Baja es una auténtica Comarca?, nuestros cuestionados han respondido afirmativamente en un 82 por cien y sólo un 6 por cien lo han hecho de modo negativo (32).

La capitalidad comarcal

La determinación de cuál de los Municipios integrantes de una comarca pueda ser la cabecera o la capital puede suponer varios problemas si su elección no se hace según criterio objetivo y sobre todo si la gran mayoría de los habitantes de la comarca no la reconocen como tal.

Los criterios de una mayor facilidad de comunicaciones: carácter histórico de la población elegida; mayor número de habitantes; importancia económica o beneficios notorios que a los habitantes del área reporte; situación geográfica céntrica, etc., son criterios que deberán ser tenidos en cuenta y que de hecho lo son; pero la dificultad está en qué criterio debe ser el determinante. En ciertas áreas comarcales la elección no ofrecerá dificultad más en otras sí.

Volviendo de nuevo a la comarca de la Vega Baja del río Segura, ha sido históricamente considerada Orihuela como cabecera y capital de comarca, de ahí que entre la relación de comarcas señaladas en la provincia de Alicante por el Ministerio de la Gobernación y ofrecida en páginas pasadas, figura Orihuela; sin embargo, en la investigación sociológica que hemos efectuado, ante la pregunta formulada a nuestros cuestionados, ¿Qué municipio cree Vd. debería ser la capital de la Vega Baja? el 44 por cien de los cuestionados señala a Orihuela como capital; pero un 33 por cien se decide por Almoradí. Ciertamente Orihuela obtiene el porcentaje superior, mas es obligado señalar éste es uno de los municipios cuestionados y con un elevado número de entrevistas, pues del 44 por cien, el 33 por cien proviene de los vecinos del mismo municipio. Los vecinos de Almoradí no fueron cuestionados pues la muestra se hizo a los municipios de Orihuela, Guardamar, Bigastro y Daya Nueva (el número de municipios de esta comarca objeto de estudio es de veintiuno). Si prescindimos de los porcentajes obtenidos en Orihuela y nos limitamos a los de Guardamar, Bigastro y Daya Nueva, la diferencia porcentual a favor

(32) "La Comarca de la Vega Baja del Río Segura: Estudio socio-económico para un desarrollo integral", Cabrera, Martínez Marín, Serrano Segovia, Sempere Flores, y Zapata Nicolás. Universidad de Murcia, Facultad de Derecho; Murcia, 1977, pág. 200 ss.

de Almoradí es notablemente superior (27 por cien) a la de Orihue!a (11 por cien). Demográficamente Orihue!a es mayor; geográficamente, Almoradí está en el centro de la comarca.

En situaciones no masivamente mayoritarias por una capitalidad, incluso en otros supuestos, nos inclinamos por una capitalidad alternativa durante un período regular de tiempo que podría oscilar entre los cinco y diez años. Esta solución ofrece algunas ventajas que debemos señalar, como son evitar el excesivo centralismo y protagonismo de un municipio determinado; evitar una concentración urbanística en la capital; evitar una burocracia excesiva y anquilosada; impedir que el espíritu de un municipio determinado "se imponga" al comarcal, que debe de mantener las identidades de cada comunidad popular. Fnalmente se da solución a un problema que podría plantearse para la creación de la Entidad Comarcal.

Organos de la Comarca

A.—LA ASAMBLEA COMARCAL

La Comarca como comunidad superior al municipio está representada y gobernada por los representantes de las comunidades municipales que la integran. El número de miembros de la Asamblea variará según el número de municipalidades y de habitantes. Todos los municipios deberán tener un mínimo asegurado de representantes en esta Asamblea que se verá aumentado según criterio demográfico de los municipios.

La elección del representante o representantes municipales en la Asamblea será realizada por y entre los miembros del Ayuntamiento.

La Asamblea comarcal es soberana sobre las competencias que expresamente estén señaladas en sus respectivos Estatutos.

B.—LA COMISION DE GOBIERNO Y SU PRESIDENTE

La Asamblea Comarcal elegirá necesariamente por mayoría absoluta y de entre sus miembros un Presidente cuya duración en el cargo será igual al de los Alcaldes y Concejales.

El Presidente presidirá la Comisión de gobierno que, a nuestro entender, no debería sobrepasar el número de diez miembros.

