

EL EQUIPO ADMINISTRATIVO Y SOCIAL DEL MEDIO RURAL

Por
RAMON MARTIN MATEO
Catedrático de Derecho Administrativo

S U M A R I O :

I. DISPOSITIVO COMUNITARIO.—II. AREAS ÓPTIMAS DE PLANIFICACIÓN Y SERVICIO.—III. EL PROBLEMA DE LOS PEQUEÑOS MUNICIPIOS.—IV. PROSPECTIVA.

I. DISPOSITIVO COMUNITARIO

PARECE que antes de afrontar el tema de la adecuada estructuración administrativa del medio rural español conviene conocer cuáles sean las actuales características y dotaciones de los servicios existentes y los criterios de su distribución. Desgraciadamente, debe anticiparse que los datos de que se dispone a este respecto distan de ser satisfactorios, y que los criterios para el montaje de los servicios o no existen, o vienen condicionados por simples circunstancias ocasionales, como la presencia de grupos sociales administradores periféricos y locales activos, o no se han expuesto con claridad. Por otra parte, las cifras que se manejan no discriminan normalmente las singularidades, urbana o rural, de los ámbitos en que se prestan los servicios, lo que en cierta medida es explicable si se tiene en cuenta que se parte de la petición de principio de lo que se considere rural y urbano, que a su vez puede desembocar en un auténtico ciclo vicioso si son las características serviciales las que definen precisamente dichos ámbitos.

Con tales salvedades va a intentarse una aproximación, por fuerza no exhaustiva y a menudo poco expresiva, de los efectivos comunitarios permanentes en el campo, entendiendo por tal no

sólo el complejo orgánico directamente sometido al Derecho administrativo tradicional, sino el conjunto de servicios colectivos que abordan la satisfacción de necesidades de este signo.

EQUIPO ECLESIAL.

Por supuesto que, ni aun en los países que a partir de la Revolución Francesa trataron de concebir la religión como objeto de una suerte de servicio público, cabe comprender el dispositivo religioso como una administración pública, por muy adelante que se pretenda llegar en la eliminación de reductos exentos a la injerencia del Estado. Mucho menos es esto posible en nuestro actual panorama constitucional, aunque el Estado satisfaga dotaciones al clero regular como compensación de los compromisos adquiridos con ocasión de la desamortización de bienes eclesiásticos en el pasado siglo y aunque también se reserve alguna intervención en la presentación de las más altas jerarquías de la religión oficial del Estado.

Pero, dada la óptica amplia y comunitaria que aquí se adopta y teniendo en cuenta que también desde la interioridad del derecho de la Iglesia cabe aludir a un derecho público canónico que no en vano sirvió de modelo a la organización del Estado moderno, creemos que no es sensato dejar de lado esta importante parcela de actuaciones de signo colectivo tendentes a satisfacer precisamente las más elevadas aspiraciones de los grupos e individuos a la hora de abordar globalmente la estructuración óptima, de cara al futuro, del campo español. No es, en efecto, indiferente el que la creación de un nuevo servicio religioso se radique en una u otra localidad, y ello ha de acompañarse, como veremos, a las decisiones conjuntas a adoptar en orden a la selección de núcleos de influencia radial en el espacio circundante. El mapa parroquial español habrá, pues, de tener en cuenta el previsible o deseable mapa administrativo, y ambos la distribución óptima de los efectivos de toda índole del campo español, so pena de incidir en mutuas y negativas interacciones, con pérdidas de efectividad del conjunto y riesgo de obsolescencias inmediatas para los esquemas menos realistas. Los 19.693 párrocos y 10.542 coadjutores que figuran en los vigentes Presupuestos del Estado, aunque sin discriminación

de sus áreas de servicio, habrán de distribuirse en el futuro teniendo en cuenta las previsiones de un amplio plan general, y lo mismo cabe decir de los restantes servicios de la Iglesia.

EQUIPO CULTURAL Y RECREATIVO.

Es indudable que en los momentos actuales la enseñanza, sobre todo, tiene la mayor relevancia en el cuadro de servicios públicos y que, a la vez, la ubicación de los necesarios dispositivos produce un gran efecto en orden al afianzamiento del prestigio social de la población en que radiquen. Junto a los servicios educativos, los recreativos, que un poco forzadamente se introducen aquí en el mismo epígrafe, constituyen el obligado complemento colectivo de los dispositivos individuales del ocio, dan precisamente el tono civilizatorio moderno que toda comunidad justamente exige para sí, haciendo viable una aproximación de las condiciones de vida urbanas y rurales que posibilite a las poblaciones de esta última índole no sólo una existencia legítimamente satisfactoria, sino la propia pervivencia de las comunidades del campo, amenazadas de muerte, más allá de los límites impuestos por la economía agraria, por la insatisfacción comparativa de sus componentes ante las condiciones de vida existentes.

Nuevamente, al intentar trazar el esquema del equipo educativo del medio no urbano español, nos encontramos con el escollo de la ausencia de datos discriminados, debiéndonos, por tanto, limitar a dar cifras globales tomadas del "Anuario Estadístico General de España" y de los Presupuestos en vigor, que son los siguientes:

Enseñanza primaria: 113.790 unidades escolares, que se descomponen así:

Nacionales	83.977 con 108.000 maestros
Iglesia	18.791
Privadas	11.072
Enseñanza media	1.408
Enseñanza media y profesional..	282

Enseñanza agraria:

Planteles de Extensión Agraria ...	478 con 12.086 alumnos
Escuelas de Capacitación	30 con 2.471 alumnos

Entre los servicios culturales no directamente dirigidos a la población escolar debemos contar los Teleclubs, dependientes del Ministerio de Información y Turismo, y las Bibliotecas Municipales, que cuentan con el respaldo técnico y financiero del Servicio Nacional de Lectura del Ministerio de Educación y Ciencia. Sus efectivos son:

Teleclubs:

Hasta 1967	2.000
Previsiones del II Plan de Desarrollo para 1968-1971:	
Rurales	3.319
Intermedios	1.511

Bibliotecas:

Bibliotecas Municipales	958
Agencias de lectura	453

Por último, quedan en este epígrafe las piscinas públicas, centros comunitarios, cines y teatros municipales y campos de deportes. Únicamente disponemos de datos de estos últimos, bien que antiguos y poco fiables, que dan las siguientes cifras:

Municipios hasta 1.000 habitantes	217
De 1.000 a 5.000 habitantes	495
De 5.000 a 20.000 >	370

ORDEN PÚBLICO.

El dispositivo de Orden Público en el campo está montado, fundamentalmente, sobre la Guardia Civil. Otras fuerzas auxiliares, aunque su misión se conecte más directamente con otros objetivos agrícolas, son los Guardas de Hermandades Sindicales de Labradores y Ganaderos y los Guardas Jurados de dependencia particular. Por último, deben incluirse aquí los reducidos efectivos de la Guardia Municipal, lo que da los siguientes cuadros:

Guardia Civil: 3.577 puestos (algunos de ellos de vigilancia fronteriza o mixta).

Guardia Municipal:

Municipios hasta 1.000 habitantes	177
De 1.000 a 5.000 habitantes	1.884
De 5.000 a 20.000 >	6.083

Guardas de Hermandades:

De temporada	484
A tiempo parcial	630
A tiempo total	5.570

Total..... 6.684

ORGANIZACIONES PARA LA ECONOMÍA RURAL.

En realidad, los datos que aquí se manejan responden, parcialmente además, a los servicios y organizaciones públicas operando en medios fundamentalmente agrícolas. Un análisis más exhaustivo y con propósitos valorativos había no sólo de ponderar estos datos, sino añadir otros, como los relativos al sector pesquero, y completar los del sector agrario, para ilustrar sobre variadas actividades públicas que desde diversos ángulos inciden aquí: como granjas de experimentación, viveros, centros de inseminación, almacenes y frigoríficos en mano pública, centros de fermentación, comunidades de regantes, etc. En límite, y por tener un matiz privado todavía preponderante, están también las cooperativas de producción y, sobre todo, las de transformación y comercialización. Con tales restricciones, y como simple avance de indagaciones más rigurosas, se ofrecen estas cifras:

Número de silos dependientes del S. N. C.	525
Almacenes de granos	259

Total..... 784

Agencias de Extensión Agraria	500
Hermandades de Labradores y Ganaderos	8.985
Funcionarios administrativos, aparte de Secretarios, en número igual al de las Hermandades	1.500

JUSTICIA.

El aparato judicial en el medio rural está integrado por los Juzgados de Primera Instancia, asentados normalmente en poblaciones de cierta importancia, los Juzgados Comarcales y los Juzgados de Paz. Se excluyen los Juzgados Municipales, dado que, a partir de la Ley de 8 de abril de 1967, su base de población ha de ser, como mínimo, de 30.000 habitantes. Los efectivos, pues, de la Justicia restan así:

Juzgados de Primera Instancia ..	300 (aproximadamente, del total de 383 existentes).
Juzgados Comarcales	517
Juzgados de Paz	8.417 (atendidos en su mayoría por Secretarios de Ayuntamientos).

SANIDAD.

Los funcionarios de la Sanidad local, aunque sujetos al servicio de los Municipios, dependen hoy, sustancialmente, de la Dirección General de Sanidad y perciben sus emolumentos con cargo a los Presupuestos generales del Estado. Están integrados por farmacéuticos, veterinarios, médicos generalistas y especialistas y auxiliares. En 1958 alcanzaban la cifra de 33.000, siendo la plantilla actual, a partir de la reforma introducida por la Ley de 28 de diciembre de 1966 y Decreto de 2 de febrero de 1967, de 26.000, aproximadamente. Existen en la actualidad 5.239 partidos médicos cerrados y 1.778 Casas de Médico, aunque se precisarían 3.461. A ello hay que añadir los centros de Higiene Rural, dispensarios, hospitales y, sobre todo, las instalaciones del Instituto Nacional de Previsión.

ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL.

Constituye la pieza clave de la Administración en el campo y en muchos casos su único exponente. No es fácil determinar cuál sea la cifra actual de Municipios, pues aunque con referencia a 1960 se evalúan en 9.202 ó 9.199, según las fuentes hay que computar

las variaciones introducidas con posterioridad. Atendiendo a la última recogida de datos del Instituto de Estudios de Administración Local, el número de Municipios españoles sería de 9.044.

Por las razones antes apuntadas, es todavía más difícil de determinar cuáles de éstos tienen carácter rural, pues deben precisarse antes qué indicadores son los que han de conjugarse para determinar la presencia de una comunidad rural. Sin prejuzgar esta cuestión, cabe únicamente señalar que, en estos momentos, de los 9.044 Municipios españoles, aproximadamente 8.870 tienen menos de 20.000 habitantes. Del cuadro adjunto puede deducirse su distribución e ingreso, observándose cómo el 87,84 por 100 de los Municipios de régimen común tienen menos de 5.000 habitantes y sólo disponen del 14,5 por 100 de los ingresos totales.

MUNICIPIOS DE REGIMEN COMUN (1)

Grupos población	Número de Municipios 1967	Presupuestos Gastos 1967 Miles de pesetas	Porcentaje	Media por Municipio Miles de pesetas
Totales	8.707	27.326.414		3.138,4
Hasta 1.000 habitantes	4.765	1.050.240	3,9	220,4
De 1.001 a 5.000 habitantes..	2.847	2.888.810	10,6	1.014,7
De 5.001 a 20.000 > ..	927	4.629.771	16,9	4.994,4
De 20.001 a 100.000 > ..	142	5.051.827	18,5	35.576,2
De 100.000 a 500.000 > ..	23	4.985.317	18,2	216.752,9
De 500.000 a 1.000.000 > ..	1	665.000	2,4	665.000,0
De más de 1.000.000 > ..	2	8.055.449	29,5	4.027.724,5

(1) Incluidas Ceuta y Melilla.

