

REGIMEN ADMINISTRATIVO DE LOS NUEVOS PUEBLOS CREADOS POR EL INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZACION

Por

ALEJO LEAL

Doctor en Derecho y Jefe del Servicio Inmobiliario
del Instituto Nacional de Colonización

SUMARIO

I) DIRECTRICES GENERALES DE LA COLONIZACIÓN.—II) EFECTOS DEMOGRÁFICOS DE LA COLONIZACIÓN.—III) EMPLAZAMIENTO DE LOS NUEVOS PUEBLOS.—IV) IMPORTANCIA NUMÉRICA DE LA CREACIÓN DE NUEVOS PUEBLOS.—V) CARACTERÍSTICAS DE LOS NUEVOS PUEBLOS.—VI) DERECHO MUNICIPAL VIGENTE.—VII) EN PRO DE UN RÉGIMEN TRANSITORIO.

I. DIRECTRICES GENERALES DE LA COLONIZACION

La colonización que se está llevando a cabo actualmente en España difiere notablemente de las colonizaciones realizadas en tiempos anteriores dentro de nuestra Patria. Las diferencias afectan no sólo a circunstancias accidentales, sino también a elementos esenciales. Esencialmente, la que se viene practicando a partir del año 1939 es una colonización completa por afectar a la totalidad de los elementos que intervienen en la misma, y considera como factor fundamental al colono, en cuanto persona humana y sujeto de la colonización, que no es mero objeto o agente instrumental de que se sirva el Estado para llevar a cabo una simple transformación de los medios de producción y del proceso productivo agrícolas.

No ha de extrañar, por consiguiente, que, conforme al Decreto de creación del Instituto Nacional de Colonización, de 18 de

octubre de 1939, fuera comprendido entre sus fines el perfeccionamiento en distintos aspectos del agricultor. En consecuencia, había de tener a su cargo la preparación técnica y administrativa de los campesinos en general, y muy especialmente de los futuros colonos, y debía procurar el perfeccionamiento de la vida campesina y de las condiciones higiénicas y estéticas de ésta para llevar hasta el último rincón del campo las comodidades y alegrías de la vida ciudadana. En la nueva estructura orgánica del propio Instituto, aprobada por Decreto de 23 de junio de 1953, se atribuye a la Subdirección de Explotación como materia de su competencia, entre otras, la tarea de organizar el encuadramiento de los colonos en entidades sindicales, comunidades de regantes, cooperativas u otras instituciones convenientes para el cumplimiento de sus deberes y la defensa de sus derechos; facilitar a los colonos y a sus familias asistencia intelectual, religiosa y sanitaria; la enseñanza agrícola de aquéllos; el establecimiento de consorcios con otras entidades para la creación de centros de preparación técnica para los cultivadores, etc.

Uno de los primeros problemas que hubo de plantearse el Instituto Nacional de Colonización fué el de la forma de dotar a los colonos del elemento material indispensable para instalar su hogar. A ello aludía expresamente el Decreto primeramente citado, que previó la colaboración con el Instituto Nacional de la Vivienda para la edificación de distintos tipos de moradas. Además, llevado del afán de proveer al campo de atractivos de los que tradicionalmente venía careciendo y hoy constituyen una necesidad general, llegó al extremo de detallar que se establecerían bibliotecas y centros culturales, se difundirían las proyecciones cinematográficas y se apelaría a todos los medios de instrucción pertinentes.

Estas precisiones venían a prejuzgar la decisión de un dilema que ha venido siendo objeto de controversia cuando de la labor colonizadora se trata. Es el de si debe optarse por la construcción de viviendas diseminadas o si, por el contrario, deben instalarse los colonos en viviendas agrupadas en núcleos de población. En algún caso ha podido seguirse el sistema de población diseminada construyendo en las parcelas adjudicadas a cada uno de los colonos la correspondiente vivienda familiar. Pero, si razones especiales en ocasiones han aconsejado seguir esta orientación, es lo cierto que la regla general ha sido y sigue siendo la de construir viviendas concentradas, las cuales en una mínima parte de los casos

son físicamente simples anejos a núcleos preexistentes, y en la inmensa mayoría son entidades de población totalmente nuevas y tanto física como económicamente independientes, a las que los Decretos aprobatorios de los Planes Generales de Colonización de las Grandes Zonas Regables, así como el orgánico del Instituto Nacional de Colonización, denominan apropiadamente "nuevos pueblos".

Evidentemente que la adopción de este criterio se apoya en poderosas razones. El sistema de viviendas agrupadas es el único que hoy permite que las familias colonizadoras gocen de la indispensable asistencia religiosa y de los servicios sanitarios y de educación convenientes, tanto más cuanto que los terrenos sobre que han de instalarse los colonos se encuentran en zonas en que predominan los poblados de gran volumen alejados entre sí, y respecto de los que las viviendas diseminadas habrían de quedar a gran distancia.

Los nuevos pueblos no son creados por el Instituto exclusivamente en las Zonas Regables sujetas a la Ley de 21 de abril de 1949, sino que también son edificados en fincas, radicantes en otras comarcas, que son adquiridas por el Instituto, bien para resolver un problema social local y de carácter no circunstancial, bien para acoger en ellas a poblaciones trasladadas como consecuencia de la realización de grandes obras hidráulicas, o bien para dar acceso a la propiedad a antiguos arrendatarios o aparceros. En todos estos casos, la intervención del Instituto no se limita a la mera parcelación y distribución de los predios adquiridos, ya que esta operación constituye la primera etapa, a la que sigue la segunda de colonización propiamente dicha de los terrenos.

Naturalmente que los casos más característicos y trascendentales son los de creación de nuevos pueblos en las grandes Zonas Regables, ya que en éstas se opera una ordenación social y económica y una modificación jurídica inmobiliaria sumamente importantes. Su importancia deriva no sólo de factores cuantitativos, sino también de otros cualitativos, entre los que ha de figurar en lugar destacado precisamente el de realizarse la transformación conforme a un sistema que abarca a la zona misma tanto como a cada una de sus partes y comprende la organización de la convivencia social del modo más perfecto, teniendo en cuenta la misión que dentro de la unidad de la economía nacional han de desarrollar cada una de las nuevas unidades económicas for-

madas y el conjunto de todas ellas, como base para la elevación en el mayor grado posible del nivel de vida, en sus aspectos material y espiritual, de todos los españoles, comenzando por los campesinos.

A este respecto es interesante destacar que la finalidad concreta de la colonización actual es la de transformar revolucionariamente el suelo para obtener grandes beneficios económicos y sociales para la nación entera, mediante el riego y la realización de trabajos dirigidos a la consecución de un gran aumento de la productividad, al mismo tiempo que la creación de miles de lotes familiares donde el campesino libre emplee su libertad colaborando en la tarea de engrandecimiento de la Patria (1); de modo que la colonización se basa en el principio del máximo aprovechamiento de riqueza patria, con la mira de elevar la condición de vida del pueblo español (2).