Los miembros de la Comisión de gobierno serán elegidos por la Asamblea por un período igual al de los representantes municipales.

La tarea de la Comisión de gobierno es realizar las tareas que expresamente tengan señaladas en los Estatutos y la Asamblea expresamente les encargue.

El cargo de Presidente será retribuido; igualmente pueden serlo los de los demás miembros de la Comisión de gobierno en la cuantía y modalidad que la Asamblea comarcal lo estimase.

C.—LA COMISION DE CONTROL Y SU PRESIDENTE

La Asamblea elegirá entre sus miembros cinco personas con la finalidad de controlar las actividades comarcales que realicen tanto la Comisión de gobierno como los funcionarios comarcales y los municipales cuando desempeñen funciones comarcales. Cualquier habitante de la comarca podrá dirigirse a dicha Comisión, por escrito firmado o no, para que investigue determinada actividad o conducta. La Comisión tendrá acceso total a cualquier dependencia de la Entidad, y estará obligada toda persona que desempeñe actividad comarcal a facilitarle obligatoriamente, cualquier documento o expediente.

La Comisión de Control someterá a la Asamblea comarcal informe obligatorio sobre la actividad de la Comisión de gobierno y de su actividad propia, que bien por propia iniciativa o a petición de los habitantes de la comarca, haya realizado.

D.—OTRAS COMISIONES

La Asamblea comarcal podrá establecer las Comisiones que estime convenientes tanto para el establecimiento y funcionamiento de servicios públicos comarcales como para el desarrollo económico y social de la comarca.

E.—BUROCRACIA COMARCAL

La Entidad comarcal, a nuestro entender, debería servirse de la burocracia municipal existente y evitar todo gasto con desdoblamiento funcional burocrático. La Entidad comarcal deberá tener presente que está fundamentalmente al servicio de las comunidades municipales y por consiguiente serán éstas, en la medida de lo posible, quienes realizarán las tareas de la Entidad comarcal posibilitando la facilidad, la proximidad, el contacto y el mutuo interés personal administración-administrado.

La agricultura y la reforma agraria en el ámbito comarcal

A nuestro entender dar solución a la agricultura y hacer y dirigir una reforma agraria desde el centro, uniforme y generalizada, no sólo puede conducir a graves trastornos sociales e injusticias manifiestas sino a su no realización práctica.

La idea de algunos cambios básicos en la agricultura española ha estado en el ambiente desde el siglo XVIII, cuando Jovellanos escribió su "Informe sobre la Ley Agraria", y aunque silenciada temporalmente, nunca ha sido abandonada. En el siglo XX la inquietud creciente en el campo y una mayor conciencia social hizo de ella un tema central de los políticos españoles hasta cristalizar en las malaventuradas leyes de Reforma Agraria de la Segunda República. El rápido crecimiento de la población, sin un paralelo desarrollo industrial, las desigualdades en la distribución de la tierra y el consecuente descontento e inquietud en muchas partes del país, más la súbita activación de los movimientos obreros de los trabajadores agrícolas de los años treinta hizo de éste uno de los temas más explosivos, un problema que contribuyó al clima social que permitió la guerra civil. En aquel momento, la "Reforma Agraria" llegó a identificarse con la noción de redistribución de la tierra, "la tierra para los que la trabajan".

Actualmente, con la aparición en la escena política de los Partidos Políticos, la Reforma Agraria vuelve a figurar en sus programas y presumimos que de nuevo volverá a ser frecuente el debate en España (35).

Conscientes de esta cuestión agraria sigue siendo grave en España y está aún sin resolver, en nuestra investigación sobre la Comarca de la Vega Baja del Río Segura, formulamos a nuestros cuestionados dos preguntas: la primera sobre la reforma agraria en España y la segunda, referida a esta comarca, integrada, artificialmente, en la provincia de Alicante:

¿CREE VD. QUE HOY DIA SERIA NECESARIA UNA REFORMA AGRARIA EN NUESTRO PAIS?	% DE RESPUESTAS		
	ELITES	NO ELITES	POBLACION GENERAL
SI	100	81,15	87
NO	0	0	0
SIN RESPUESTA	0	18'85	13
TOTAL	100	100	100

(33) La Comercialización, op. cit. pág. 40.