NOTA.—Por ser de régimen foral, no figuran los datos de los municipios de Alava (72) y NAVARRA (265).

FUENTE: «Anuario Estadístico de las Corporaciones Locales, 1968» (A. E. C. L., 1968).

Ello explica la deficiencia del montaje de los servicios que atienden, algunos de los cuales vienen reflejados en el siguiente cuadro:

SERVICIOS OBLIGATORIOS MINIMOS

Porcentajes en algunos servicios

Servicios	Municipios por grupos de población					
	Total	Hasta 1000 habitantes	De 1.001 a 5.000 habitantes	De 5.001 a 20.000 habitantes	De 20 001 a 100.000 habitantes	De más de 100.000 habitantes
<i>Datos nacionales</i>	9.199	5.141	2.958	932	142	26
<i>Alumbrado público.</i>						
Número de municipios que lo tienen en todos sus núcleos.	7.100	4.284	2.193	523	83	17
Porcentajes respecto al total.	77,2	83,3	74,1	56,1	58,5	65,4
<i>Cementerios municipales.</i>						
Número de municipios con cementerio municipal	7.367	4.175	2.370	672	125	25
Porcentajes respecto al total.	80,1	81,2	80,1	72,1	88,0	96,2
<i>Centros de Higiene rural.</i>						
Número de municipios con centros municipales	1.383	461	669	202	48	3
Porcentajes respecto al total.	15,0	9,0	22,6	21,7	33,8	11,6
<i>Limpieza de las vías públicas.</i>						
Número de municipios con servicio municipal	1.572	140	671	614	142	25
Porcentajes respecto al total.	17,1	2,7	22,0	65,9	100,0	96,2
<i>Recogida de basuras a domicilio.</i>						
Número de municipios con servicio municipal	1.129	55	474	445	232	23
Porcentajes respecto al total.	12,3	1,1	16,0	47,7	93,0	88,5

SERVICIOS MINIMOS OBLIGATORIOS EN MUNICIPIOS CON NUCLEOS URBANOS DE MAS DE 5.000 HABITANTES

Porcentajes en algunos servicios

Servicios	Municipios por grupos de población					
	Total	Hasta 1000 habitantes	De 1.001 a 5.000 habitantes	De 5.001 a 20.000 habitantes	De 20.001 a 100.000 habitantes	De más de 100.000 habitantes
<i>Datos nacionales</i>	9.199	5.141	2.958	932	142	26
<i>Red de distribución domiciliar de agua.</i>						
Número de municipios con red	2.763	904	1.138	562	133	26
Porcentajes respecto al total.	30,0	17,6	38,5	60,3	93,7	100,0
<i>Mataderos municipales.</i>						
Número de municipios con matadero municipal	2.997	617	1.488	727	140	25
Porcentajes respecto al total.	32,6	12,0	50,3	78,0	98,6	96,2

FUENTE: A. E. C. L. 1965.

El aparato administrativo descansa fundamentalmente en los Secretarios de 2.^a y 3.^a, aquéllos para poblaciones entre 2.000 y 8.000 habitantes, y éstos para poblaciones de menos de 2.000, aunque los Municipios con vecindarios inferiores a 500 habitantes pueden tener un Secretario habilitado no funcionario.

La distribución total del personal de los Municipios españoles es como sigue:

PERSONAL AL SERVICIO DE LOS AYUNTAMIENTOS

Datos de 1966

Detalle del personal	Grupos de población. - Habitantes					
	Total	Hasta 1000 habitantes	De 1.001 a 5.000 habitantes	De 5.001 a 20.000 habitantes	De 20.001 a 100.000 habitantes	De más de 100.000 habitantes
Totales	143.113	10.051	17.212	26.624	31.283	57.843
Cuerpos nacionales	9.363	3.768	3.084	1.930	487	94
Personal administrativo	19.228	642	3.723	5.193	4.023	5.647
Personal técnico	5.723	52	124	342	710	4.495
Servicios especiales:						
Guardias	22.990	112	1.456	5.712	6.193	9.517
Otros agentes que usen armas.	2.082	65	428	371	189	1.029
Otro personal de servicios especiales	31.444	209	1.038	3.182	7.206	19.809
Subalternos	13.869	926	3.026	2.916	3.300	3.701
Personal sujeto a legislación laboral	29.381	1.425	2.072	4.669	8.174	13.041
Personal de servicios concertados	9.033	2.952	2.261	2.309	1.001	510

FUENTE: A. E. C. L. 1968.

De este cuadro puede deducirse que en los pequeños Municipios la Administración consiste, prácticamente, en las tareas que desempeñan los Cuerpos nacionales compuestos de Secretarios, Interventores y Depositarios y Directores de Bandas de Música, pero que aquí están representados, fundamentalmente, por los Secretarios de 2.^a y 3.^a categoría. A medida que el tamaño aumenta, cobran importancia otros grupos de funcionarios técnicos y especialistas, lo que revela la mayor complicación y extensión de los servicios.

ADMINISTRACIÓN PROVINCIAL.

Por último, debe hacerse mención a la aportación de las Diputaciones provinciales a los servicios del medio rural, concretadas, además de en las aportaciones para obras de primer establecimiento a través de los planes de cooperación, mediante el montaje, sobre todo, de dispositivos de asistencia a la agricultura y ganadería, como granjas-escuelas y de experimentación, servicios de fomento pecuario, etc.

Las Diputaciones tienen a su cargo, además, la red viaria provincial, de trascendencia sobre todo para el medio rural, y cuya extensión alcanza la importante cifra de 57.885 kilómetros, frente a los 76.883 a que alcanza la red nacional. Ello explica, junto a las deficiencias de financiación de las Diputaciones, los fallos de esta red, como se ha puesto de relieve en las Jornadas sobre Vías Provinciales celebradas en octubre de 1968, donde se señaló que sólo el 8 por 100 de la red se encuentra en buen estado; el 38 por 100, regular, y el 54 por 100, mal.

II. AREAS OPTIMAS DE PLANIFICACION Y SERVICIOS

La necesidad universalmente sentida de racionalizar las actividades humanas no puede por menos de producir su impacto en el ámbito rural, determinando una revisión a fondo de los planteamientos aquí tradicionalmente operantes. A la hora de planificar la prestación de los distintos servicios deben, pues, tenerse en cuenta los actuales condicionantes, con olvido de situaciones ya superadas. En primer lugar, la planificación administrativa ha de acompañarse, como veremos, a los dictados de la planificación económica, pues resultaría estéril e insensato proyectar actividades servicios allí donde la economía aconseja, por ejemplo, el traslado de poblaciones. Por otra parte, los nuevos imperativos técnicos imponen conclusiones divergentes de los postulados históricos, exigiendo en muchos casos bases territoriales más amplias que las antiguas demarcaciones administrativas y obviando, además, la necesidad de reiterar los mismos servicios a cortas distancias para ponerlos al alcance de las correspondientes poblaciones.

En esto, la influencia de la mejora de los sistemas de transporte ha sido decisiva. Las viejas circunscripciones fueron trazadas en

épocas en que, aparte del motor humano, el transporte de sangre era el único existente. Así, se ha calculado, tomando como base la posibilidad de desplazamiento del hombre en una hora, lo que determinaba áreas de 79 kilómetros cuadrados contando con los 5 kilómetros/hora de velocidad de la diligencia, mientras que esta cifra se eleva a 1.256 kilómetros cuadrados para los 20 kilómetros/hora de la bicicleta, y a 7.859 kilómetros cuadrados para una media exigua de 50 kilómetros/hora en automóvil.

El montaje inicial del Estado administrativo moderno se realizó, como era lógico, sobre las antiguas estructuras del mundo ruralizante anterior, cristalizando sus demarcaciones mediante la legalización administrativa de sus viejas delimitaciones. De aquí que aún perduran denominaciones que, como la parroquia, constituyen reminiscencias de etapas precedentes en las que la Humanidad venía agrupada en pequeñas colectividades autosuficientes y con una vida administrativa prácticamente inexistente. Esta pervivencia, pese al cambio de las circunstancias, se debió, en primer lugar, a la normal tendencia de la obra humana a apoyar la progresión en el pasado, aunque lo nuevo no quepa ni en sustancia ni en extensión en los moldes de lo viejo. Pero, además, en el continente, al menos, confluieron motivaciones ideológicas. Las tendencias que triunfaron en Europa tras el éxito de la Revolución tenían el signo balcanizante jacobino, que prevaleció sobre el asociacionista y federalista propugnado por el partido de La Gironda. En efecto, el partido, a la postre dominante, temeroso de la aparición de unidades fuertes presuntamente competitivas del omnímodo poder central popular, fragmentó el país, sobre los moldes del Antiguo Régimen, en 44.000 municipalidades, más de la mitad servidas por funcionarios analfabetos. De aquí parte, en buena medida, el origen del problema con el que ahora se enfrentan los reformistas y descentralizadores, empeñados en recrear nuevas estructuras capaces de responsabilizarse ante las exigencias de la sociedad contemporánea.

LOS DISTINTOS CRITERIOS DE REMODELACIÓN INTERIOR.

Parece que existe absoluta unanimidad por doquier sobre la insatisfacción de la mayoría de los vigentes planteamientos administrativos territoriales y sobre la precisión de arbitrar nuevos esque-

mas que sean adecuados a las circunstancias contemporáneas. Ello desemboca en la exigencia de espacios administrativos más amplios y de unidades de vecindad más populosas. Pero tal coincidencia se detiene, lo que es por lo demás explicable, a la hora de determinar las cifras óptimas de territorio y población, el tipo de medidas que deben adoptarse para ello, y sobre todo, lo que es más importante, los índices que deben conjugarse para la adopción de las correspondientes soluciones.

Vamos a referirnos ahora a esta última cuestión, que es quizá la más importante y que condiciona en buena medida las anteriores. Es claro que no será posible llegar, en cualquier caso, a un resultado definitivo tanto sobre la jerarquía como sobre la exclusividad de los criterios a seguir con una trascendencia universal. No es viable una fijación apodíctica de los términos del problema ante su contingencia y extrema relatividad de tiempo y espacio. Lo importante será, sin embargo, el que, aun sin prejuzgar otras eventuales soluciones, se adopte dentro de un ámbito nacional determinado y con validez para toda la Administración una categoría prefijada de índices que razonablemente puedan ser conjugados para la obtención de resultados satisfactorios. Dentro de la gama teóricamente ilimitada de tales indicadores, pueden ser utilizados algunos de los siguientes factores:

- Geográficos.
- Históricos.
- Demográficos.
- Etnicos.
- Culturales.
- Económicos.
- Religiosos.
- Sociológicos.
- Serviciales:
 - Comunicaciones.
 - Comerciales.
 - Recreativos.
 - Educacionales.
 - Jurídicos.
 - Sanitarios.

Muchos de ellos están entrelazados, e incluso algunos, como los sociológicos, constituirán un denominador común, en cuanto que

la jerarquización admitida de determinados núcleos de población vendrá determinada por la ubicación, nivel de servicios, potencia económica, etc., del núcleo más prestigiado dentro del área. A su vez, la geografía —piénsese en el caso claro de los territorios insulares— constituirá en ocasiones un condicionante decisivo al que habrán de subordinarse todos los demás.

LAS RECIENTES APROXIMACIONES A ESPAÑA.

