

LA TRANSFORMACION DEL MEDIO RURAL A TRAVES DE LA PUESTA EN REGADIO Y DE LA COLONIZACION

Por
ALEJO LEAL GARCIA
Doctor en Derecho

S U M A R I O :

I. ALCANCE DEL TEMA.—II. LA TRANSFORMACIÓN DEL MEDIO RURAL A TRAVÉS DE LA PUESTA EN REGADÍO: 1. Aspectos de la transformación en regadío. 2. La puesta en regadío como fenómeno. 3. La política de riegos. 4. La revalorización del territorio mediante la transformación del secano en regadío. 5. Influencia de esta transformación sobre el Régimen Local.—III. LA COLONIZACIÓN: 1. Concepto de la colonización. 2. Clasificación de las colonizaciones. 3. Planeamiento de la convivencia en las comarcas colonizadas. 4. La ordenación del territorio objeto de colonización. 5. Planeamiento de cada núcleo de población. 6. El Régimen Local de los nuevos pueblos.

I. ALCANCE DEL TEMA

EN el interesante ciclo de conferencias que vienen desarrollándose sobre las "Comunidades rurales y el desarrollo económico", se me ha encomendado una sobre la "Transformación del medio rural a través de la puesta en regadío y de la colonización". El tema se refiere a dos de los medios utilizados para el desarrollo económico, y también para el desarrollo social, de las comunidades rurales. Mas, como subtítulo de la conferencia, breve explicación de su contenido, me fué indicado éste: La revalorización del territorio y la creación de nuevas entidades de población.

Por tanto, hemos de tratar de dos actividades que son de diversa naturaleza: la transformación en regadío, por una parte, y

la colonización, por otra. Y habremos de examinar, además, importantes consecuencias de estas actividades en el medio rural, dos de las cuales son la revalorización del territorio y la creación de nuevas entidades de población. Y como quiera que las actividades indicadas pueden realizarse por distintos sujetos, haremos referencia a éstos, aunque limitándonos a los agentes directos de los trabajos de transformación, quedando al margen los meros participantes en los mismos, a algunos de los cuales, como las Hermandades Sindicales, la juventud y las mismas comunidades rurales, se refieren otras conferencias. Dado que el tema a desarrollar va enmarcado por otros de carácter general, como son el papel de la agricultura en la distribución del espacio rural y la transformación sociológica del medio rural como consecuencia del desarrollo, damos por sabido lo que a estas materias se refieren. Y como hay otros temas de carácter específico que afectan a algunos aspectos del que tengo que explicar —los referentes a las posibilidades urbanísticas del medio rural y el equipo administrativo y social de las comunidades rurales, que, indudablemente, pueden ser consideradas como parte de un todo en el que entre la creación en las nuevas entidades de población—, procuraré prescindir de toda referencia a esos puntos.

Ante todo, he de poner de relieve que el temario, con acierto, destaca como elemento fundamental a las comunidades rurales. El hombre es el sujeto de la vida económica, y la sociabilidad natural del hombre se manifiesta primero en la familia y luego en las relaciones de vecindad, considerando a éstas como causa y efecto según el punto de vista desde el que sean consideradas, de la constitución de una auténtica comunidad entre los convecinos y no de una simple sociedad local. Por tanto, la comunidad humana establecida en el medio rural ha de ser el elemento primordial a tener en cuenta.

Pero hay que tener muy presente que, al decir de un calificado dirigente de la Fédération Nationale des Syndicats Exploitants Agricoles de Francia, M. GENIN, la noción de medio rural parece responder hoy, más bien que a una definición exclusivamente demográfica, a dos series de criterios: criterios sociales, profesionales y económicos, en que la agricultura no ocupa ya el único lugar, ni tal vez el primero, y criterios de ocupación del espacio diferentes de los que caracterizaron la concentración urbana durante la primera fase de la revolución industrial. "Se trata, pues, de delimitar

el hecho rural más bien a partir del habitat que a partir de la actividad" (1).

Esas comunidades, y el espacio mismo en que residen, han de estar dotados de una organización, en primer lugar, material, dentro de la que desempeñan un papel decisivo los núcleos de población, en cuanto que son realidades físicas y sociales, y, en segundo lugar, jurídico-administrativa, dentro de la que han de ser constituidas las personas jurídicas que den forma a la población establecida en un territorio determinado y le confieren personalidad para el mantenimiento de relaciones sociales y jurídicas en el seno de la respectiva comunidad y con las demás entidades de la misma esfera de la Administración o de otras esferas de distinto ámbito territorial. La actividad organizadora, en este aspecto, puede surgir como consecuencia de cualquiera de las transformaciones en regadío, pero constituye una función propia, especialmente reglamentada, de los organismos estatales de colonización. Mas toda la transformación del medio rural mediante la puesta en regadío lleva directamente, en un aspecto económico, a la revalorización del territorio, la cual es la condición que permite la ampliación, el perfeccionamiento y la reorganización de la sociedad rural.