(35) Linz, J. "Estudio socio económico de Andalucía. Factores humanos, Elites Locales y Cambio social en la Andalucía Rural", Vol. II, Estudios del Instituto de Desarrollo económico. Madrid, 1970, pág. 565 ss.

La idea de la Reforma Agraria, a pesar de los ecos de los años treinta que debía haber espantado a algunos entrevistados y el silencio del tema en la opinión pública que podía haber sorprendido en el desconocimiento y en la creencia de la inexistencia del problema así como de la no necesidad de la reforma, encuentra una respuesta afirmativa unánime en las élites y ni un solo cuestionado de las no élites niega su necesidad. También los porcentajes positivos obtenidos por Linz en su encuesta andaluza son elevados (83 por cien).

No obstante, era preciso detectar cómo entienden en el año 76 nuestros cuestionados la Reforma Agraria; de ahí que le preguntásemos:

¿QUE ENTIENDE VD. POR REFORMA AGRARIA? Los significados difieren, siendo los más generalizados:

1.—Revalorización de la agricultura para que ésta tenga el valor debido con las otras actividades económicas.

2.—Distribución justa de la propiedad, repartiendo la tierra al que la trabaja.

3.—Planificación nacional del campo y su utilización racional. Planificación de cultivos y plantar lo que se pueda vender.

4.—Estabilidad y mejora de los precios agrícolas.

5.—La solución a los problemas agrícolas para que el agricultor se defienda y pueda vivir.

6.—La creación de Cooperativas.

7.—Una mayor preocupación del Gobierno por la agricultura, creando una infraestructura adecuada.

8.—Crear y mejorar los sindicatos agrícolas.

9.—Modernización de la maquinaria del campo.

10.—Eliminar los intermediarios.

11.—Más regadío.

12.—Unas estructuras completamente nuevas.

La segunda pregunta ofrece algunas diferencias porcentuales:

¿ES NECESARIA UNA REFORMA AGRARIA EN LA VEGA BAJA?	% DE RESPUESTAS		
	ELITES	NO ELITES	POBLACION GENERAL
SI	83,87	75,76	78
NO	12,90	5,79	8
SIN RESPUESTA	3,23	18,85	14
TOTAL	100	100	100

Ciertamente los porcentajes afirmativos son inferiores cuando la Reforma Agraria se refiere a la Vega Baja. Las élites ofrecen, en esta ocasión, un porcentaje negativo (12%) superior a las no élites (5,79%), aunque como es habitual su abstencionismo es más elevado (18,85%) que el de aquéllas (3,23%).

Consideran nuestros cuestionados, según criterios más generalizados, que la reforma en la Vega Baja debe hacerse :

- 1.—A través del cooperativismo.
- 2.—Estabilizando y comercializando los precios agrícolas.
- 3.—Concentrando parcelariamente el suelo agrícola; evitar el minifundio.
- 4.—Repartiendo algunas fincas, dando la tierra al que la trabaja; evitar el latifundio.
- 5.—Planificando la agricultura, ordenando la plantación de cultivos.
- 6.—Revalorizando la agricultura.
- 7.—Mecanizando el campo.
- 8.—Mentalizando a los agricultores, corrigiendo costumbres viejas.
- 9.—Invirtiendo en la agricultura, moviendo el capital muerto.
- 10.—Industrializando la agricultura.
- 11.—Realizando una reforma en todos los órdenes.

Si observamos, la reforma agraria en la Vega Baja difiere de la española en general, percibiendo de este modo nuestros cuestionados que la Vega Baja ofrece una realidad peculiar y por consiguiente un tratamiento diferente. Significativamente, el cooperativismo es señalado en primera posición para la realización de la reforma de la Vega Baja mientras que conceptualmente está considerado en sexta. La concreción en las respuestas de la segunda pregunta evidencia que estos cuestionados han percibido la teorización y su aplicación concreta, donde determinados objetivos aún siendo los más importantes no son los más inmediatos de conseguir.

No olvidemos señalar que la vieja idea de la reforma agraria concretada en la frase "la tierra para el que la trabaja" sigue siendo sostenida en las dos listas por un elevado número de nuestros cuestionados, aunque evidentemente hoy día no puede tomarse como la panacea para la reforma agraria de la Vega Baja (36).