II. EFECTOS DEMOGRAFICOS DE LA COLONIZACION

La transformación que del medio físico y agronómico se lleva a cabo, produce como un primer efecto el aumento de la demanda de trabajo agrícola y, por consecuencia, el aumento de la población, aun contando con el empleo de los medios de explotación más progresivos. Pero los trabajadores agrícolas necesitan de los productos de la industria y de diversos servicios, lo que implica un acrecimiento complementario de la población, la cual queda diferenciada en varias categorías económicas y profesionales. Es decir, que en los nuevos pueblos queda establecida inicialmente una mayoría de población agrícola compuesta por colonos del Instituto y obreros agrícolas, y una parte de menor importancia de población no agrícola compuesta por comerciantes, artesanos, obreros de distintos oficios y funcionarios administrativos o personas dedicadas a profesiones liberales. Como ejemplo de la importancia del aumento de población residente en las comarcas colonizadas podemos aducir el de los pueblos de Valdelacalzada, Guadiana del Caudillo y Pueblonuevo del Guadiana, enclavados en la Zona Regable por el Canal de Montijo y construídos en el término municí-

(1) V. preámbulo de la Ley de Bases de 26 de diciembre de 1939.
(2) V. preámbulos de las Leyes de 27 de abril de 1946 y 21 de abril de 1949.

pal de Badajoz, en cuyas áreas de influencia vivían antes de iniciarse la colonización escasamente 100 personas de hecho y sólo 20 ó 25 de derecho, que habitaban en algunos cortijos diseminados, mientras que en la actualidad, sólo en Valdelacalzada habitan 2.250 personas y en Guadiana del Caudillo 1.800.

Conviene advertir que los nuevos núcleos de población no se forman para que sirvan de residencia exclusiva a los colonos y a los artesanos instalados por el Instituto. El poblado que el Instituto proyecta y construye tiene esa finalidad inmediata, pero aquel Organismo no sólo no impide que al nuevo pueblo vayan a vivir personas extrañas, sino que más bien prevé el desarrollo de aquéllos, porque, como ha ocurrido en algunos pueblos, la riqueza producida en su área de influencia ejerce suficiente atracción sobre otras personas para inducir las a establecer su domicilio en los mismos (3).

III. EMPLAZAMIENTO DE LOS NUEVOS PUEBLOS

Generalmente se edifican los nuevos pueblos en comarcas des-pobladas, de cultivo extensivo (frecuentemente de cereales de año y vez) o dedicadas al aprovechamiento de pastos con ganado lanar, de cerda o vacuno y cuya explotación se realiza partiendo de centros de población alejados. El emplazamiento de los nuevos pueblos se determina de modo que pueda servir de base a la explotación racional con los medios normales de un área alrededor de los mismos dedicada al cultivo intensivo, cultivo que es factible como consecuencia de las obras ejecutadas de preparación del suelo o ingeniería rural, que frecuentemente utilizan grandes obras hidráulicas realizadas por el Estado.

Se calcula que las tierras cultivadas no pueden ser debidamente atendidas cuando la vivienda del labrador radica a más de 2,5 kilómetros de las mismas, por lo que cada núcleo de población comprende el número de viviendas indispensables para alojar a los colonos y a los obreros agrícolas necesarios para efectuar las labores en los terrenos incluidos en un círculo de 2,5 kilómetros de radio con centro en el poblado, extensión de superficie que puede

(3) De ahí que el art. 14 del Decreto Orgánico del I. N. C. enumere, entre las funciones a desempeñar por la Subdirección de Explotación, la de adjudicar solares en los nuevos pueblos.

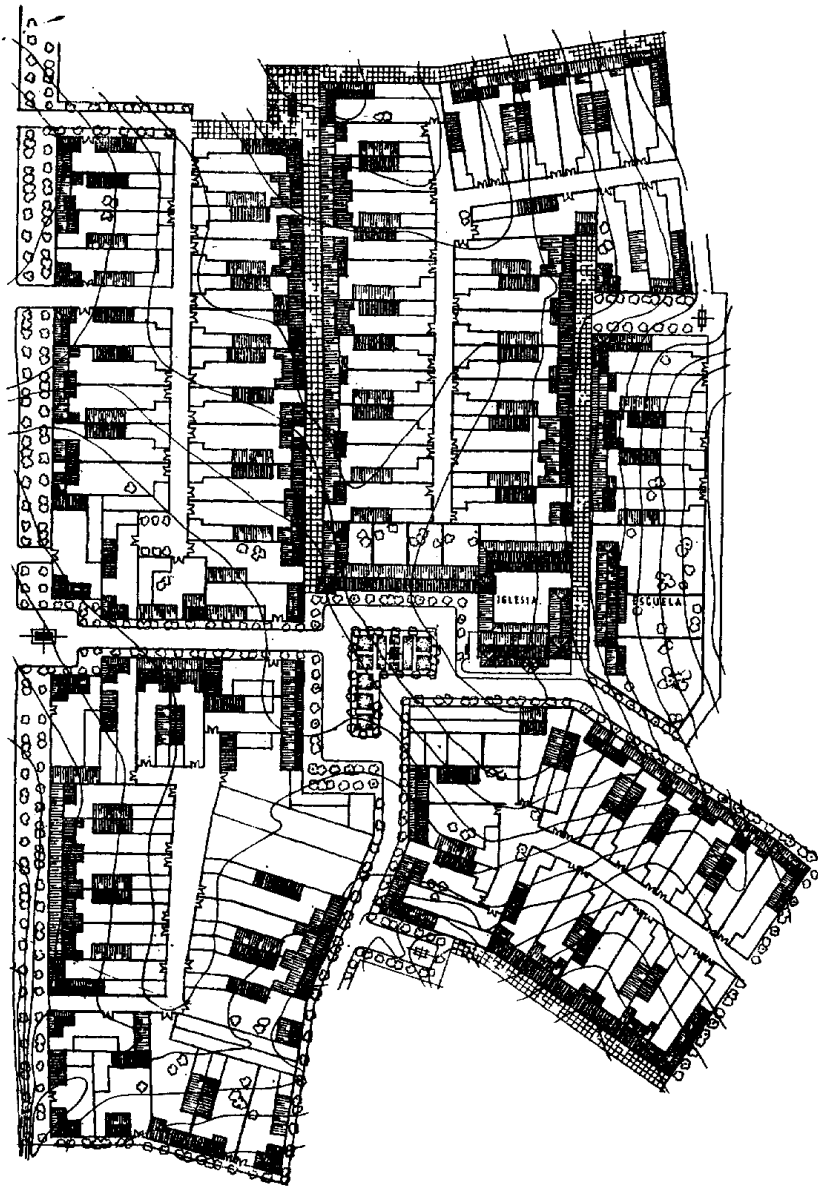
ser denominada área de influencia del pueblo. En los terrenos colonizados de extensión superior a la que conviene que sea contenida dentro del área de influencia de un solo núcleo de población, han de ser creadas, y lo son en efecto, diversas poblaciones situadas de modo que el conjunto de sus áreas de influencia cubra totalmente la superficie transformada. De esta suerte, los nuevos pueblos quedan entre sí a una distancia aproximada de 5 kilómetros.