En nuestro país se aprecia en estos momentos una tendencia generalizada, apreciable desde las perspectivas aisladas del ejercicio de distintas competencias y funciones, hacia la fijación de nuevas áreas intermedias y para las respectivas actividades, aunque en la mayoría de los casos no se trate de la precisión de demarcaciones propiamente tales, sino de la delimitación de zonas de influencia más o menos informales y de polos comarcales. Dejando para otro lugar el análisis de esta materia con una trascendencia municipal, se realizará ahora una sucinta exposición de las aludidas tendencias.

Justicia.

Esta función estatal es, sin duda, la primera que se plantea sobre ámbitos distintos de las demarcaciones administrativas uniformes y generales. 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, al parecer, 274 comarcas agrícolas. Por su parte, la Subdirección de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural, que investiga concienzudamente

esta materia, contempla la posible existencia de unas 340 cabece-
ras de comarca con un radio de influencia de 15 ó 20 kilómetros
y una población del orden de los 20.000 habitantes.

Educación.

Los servicios de Educación también abordan la concentración
de efectivos y la conducción de los escolares a centros mejor dota-
dos mediante el establecimiento de una red de transportes. Una
idea de la situación actual de estos programas puede obtenerse del
siguiente estado:

TRANSPORTE ESCOLAR. RESUMEN NACIONAL. CURSO 1968-69

PROVINCIAS	Nº de itineraria.	Escuelas			Unid. Esc. suprimidas por T. E.	Nº de escolares transport.	Niños esco- larizados % T. E.	Importe anual pesetas
		Comar.	Espec.	Urban.				
1. Alava	21	15	—	1	160	2.663	—	8.898.950
2. Albacete	51	27	1	5	12	2.019	1.683	6.255.210
3. Alicante	4	4	—	—	—	151	151	838.000
4. Almería	15	13	—	—	11	1.177	365	3.057.680
5. Avila	2	1	1	—	—	54	8	202.410
6. Badajoz	6	6	—	—	1	194	180	1.363.250
7. Baleares	11	7	3	—	1	705	687	817.680
8. Barcelona	21	11	4	4	4	1.718	1.684	4.728.830
9. Burgos	15	14	—	—	38	518	91	2.127.660
10. Cáceres	20	18	1	—	—	515	515	2.116.234
11. Cádiz	14	11	—	2	—	865	—	1.423.950
12. Castellón	16	14	—	4	3	544	544	1.359.590
13. Ciudad Real ..	6	6	—	—	—	176	176	707.350
14. Córdoba	—	—	—	—	—	—	—	—
15. Coruña	9	3	1	2	—	836	580	714.850
16. Cuenca	16	13	1	2	—	291	291	929.142
17. Girona	68	54	1	1	34	2.653	155	4.827.950
18. Granada	5	4	2	—	2	270	270	1.363.500
19. Guadalajara ...	4	3	—	1	2	215	215	1.051.250
20. Guipúzcoa	17	10	2	4	3	1.023	—	1.949.530
21. Huelva	7	6	—	—	—	129	129	423.560
22. Huesca	7	7	—	—	9	93	68	258.200
23. Jaén	59	42	—	—	19	3.734	3.080	8.542.540
24. León	3	3	—	—	—	189	189	317.480
25. Lérida	9	8	—	—	11	344	215	1.310.020
26. Logroño	13	10	—	—	7	132	—	215.830
27. Lugo	12	17	—	6	1	1.149	804	804.000

PROVINCIAS	Nº de itineraria.	Escuelas			Unid. Esc. suprimidas por T. E.	Nº de escolares transpor.	Niños escolarizados % T. E.	Importe anual pesetas
		Comar.	Espec.	Urban.				
28. Madrid	38	10	7	20	—	3.604	3.604	11.028.780
29. Málaga	2	1	1	—	—	71	71	205.620
30. Murcia	15	15	—	—	7	910	832	2.480.250
31. Navarra	39	26	2	6	41	1.983	1.600	2.669.180
32. Orense	2	2	—	—	16	249	—	944.380
33. Oviedo	25	21	—	5	12	1.644	1.473	1.444.020
34. Palencia	14	12	—	—	30	503	199	1.321.442
35. Las Palmas ...	44	25	2	11	—	3.346	3.346	6.442.200
36. Pontevedra ...	9	9	—	—	3	1.027	—	2.361.000
37. Salamanca	—	—	—	—	—	—	—	—
38. Santa Cruz T. .	38	12	2	7	—	3.412	3.412	3.631.270
39. Santander ...	5	3	2	—	9	296	153	924.251
40. Segovia	14	13	—	2	20	499	183	2.229.650
41. Sevilla	24	15	2	10	1	1.441	1.441	3.835.760
42. Soria	4	3	—	—	6	61	2	128.510
43. Tarragona	7	6	1	—	6	201	117	348.890
44. Teruel	8	8	—	—	—	175	175	520.530
45. Toledo	36	44	—	1	—	3.009	3.009	3.908.340
46. Valencia	29	28	6	—	8	2.060	1.458	4.718.450
47. Valladolid	7	6	1	—	2	269	93	804.622
48. Vizcaya	4	1	—	4	—	736	736	868.020
49. Zamora	3	2	—	1	1	57	—	63.928
50. Zaragoza	13	11	—	2	4	610	567	1.521.600
51. Ceuta	1	—	—	1	—	42	42	243.750
TOTALES.....	312	600	43	102	484	48.562	34.593	113.249.089

Sanidad.

La 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 parece que contemplan 280 comarcas y 2.400 subcomarcas. Orientador del posible desarrollo de estos proyectos es el denominado Plan de Tierra de Campos, que a efectos de Sanidad prevé 28 subcomarcas, dentro de las cuales los distintos núcleos están separados del principal por

una distancia que oscila entre los 3 a los 15 kilómetros y comprenden en total de 3.000 a 8.000 habitantes. Otras tres comarcas de mayor extensión abarcan poblaciones de 15.000 a 56.000 habitantes.

Orden Público.

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

Iglesia.

Cáritas Española ha hecho un estudio meritorio y documentado de las denominadas zonas sociales homogéneas de trascendencia supraeclesial, cuya visión de conjunto se obtiene del cuadro siguiente:

VISION DE CONJUNTO DE LAS ZONAS SOCIALES HOMOGENEAS

	Valor más alto	Nº de la Zona	Valor más bajo	Nº de la Zona	Valor medio de España
Población de hecho 1960	2.269.343	31-9	214	26-4	84.952
Extensión en Km² 1960	8.232,39	18-3	20,00	8-8	1.396,58
Densidad (Habitantes/Km²)	3.657,45	31-9	5,49	24-1	60,20
Entidades singulares de población..	3.944	46-1	1	51-5	189
Habitantes por entidad singular de población	162.095,92	31-9	35,08	59-2	448,64
Indice poblamiento (1)	261,4	31-9	0,01	35,3	—
Variación población entre 1950-60 (en % sobre 1950)	+ 59,93	7-7	— 28,21	38-5	+ 8,76

$$(1) \left(\frac{\text{densidad (habitantes/Km}^2)}{\text{N.º de entidades singulares de población}} = \frac{d}{ES} \right)$$

FUENTE: Plan C. C. B. Cáritas Española.

NUMERO DE ZONAS SEGUN:

POBLACIÓN DE HECHO 1960	EXTENSIÓN EN Km ² 1960	DENSIDAD (Hab/Km ²)
Más de 300.000 12	Más de 3.000 Km ² ... 33	Menos de 25 112
De 100.001 a 300.000. 65	De 2.001 a 3.000 ... 42	De 25 a 49,99 115
De 50.001 a 100.000. 80	De 1.001 a 2.000 ... 111	De 50 a 74,99 48
De 20.001 a 50.000. 113	De 501 a 1.000 ... 94	De 75 a 99,99 27
De 1 a 20.000. 90	De 1 a 500 ... 80	De 100 y más 58

NÚMERO DE ENTIDADES SINGULARES DE POBLACIÓN	HABITANTES POR ENTIDAD SINGULAR DE POBLACIÓN	ÍNDICE POBLAMIENTO (1)
Más de 200 52	Menos de 250 85	De 0,01 a 0,33 125
De 101 a 200 81	De 251 a 500 ... 77	De 0,34 a 0,66 70
De 67 a 100 49	De 501 a 1.000 ... 86	De 0,67 a 0,99 54
De 34 a 66 99	De 1.001 a 2.000 ... 69	De 1,00 y más 111
De 0 a 33 79	De más de 2.000 ... 43	

VARIACIÓN POBLACIÓN ENTRE 1950-60 (en % sobre 1950)

Menos de - 10,00 % 58
De - 9,9 % a - 2,01 %.. 108
De - 2 % a + 1,99 %.. 52
De + 2 % a + 9,99 %.. 56
De + 10 % y más 86

ESTRUCTURA DE ZONA POR LA CUANTÍA DE LA POBLACIÓN DE SUS MUNICIPIOS. MÁS DEL 50 % EN MUNICIPIOS DE:

Menos de 500 hab. 18
De 2.000 y menos hab. ... 95
Más de 2.000 hab. 159
Más de 10.000 hab. 38
Más de 20.000 hab. 50

El método seguido para llegar a estos resultados consistió en localizar la homogeneidad de los distintos núcleos para agruparlos en zonas, teniendo en cuenta diversos índices apreciados en su conjunto y que remitían a costumbres, tipos de actividades, formas dialectales, construcciones, paisaje, comercio, servicios, hábitos sociales.

Con independencia de estos estudios de validez general, parece que el dispositivo propiamente eclesial está también en trance de revisión y reestructuración territorial.

Comercio.

El Atlas Comercial de España editado por las Cámaras de Comercio incluye 101 áreas comarcales, 173 subáreas y 1.040 núcleos de 2.º orden, que son, posiblemente, los que más se aproximan a la temática que desarrollamos en este trabajo.

Otras investigaciones.

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 la Gobernación, 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 arrojaba un total de 466. Más inmediata ha sido la encuesta del Servicio de Planes Provinciales de la Presidencia del Gobierno, cuyos resultados aún no se conocen, y que, 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.

III. EL PROBLEMA DE LOS PEQUEÑOS MUNICIPIOS

Directamente conectado con el tema de los nuevos espacios para la acción administrativa está el de los pequeños Municipios, pues no en vano es precisamente el actual sistema de distribución de competencias municipales el más directamente en pugna con los criterios que hoy parecen más razonables y que solicitan la extensión, tanto en población como en territorio, de las unidades administrativas de base.

El problema aquí analizado tiene una vigencia universal, y se presentó, o se ha presentado contemporáneamente, en todos los países, aunque con características distintas según su respectiva Constitución y el origen de su división administrativa interna. Así, en los Estados socialistas el nuevo trazado municipal ha venido condicionado, por el doble carácter de las circunscripciones territoriales inferiores, como unidades administrativas y unidades de producción económica. En los países en trance de desarrollo y en las nuevas naciones ha debido de ser igualmente tomado en cuenta, aunque ambos aspectos: el económico y el administrativo, no tengan un riguroso común denominador, como sucede en las organizaciones socialistas.

Pero es en los Estados continentales occidentales, que sufrieron

la influencia de las ideas organizatorias de los hombres de la Revolución Francesa, donde este problema, por razones ya apuntadas, adquiere mayores proporciones y donde la reforma necesaria aparece todavía pendiente en buena medida. En efecto, de los 24.000 Municipios alemanes, el 86,5 por 100 tienen menos de 2.000 habitantes; el 75 por 100 de los 8.000 italianos están calificados oficialmente como deprimidos, y análogas circunstancias se dan, como veremos, en los Municipios españoles. Y en Francia, lógicamente, operaron con todo rigor los criterios de fragmentación municipal, donde el problema aparece con mayor intensidad. En la actualidad existen en este país 38.000 Municipios, de los cuales sólo 3.000 tienen más de 2.000 habitantes, mientras que 24.000 no llegan a los 500.