En vista de lo expuesto, para seguir un orden lógico en esta disertación, trataremos primero de la transformación del medio a través de la puesta en regadío; luego, de la transformación del medio a través de la colonización, y, finalmente, de la creación de nuevos núcleos de población y de su ordenación jurídica.

II. LA TRANSFORMACION DEL MEDIO RURAL A TRAVES DE LA PUESTA EN REGADIO

1. DIVERSOS ASPECTOS DE LA PUESTA EN REGADÍO.

La puesta en regadío es una operación compleja y de múltiples facetas que conviene analizar, pues si siempre consiste en transformar terrenos de secano en terrenos de cultivo de regadío, las características de su realización y sus efectos son muy diversos según los casos. Hay que contemplar la transformación en cuanto fenómeno y, además, sus consecuencias.

(1) GENIN (M.): «Aménagement de l'espace rural». Colloque international organisé par le C.E.N.E.C.A., Paris, 1966. Rapport Général. Número especial de «Cahiers du C.E.N.E.C.A.», página 53.

Por lo que se refiere a lo primero, al fenómeno que se opera, han de ser considerados el objeto de la transformación, los derechos sobre los objetos que son transformados y los agentes de la transformación; y por lo que atañe al segundo aspecto, los efectos económicos, sociales y administrativos de la transformación realizada.

2. LA TRANSFORMACIÓN EN CUANTO A FENÓMENO.

La transformación de terrenos de secano en regadío implica la realización de obras de infraestructura, como las viarias, las de captación y distribución de aguas y otras de ingeniería rural. Estas obras han de conducir a un cambio de la estructura económica del territorio transformado y llevar consigo una transformación social.

El terreno objeto de la transformación puede estar inculto o ya cultivado, y el hecho de que concurra una u otra circunstancia afectará al coeficiente de revalorización de las superficies y al del aumento de la producción y de la población instalada en aquéllas. Pero más importante que esta distinción es clasificar las transformaciones según la extensión de las superficies continuas transformadas, pues los medios y los efectos en unos y otros supuestos son diferentes. Sólo es preciso que esta clasificación separe los pequeños regadíos de las conversiones de grandes superficies. Aquéllos pueden obtenerse con medios al alcance de los individuos, que generalmente son los propietarios de los terrenos, a quienes la Administración pública puede auxiliar mediante préstamos u otros auxilios (2), así como puede otorgarles concesiones de aprovechamientos de aguas públicas, las que no siempre serán necesarias, pues puede bastar la utilización de aguas privadas. Este tipo de transformaciones, aunque en conjunto tiene mucha importancia para la nación, generalmente no repercuten de forma directa y notable sobre las comunidades rurales.

Otra cosa ocurre con las transformaciones en regadío de grandes superficies, las cuales requieren un esfuerzo superior al de individuos aislados o agrupados privadamente y que por esta razón requieren la actuación del Estado. Esta actuación puede llevarse a cabo de diversas maneras, pero son dos las principales. Una de

(2) La Ley de 27 de abril de 1946 autoriza al Instituto Nacional de Colonización para conceder auxilios a propietarios de fincas rústicas individualmente o agrupados, así como a cooperativas u otras entidades, para la transformación en regadío.

ellas, primera en el tiempo, es la que pudiera llamarse genérica o simple puesta en regadío, y la otra es la colonización, de la que constituye una especie el grupo de las denominadas colonizaciones de alto interés nacional, que la base 1.^a de la Ley de 26 de diciembre de 1939 define diciendo que son "las que, transformando profundamente las condiciones económicas y sociales de grandes extensiones de terreno, exigen para su ejecución obras o trabajos complejos que, superando la capacidad privada, hacen necesario el apoyo técnico, financiero y jurídico del Estado". En este tipo de colonizaciones se incluyen las de grandes zonas regables.

3. POLÍTICA DE RIEGOS.

La simple puesta en regadío fué la finalidad de la política de riegos, comenzada, en la forma a que ahora aludimos, en el siglo pasado y que, con ciertas variantes, continuó hasta 1939, en que se inicia la política de colonización.