Naturalmente que son circunstancias de orden geológico y agronómico las que determinan los límites y extensión de las zonas regables, pero a estas circunstancias ha de añadirse la preexistencia de antiguas ciudades, villas o lugares para calcular el número y magnitud de los nuevos pueblos. Frecuentemente, las antiguas poblaciones quedan excéntricas respecto de la zona regable y aun fuera de la misma. En ocasiones, los nuevos pueblos están situados a gran distancia de aquéllas; así, por ejemplo, ocurre con los pueblos de El Torno, La Barca de la Florida, Torrecera, José Antonio y San Isidro de Guadalete, todos situados en el término municipal de Jerez de la Frontera y de los cuales el más próximo a esta ciudad está a 17 kilómetros.

Análogamente, en el término municipal de Badajoz se han construido los pueblos de Guadiana del Caudillo, Valdelacalzada, Pueblonuevo del Guadiana y Novelda del Guadiana, que distan de la capital 31, 29, 22 y 16 kilómetros, respectivamente.

IV. IMPORTANCIA NUMERICA DE LA CREACION DE NUEVOS PUEBLOS

Las cualidades que caracterizan a la colonización actual le dan un valor singular, no sólo por razón de la perfección de los distintos elementos materiales integrantes de las nuevas entidades de población, de que se benefician sus habitantes, sino también por el fin de ejemplaridad que mediante éstas el Instituto Nacional de Colonización persigue. Ellas dan a la labor que se realiza una gran importancia, pero a ésta hay que añadir la que le confiere el factor cuantitativo, porque nunca en la historia de España se ha dado el caso de que en un breve lapso se funde un tan gran número de pueblos orgánicamente establecidos y directamente contruídos por un órgano estatal.



*Planta de ordenación del pueblo "Torre de la Reina"
en la zona regable del Viar.*

Lo ingente de la tarea en curso de realización se deduce de un corto número de cifras que no admiten ni siquiera comparación con las que representan lo realizado en pretéritas colonizaciones. Los pueblos construídos, en construcción o proyectados por el Instituto Nacional de Colonización desde el año 1943 en que se edificó el primero hasta el 31 de diciembre de 1954, son los siguientes:

| | | | |
|--|---------|--------|------------|
| Pueblos construídos | 44 con | 3.183 | viviendas. |
| Pueblos en construcción | 43 — | 5.495 | — |
| Pueblos con proyecto aprobado. | 19 — | 2.070 | — |
| Pueblos en estudio | 2 — | 406 | — |
| <hr/> | | | |
| TOTAL | 108 con | 11.154 | viviendas. |

V. CARACTERISTICAS DE LOS NUEVOS PUEBLOS

Para dar una idea completa de cómo sean los nuevos pueblos que crea el Instituto, debemos hacer una clasificación de los mismos atendiendo a su población, a sus cualidades urbanísticas, a sus circunstancias económicas y a su dependencia administrativa actual.

a) En cuanto a la población, conviene tener en cuenta su carácter homogéneo o heterogéneo y su procedencia.

Algunos de los nuevos pueblos están o han de estar habitados por una población homogénea de agricultores sin más participación de elementos de otra profesión que los contadísimos pertenecientes a las profesiones que prestan los servicios primarios e indispensables a aquéllos, cuales son el sacerdote, el médico, los maestros nacionales y algunos empleados administrativos, artesanos y comerciantes. En cambio, otros pueblos tienen inicialmente una población heterogénea, porque se prevé el establecimiento en los mismos, desde luego, de ciertas industrias. Sin embargo, se observa en estos nuevos pueblos una característica que juzgamos trascendental: la de la ausencia total de población inactiva, salvo la que naturalmente tiene que ser tal por razones biológicas, como los niños y los familiares impedidos de la población activa.

La homogeneidad de la población algunas veces resulta fortalecida por pertenecer a sólo dos categorías económicas. Efecti-

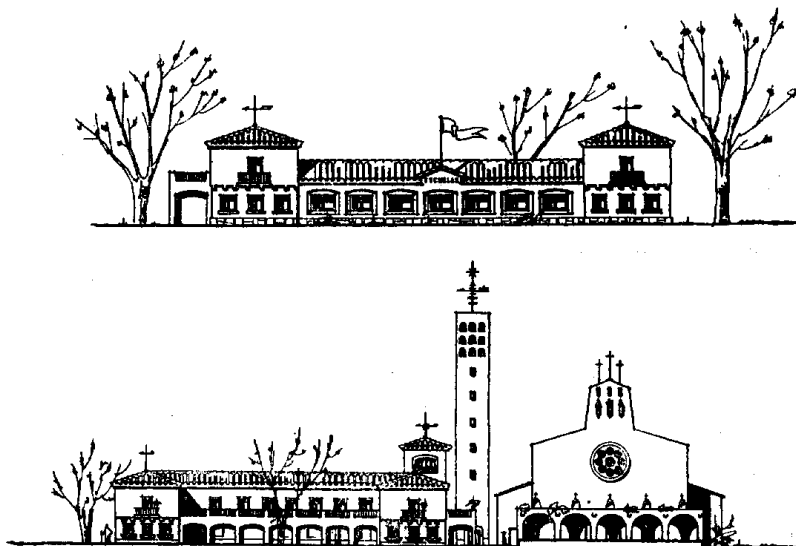
vamente, el Instituto Nacional de Colonización proyecta los pueblos para alojar colonos y obreros agrícolas. Aquéllos, por el simple hecho de ser colonos, son empresarios agrícolas y llegarán a ser plenos propietarios de sus respectivos lotes. Pero, además, estos lotes, por ser familiares, tienen una magnitud económica similar. Los obreros agrícolas son necesarios por la existencia de unidades económicas agrarias superiores a las del patrimonio familiar (como sucede en algunas de las tierras reservadas a los propietarios que al tiempo de publicarse el Decreto aprobatorio del Plan de Colonización de una gran zona regable eran titulares y cultivadores directos de predios rústicos enclavados en ella). Ello no quiere decir que no se prevea que, en virtud de una ulterior intensificación de los cultivos, los lotes concedidos con el carácter de familiares necesiten la colaboración de mano de obra extraña a la familia.