Las soluciones abordadas abarcan una amplia gama que va desde la supresión pura y simple de los pequeños Municipios, bien por su absorción por otros limítrofes, bien mediante la fusión de varios para crear uno nuevo, a la asociación imperativa o estimulada de varias municipalidades, para el ejercicio, a través de un órgano común, de determinadas competencias. En otros casos, respetando nominalmente la organización existente, se han creado nuevas demarcaciones que pasan a desempeñar los cometidos de los Municipios menores, tendencia ésta que han seguido algunas naciones nuevas y países en trance de evolución económica.

Los Estados socialistas han propendido a la eliminación de los pequeños Municipios, y en este sentido se realizaron las reformas rusas, búlgaras, rumanas, chinas, etc. Significativo es el caso de Yugoslavia, donde se pasó de 3.851 Municipios en 1951 a 517 en 1967. Pero también naciones occidentales han seguido esta pauta, primero en Portugal y luego en los Estados nórdicos. Sin embargo, las tendencias actuales parece que, inequívocamente, apuntan a soluciones asociativas, criterio éste hoy dominante en Francia, Alemania y Bélgica a partir de su reforma de 1966, agrupando Municipios, cuya personalidad se respeta, en torno a núcleos importantes, "central Orte" en la terminología alemana. La solución federativa parece ser también la predominante en el seno de la Unión Internacional de Autoridades Locales (I. U. L. A.). En cuanto a la cifra de población de tales supermunicipios, se estima que los 8.000 habitantes constituye un objetivo óptimo. En este sentido se pronuncian el Club Jean Moulin, francés, y diversos proyectos de reforma territorial.

Por su mayor interés, desde el punto de vista español, dada la relativa similitud de circunstancias, es de interés dar una somera noticia de los actuales intentos reformistas en Francia. La situación actual de los Municipios franceses es la siguiente:

Hasta 100 habitantes	3.500
De 100 a 500	20.500
De 500 a 2.000	11.000
De 2.000 a 9.000	2.350
Más de 9.000	650
	<hr/>
	38.000

A la vista de tales datos, M. GABRIEL PALLEZ, Director General de Colectividades Locales, del Ministerio del Interior, ha remarcado que las dificultades de la dispensación municipal son, generalmente, admitidas: impotencia, mala dotación y subadministración de los Municipios rurales, atomización de los Servicios, ruptura de las solidaridades evidentes en las aglomeraciones y autonomía local comprometida por el recurso obligatorio a la ayuda técnica y financiera del Estado.

El Gobierno francés, consciente de la necesidad de poner remedio a la forzosa ineficacia de la actual organización administrativa local, ha venido adoptando desde 1959 una serie de medidas consistentes, principalmente, en estímulos económicos, que culminan en la preparación de un proyecto de reforma que M. Christian FOUCHET, actual Ministro del Interior, desea presentar esta primavera para su discusión en la Asamblea Nacional.

La reforma proyectada se basa más en el potenciamiento de las actuales instituciones municipales que en nuevas fórmulas, utilizando la tradición asociativa que ya existe desde hace mucho tiempo entre los Municipios franceses, porque, como señala Marqués CARBO, "las cifras muestran que la agrupación municipal no es ya un hecho marginal: un francés de cada seis vive en un Municipio que participa en una operación de agrupación bajo forma de distrito o de sindicato (mancomunidad) de fines múltiples".

La estadística demuestra que, en media nacional, cada operación interesa ocho Municipios, y las fusiones realizadas agrupan

13.000 habitantes. Si se comparan las diferentes fórmulas de agrupación, aparece que son los sindicatos (mancomunidades) de fines múltiples la fórmula que ha merecido el mayor favor: representan el 70 por 100 de las agrupaciones, mientras que las fusiones representan el 22 por 100, y los distritos, el 8 por 100. ("Informaciones Municipales", pág. 14, núms. 208-9, mayo-junio 1968.)

Los resultados de esta acción son palpables. En cinco años 8.000 Municipios se han agrupado voluntariamente en sindicatos de vocación múltiple y en distritos. Como observa M. PALLEZ, conviene preguntarse ahora si será conveniente emprender la tarea con mayores ímpetus. El abandono de las iniciativas locales a su propia espontaneidad arriesga la dilapidación de esfuerzos y la descoordinación de sus creaciones. La política de estímulos financieros lleva en sí misma el germen de su destrucción, al generalizar soluciones contempladas con carácter particular.

Pero otra preocupación aparece, y es la de evitar la multiplicación de las agrupaciones disparatadas, que ofrecen el peligro de complicar el mapa administrativo. Así, la Circular de 18 de abril de 1964 precisaba que "este movimiento no debe desarrollarse desordenadamente; es necesario apoyarlo sobre realidades económicas y sociales. Habrá de procederse, pues, a un preciso análisis de vuestro departamento en vista de sugerir o bien orientar la creación a un conveniente nivel de agrupaciones que permitan una planificación nacional de las inversiones".

Se impone la adopción de medidas amplias y definitivas tendentes a la cooperación intermunicipal, fundamentalmente por medio de la agrupación municipal, establecida de oficio en algunos casos, y de la constitución de organismos supramunicipales de carácter urbano o rural, como ya logró establecer la Ley de 31-XII-1966 sobre comunidades urbanas.

La vieja Ley de 5 de abril de 1884 va a ser, acaso, objeto de una refundición general, después de las inevitables modificaciones que ha sufrido a lo largo de su vigencia. Antes de redactar el Proyecto definitivo, el Ministro del Interior ha dirigido a las asociaciones y organismos representativos de los elegidos locales un documento básico de 17 páginas, articulado y titulado, acompañado de una Exposición de motivos de otras 19 páginas. Ambos textos recogen informes prefecturales y las conclusiones de una Comisión especial presidida por el antiguo Ministro del Interior, M. PAIRA.

Los destinatarios dispusieron de tres meses para estudiar los documentos y hacer llegar a M. FOUCHET sus impresiones. Entonces será cuando el Proyecto de reforma sea elaborado y remitido a la Asamblea como propuesta de Ley.

La organización y encauzamiento de la cooperación intermunicipal estarán sometidos a un PLAN DE COOPERACION INTERMUNICIPAL, que habrá de ser establecido en cada Departamento, después de consultados los Consejos generales. Un mapa departamental fijará los límites geográficos a los que podrá extenderse la cooperación intermunicipal y a los que habrá de sujetarse toda creación de Distritos, Sindicatos de vocación múltiple o Comunidades urbanas. Se elabora una lista de competencias a asumir solidariamente, no con carácter obligatorio, sino con posibilidades de elección por parte de los Municipios cooperadores.

La agrupación de Municipios tiende a reducir los 38.000 actuales a 3.800 unidades administrativas superiores. Ello quiere decir que la creación de "Supercomunidades" se haría sobre la base de agrupar a 10 Municipios actuales en una nueva entidad, siempre que pertenecieran a un mismo cantón y mantenida la personalidad de cada uno de aquéllos.

LA SITUACIÓN ESPAÑOLA.

Los orígenes de la actual distribución municipal en el medio rural español se remontan, sin duda, a las Cortes de Cádiz, que dieron el rango de Ayuntamiento a multitud de pueblos agrícolas que carecían de base suficiente para el montaje de una administración propia. Sin embargo, debe adelantarse que no es posible confundir sin más los problemas del campo español con el problema de los pequeños Municipios.

Ciertamente que una adecuada organización administrativa del medio rural producirá inmediatas ventajas, como la disminución de gastos burocráticos, y que, a su vez, un adecuado equipamiento de las comunidades rurales polarizado en núcleos estratégicos permitirá frenar una inmigración excesiva y reducir costos de inversión, pero debe desecharse de entrada que la reforma administrativa en el campo y la eventual supresión de Municipios puedan directamente ocasionar taumatúrgicas curaciones económicas.

Una vez realizadas estas reservas, volviendo al campo concreto de la proliferación del número de Municipios en España, podemos, en efecto, afirmar que su origen está en las Cortes de Cádiz, que, imbuídas del espíritu racionalista e igualitario de la Revolución, dispusieron en el artículo 310 de la Constitución por ellas sancionada que "se pondrá Ayuntamiento en los pueblos que no lo tengan y en que convenga lo haya, no pudiendo dejar de haberlo en los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas, y también se les señalará término correspondiente". El Decreto de 23 de mayo de 1812 esbozaba el procedimiento para la adquisición de la calidad de Ayuntamiento, admitiendo también, indirectamente, la posibilidad de que agrupaciones menores no tuviesen este carácter.

Definitivamente, la Instrucción para el gobierno económico-político de las Provincias, de 3 de febrero de 1823, que debe estimarse como la causa más directa de la actual dispersión municipal, disponía que, "siendo del cargo de las Diputaciones Provinciales cuidar del establecimiento de los Ayuntamientos en los pueblos donde no los haya, según previene el artículo 235 de la Constitución, deberán tomar razón exacta del vecindario de cada pueblo donde haya de establecerse Ayuntamiento, para que, si llegase por sí o con su marca a mil almas, se establezca desde luego, y si no llegase a este número, pero por otras razones de bien público conviniese establecerlo, se forme el expediente instructivo que las haga constar". La Ley de 1845 facultaba al Gobierno para formar nuevos Ayuntamientos en distritos de más de cien vecinos, admitiéndose la posibilidad de que por Ley pudieran constituirse Ayuntamientos menores.

A partir de este momento, las tendencias legislativas son de signo contrario y propenden, bien que débilmente, a la eliminación, al menos con carácter facultativo, de los Ayuntamientos de escasa cifra de población, arbitrándose posteriormente la fórmula de la entidad local menor para la organización de los núcleos que, pese a disfrutar de cierta sustantividad de gestión, no eran formalmente calificados como municipales.

La actual distribución de los Municipios españoles orienta sobre la relativa coincidencia de gran número de Municipios y escasa densidad de población en algunas provincias, lo que, con la excepción de algunas zonas muy industrializadas, nos da pautas sobre los factores socio-económicos concurrentes.

RENTA INTERIOR DE ESPAÑA. 1964

(Millones de pesetas)

Provincias ordenadas de mayor a menor	Millones de pesetas	%	Provincias ordenadas de mayor a menor	Millones de pesetas	%
Barcelona	151.294,0	15,44	Castellón	11.466,5	1,17
Madrid	147.812,2	15,09	Las Palmas	11.449,6	1,77
Valencia	50.378,8	5,14	Jaén	11.310,7	1,16
Vizcaya	44.960,9	4,59	Sta. Cruz Tenerife.	11.279,6	1,15
Sevilla	30.452,2	3,11	Burgos	11.179,7	1,14
Oviedo	29.949,6	3,06	Toledo	10.604,3	1,08
Guipúzcoa	26.899,1	2,75	Lugo	9.518,6	0,97
Zaragoza	22.425,8	2,29	Salamanca	9.000,9	0,92
Coruña (La)	21.398,2	2,18	Logroño	8.593,3	0,88
Alicante	21.386,3	2,18	Huelva	8.551,1	0,87
Baleares	19.028,2	1,94	Cáceres	8.430,7	0,86
Cádiz	18.683,9	1,91	Orense	8.204,1	0,84
Murcia	18.326,1	1,87	Albacete	7.599,4	0,78
Pontevedra	17.669,3	1,80	Huesca	7.379,8	0,75
Málaga	16.882,3	1,72	Alava	6.944,2	0,71
Navarra	16.631,8	1,70	Palencia	6.830,8	0,70
Gerona	16.085,5	1,64	Zamora	6.422,1	0,66
Santander	15.909,3	1,62	Cuenca	5.990,6	0,61
León	15.606,0	1,59	Almería	5.817,6	0,59
Córdoba	14.680,7	1,50	Teruel	5.264,3	0,54
Tarragona	13.823,5	1,41	Segovia	4.938,1	0,51
Granada	12.974,3	1,32	Avila	4.430,3	0,45
Badajoz	12.753,9	1,30	Guadalajara	3.946,6	0,40
Lérida	11.832,7	1,21	Soria	3.494,9	0,36
Valladolid	11.626,4	1,19			
Ciudad Real	11.536,8	1,18	TOTALES.....	979.655,6	100,00

Nota: Esta cifra total varía de la de Renta Nacional en 620,4 millones de pesetas, pues el volumen de la Renta Nacional es de 979.035,2 millones de pesetas.
Los 620,4 millones de pesetas corresponden a la participación exterior en la Renta Nacional, de la que no se dispone de datos desglosados por provincias.