La reforma agraria en relación directa con los problemas de la agricultura, pues de modo generalizado así es como la conciben un buen número de nuestros cuestionados, deberá pasar necesariamente por un regionalismo y para una mayor eficacia en su realización por la Comarca, pues refiriéndonos a la Comunidad agrícola murciana, ofrece de modo evi-

(36) Cabrera, P.; Martínez Marín, A.; Serrano, S.; Sempere, A.; Zapata, M; op. cit., pág. 217 ss.

dente en sus comarcas esos dos polos distributivos de la propiedad como son el latifundismo (ciertamente no con la gravedad extremeña) y el minifundismo que ya, entre otros autores, señalase Tamames al establecer algunas directrices básicas para la reforma agraria de España (37). La planificación agrícola regional murciana debe conocer estas diferencias comarcales que además de la cuestión distributiva de la la propiedad ofrece otras de índole geofísica, climatológica, histórica, urbanística, demográfica, y por consiguiente de idiosincrasia comarcal (38).

FINALIDAD Y COMPETENCIAS DE LA ENTIDAD POLITICO-ADMINISTRATIVA COMARCAL

Institucionalmente debe servir la insuficiencia autogestionaria de las comunidades populares que la integran, a la vez debe ser, generalmente aunque no necesario de modo exclusivo, soporte de la Institución regional o nacional y estatal (39).

Los municipios comarcales decidirán, expresa y libremente, qué servicios públicos deben realizarse a nivel comarcal para una mayor eficacia y funcionamiento o en razón de sostenimiento económico. Pero fundamentalmente las Entidades comarcales deben convertirse en motores del desarrollo económico de sus propias comarcas a través de una planificación económica, socio-cultural y urbanística. Esta actividad no se limita sólo a unas simples "relaciones públicas" o de facilidades fiscales a determinadas empresas como ya apuntaban C. Calleja y J. Vila, refiriéndose a los grandes Ayuntamientos y especialmente al de Reus (40),

(37) Tamames, R. "Problemas fundamentales de la agricultura española". Edit. ZYX, 2.ª Edición, Madrid, 1971, pág. 49 ss.

(38) No ofrecemos la delimitación y número de comarcas murcianas que según determinados autores defiende, evidenciando los diversos criterios que según sus autores se han utilizado; he aquí algunas de ellas:

1.—Según la división comarcal realizada por el Ministerio de la Gobernación por provincias, Murcia tiene nueve comarcas. La Comarca de la Vega Baja del Río Segura, integrada por la clasificación ministerial en la provincia de Alicante (Orihuela), según un trabajo que un grupo de investigadores hemos realizado, la consideramos como comarca integrada en el futuro regionalismo murciano como el 55 por cien de nuestros cuestionados lo expresan manifiestamente.

2.—El profesor Egea Ibáñez, J. "Estudios de los factores físicos y económicos de Murcia, 1964". IOATS, Murcia, en su clasificación comarcal de la provincial de Murcia, señala el número de siete.

3.—Cremades Cerdán, D., señala cuatro comarcas. Diario "La Verdad", 3-11-1976, pág. 5.

(39) En nuestra concepción la nación no debe identificarse con Estado. La historia y la misma realidad presente nos ofrecen la existencia de un Estado de Estados (Estados federales y confederación de Estados) y de un Estado con varias naciones (Estado multinacional).

(40) Calleja, C.; y Villa Abelló, J. "La Economía de la ciudad de Reus y del Campo de Tarragona". Cámara de Comercio e Industria de Reus. Reus, 1967, pág. 162.

o un protagonismo más real como ocurre en Estados Unidos, Bélgica, Japón etc. (41) o incluso a la institución de los *Lankreise* alemanes (reunión de varios municipios con órganos propios) como escalón intermedio y necesario entre el "Land" (Estado) y el *Gemeinde* (Municipio) con la doble función de, por una parte, por delegación del Land hacer aplicar las leyes del Land (concerniente por ejemplo, al urbanismo y vivienda, circulación, policía, etc.); y por otra parte la realización de sus propias competencias que se extienden a todas aquellas que sobrepasan las posibilidades de los municipios integrados, como ayuda social, cultura, hospitales, etc. (42). Una de las grandes tareas a realizar por la Comarca, deberá ser la comarcalización (en el sentido socializado) de determinadas empresas tanto de carácter agrícola, industrial como de servicios de la propia comarca que los municipios expresamente lo acordasen.