Otro aspecto a considerar de la población de los nuevos pueblos, es el de la procedencia de sus habitantes. A veces los pobladores proceden de una misma entidad de población. Así parece que debería ocurrir siempre cuando se construyen para acoger a poblaciones trasladadas como consecuencia de la realización de grandes obras hidráulicas, pero no ha sucedido de esta manera. Lo general es que, aunque en los nuevos pueblos exista un cierto número de pobladores que ya habitaban en el término municipal en el que aquél está enclavado, se establezcan en ellos familias de diversas procedencias, si bien de ordinario todas oriundas de la misma provincia. Consecuencia de ello es que buen número de los habitantes de estos nuevos núcleos de población carece de ligaduras con el municipio en el que éstos han sido creados.

Es evidente que entre la población instalada en el nuevo pueblo, o al menos entre una parte importante del mismo, y la población que habitaba antes de su construcción en el término municipal correspondiente, no existe un verdadero sentimiento de comunidad, ni es fácil que se cree, por razón de la falta de auténtica vecindad o inmediatividad entre el antiguo y el nuevo centro de población. Más bien es probable que en estos casos surja automáticamente un cierto antagonismo entre los habitantes de ambos núcleos. En cambio, surge un sentimiento espontáneo de comunidad entre los habitantes de un nuevo pueblo, aunque sean de distinta procedencia, no sólo por razón de vecindad, sino también porque los lazos entre los que forman la nueva sociedad local re-

sultan fortalecidos por la relación estrecha que liga a todos los colonos con el Instituto Nacional de Colonización como consecuencia de los auxilios, de la protección y de la tutela que el mismo Instituto les dispensa.

b) Por lo que se refiere al aspecto urbanístico, es de notar que los nuevos pueblos son construídos teniendo en cuenta no sólo las circunstancias climatológicas, sino también las de tradición ar-



*Edificio del Centro Cívico del nuevo pueblo
en "Coto de Bornos" (Cádiz).*

quitectónica e incluso consideraciones estéticas, con objeto de que los habitantes gocen de los atractivos de una residencia útil y bella de modo que dentro de la armonía del conjunto de las casas y las estudiadas perspectivas de sus calles, se den las más completas condiciones de salubridad y el mejor ambiente moral, por estar dotados de los edificios religiosos, sanitarios y culturales propios de lo que deben ser las modernas poblaciones, aunque sean pequeñas. Es accidental que alguno de los nuevos pueblos estén constituidos por manzanas de casas de edificación continua, en tanto que otros estén formados por casas separadas entre sí por pequeños huertos o jardines, pero es importante saber que en estos pueblos el Estado, a

través del Instituto Nacional de Colonización, construye a su cargo la Iglesia y los centros cívicos comprensivos de escuelas nacionales, viviendas para maestros y edificios destinados a las oficinas de administración local.

c) Desde el punto de vista económico, los nuevos pueblos, en cuanto tales, pueden ser clasificados en dos grupos: los que tienen capacidad de autonomía y los que no poseen tal capacidad, según que la riqueza producida en el área de influencia respectiva permita el establecimiento de una sociedad virtualmente completa en el ámbito local o que dicha riqueza no alcance tal nivel. Sólo podría decirse que un núcleo de población tiene capacidad de autonomía cuando la riqueza antes aludida sea de tal volumen que permita la detracción, con arreglo a las leyes, de exacciones bastantes para satisfacer los gastos inherentes a los servicios de carácter local que, como mínimo, exijan las mismas leyes.

No es posible en este momento hacer un cálculo exacto de la riqueza que puede producirse en las áreas de influencia de los nuevos pueblos, puesto que éstas no llegarán a rendir el máximo de producción hasta que la transformación de las tierras en virtud de la obra colonizadora esté terminada, lo que es empresa de varios años. Sin embargo, puede afirmarse que en un período de cinco años el valor de las producciones agrícolas obtenidas en los regadíos, por regla general, y con las oscilaciones que indudablemente han de originarse en razón de múltiples circunstancias, puede llegar a cuadruplicar al de las producciones en secano.

También podría servir de base e índice de viabilidad de cada uno de los nuevos núcleos de población para gozar de autonomía, el número de sus habitantes, ya que este número, en el caso que nos ocupa, está técnicamente determinado en función de la tierra de que se dispone. Precisamente la política de creación de municipios estuvo mucho tiempo basada, aunque no con acierto total, en el número de habitantes de los mismos. Desde este punto de vista, puede anticipadamente aseverarse sin temor a error que si no varían por causas imprevistas las circunstancias, no podrán ser autónomos algunos de los nuevos pueblos.

d) El aspecto jurídico administrativo, o sea lo referente al régimen local del nuevo pueblo, es de especial importancia.

En primer lugar, conviene advertir que, contra lo que puede pensarse, no siempre el área de influencia de un nuevo pueblo radica íntegramente dentro de un sólo término municipal. Es lo cier-

to que las áreas de influencia de algunos pueblos se extienden por varios términos municipales, de modo que la población habitante en cada uno de aquéllos, que tiene en sí misma los caracteres evidentes de unidad, aunque de momento no sea más que por razón de la ubicación de su morada, no depende administrativamente de manera exclusiva de una sola entidad local preestablecida y que si hubiera de seguir dependiendo de cada una de las entidades locales a cuya jurisdicción pertenezca el área de influencia, se vería quebrantada aquella unidad. Se puede dar la anomalía de que colonos adjudicatarios de parcelas radicantes en un término municipal tengan sus viviendas en un pueblo correspondiente a distinto Ayuntamiento, y que el mismo lote adjudicado, que en su día constituirá un patrimonio familiar, se componga de elementos radicantes en distintos términos municipales. Por este motivo, parece lógico que aunque el nuevo pueblo no deba ser base de una nueva entidad local, ni siquiera de una Entidad local menor, sí deba rectificarse la demarcación de los términos municipales en que se dé el supuesto a que acabamos de referirnos.