La situación referida al año 1960 viene reflejada en el siguiente cuadro, que patentiza una evolución de signo positivo en el número de los Municipios de los extremos de la escala, lo que es lógica consecuencia de la pérdida de población del grupo central, que hace aumentar el número de los menores e incrementa a la vez los de zonas por encima de los 5.000 habitantes, que parecen más atractivas como medio habitual de residencia.

ESTRUCTURA DEMOGRAFICA DE LOS MUNICIPIOS

CUADRO NÚM. 1.—Número de Municipios, según tamaño, en los censos habidos desde 1960

a) *Números absolutos.*

	1900	1910	1920	1930	1940	1950	1960
Hasta 100	19	18	27	31	56	64	124
De 101 a 500..	3.176	3.042	3.032	3.003	3.008	2.975	3.261
De 501 a 1.000..	2.367	2.340	2.243	2.153	2.158	2.077	1.881
De 1.001 a 2.000..	1.654	1.691	1.699	1.688	1.623	1.623	1.497
De 2.001 a 3.000..	707	716	746	745	733	732	689
De 3.001 a 5.000..	671	701	700	743	727	754	704
De 5.001 a 10.000..	453	497	527	577	567	584	623
De 10.001 a 20.000..	151	178	194	209	245	256	254
De 20.001 a 30.000..	37	41	40	47	61	62	76
De 30.001 a 50.000..	15	17	24	37	38	33	32
De 50.001 a 100.000..	12	14	19	18	22	30	35
De 100.001 a 500.000..	4	6	7	9	16	21	23
Más de 500.000..	2	2	2	2	2	2	3
TOTALES.....	9.268	9.263	9.257	9.262	9.256	9.214	9.202

b) *Cifras relativas.*

	1900	1910	1920	1930	1940	1950	1960
	Media 2.010			2.650		3.050	3.820
	Mediana 800			870		880	820
Hasta 100	0,20		0,33		0,69	1,35	
De 101 a 500..	34,27		32,43		32,28	35,45	
De 501 a 1.000..	25,54		23,25		22,54	20,45	
De 1.001 a 2.000..	17,85		18,23		17,61	16,27	
De 2.001 a 3.000..	7,63		8,05		7,94	7,49	
De 3.001 a 5.000..	7,24		8,02		8,18	7,65	
De 5.001 a 10.000..	4,89		6,23		6,34	6,77	
De 10.001 a 20.000..	1,63		2,26		2,73	2,76	
De 20.001 a 30.000..	0,40		0,51		0,67	0,83	
De 30.001 a 50.000..	0,16		0,40		0,36	0,35	
De 50.001 a 100.000..	0,13		0,19		0,33	0,38	
De 100.001 a 500.000..	0,04		0,10		0,23	0,25	
Más de 500.000..	0,02		0,02		0,02	0,03	
TOTALES.....	100,00		100,00		100,00	100,00	

Si comparamos la anterior tabla con la que nos indica la distribución de la población por Municipios, observaremos que en 1960, de un total de 30.582.936 españoles, 2.267.000 residían en Municipios menores de 1.000 habitantes, es decir, más del 7 por 100 del total, pese a que tales Municipios representan el 57,2 por 100 de la totalidad de Municipios. Los Municipios de más de 100.000 habitantes, que eran tan sólo el 0,28 por 100 del conjunto, abarcaban, sin embargo, una población de 8.295.800, o sea el 27 por 100 del total.

Esta tendencia debe considerarse constante, aunque quizá no con caracteres igualmente agudos, por cuanto se estima, según cálculos recientes, que la población urbana, considerando por tal la que habita en Municipios de más de 10.000 habitantes, crecerá en el período 1960-1970 en un 28,6 por 100, algo inferior a la media 1960-1965, según se desprende de los siguientes datos:

Años	Población total	P. Urbana	Crec. anual	P. rural	Variación anual
1960.....	30.582.936	17.363.790	—	13.219.146	—
1961.....	30.882.396	17.839.607	475.817	13.042.789	— 176.357
1962.....	31.184.792	18.328.459	488.852	12.856.333	— 186.456
1963.....	31.490.155	18.830.705	502.246	12.659.450	— 196.883
1964.....	31.798.512	19.346.710	516.005	12.451.802	— 207.648
1965.....	32.109.894	19.876.854	530.146	12.233.040	— 218.762
1966.....	32.424.330	20.421.522	544.668	12.002.808	— 230.232
1967.....	32.741.850	20.981.112	559.590	11.760.738	— 242.070
1968.....	33.062.484	21.556.034	574.922	11.506.450	— 254.288
1969.....	33.386.262	22.146.706	590.672	11.239.556	— 266.894
1970.....	33.713.217	22.753.563	606.857	10.959.654	— 279.902

Las consecuencias de tal proliferación de entidades municipales son obvias: elevados gastos de personal, insuficiencia de recursos y, por tanto, baja inversión y escaso nivel de servicios. Los ingresos municipales agrupados por presupuesto quedan reflejados para el año 1967 en el cuadro que se inserta a continuación y que refleja que un 35,5 por 100 de los Municipios de régimen común disponían de ingresos inferiores a 200.000 pesetas:

Cuánta del Presupuesto	Número de Municipios	%
TOTAL	8.707	100,0
Inferior a 25.000 pesetas	5	0,1
De 25.001 a 50.000 pesetas	215	2,5
De 50.001 a 100.000 »	1.127	12,9
De 100.001 a 200.000 »	1.742	20,0
De 200.001 a 400.000 »	1.716	19,7
De 400.001 a 700.000 »	1.217	14,0
De 700.001 a 1.000.000 »	629	7,2
De 1.000.001 a 2.000.000 »	947	10,9
De 2.000.001 a 3.000.000 »	316	3,6
De 3.000.001 a 6.000.000 »	362	4,2
De 6.000.001 a 10.000.000 »	163	1,8
De 10.000.001 a 20.000.000 »	127	1,4
De 20.000.001 a 30.000.000 »	66	0,8
De más de 30.000.000 »	75	0,9

El número total de funcionarios por grupos de Municipios ha sido ya precisado. Teniendo en cuenta sus escasos ingresos, los pequeños Municipios han de afrontar una carga relativamente importante de gastos de personal, que porcentualmente, por cada 1.000 habitantes, es como sigue:

NUMERO DE FUNCIONARIOS POR CADA 1.000 HABITANTES

	Hasta 1.000	De 1.001 a 5.000	De 5.001 a 20.000	De 20.001 a 100.000	De más de 100.000
TOTALES	4,4	2,6	3,2	5,8	7,0
Plantilla	2,5	2,0	2,3	4,2	5,3
Laboral	0,6	0,3	0,6	1,5	1,6
Concertado	1,3	0,3	0,3	0,1	0,1

Si a ello sumamos los gastos de material, se deducirá que la carga burocrática y los gastos fijos absorben la casi totalidad de sus recursos, no quedando libre más que una exigua parte para los gastos financieros destinados a inversiones de primer establecimiento.

DISTRIBUCION DE GASTOS POR GRUPOS DE MUNICIPIOS

	Hasta 1.000 h.	De 1.000 a 5.000	De 5.000 a 20.000	De 20.000 a 100.000	De más de 100.000 habitantes
Personal	40,0	42,9	45,6	50,1	42,7
Material	44,9	38,3	29,8	23,1	27,8
Financieros ...	0,2	0,6	1,8	3,5	7,4

De estos Municipios, aquellos que tengan un presupuesto inferior a 200.000 pesetas dedicarán a los gastos de personal, posiblemente, del 80 al 90 por 100 de sus recursos.

Esta situación ha tratado de ser paliada recientemente por la Ley de Reforma del Régimen Local de 1966, cuyos efectos aún no se han hecho sentir, aunque parece existir un clima propicio, más que para las soluciones federativas que suponen las agrupaciones de Municipios que prevé la Ley de referencia, para fusiones o absorciones. Volveremos sobre esta importante disposición al referirnos a continuación a los diversos intentos históricos y a los instrumentos que ofrece la legislación vigente.

SOLUCIONES ELIMINADORAS.

Desde 1845 abundan los intentos legislativos de abordar el problema de los pequeños Municipios desde el ángulo de las posibilidades supresoras. Así, el artículo 72 de la Ley sobre Organización y atribuciones de los Ayuntamientos de dicho año citado autorizaba al Gobierno para reunir dos o más Ayuntamientos y para segregar pueblos de un Ayuntamiento y reunirlos con otro a instancia de los Ayuntamientos interesados. Igualmente, el Proyecto de Ley presentado por Posada Herrera en 1860 disponía que el Gobierno procuraría que se arreglase la división municipal de tal forma que todos los Ayuntamientos contasen con 500 vecinos; para ello, se realizarían las segregaciones y agregaciones necesarias, a instancia de parte o directamente por el Gobierno, cuando los pueblos no excediesen de 150 vecinos. El siguiente Proyecto de Posada Herrera facultaba más enérgicamente al Gobierno para la supresión del Ayuntamiento cuando no llegasen a 100 vecinos o cuando careciesen de recursos para sostener los gastos municipales; aque-

lla cifra fué elevada a 200 en el Decreto-Ley de 21 de octubre de 1868.

Con carácter general señalaba declarativamente la Ley de 20 de agosto de 1870 que en todo término municipal no debía bajar de 2.000 el número de habitantes; disponía el artículo 3.º de la Ley de 20 de agosto de 1870, sin referencia a cifras, la que procediera de la supresión de Municipios y su agregación a otro o a varios colindantes. Sin embargo, la tendencia general era respetar la propia decisión de los pueblos y Ayuntamientos afectados, sin que el Gobierno impusiese coactivamente su fusión o agregación, salvo casos excepcionales.

En la legislación actual, la fusión forzosa, cuyo expediente puede iniciarse de oficio por el Ministerio de la Gobernación, procede cuando se den las siguientes circunstancias: primera, que los Municipios sean limítrofes; segunda, que carezcan de medios económicos para prestar los servicios mínimos exigidos por la Ley separadamente; que el desarrollo de las edificaciones confundan sus núcleos urbanos o que existan notorios motivos de necesidad o conveniencia económica o administrativa.