La política de riegos implicaba la construcción de grandes obras públicas por el Estado, el cual encomendaba la transformación de los terrenos regables a los respectivos propietarios, imponiéndoles ciertas obligaciones en cuanto al cultivo y en cuanto al reintegro parcial de las obras (3). Los efectos, en cuanto a las comunidades rurales, no eran objeto de planeamiento expreso, aunque estuvieran hasta cierto punto previstos. Estas transformaciones llevan consigo un efecto económico, cual es la revalorización del territorio en que se han operado; un efecto social primario, como es el aumento de la población establecida sobre éstos, y efectos sociales secundarios en cuanto a la estratificación social de las comunidades rurales constituidas y en cuanto a la organización administrativa local.

4. LA REVALORIZACIÓN DEL TERRITORIO MEDIANTE LA TRANSFORMACIÓN DE SECANO EN REGADÍO.

La revalorización del territorio deriva directa e inmediatamente de las inversiones realizadas en las obras de infraestructura, de las inversiones en la estructura de las nuevas explotaciones y de

(3) Véanse, principalmente, las Leyes de 7 de julio de 1911, sobre construcciones hidráulicas con destino al riego, y de 13 de abril de 1932, sobre puesta en riego.

las normas de cultivo. Esa revalorización puede ser considerada desde diversos puntos de vista, como el valor o el precio de las tierras, los índices de superficie sembrada, el rendimiento de las explotaciones y los índices de trabajo.

Respecto del valor de los terrenos, no pueden darse datos exactos, sino solamente algunos aproximados y afectados por toda clase de excepciones y variaciones. Pero para dar siquiera una idea, puede decirse que el valor de los terrenos después de transformados oscila entre el 300 y el 800 por 100 de su valor antes de la transformación y que corrientemente es del 500 por 100.

Ello puede servir de indicador, y no es necesario llegar al detalle de cuantificar el aumento de valor de los terrenos urbanizables o dedicados a fines no agrícolas como consecuencia del aumento de población, de producción y de riqueza.

Es interesante señalar que las normas y combinaciones de cultivos en los nuevos regadíos no cambian apreciablemente de modo inmediato, sino que tienden a continuar con sólo unas alternativas relativamente pequeñas durante un período considerable de tiempo. Sin embargo, el Informe Stanford expresa que se presentan ciertos cambios de estructura de las explotaciones a medida que aumenta la edad del pueblo establecido por el Instituto Nacional de Colonización.

El número de cabezas de ganado por explotación y la plantación de árboles aumentan a medida que se incrementa la experiencia de los colonos. Según datos del Ministerio de Agricultura, el porcentaje del valor total de la producción ganadera, en el valor total de la producción agraria, cuando el pueblo del Plan de Badajoz tiene una antigüedad de cuatro años es del 30,2, y si la antigüedad es de seis u ocho años asciende al 30,4 y 34,2, respectivamente. Por otra parte, ha existido una marcada tendencia en parte de los colonos a producir las cosechas básicas y con precios garantizados (4).

Pero aunque las normas de cultivo experimenten pequeños cambios, los rendimientos de las explotaciones han sido más altos en los aludidos pueblos más antiguos respecto de casi todos los productos agrícolas y ganaderos. Las explotaciones se comercializan más a medida que los agricultores ganan en experiencia, derivándose mayores salidas totales, mayor producción total y unos in-

(4) INFORME STANFORD sobre *El desarrollo agrario español*, de 1963, págs. 83 a 87.

gresos netos más altos, lo que es una base para el optimismo, pues indica que el agricultor llega a ser más adaptable a las diferentes oportunidades económicas y puede acomodar las técnicas a la nueva producción con más facilidad (5).

Traemos a colación estas apreciaciones con objeto de advertir que el grado de revalorización de los nuevos regadíos cambia con el tiempo, lo que tiene interés por ser la riqueza uno de los elementos para tener en cuenta en el desenvolvimiento de las comunidades locales.

Estos efectos se producen directamente en las zonas regadas, pero, indirectamente, la puesta en regadío de unas superficies produce o puede producir efectos sobre las superficies de secano que no son objeto de transformación. Es decir, que si el riego revaloriza los sectores regados, puede desvalorizar algunos de los que han de continuar de secano.