Por otra parte, debe ponerse de relieve que los servicios propios del nuevo pueblo son proyectados con arreglo a las reglas más depuradas técnicamente, y su establecimiento, así como la construcción de los edificios necesarios y la ejecución de las obras para los mismos, y en las tierras objeto de la transformación, son ampliamente subvencionadas por el Estado cuando no son totalmente construídos por y a costa del mismo. En virtud de la obra colonizadora, se produce así un aumento considerable de riqueza, al que contribuyen el Estado y los colonos mismos, interesando sobremanera, para el debido éxito de la colonización en curso, que ésta experimente el desenvolvimiento normal calculado en los proyectos, sin que sufra merma como consecuencia de improcedentes extracciones de capitales. De tales pueden calificarse las que hicieran órganos de otras esferas de la Administración, sobre todo cuando no participen en ninguna forma en la creación de aquella riqueza. Sería contradictorio que el Estado hiciera costosas inversiones a fondo perdido o concediera subvenciones, por considerar que sin ellas la colonización no puede tener un resultado económico favorable durante los primeros años, y que al mismo tiempo consintiera que de los productos que se obtengan en virtud de los trabajos realizados mediante sus aportaciones, se detraigan cantidades que vayan a nutrir fondos que han de ser invertidos por

entidades ajenas a los organismos y personas que cooperan en la tarea colonizadora.

Esta detracción, que debe evitarse, no ocurrirá excepcionalmente si se aplica la vigente legislación de Régimen Local, en cuanto que los Ayuntamientos están autorizados para imponer exacciones municipales y pueden hacerlas efectivas incluso en los nuevos pueblos, pero no tienen obligación de invertir el importe de las que obtengan en los nuevos núcleos de población que las satisfagan, sino que su montante ha de ingresar en las arcas municipales para ser destinado a las necesidades que el Ayuntamiento considere oportuno en el ámbito del municipio. Ya ha ocurrido, y sigue ocurriendo, que los municipios recaudan exacciones en los nuevos pueblos, pudiendo citarse a título de ejemplo que, en números redondos, un Ayuntamiento viene recaudando de uno solo de los los nuevos pueblos 70.000 pesetas anuales, cantidad que se elevará a 170.000 si se llega a exigir todos los previstos en el presupuesto municipal correspondiente. Como consecuencia, si no se modifica esta situación, los Ayuntamiento constituidos vendrán a participar de una riqueza a cuya creación no han cooperado y se beneficiarán de ella sin adecuada contraprestación porque no atienden en forma debida a los servicios de los nuevos pueblos.

VI. DERECHO MUNICIPAL VIGENTE

La Ley de Régimen Local (L. R. L.) aprobada por Decreto de 16 de diciembre de 1950, parte de la existencia actual de municipios que integran el Estado español. Pero, como es natural, prevé alteraciones en el ser de los municipios, alteraciones que han de afectar a la división del territorio nacional que se ha practicado entre ellos, ya que no hay ninguna parte de aquél que esté exento de la jurisdicción municipal. Concretamente, y por lo que a nosotros interesa, prevé la creación de nuevos municipios, la constitución de nuevas entidades locales menores y la segregación de parte de un municipio para agregarla a otro limítrofe. En resumen, estas operaciones significan la modificación de uno o varios términos municipales, ya como consecuencia de la segregación de una parte de ellos para constituir municipios independientes o para agregarlos a otros, ya como consecuencia del establecimiento de

límites jurisdiccionales de una entidad local menor (artículos 12, 18 y 25, L. R. L.).

En cuanto a la creación de nuevos municipios, la Ley establece una regla general y algunas reglas particulares, de las que sólo expondremos las que afectan al tema objeto de nuestro estudio.

La regla general la establece el artículo 15, al decir que “para crear nuevos municipios será necesario que cuenten con población, territorio y riqueza imponible bastante para sostener los servicios municipales obligatorios, utilizando los recursos que las leyes autorizan”.

Las reglas particulares interesantes son dos: una relativa a la colonización en general y a la creación de regadíos, y otra referente a un caso especial de colonización, que es la motivada por traslado de poblaciones como consecuencia de obras públicas.

Por motivos permanentes de interés público relacionados con la colonización interior o la creación de regadíos —dice el artículo 16 de la L. R. L.—, podrá crearse un nuevo municipio segregando su término de los colindantes, “siempre que por la importancia de su actividad productora se estime que ha alcanzado o podrá alcanzar en breve tiempo las condiciones de capacidad señaladas en el artículo 15”.

Por otra parte, “las fincas adquiridas por el Instituto Nacional de Colonización para acoger poblaciones trasladadas como consecuencia de la ejecución de obras públicas, constituirán, desde el momento mismo de su adquisición, el nuevo término municipal”, ordena el artículo 17, en su párrafo 1.º

De modo que cuando no concurren las circunstancias previstas en los artículos 15, 16 y 17 —y, en el caso del artículo 17, a veces aunque concurren, como resulta del Reglamento de Población y Demarcación, y no es ocasión de detallar— no puede crearse un nuevo municipio, pero podrá crearse una nueva entidad local menor si se dan los requisitos que determina el artículo 23, según el cual “los caseríos o poblados que bajo la denominación de parroquias, lugares, aldeas, anteiglesias, barrios y otros semejantes, forman núcleos separados de edificaciones, familias y bienes, con características peculiares dentro de un municipio, podrán constituir entidades locales diferenciadas ... cuando, por tratarse de núcleos urbanos de nueva creación, se considere necesario dotarlos de administración propia ... y, en general, en cualquier caso en que lo soliciten, con los requisitos que establece el artículo siguiente”.

Analizando el artículo 15 de la L. R. L., se observa que es necesario para crear nuevos municipios: 1.º, una población; 2.º, un territorio, y 3.º, una riqueza imponible bastante para sostener los servicios municipales obligatorios. De estos tres requisitos, sólo plantea problemas el tercero, puesto que la población es presupuesto básico de que se parte para la creación de los nuevos pueblos por el Instituto Nacional de Colonización y no se exige un mínimo de habitantes para crear el municipio, y el territorio habría de ser objeto de segregación en la proporción procedente.

Los servicios municipales obligatorios, cuando se trata de núcleos urbanos, no superiores a 5.000 habitantes, como por el momento lo son todos los que actualmente nos ocupan, son los siguientes: guardería rural; surtido de agua potable en fuentes públicas, abrevaderos y lavaderos; alumbrado público; pavimentación de vías públicas; cementerios; limpieza viaria; distribución o tratamiento sanitario de basuras y residuos; desinfección y desinsectación; botiquín de urgencia; asistencia médico-farmacéutica a familias desvalidas; inspección sanitaria de alimentos y bebidas, y fomento de la vivienda higiénica (artículo 102, L. R. L.).

En tanto no se produzca alguna de las alteraciones antes indicadas, es evidente que goza de plena vigencia la actual demarcación territorial de las entidades locales, y, por consiguiente, los Ayuntamientos actualmente existentes son las corporaciones a que corresponde el gobierno y administración de los intereses públicos peculiares de su respectivo territorio, debiendo cumplir fines de orden económico y administrativo, representar la integridad de la vida local y desempeñar las funciones cooperadoras en los servicios del Estado (artículo 5.º, L. R. L.).