Un supuesto especial de fusión forzosa es el recogido por la Ley de Remuneraciones de Funcionarios de Administración Local, de 20 de julio de 1963, para el caso de que no pudieran ser afrontadas las nuevas cargas económicas. Pero, en general, las fusiones voluntarias o forzosas y las incorporaciones por absorciones no han sido hasta la fecha numerosas ni han contribuído a paliar el problema, como puede deducirse del siguiente estado:

VARIACIONES EN LOS MUNICIPIOS DESDE EL 31 DE DICIEMBRE DE 1960 HASTA EL 30 DE JUNIO DE 1968

Provincias	Municipios Suprimidos	Municipios creados	Total
Alava	12	2	— 10
Barcelona	3	2	— 1
Burgos	4	—	— 4
Cáceres	4	—	— 4
Coruña (La)	1	—	— 1
Gerona	4	—	— 4
Granada	5	1	— 4

Provincias	Municipios Suprimidos	Municipios creados	Total
Guadalajara	9	1	— 8
Guipúzcoa	10	4	— 6
Huelva	—	1	+ 1
Huesca	65	6	— 59
León	4	1	— 3
Lérida	15	1	— 14
Logroño	2	1	— 1
Lugo	1	—	— 1
Orense	1	—	— 1
Salamanca	2	—	— 2
Segovia	2	—	— 2
Soria	81	—	— 81
Tarragona	2	—	— 2
Toledo	1	—	— 1
Valencia	2	—	— 2
Vizcaya	15	1	— 14
Zamora	15	—	— 15
Zaragoza	7	1	— 6
	267	22	— 246

ASOCIACIÓN IMPERATIVA.

El primer intento de constitución de una entidad de este tipo lo encontraremos en el Proyecto de Ley Municipal de 1891, cuya Base I preveía la asociación obligatoria de Municipios incapaces de cubrir sus gastos que no tuviesen una población superior a los 2.000 habitantes o no acreditasen tener un territorio proporcionado a la misma. Igualmente, el Proyecto de Maura, de 1903, disponía la obligatoriedad de la Mancomunidad de Municipios que tuviesen más de 200 habitantes y menos de 2.000 habitantes, con los límites, para la administración de sus intereses comunes, encomendando la de los privativos de cada uno a sus respectivos habitantes. Los de menos de 200 habitantes se fundirían con sus más inmediatos.

El Proyecto de Ley de Bases de 1906 establecía Mancomunidades

obligatorias de Ayuntamientos cuando el Estado subvencionase obras públicas que interesasen a los diversos pueblos. La Ley de Régimen Local vigente establece en su artículo 38, con carácter general, el que podrá disponer por el Consejo de Ministros, previa audiencia de los Ayuntamientos interesados, la agrupación forzosa de los Municipios afectados, sean o no limítrofes, para la ejecución de obras públicas subvencionadas por el Estado o para la prestación de servicios obligatorios que sean de la competencia municipal o delegados de la Administración central.

Este tipo de agrupación es el encaminado al sostenimiento de funcionarios comunes previsto en la legislación local de numerosos países, especialmente para el sostenimiento de una plaza común de Secretario de Ayuntamiento; fué sugerido en España ya en 1891, con ocasión de un dictamen emitido sobre un Proyecto de Ley, y en dicho año redactado. El Derecho vigente lo recoge en el artículo 343 de la Ley de Régimen Local para el mantenimiento de un Secretario común en Municipios con vecindario inferior a 500 habitantes y cuyos emolumentos excedan del 20 por 100 de los ingresos municipales, y el Reglamento de Funcionarios de Administración Local extiende este supuesto al caso de Auxiliares y Funcionarios Técnicos.

ASOCIACIÓN VOLUNTARIA.

El Proyecto de Ley Municipal de Posada Herrera de 1860 introducía como innovación, según su preámbulo, la posibilidad para los Municipios de formar uniones meramente administrativas bajo el nombre de "Comunidades". El artículo 80 de la Ley de 1870 disponía que "los Ayuntamientos pueden formar entre sí y con los inmediatos Asociaciones y Comunidades para la construcción y conservación de caminos, guardería rural, aprovechamientos vecinales y otros objetos de su exclusivo interés. Estas Comunidades se regirán por una Junta compuesta de un Delegado por cada Ayuntamiento, presidido por un Vocal que la Junta elija". En todos los proyectos y leyes posteriores se volvía sobre las mismas, apreciándose una favorable tendencia a su implantación; así, por ejemplo, en el Proyecto de 1876 se decía que "el Gobierno de Su Majestad cuidará de fomentar y proteger por medio de sus Delegados las Asociaciones y Comunidades de Ayuntamientos para fines de segu-

ridad e instrucción, asistencia, policía, construcción y conservación de caminos, aprovechamientos vecinales y otros servicios de índole análoga, sin perjuicio de los derechos adquiridos". En el Proyecto del conde de Romanones, de 1906, se contenía una curiosa prescripción, con arreglo a la cual los Ayuntamientos, al constituir una Mancomunidad, podrían decidir sobre la excepción parcial del régimen provincial y de sus dependencias de la Diputación.

El Estatuto Municipal de 1924 contrapone por primera vez las Agrupaciones forzosas a las Mancomunidades voluntarias de Municipios, expresión esta última con la que a partir del Proyecto de Bases Moret, de 1882, se venían denominando las Asociaciones intermunicipales. A unas y a otros se decía un capítulo del título correspondiente a las entidades municipales. La Ley de 31 de octubre de 1935 recogía también las Agrupaciones intermunicipales, si bien el término de "Mancomunidad" sólo era utilizado incidentalmente.

Desarrollando la Base III de la Ley de Bases de Régimen Local, de 17 de julio de 1945, se contienen en la sección tercera del capítulo II, título I del texto articulado, vigente libro I, diversas prescripciones sobre la naturaleza y régimen de las Mancomunidades voluntarias de Municipios para obras, servicios y otros fines de la competencia municipal, pudiendo los Municipios mancomunados pertenecer a provincias distintas (art. 29 y siguientes de la Ley de Régimen Local). También la Ley del Suelo, art. 204, prevé la constitución de Mancomunidades urbanísticas.

Por su parte, el artículo 344 de la Ley de Régimen Local prevé Agrupaciones voluntarias, mediante autorización superior, para el sostenimiento de un Secretario común y siempre que no se agrupen más de tres Secretarios.

Pero, como adelantábamos, el intento más importante de esta línea es el realizado por la Ley de 23 de julio de 1966, que constituye, sin duda, el texto más progresivo en orden a la solución del problema de los pequeños Municipios. Las denominadas por la Ley Agrupaciones municipales no guardan estricta relación con las Agrupaciones de la Ley de Régimen Local; tienden a la constitución de un ente local asociativo de carácter voluntario o excepcionalmente forzoso que participa más bien del carácter de las Mancomunidades españolas y de los Sindicatos franceses.

Podrán agruparse los Municipios que reúnan las siguientes circunstancias:

- Próximos entre sí.
- “Que se hallen en análogas circunstancias”.
- Que reúnan entre sí una población no inferior a 1.000 habitantes, salvo casos justificados que estime el Ministerio de la Gobernación.

El procedimiento puede iniciarse a instancia de los interesados o de oficio por el Ministerio de la Gobernación. En la instrucción deben obrar informes de la Diputación Provincial, el Gobierno Civil y la Dirección General de Administración Local, y si se inició de oficio, dictamen del Consejo de Estado. El expediente termina: si se inició de oficio, por acuerdo del Gobierno; en otro caso, del Ministerio de la Gobernación.

Organos de la Agrupación son: la Junta Municipal, compuesta por el Alcalde y un Concejal de cada uno de los Ayuntamientos agrupados y presidida por uno de los Alcaldes, elegido por la Junta, y la Comisión Ejecutiva, que emerge de la Junta y está compuesta por tres o cinco miembros, incluido su Presidente.

Los Municipios agrupados lo serán también para sostener un Secretario solamente. Su personal será también común, y tendrán también Interventor único, cuando así lo acuerde el Ministerio de la Gobernación. La Agrupación gestionará todos los servicios obligatorios mínimos. Los Municipios agrupados o los núcleos integrantes de ellos que posean pastos, montes o cualesquiera derechos que le sean peculiares, conservarán sobre ellos su administración particular.

Los beneficios serán los siguientes:

- a) Cuota de agrupación, que se satisfará en el primer año a cada uno de los Municipios agrupados. Se detrae del Fondo Nacional de Haciendas Municipales, en la cantidad del 8 por 100. La cuota se fija anualmente por los Ministerios de Hacienda y Gobernación, con cargo a dicha cantidad, siendo para 1967 de 600.000 pesetas.
 - b) Cuota adicional por habitante, hasta un máximo igual a la cuota ordinaria por número de habitantes que en el Fondo Nacional de Haciendas Municipales le corresponda a cada Municipio agrupado. Este beneficio no podrá tener una duración inferior a cinco años, pudiendo prorrogarse por el tiempo que se determine. Esta cuota proviene también de la detracción del Fondo Nacional de Haciendas Municipales a que se ha hecho referencia en el apartado anterior.
-

- c) Prioridad para beneficiarse del régimen de cooperación provincial a los servicios municipales, especialmente en lo relativo a vías de comunicación entre los núcleos agrupados e implantación y mejoras de servicios mínimos obligatorios comunes.
- d) Preferencia para la inclusión en los respectivos planes provinciales de obras y servicios de interés local de los de la clase a que se refiere el apartado anterior.
- e) Preferencia en la obtención de créditos oficiales.

Estos beneficios serán también de aplicación en los casos de fusiones o incorporaciones de Municipios que reúnan en total una población no superior a los 5.000 habitantes.

La fórmula asociativa que esta Ley ofrece resta inestrenada lo que concuerda con la escasa tradición de tal solución entre nosotros, a diferencia de lo que sucede en Francia. Existen, ciertamente, algunas Mancomunidades para finalidades concretas, pero sin gran importancia, aunque recientemente se haya observado un relativo incremento de tales Mancomunidades para prestar, por ejemplo, el servicio de abastecimiento de aguas.

El intento asociativo más importante, aunque no apoyado, al parecer, en dicha Ley, es el que supuso la iniciativa de creación de 12 Mancomunidades comarcales que comprenderían toda la provincia de Barcelona, con excepción de la comarca urbana de la capital, y con apoyo en la Diputación Provincial. Proyecto éste de gran interés, verdaderamente revolucionario en España y que aún no ha cuajado, posiblemente, por discrepar los criterios de integración de los órganos gestores de las Mancomunidades de los sustentados ahora por el Consejo de Estado, cuyo dictamen es, en estos casos, preceptivo, y que viene estimando que, de acuerdo con las actuales previsiones legales, la representación de los Ayuntamientos mancomunados debe recaer en concejales y no en alcaldes.

El único movimiento federativo parcial de importancia es el que ha suscitado la agrupación de Municipios para sostener un Secretario común, precisamente para salir al paso de los elevados costos que para los pequeños Municipios ello representa. El cuadro adjunto es, al respecto, suficientemente ilustrador, si bien ha de tenerse en cuenta que las cifras resultantes habrán de ser depuradas, ya que algunos Municipios han participado sucesivamente en varias agrupaciones:

AGRUPACION DE AYUNTAMIENTOS
(Resumen)

Año 1967		Año 1968 (septiembre)	
N.º de Agrupaciones	20	N.º de Agrupaciones	23
N.º de Ayuntamientos Agrupados:		N.º de Ayuntamientos Agrupados:	
Alicante	2	Cáceres	8
Badajoz	6	Granada	2
Baleares	2	Gerona	8
Barcelona	2	Huesca	9
Ciudad Real	2	Lérida	6
Córdoba	2	Segovia	2
Cuenca	2	Valladolid	2
Guadalajara	1	Vizcaya	4
Gerona	3	Zaragoza	8
León	2		
Logroño	2	TOTAL.....	49
Madrid	2		
Segovia	1		
Palencia	1		
Zaragoza	7		
TOTAL.....	37		

NUMERO DE AYUNTAMIENTOS AGRUPADOS

Hasta Diciembre 1966	1966	1967	1968 (septiembre)
2.805	72	37	49
TOTAL DE AYUNTAMIENTOS: 2.963		TOTAL DE AGRUPACIONES: 1.336	

IV. PROSPECTIVA

REFORMA AGRARIA Y REFORMA ADMINISTRATIVA.