Ello ocurre porque la transformación en regadío se hace contemplando como finalidad u objetivo la demanda total de productos agrarios, comprendiendo los dedicados a satisfacer las necesidades del crecimiento de la población nacional, los necesarios para aumentar el nivel de vida de ésta y los destinados a la exportación. La transformación en regadío es uno de los medios que pueden utilizarse para satisfacer la necesidad total de productos agrarios, medio que se elige porque se estima que la superficie cultivable no puede ser aumentada sensiblemente y porque su productividad puede aumentar en cantidades sólo insuficientes mediante la simple mejora de los cultivos. Pero si es necesario aumentar la producción total, no será necesario aumentar la producción de cada uno de los productos agrícolas, sino que la demanda de algunos de éstos decrecerá, según todas las previsiones. Por tanto, el aumento de productividad conduciría a la presentación de excedentes de diversos productos, y para evitarlos y mantener el debido equilibrio entre la producción y las necesidades será necesario reducir la superficie dedicada a producirlos. Esa reducción habrá de hacerse en las tierras de secano, por su menor productividad (6), y estos secanos sobrantes habrían de ser objeto de otra utilización, probablemente de menos valor que la precedente.

(5) INFORME STANFORD, cit., pág. 87.

(6) Según el INFORME STANFORD, antes citado, los resultados finales que dependen de la dedicación de la tierra de regadío y de secano disponibles a los diferentes cultivos, son diferentes según los casos, pero utilizando los supuestos de altos rendimientos unitarios, y estando previsto para 1970 un aumento de 500.000 hectáreas de regadío, en tal año habría un exceso de 700.000 a 800.000 hectáreas de tierra de secano. (Págs. 50 a 58.)

Este fenómeno repercute en las comunidades locales asentadas sobre las tierras de secano excedentes y sobre las entidades locales constituidas por aquéllas, pero los problemas que plantea quedan fuera del ámbito de nuestro estudio.

Pasemos a los índices de superficie sembrada. Calculadas por regiones agrícolas las superficies sembradas dentro de las áreas susceptibles de ser transformadas en riego y la superficie realmente sembrada una vez transformada en regadío, PAZOS GIL formuló en 1957 un cuadro del que resulta que el índice general de siembra en secano es el 62,26 por 100, el índice general de siembra en regadío es de 128,75 por 100, resultando un índice bruto de aumento de superficie realmente sembrada del 206,8 por 100, y que el mayor incremento de superficie sembrada corresponde a las regiones de suelos más pobres y climas más extremados, o sea en aquellos en que el regadío revaloriza más la tierra. Pero lo realmente interesante —añade— no es el hecho de que se siembre más, sino la mayor producción por unidad de superficie existente o por unidad de superficie realmente sembrada, resultando del cálculo realizado un aumento de la producción bruta vendible del 506 por 100, o sea dos veces y media el índice del aumento de superficie realmente sembrada (7).

Por lo que se refiere a los índices de trabajo en secano y en regadío, como dice BALBONTIN (8), es bien sabido que la agricultura de regadío absorbe mucha más mano de obra que la de secano, aun en las mismas condiciones de alta mecanización y máximo rendimiento de los trabajadores. Hay casos, como el de ciertas zonas de Almería, donde se pasa, en terrenos desérticos, de un índice de trabajo nulo, a los 188 jornales por hectárea y año. El mismo autor hace un examen de los Proyectos de Planes Generales de Colonización formulados por el Instituto Nacional de Colonización para cada una de las zonas declaradas de alto interés nacional con arreglo a la Ley de 1949, y de él saca la conclusión

(7) PAZOS GIL (J. M.): *Perspectivas del regadío en España*. En la REVISTA DE ESTUDIOS AGRO-SOCIALES, núm. 19, abril-junio de 1957, págs. 35 y siguientes.

(8) BALBONTIN (Federico): «Coste y rentabilidad de la colonización en regadío», en la revista *Arbor*, Madrid, núms. 189-190, abril de 1962, págs. 225 y siguientes. En este trabajo se inserta un cuadro, del que resulta que el número de jornales por hectárea y año oscila en secano entre 9 (en zona de Valmuel) y 32 (en la zona del Guadalhorce), y en regadío entre 47 (zona de Bardenas) y 188 (zona de Níjar); y el aumento relativo de jornales o factor de multiplicación está comprendido entre el 3,8 (zona de Riaza) y el 7,9 (zona del Borbollón); es decir, que el número de jornales llega a ser hasta casi ocho veces superior en regadío que en secano. Es interesante consultar el trabajo de Pazos Gil antes citado, que dedica un capítulo a la ocupación de mano de obra en los nuevos regadíos (págs. 32 y siguientes).

de que el aumento absoluto de jornales que supone la transformación en regadío puede estimarse, por hectárea y año, en 50 para climas fríos, 80 para climas templados y 150 para climas cálidos, dando a estas calificaciones nada más que un valor relativo. Este crecimiento de empleo de la mano de obra —añade— puede expresarse proporcionalmente diciendo que el regadío representa un factor de multiplicación que vale de 3,8 a 7,8.