Lógica consecuencia de lo que antecede es que tales Ayuntamientos puedan organizar su hacienda municipal y establecer exacciones de conformidad con las prescripciones de la L. R. L. sin hacer excepción alguna con respecto a los nuevos pueblos creados por el Instituto Nacional de Colonización. De esta facultad legal, como ya hemos indicado, han hecho y siguen haciendo uso diversos Ayuntamientos.

Sin embargo, los mismos municipios no desempeñan en los nuevos pueblos los servicios municipales ni siquiera los obligatorios, pues los que en éstos están establecidos y en funcionamiento, los viene sosteniendo el Instituto Nacional de Colonización, el cual viene cuidándose de su administración. Ello irroga un recar-

go de trabajos y gastos a este Organismo que no es propio que continúen gravitando sobre él ya que exceden de su misión colonizadora estricta.

Podría resolverse esta situación haciendo entrega de los servicios y de sus instalaciones al municipio a cuyo término pertenezcan. Sin embargo, no parece que sea ésta la solución más conveniente, ya que tal entrega constituiría un argumento más para el mantenimiento de la demarcación territorial actual, aunque pueda resultar inadecuada después de la colonización, y aplazando por otra parte el problema, plantería, en momento no lejano, cuestiones más difíciles de resolver que la actualmente en examen. Efectivamente, si después de realizar la transformación hubiera de procederse a la creación de municipios o entidades locales menores en los nuevos pueblos ya desarrollados, entre éstos y aquellos de cuyos términos hubieran de ser segregados, surgirían enconadas discrepancias sobre la división que, con arreglo al artículo 19 de la L. R. L., ha de hacerse de los bienes, derechos y acciones, deudas y cargas. Efectivamente, esa división ha de practicarse en función del número de habitantes y de la riqueza imponible segregada, y lo probable es que el nuevo pueblo crezca rápidamente en unos y otra, pues este crecimiento es la resultante que se busca precisamente con la transformación. Así, la distribución a realizar será muy diversa, según el momento que se elija para la segregación. No hay que esforzarse en demostrar, dada la situación actual de las haciendas municipales, que en muchos casos habría menos bienes a distribuir que deudas, y en esta hipótesis el retraso en la decisión perjudicaría indebidamente al pueblo de colonos. No queremos pensar, por otra parte, en que el municipio que haya de sufrir la amputación de una porción de su término deliberadamente concierte empréstitos para hacer obras de mejoras de su casco urbano y pretenda que el nuevo pueblo pague una parte de ellos sin participar en sus beneficios. Pongamos, por ejemplo, el caso de un Ayuntamiento que obtenga un préstamo para el alcantarillado o el abastecimiento de aguas de su propio casco de población y luego pretenda que parte de esa deuda la asuma el pueblo que quiera independizarse. Algo análogo puede decirse respecto de la separación patrimonial en caso de constitución de una entidad local menor a que se refiere el artículo 25 de la L. R. L.

VII. EN PRO DE UN REGIMEN TRANSITORIO

Ante la situación creada, la primera consideración que se ofrece es la de la urgente necesidad de impedir que surjan obstáculos que retrasen el desenvolvimiento de la labor colonizadora conforme a los planes establecidos, sobre todo aquellos obstáculos que puedan derivar de la actuación de organismos oficiales, aunque sea llevada a cabo dentro de los límites marcados en las leyes; de suerte que parece conveniente que todo el régimen administrativo nacional, y en particular el régimen local, venga a proteger el desarrollo de la vida social y económica de los nuevos pueblos, al mismo tiempo que garantice el buen resultado de las grandes inversiones dinerarias que el Estado ha efectuado en éstos.

El problema, pues, que está planteado, no deriva de colisión alguna entre los intereses del Estado y los de las esferas inferiores de la Administración. No hay que dilucidar problema alguno de centralización o descentralización de servicios, ni de grado de competencia o autonomía municipal. Tampoco pretendemos el establecimiento con carácter permanente de un régimen privilegiado con relación al régimen local común. Se trata exclusivamente de que se reconozca la existencia de un fenómeno nuevo cual es el surgimiento de una nueva entidad de población bajo un régimen económico, jurídico y social distinto del de cualquier comunidad municipal ya establecida, y de dotar a las incipientes comunidades de los elementos de gobierno y administración de los intereses comunes que les sean adecuados, hasta que por evolución natural las comunidades recién nacidas adquieran el grado de desarrollo psicológico, económico y social necesario para vivir encuadradas en el régimen local común.

El régimen transitorio que se propugna no ha de prejuzgar la forma en que este encuadramiento o integración en el régimen común haya de tener lugar. Algunos de los nuevos pueblos podrán ser erigidos en nuevos municipios; otros deberán aspirar sólo a constituirse en entidades locales menores, y otros, en fin, no deberán salir de la esfera de simples barrios de los municipios preexistentes. En otros casos la alteración de la demarcación actual consistirá únicamente en la segregación de parte de un término para agregarlo a otro colindante, para que la comunidad constituida en el nuevo pueblo no pierda su unidad.

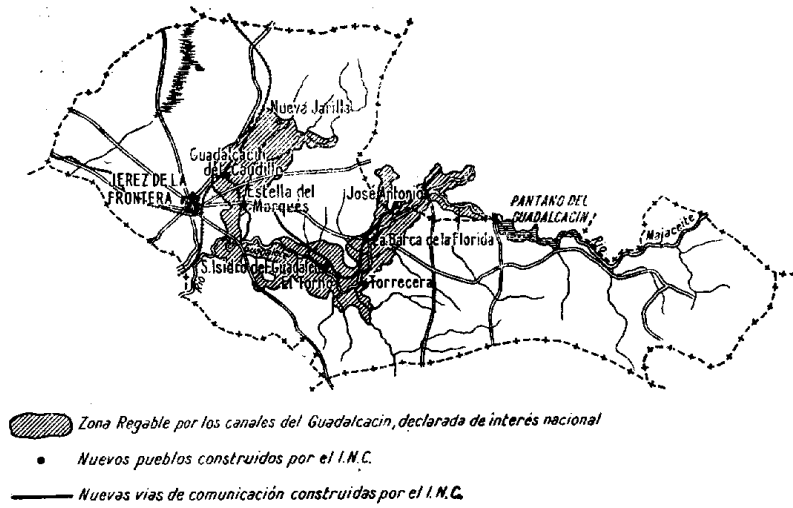
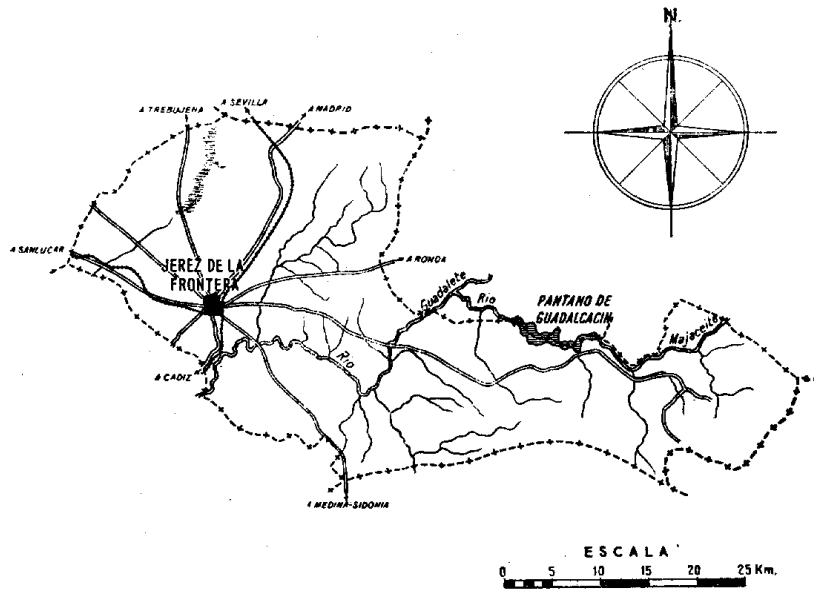
Si se examina el ámbito de la competencia municipal, se obser-