Es imposible afrontar una reforma administrativa en el medio rural sobre bases sensatas sin tener presente la imagen futura del campo español, imagen que nos vendrá dada por el examen de las

tendencias espontáneas y previsibles de la economía agraria, pero que podrá ser en buena medida preconformada mediante la utilización de instrumentos que orienten los factores económicos por los cauces que parezcan más adecuados, facilitando, acelerándole, el progreso agrícola. La estructura de los servicios colectivos, atendidos o no por la Administración pública y sea éste de carácter central o local, habrá de tener en cuenta los imperativos económicos para que no se produzca un desfase fatal para ambos sectores. Pero, además, la orientación de las inversiones públicas y su selección puede constituir un instrumento extremadamente valioso para ayudar a materializarse el óptimo económico deseable para el medio rural, favoreciendo, de una parte, la redistribución de los efectivos humanos y atendiendo eficazmente sus necesidades comunitarias por elementales razones de justicia distributiva, desde luego, pero también para retener hasta los límites convenientes en su medio de origen a la población rural.

Ello supondrá un notable esfuerzo de imaginación y una profunda cala en el futuro. Desde luego, habrán de dejarse de lado toda suerte de fórmulas simplistas. La variedad del territorio nacional y su dispar geografía proscriben de entrada toda generalización. Las soluciones no pueden ser las mismas para las zonas húmedas que para las secas, para el litoral mediterráneo y frutícola que para el atlántico ganadero y forestal. El término "pequeño Municipio" nada dice por sí mismo. Igual número de habitantes puede tener una agrupación industrial satélite de un núcleo de este carácter, una localidad turística fuera de temporada o un pueblo cerealista u olivarero. Será, pues, necesario estudiar sobre el terreno las distintas condiciones operantes.

Sí cabe, en cambio, una cierta unidad de criterio en cuanto a los previsibles, o al menos deseables, caracteres futuros de los campos de cultivo extensivo y escasas precipitaciones de la España interior, donde la reforma agraria ha venido aplazándose durante tanto tiempo. Si tomamos como punto de referencia tipos de organización agrícola de otras naciones más avanzadas que tienen zonas de análogas características, la conclusión será que habrá que tener presente como modelo futuro las modalidades de explotación allí implantadas con éxito y, por tanto, pensar en una estructuración de la producción basada en grandes extensiones a cargo de empresas agrícolas importantes, predominantemente de base asociativa, que posibiliten las grandes inversiones que hoy requiere

la agricultura moderna y libere para la industria esfuerzos hoy plenamente marginales.

En esta línea se orienta un estudio profundo y consecuente recientemente dedicado a la agricultura europea. Me refiero al Informe MANSHOLT al Mercado Común, titulado "Agricultura 1980", donde se pone de relieve que de los 10 millones de agricultores de las naciones comprendidas en la Organización, 5 millones deberán abandonar el cultivo de la tierra, y los restantes atender unidades de producción que deberán tener de 80 a 120 hectáreas para los cereales, de 40 a 60 vacas o de 150 a 200 cabezas para la producción de carne en fincas ganaderas, y 10.000 aves, como mínimo, para la producción de huevos. Aunque no se asuman íntegramente tales conclusiones, no puede por menos de admitirse su validez tendencial; posiblemente para la España seca las extensiones propuestas serán insuficientes, dados los bajos rendimientos del suelo.

Ello nos deberá abandonar falsos modelos de reforma agraria pensados sobre la desmembración de las grandes unidades de explotación para su distribución por lotes a los campesinos. Este tipo de reformas suele basarse, más que en consideraciones económicas, en una filosofía socio-política, ensayada con éxito por la Revolución francesa, que estimula la aparición de una clase numerosa de pequeños propietarios para que pueda constituir una capa estabilizadora de la vida política al comprometerlos en el mantenimiento de un "statu quo", a los defensores de sus intereses patrimoniales, poniéndoles al socaire de veleidades revolucionarias.

Pero esto, que fué posible en los comienzos del siglo XIX, carece de vigencia en la actualidad. La experiencia enseña que no es viable el montar reformas de estructuras sobre reducidas unidades de explotación, dada su escasa rentabilidad, y que los efectos secundarios que se proponían los reformadores se vuelven de signo contrario al estrellarse sobre las realidades económicas, porque si hay hoy algo peligroso para un Estado moderno es precisamente un campesinado de pequeños propietarios insatisfechos.

Lo importante no es, pues, distribuir físicamente las tierras o acabar con los odiados latifundios, sino repartir la titularidad, aunque sea abstractamente y no visualizable, y, en definitiva, distribuir equitativamente la renta agrícola, cuyo montante sólo podrá crecer a partir de unidades rentables. Dejemos, pues, de lado reformas agrarias a lo Carlos III, Jovellanos e incluso Instituto de Reforma

Agraria, y preparemos una estructura de la producción a la altura de las exigencias económicas contemporáneas.

De acuerdo con estas premisas, la imagen futura de gran parte del campo español aparecerá marcada por la presencia de la empresa agrícola, que tan acertadamente defiende BALLARIN, y de una agricultura organizada de acuerdo con GARCIA DE OTEYZA, en buena medida sobre bases asociativas que rompan con los moldes individualistas del Código Civil. Habremos de pensar también en ciudades rurales que suministren a los habitantes del campo los servicios y atenciones que el sello decididamente urbano de nuestra actual civilización inexcusablemente demandan. En torno a estas ciudades existirá, pues, una galaxia comarcal de fuertes unidades de explotación: granjas familiares, cooperativas de pueblo al estilo de Zúñiga o sociedades agrarias con participación de accionariado obrero.

Este modelo habrá de tenerse presente para encauzar una reforma administrativa tendente a concentrar equipos e inversiones en las cabeceras de comarca con vistas a la creación de las propuestas urbes rurales impartidoras de servicios comunitarios. Ello supondrá el realizar consciente y consecuentemente una cierta eutanasia social de determinadas poblaciones, facilitando el traspase de sus efectivos humanos hacia donde puedan ser utilizados con mayor eficacia. Un antiguo proverbio chino afirma que "el campesino ni debe morir ni debe vivir". Situación ésta que, ciertamente, ha venido prolongándose a lo largo de los tiempos, pero que es hora de liquidar definitivamente sacando a los agricultores de su larga hibernación y haciéndoles vivir verdaderamente la hora urbana presente en similitud de condiciones a los habitantes de las ciudades, liquidando, con los menores costos sociales posibles, unidades de población y de producción marginales y acometiendo una profunda reforma que cambie la faz crispada del campo español.

Las mutaciones administrativas que habrán de preceder o, al menos, acompañar a las económicas, parece deberán orientarse, pues, en la potenciación de determinados centros y en la adecuación de las estructuras a los imperativos de la producción agrícola. Aunque ello pueda parecer de entrada revolucionario, este sentido de la reforma administrativa no supone más que una vuelta a los orígenes, superando una etapa que administrativiza el mundo rural

abstracta y cartesiamente al margen de sus intrínsecas exigencias. Cambiarán tan sólo el sistema y los criterios de organización agraria conforme a las actuales exigencias técnicas, pero la idea dominante, subordinación de lo trazado de la convivencia en el mundo rural a los imperativos de la economía, ha sido el motor espontáneo que en verdad ha impulsado la vida comunitaria del campo a través de la historia y que ahora se trata de recomponer con nuevos y más precisos elementos.

En la Edad Media, en efecto, las aldeas en las que sus moradores atendían a sus necesidades en el seno de una economía de autoconsumo, dependían para otros bienes y servicios más complejos de centros terciarios, representados por villas y pequeñas ciudades, en los que asentaba una cierta burguesía urbana de comerciantes y artesanos y funcionarios. La villa y su alfoz, término éste resucitado, por cierto, en la Ley Metropolitana de Madrid, eran el complejo normal de la geografía rural todavía en el siglo XVIII. SANTAYANA nos habla de las aldeas sujetas a la cabecera de partido, y este esquema es respetado por la organización judicial de finales del siglo XIX, pese a que parecía definitivamente instaurado el modelo municipal uniformizante de las Cortes de Cádiz.

En cuanto a los pueblos agrícolas en sí insertos en el área de influencia de la cabecera de comarca, su organización comunitaria respondía decisivamente a las exigencias de la producción agrícola y a la mutua ayuda para la dominación y aprovechamiento de los elementos naturales. En este esquema se insertan plenamente, por ejemplo, los denominados bienes comunales y vecinales, reserva común complementaria de las producciones individuales que hoy languidece bajo formas jurídicas inadecuadas a los caracteres de la economía agraria moderna.

Parece, pues, preciso incrementar la sustancia económica de lo administrativo en el campo, evitando la duplicidad de organizaciones en un medio en el que la preocupación de sus habitantes sólo tiene un norte. Carece, por ejemplo, de sentido montar en pequeñas colectividades, que en el futuro serán aún menores, Ayuntamiento, Hermandad de Labradores y Cooperativa de término, quizá. Lo sensato sería el fusionar, no hablo de absorber, estas organizaciones, devolviendo a la mayoría de los pueblos su sentido agrícola predominante y reservando la administración más compleja a centros radiales más populosos y diferenciados. Lo mismo puede decirse

de los bienes comunales, cuyo destino no es el de producir menguados ingresos a los respectivos Ayuntamientos, sino servir de base o complemento a empresas colectivas, entre las que hoy destacan las Cooperativas agrarias.

LOS CAUCES PARA LA GENERALIZACIÓN DE LA INSTANCIA COMARCAL.

Nos referiremos en este último apartado a las posibles vías para la instauración de la reforma administrativa en el medio rural, reforma que, como veremos, puede ser conseguida, paulatinamente, con relativa facilidad. Lo peliagudo no está aquí, sino en la reforma agraria que aquélla puede y debe facilitar, pero que es inviable realizar con técnica exclusiva de mutación en las estructuras y organizaciones puramente administrativas. Se precisarán para ello esfuerzos de otra índole, cambios incluso de mentalidad campesina, modificación de prestigiosos textos legales y una importante dosis de valor y tenacidad en los responsables de ésta.

Circunscribiéndonos, pues, a la reforma administrativa, debe contemplarse, en primer lugar, cuáles sean sus eventuales implicaciones en relación con el añejo problema de los pequeños Municipios. La solución más simple aconseja, lisa y llanamente, su "capitis diminutio", su desmunicipalización. Esta solución, que hace algún tiempo sería impensable, hoy puede tener alguna posibilidad de éxito; la realidad se ha impuesto sobre los antiguos patriotismos de aldea y poco tienen que perder en prestigio con la desaparición de su Ayuntamiento comunidades esquilmas por la emigración y pertinazmente erosionadas en su demografía. Los propios Alcaldes de muchas de estas colectividades decrecientes verían con cierto agrado una medida legislativa que les liberase del penoso trance de decidir voluntariamente la extinción de su pueblo como entidad municipal, y, por supuesto, las autoridades provinciales que hoy se afanan laudablemente por la supresión de Municipios inviables verían considerablemente facilitadas sus tareas. Por lo demás, existe, innegablemente, un cierto clima general en favor de la radicalidad de las medidas a adoptar, como ilustra no sólo la prensa cotidiana, sino los resultados de una encuesta realizada hace algún tiempo por la Dirección General de Administración Local entre Alcaldes de capitales de provincia y Procuradores locales. De las 53 respues-

tas obtenidas, 45 se inclinaban por la supresión, y 8 tan sólo por el mantenimiento de los pequeños Municipios.