Las comarcas habrán de tener y de modo primordial como finalidad el desarrollo integral del habitante de la comunidad.

CONCLUSIONES

1. La existencia de Comarcas es una realidad incuestionable en España. Esta realidad comarcal será delimitada de modo diferente según los criterios apriorísticos científicos aceptados y según cuál de ellos se considere como determinante o preferente. Estos criterios pueden ser el geográfico, histórico, económico, urbanístico o el de peculiaridades temperamentales.

2. La organización administrativa española ha considerado la Comarca, a efectos de división territorial para los servicios del Estado, entre otras materias en la Administración judicial, Agricultura, Educación, Sanidad, Orden Público, Comercio y Urbanismo.

3. La Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local de 19 de noviembre de 1975, en su base diez, configura por primera vez a la Comarca como Entidad administrativa. La Ley no ha sido articulada y es de presumir que habrá de ser reformada. Ha de señalarse que la nueva Entidad municipal de ámbito comarcal responde a la vetusta concepción de Estado Centralista. Es un eslabón más de la cadena administrativa, sujeto al Ministerio de la Gobernación, como el Municipio y la Provincia. Esta institución, configurada ya legalmente, está condenada al fracaso por varias razones vitales:

(41) Véase, "Les communes et le développement économique et social", Unión Internationale des Villes et Pouvoir Locaux. La Haye, 1971.

(42) Pierre-André Bois, "Les institutions Allemandes". Colección "Que sais-je?" Presses Universitaires de France. Paris, 1971, pág. 65.

3.1. Marginación de la voluntad comarcana en su constitución.

3.2. Inexistencia de auténtica representatividad municipal.

3.3. Precariedad en unas haciendas locales que en ocasiones hasta no tienen dinero para el mantenimiento del personal municipal.

4. La Comarca, como institución intermedia entre el Municipio y la Región, sólo tendrá auténtica vitalidad en un sistema político regionalista o federalista. Su finalidad está en favorecer la "insuficiencia" de las instituciones municipales y la exigencia de planificación superior; soporte de, aunque no de modo necesariamente exclusivo, de las instituciones regionales o "estatales", y, finalmente, puede servir como división territorial de determinados servicios estatales.

5. La solución de los problemas agrícolas pasa por la Región. Pensemos que también en múltiples ocasiones, deberá realizarse comarcilmente, pues ésta, aun dentro de las mismas Regiones, ofrecen diferencias tan notables que aplicarles una normativa generalizada dificultaría en gran medida, cuando no imposibilitaría, su realización.

6. Las Entidades comarcales habrán de convertirse en órganos de desarrollo económico y social de sus propias comunidades, tanto en la solución de los problemas agrícolas como en la planificación industrial, de servicios, urbanística, sanitaria, etc., según las características de la propia Comarca.

Finalmente no debemos omitir que la concepción de la Comarca, como comunidad natural, exige una auténtica representatividad municipal, una fuerte hacienda y la existencia de un auténtico regionalismo o federalismo. El autogobierno y la autogestión de las comunidades naturales humanas por sus mismos habitantes es el desafío del futuro; y sólo de este modo la persona podrá vivir en el desarrollo integral.

SUMARIO.

- I **LA BASE DIEZ** de la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local de 19 noviembre de 1975
- Introducción.
- La Entidad municipal de ámbito comarcal: una nueva Entidad territorial gubernamental.
- a. Constitución gubernamental de la Entidad.
- b. Libertad comarcal.
- c. Tramitación burocrática.
- d. Naturaleza jurídica.
- e. Gobierno de la Entidad.
- La representatividad municipal
- La hacienda municipal.
- La comarca en la organización administrativa española
- La comarca en la realidad española.
- Conclusión.
- II **CONSIDERACIONES** para una alternativa comarcal institucionalizada para España.
- Introducción.
- Presupuestos ideológicos y políticos para la existencia de la Comarca.
- Consideraciones generales acerca de la institución comarcal en la investigación de la Comarca de la Vega Baja del río Segura:
- La dificultad de un concepto de Comarca.
- La capitalidad y órganos de la Comarca.
- La agricultura y la reforma agraria en el ámbito comarcal.
- Finalidad y competencias de la Entidad Comarcal.
- Conclusiones.
- Notas bibliográficas.