va que el Ayuntamiento en cuyo término municipal se asienta el nuevo pueblo, no puede desempeñar de una manera directa algunas de las funciones propias de una entidad local respecto de éste, por la sencilla razón de que, esencial y naturalmente, constituyen entes locales distintos, aunque no sean, y tal vez no lleguen nunca a ser, jurídicamente una pluralidad de entidades locales. Es decir, que los servicios establecidos por la entidad local preexistente no pueden, en general, servir directamente a las necesidades del nuevo pueblo y, por tanto, para que éste esté debidamente atendido deberán crearse nuevos servicios, es decir, duplicarse las instalaciones. Piénsese en los servicios de abastecimiento de aguas, alumbrado, pavimentación, etc.

Si se hubiera de seguir a la letra la declaración formulada en el párrafo 1.º del artículo 1.º de la L. R. L., según el cual el Estado se halla integrado por "Entidades naturales que constituyen los Municipios", ineludible consecuencia de lo antes dicho sería que se creara en cada uno de los nuevos pueblos un nuevo municipio, ya que aquella disposición viene a presuponer que la asociación que genera la convivencia entre los habitantes de cada localidad puede y debe satisfacer las necesidades de la comunidad en el ámbito local y debe gobernarse a sí misma, y que sólo excepcionalmente, es decir, cuando carezca tal asociación de capacidad para el autogobierno y para satisfacer sus propias necesidades elementales, debe constituir una entidad local subordinada a la que normalmente habría de constituir el primer grado de entre los de carácter territorial, que es el municipio. Estas entidades subordinadas serían las entidades locales menores a las que el párrafo 3.º del artículo 1.º citado se limita a reconocer.

Sin embargo, no hay duda de que al determinar la misma L. R. L. las obligaciones municipales mínimas y restringir la posibilidad de crear nuevos municipios, matiza aquella afirmación del carácter natural de estas corporaciones y de esta suerte no se opone a la organización racional de las entidades locales.

La tendencia general, por no decir mundial, en orden al régimen local, es contraria a la conservación, y más todavía a la creación, de municipios infradotados, que muchas veces tienen que ser objeto de agrupación o se ven forzados a constituir entre sí mancomunidades para obras y servicios que exceden de su respectiva capacidad singular. Modernamente se viene acentuando la tendencia a constituir municipios fuertes, y cuando un núcleo de población



Término municipal de Jerez de la Frontera antes y después de la actuación del Instituto Nacional de Colonización.

resulta para ello insuficiente, se constituyen municipios compuestos o, lo que es lo mismo, integrados por varios núcleos de población, que por razón de su mutua proximidad y otras circunstancias, forman un solo municipio con capitalidad en uno de ellos, mientras que los demás quedan reducidos a la categoría de entidades inframunicipales o siguen permaneciendo en esta categoría si nunca hubieran llegado a ser municipios. Tal vez ésta pueda ser la solución a que haya de llegarse a la larga respecto de algunos de los nuevos pueblos. Véase el ejemplo de los creados en la Zona de Guadalcacín, enclavados en el actual término municipal de Jerez de la Frontera. Esta ciudad tiene bajo su jurisdicción un término de 140.000 hectáreas y los nuevos pueblos constituyen dos grupos claramente definidos. Uno de estos grupos está compuesto por los pueblos de San Isidro de Guadalete, El Torno, La Barca de la Florida, José Antonio y Torrecera, que abarcan en conjunto en sus áreas de influencia 8.000 hectáreas. Los habitantes de este grupo de nuevos pueblos son aproximadamente 5.000, siendo de interés señalar que uno de ellos, la Barca de la Florida, tenía 500 en el año 1943 y espontáneamente ha crecido de tal modo que hoy día ha alcanzado los 2.000 habitantes.

Cada día tiene un carácter racional más evidente la división administrativa del territorio nacional, si bien la prudencia política aconseja atender para su modificación a factores históricos. Pero estos factores históricos no pueden merecer absoluto respeto cuando más que la auténtica historia es la inercia la que ha venido a anquilosar las situaciones. Si una división territorial fué adecuada en las circunstancias en que se creó, pero éstas han variado de modo irreversible, aquella demarcación debe ser modificada. Por esto, los grandes términos municipales comprensivos de tierras dedicadas a la agricultura extensiva y al pastoreo, han perdido su razón de ser con la transformación agraria y deben ser fragmentados para acoger en las debidas condiciones de viabilidad administrativa a los nuevos contingentes de población, que espontáneamente se asocian en los nuevos núcleos locales para su mutuo auxilio.

En el supuesto de que hablamos, ninguna ventaja puede ocurrir al bien común nacional el sometimiento de estos nuevos pueblos con capacidad de autonomía a las entidades locales preexistentes. Ninguna ventaja puede tener esa sumisión para el bien de la comunidad local naciente, y escaso puede ser el beneficio

que de la misma sumisión se derivaría para el municipio actualmente existente si éste tiene el propósito de hacerse partícipe de las cargas del nuevo pueblo en equitativa proporción.