No cabe duda que en algunos casos en que la población ha desaparecido prácticamente o en que el número de habitantes es absolutamente inviable para el mantenimiento de un mínimo de servicios colectivos, la desmunicipalización, más que una medida, será la simple constatación de un hecho consumado. Pero en los restantes casos parece más conveniente el mantenimiento del transitorio de la organización municipal, aunque revisando las características de su actual funcionamiento para simplificar tareas administrativas y aproximar las organizaciones tradicionales de esta índole a las exigencias productivas modernas. En general, parece preferible, pues, respetar por el momento, al menos, las varas municipales en manos de los Alcaldes, porque, salvo los casos extremos antes apuntados, habrá que mantener un mínimo de organización, al menos aunque sólo sea para el aprovechamiento de los bienes colectivos, pues la experiencia en el caso de los montes vecinales gallegos, aprovechados hasta ahora por comunidades sin organización propia, ha demostrado la conveniencia del reconocimiento a las mismas de alguna personalidad, como ha venido a sancionar una reciente Ley.

Por otra parte, la supresión de los pequeños Municipios no produce en sí consecuencias milagreras. Se podrán ahorrar costos administrativos, lo que es igualmente posible por otras vías, pero la eliminación del Ayuntamiento no aportará, de momento, ningún cambio en las condiciones económicas de los anteriores vecinos, que seguirán allí con sus mismos problemas e insatisfacciones. En algunas regiones españolas, como Canarias y Galicia, la organización administrativa responde ya a las características cuya generalización se propugna, Municipio central y núcleos de población satélites diseminados, sin que las condiciones de vida de sus habitantes sean mejores, lo que ratifica el criterio expuesto de la insuficiencia de medidas sólo de índole administrativa y la precisión de su carácter complementario de otras de signo económico.

La solución propugnada se orientará hacia la polarización efectiva de inversiones de acuerdo con un plan antecedente; en núcleos de prestigio comarcal se desea potenciar robusteciendo su equipo comunitario para ponerlo al servicio de toda la comarca, facilitando la redistribución de la población no excedentaria dentro

de la misma zona y contribuyendo al afianzamiento de una conciencia comarcal que hoy no existe o que no tiene, al menos, la intensidad y trascendencia deseables.

En cuanto a los restantes Municipios de la zona, hasta tanto no se implanten y generalicen las reformas económicas que determinen una distribución territorial de la población de acuerdo con los imperativos racionales de la futura empresa agraria, respetando su personalidad, salvo en casos extremos, habría de fomentarse un intenso movimiento asociativo mediante campañas nacionales, aplicaciones experimentales a las que se daría amplio eco, y reformas legales de grado menor. Entre éstas cabría contar con las simples medidas que puedan permitir, con apoyo a una fuerte tendencia ya existente, potenciar las agrupaciones para el sostenimiento de un Secretario común, eliminando el tope de tres Secretarios y sacando las mayores consecuencias de tal movimiento mediante la posibilitación de la concentración de la contabilidad, presupuestos y la refundición, en la medida de lo posible, de otras actividades, tareas y documentos administrativos. A través de estos sencillos cauces, sin mayores restricciones ni resistencias se podría desembocar en una administración prácticamente unificada que respete, no obstante, la pluralidad de órganos políticos y representativos nacionales. A la par, convendría reforzar la vocación agrícola integral del Municipio rural, aproximando organizaciones económicas, cooperativas y administrativas, y adaptando el régimen de los bienes comarcales a las modernas exigencias de la explotación agraria.

No se propugna, pues, el establecimiento de nuevas fronteras que enmarquen una instancia territorial intermedia, la comarca. Tenemos ya sobradas circunscripciones, más, quizá, de las deseables. Lo que se necesita no es un nuevo Javier de Burgos; basta con un poco de buena voluntad en los responsables de las distintas organizaciones y administraciones que actúan en el medio rural para que coordinen sus esfuerzos y se pongan previamente de acuerdo en sus inversiones y en la localización de los servicios. Es sabido, sin embargo, que la coordinación, mágica invocación de nuestros días ante tantas fricciones y derroche de esfuerzos por estériles celos burocráticos, no es cosa sencilla. La solución no está, por supuesto —la experiencia nos lo demuestra una y otra vez—, en la creación de un nuevo Colegio formal y solemne, ni en la adjudicación de distintos poderes planificadores, que, pese a los buenos

deseos de sus detentadores perdidos en la lejanía madrileña, son incapaces de percibir la auténtica realidad provincial cuando no son desorientados por la interferencia de valedores e intermediarios que presentan bienintencionada, pero parcialmente, la realidad.

Sin el apoyo de los propios destinatarios de las medidas y sin la captación de las necesidades por los órganos y autoridades inmediatas que viven la realidad del campo español nada podrá hacerse con posibilidades de éxito. Los Gobernadores deben, pues, jugar aquí un papel decisivo. Sin embargo, la entelequia que suponen actualmente las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos, de escaso apoyo, puede ser si no se integran, como unánimemente se reclama, en el seno democrático de la Corporación provincial. Una vez establecido el plan provincial, que no piensa ser más que documento orientador y no solemne, su ejecución se llevará a cabo por los órganos centrales responsables, con el especialmente valioso concurso sobre el terreno de los hombres de Concentración Parcelaria, de Extensión Agraria y de los magníficos servidores de la Administración Local.

RESUMEN

Antes de abordar el tema de la adecuada estructuración administrativa del medio rural español conviene conocer las actuales características y dotaciones de los servicios que existen y los criterios de su distribución.

No obstante las deficiencias de los datos existentes a este respecto y, por lo tanto, con las consiguientes salvedades, se analizan los distintos efectivos comunitarios permanentes: *a)* equipo eclesial; *b)* equipo cultural y recreativo; *c)* orden público; *d)* organizaciones para la economía rural; *e)* justicia; *f)* sanidad; *g)* administración municipal, y *h)* administración provincial.

La necesidad, universalmente sentida, de racionalizar las actividades humanas, determina una revisión a fondo de los planteamientos tradicionalmente operantes en el ámbito rural. Ahora bien, la planificación administrativa ha de acompasarse a los dictados de la planificación económica, y, por otra parte, los nuevos imperativos técnicos imponen conclusiones divergentes de los postulados históricos, exigiendo, en muchos casos, bases territoriales más amplias que las antiguas demarcaciones administrativas. Y, en este aspecto, se estudian los diversos criterios teóricos de remodelación del espacio rural y se detallan las distintas realizaciones y estudios llevados a cabo en España sobre esta materia, tanto de los servicios de agricultura como de educación, sanidad, orden público, Iglesia, comercio, así como otras investigaciones.

Se aborda más tarde el problema de los pequeños Municipios, que tiene una vigencia universal y que se ha presentado contemporáneamente, aunque con distintas características, en todos los países. De la amplia gama que abarcan las soluciones adoptadas para resolverlo, se citan algunos

ejemplos de países socialistas y occidentales, analizándose, a continuación, los caracteres actuales de este problema en España, y las soluciones intentadas, o abordadas, a través de diversos criterios: soluciones eliminadoras, asociación imperativa, asociación voluntaria, etc.

Es imposible afrontar una reforma administrativa en el medio rural sin tener presente la futura imagen del campo español. Por tal razón, se alude a varios trabajos que implican diversos modelos de reformas agrarias, algunos de los cuales deberán ser tenidos en cuenta a la hora de reestructurar la Administración de los medios rurales. Por último, se describen los distintos cauces para la instauración de la reforma administrativa en dichos medios rurales: progresividad, polarización de inversiones, armonización de esfuerzos, concentración administrativa y estímulo asociativo.

R É S U M É

Avant d'aborder le sujet de la structuration administrative appropriée au milieu rural espagnol, il est bon de connaître les caractéristiques et les ressources des services existant actuellement et les critères de leur répartition.

Malgré les déficiences des données existant à cet égard et, par conséquent, avec les réserves nécessaires, on analyse les différents effectifs communautaires permanents: a) l'équipement religieux; b) l'équipement culturel et récréatif; c) l'ordre public; d) les organisations pour l'économie rurale; e) la justice; f) la santé publique; g) l'administration municipale et h) l'administration provinciale.

Le besoin, universellement senti, de rationaliser les activités humaines détermine une révision à fond de celles qui se déroulaient traditionnellement dans le milieu rural. Or, la planification administrative doit s'harmoniser avec les exigences de la planification économique et, d'autre part, les nouveaux impératifs techniques imposent des conclusions divergentes des postulats historiques, exigeant en de nombreux cas des territoires plus vastes que les anciennes circonscriptions administratives. A ce point de vue, on étudie les différents critères théoriques de réorganisation du territoire rural et on énumère les différentes réalisations et les différentes études qui ont été faites en Espagne sur cette matière, tant par les services de l'agriculture que par ceux de l'éducation, de la santé publique, de l'ordre public, de l'Eglise, du commerce, ainsi que d'autres recherches.

L'auteur aborde plus loin le problème des petites communes qui a une portée universelle et qui s'est posé en même temps, bien qu'avec des caractéristiques différentes, dans tous les pays. Il cite quelques exemples de solutions adoptées pour résoudre ce problème, soit dans des pays socialistes, soit dans des pays occidentaux choisis dans une vaste gamme. Puis il analyse les caractères actuels de cette question en Espagne et les solutions essayées ou abordées selon différents critères: solutions éliminatrices, association impérative, association volontaire, etc.

Il est impossible d'affronter une réforme administrative dans le monde rural sans avoir à l'esprit l'image de la future agriculture espagnole. C'est pourquoi l'auteur cite plusieurs ouvrages qui impliquent divers modèles de réforme agraire. Il faudra tenir compte de certains de ceux-ci à l'heure de réorganiser l'administration des centres ruraux. Enfin, l'auteur décrit les différentes voies pour instaurer la réforme administrative dans les milieux ruraux: progressivité, polarisation des investissements, harmonisation des efforts, concentration administrative et encouragement à l'association.

SUMMARY

Before tackling the subject of the adequate administrative structuring of the Spanish rural environment it is worth while knowing the present characteristics and contributions of the existing services and the criteria for their distribution.

In spite of the deficiencies of the existing data in this respect and, therefore, with the consequent reservations, the different permanent implements which affect the community are analysed: *a)* ecclesiastical equipment; *b)* cultural and recreational equipment; *c)* public order; *d)* organisations for the rural economy; *e)* justice; *f)* health; *g)* municipal administration, and *h)* provincial administration.

The need, universally felt, to rationalise human activities causes a thorough revision of the issues traditionally operating in the rural sphere. Now, the administrative planning must fit in with the dictates of the economic planning and, furthermore, the new technical requirements impose conclusions which differ from the historical postulates, in many cases demanding territorial bases wider than the old administrative divisions. And, in this aspect, the author studies the different theoretical criteria for remodelling the rural space and details the different efforts and studies carried out in Spain on this matter, on the agricultural service and on those of education, health, public order, the Church, commerce, and other investigations.

Later, the author goes into the problem of the small municipalities, which exists all over the world and has at the present time appeared, though with different characteristics, in every country. From the ample range of solutions adopted to solve it, some examples are quoted from socialist and western countries, followed by an analysis of the present features of this problem in Spain and the solutions attempted or suggested, according to various criteria: eliminating solutions, compulsory association, voluntary association, etc.

It is impossible to face an administrative reform in the rural environment without taking into account the future image of the Spanish countryside. For this reason, several works are mentioned which imply different models of agrarian reforms, some of which should be considered when the time comes to reconstruct the administration of the rural environment. Lastly, the different channels for the installing of administrative reform in the rural environment are described: progressivity, polarisation of investments, harmonisation of efforts, administrative concentration and stimulus to association.