Para alcanzar esta meta de creación de nuevos municipios, simples o compuestos, o de nuevas entidades locales menores, si esto fuera lo procedente, habrán de seguirse los trámites establecidos en la L. R. L. y en el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades locales de 17 de mayo de 1952. Dichos trámites son dilatorios, por una parte porque son numerosos, y por otra porque requieren el previo conocimiento de la vitalidad del nuevo núcleo de población para optar por la solución más acertada. Entre tanto, a la urgencia de eliminar interferencias que puedan ser una rémora para el desarrollo económico y social de los nuevos pueblos, se une la de la conveniencia de que los habitantes de éstos contribuyan justamente a la prestación de los servicios públicos de orden local de que se benefician, dejando de gravar éstos sobre los presupuestos del Instituto Nacional de Colonización. Es decir, que si los habitantes de estos nuevos pueblos no deben ser perturbados con la exigencia de exacciones que, aunque legales, resulten inconvenientes porque vayan a engrosar caudales con destino distinto del pueblo de donde se extraen, tampoco deben dichos habitantes estar exentos de contribuir con lo que, empleando la terminología del Derecho municipal, deben constituir derechos y tasas por prestación de servicios.

Naturalmente que si el régimen transitorio que estimamos procedente debe tratar de proteger los intereses de las nuevas comunidades, sin prejuzgar el régimen definitivo de las mismas, no ha de modificar la situación actual del municipio preexistente ni en cuanto a la demarcación territorial propiamente dicha ni en cuanto a los intereses del Ayuntamiento tal y como estuvieran concretados en el momento de iniciarse la labor colonizadora. Creemos que se debe procurar no lesionar en modo alguno el contenido efectivo de los derechos ejercitados por los Ayuntamientos existentes, lo cual es perfectamente compatible con que se impida el lucro indebido de estos Ayuntamientos. La solución podría ser reconocer a los actuales Ayuntamientos el derecho a seguir percibiendo en las comarcas transformadas los recursos que vinieran haciendo realmente efectivos antes de iniciarse la labor colonizadora, con la obligación correlativa de seguir prestando los servicios que hasta entonces tuvieran establecidos en cuanto fueran compati-

bles con la obra de transformación que la colonización significa. De esta suerte, no se restan medios de vida a los municipios actuales, que, por tanto, no podrán sentirse agraviados por el nuevo sistema implantado. Este sistema podría consistir en establecer en cada uno de los nuevos pueblos un organismo administrativo con facultades análogas a las de los municipios, pero sometido en cierta medida al Instituto Nacional de Colonización en tanto éste ejercitara sus funciones privativas cerca de los colonos y con respecto a las tierras del área de influencia, y con la natural subordinación que, especialmente en el orden político, habrían de tener respecto de los Gobernadores civiles y del Ministerio de la Gobernación.

Finalmente, un aspecto de vital interés queda por examinar. Es el educativo. Ya apuntamos al principio que el hombre es el sujeto real de la colonización. La creación de riqueza es un empeño que por sí sólo no llega a satisfacer a una sociedad ni a un Estado que no base su política en el materialismo. Precisamente, S. E. el Jefe del Estado español, en el discurso pronunciado en junio de 1953 en uno de los nuevos pueblos construidos por el Instituto Nacional de Colonización, en Ontinar del Salz, proclamó: "Queríamos hacer al hombre libre, y para conseguirlo teníamos que redimirle económicamente. Y solamente por este camino de la libertad económica se puede llegar al camino de la verdadera democracia, no de la democracia inorgánica y anárquica..., sino la organizada con Ayuntamientos y Sindicatos, con las organizaciones naturales que marchen en una sola dirección y con un empuje irresistible" (4).

Por esta causa, debe formar parte de la función colonizadora la educación popular, comprensiva no sólo de la formación cultural, sino también de la formación moral, y en particular del desarrollo de las virtudes cívicas o sociales basadas en una sólida preparación religiosa, porque sólo en la esencia del cristianismo puede encontrarse el verdadero sentido de solidaridad humana.

Por ello, no puede una institución colonizadora ser un frío mecanismo técnico, sino que ha de ser una organización cuya perfección técnica vaya asociada a la rigurosidad administrativa, pero ambas alentadas por una cálida percepción de los anhelos del campesinado. De este modo vendrá a llenar cumplidamente, como lo hace nuestro Instituto Nacional de Colonización, aquella primor-

(4) V. *Boletín de Información del Ministerio de Agricultura*, núm. 42, de 1953.

dial demanda del agro español a la que se refería el Excelentísimo Sr. Ministro de Agricultura, D. RAFAEL CAVESTANY, al decir en su discurso ante las Cortes Españolas el 18 de julio de 1951: "Lo que el campo necesita es una concepción que se eleve por encima de todos los intereses; y hacen falta hombres dispuestos a realizar esa concepción con un sentido apostólico, misional y caballeresco".

La cordial auscultación de los problemas del campo nacional servida por una inteligente y documentada contemplación de las circunstancias concomitantes, pueden producir, y de hecho ha producido, una apasionada voluntad de perfeccionar el ámbito rural, lo que no puede conseguirse más que perfeccionando al hombre total. A este hombre puede concebirse en el aspecto de agricultor, y más concretamente de colono, pero también en el aspecto de hombre político o social. Y la primera relación que con sus semejantes establece el hombre, aparte de la familia, es la de vecindad. De esta suerte, la educación de los habitantes de los nuevos pueblos, principalmente de los colonos e hijos de éstos, no puede olvidar la formación cultural y moral imprescindible para la administración de los intereses públicos en la esfera local, que es la de que ahora se trata. Por ello, es conveniente que la nueva sociedad que ha de cuajarse en los nuevos pueblos sea preparada para regir los destinos que colectivamente le atañen en su localidad o para participar en el regimiento del municipio del que deban ser partes integrantes, y a esta tarea no puede ser extraño el Instituto Nacional de Colonización.

Ya hace diez años que el actual Director Adjunto de Planes de dicho Instituto, Sr. MARTÍNEZ BORQUE, manifestó de un modo explícito que entre las finalidades de la labor sociológica y moral de aquel Organismo está la de preparar a las nuevas poblaciones para las funciones municipales (5) y esta finalidad no se conseguiría fácilmente si las nuevas comunidades nacieran sometidas a una administración heterónoma en la que, por desconocida, se carece de confianza. Mas como los nuevos pobladores de las zonas colonizadas experimentan en sí mismos y en los miembros de su familia la gran satisfacción que produce el rápido progreso de sus economías domésticas y de los valores espirituales, y a esta experiencia asocian el mérito de su propio trabajo, pero

(5) V. *El hombre y la Colonización*. Madrid, 1945, pág. 10.

también el sacrificio y la generosidad de la colectividad nacional que redundan en primer término en su propio y particular beneficio, se produce en los nuevos pueblos un ambiente que puede ser aprovechado para conformar la conducta social de los campesinos, educándolos para las tareas del escalón más inmediato de la vida individual y familiar, que es el municipal, y nada más adecuado a este respecto que aprovechar la favorable posición de un organismo que ante todos, y especialmente ante las familias por él instaladas, aparece como singularmente benemérito.