5. INFLUENCIA DE ESTA TRANSFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN LOCAL.

Las nuevas comunidades nacidas como consecuencia de la simple transformación en regadío han de organizarse conforme a las normas de la Ley de Régimen Local y sus reglamentos, que sólo en pocos puntos establecen para aquéllas excepciones a las normas generales; en tanto que la organización de las comunidades surgidas como consecuencia de la colonización se rige por normas especiales.

A ambos grupos se refieren los artículos 16 y 23 de la Ley de Régimen Local, texto refundido de 24 de junio de 1955. El 16 dice que "por motivos permanentes de interés público, relacionados con la colonización interior..., creación de regadíos... u otros análogos, 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 anterior", o sea el 15, que exige que cuente con población, territorio y riqueza imponible bastante para sostener los servicios obligatorios.

El artículo 23 establece que los caseríos o poblados que formen 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.

Los artículos 6, 10, 12, 13, 20 y siguientes del Reglamento de Población y Demarcación territorial, de 17 de mayo de 1952, trata de la segregación antes aludida y del procedimiento para la alteración de términos, y los artículos 41 a 52 del mismo cuerpo legal se refieren a las entidades locales menores. No es preciso entrar

en su estudio, puesto que son de aplicación general, y nos limitaremos a exponer el régimen especial aplicable a los pueblos de colonización.

III. LA COLONIZACION

1. CONCEPTO DE LA COLONIZACIÓN.

La palabra colonización se ha empleado y se emplea en diversas acepciones, por lo que es conveniente precisar cuál es la adoptada por nosotros. Existe una colonización exterior al país y otra interior, pero cuando en España y en la legislación agraria se habla de "colonización", se hace referencia a una modalidad de la colonización interior, que es la colonización que lleva a efecto la Administración del Estado por medio del Instituto Nacional de Colonización. En este sentido, la colonización puede definirse diciendo que es una actividad administrativa, de naturaleza técnica y jurídica, que transforma las características agronómicas y económicas de concretas extensiones de terreno y de la organización social establecida sobre ellas, creando unidades de producción agrícola racionales y atribuyéndolas en propiedad a determinados agricultores, con objeto de facilitar el cumplimiento de los fines individuales y familiares de éstos, dar estabilidad a la sociedad y aumentar la producción. Este concepto se deduce de las leyes vigentes sobre colonización, que no es el momento de citar (9).

Este tipo de colonización no excluye la posibilidad de colonizaciones privadas, a las cuales se alude en nuestra legislación fiscal. Así, la Ley del Impuesto General sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos jurídicos documentados, texto refundido de 6 de abril de 1967, en el número 17 del artículo 65, declara exentas de tal impuesto a las adquisiciones a título oneroso por cultivadores directos de parcelas o fincas rústicas en las que los propietarios hayan realizado mejoras importantes de cultivo para facilitar su parcelación en forma que permita el cultivo familiar, siempre que el vendedor lo acredite mediante una declaración del Instituto Nacional de Colonización. Este precepto reitera lo que dispuso ante-

(9) Una glosa de esta definición puede verse en nuestro trabajo «Algunos rasgos de las instituciones civiles en el Derecho de la Colonización», publicado en la *Revista de Derecho Agrario*, Zaragoza, núm. 2, págs. 68 y siguientes.

riormente la legislación del suprimido Impuesto sobre Derechos Reales.

Las normas antes citadas, de la Ley de Régimen Local y del Reglamento de Población, al hablar de colonización interior no define lo que por ésta entiende, en tanto que contienen otros preceptos que aluden concretamente al Instituto. De modo que, evidentemente, la transformación en regadío no resultante de la actividad del Instituto Nacional de Colonización, si puede ser motivo de la creación de una entidad municipal, es porque ha sido la causa de que haya aumentado y se haya fijado la población sobre el terreno regado, lo que significa su colonización espontánea.

Pero, de hecho, la colonización que únicamente ha tenido y tiene realidad e importancia en este siglo es la colonización estatal, en la que coinciden las actividades de diversos organismos de la Administración Central y de la Administración Institucional, sin perjuicio de ciertas colaboraciones, por diversos caminos, de entidades sindicales y locales.

Dicho se está que las entidades locales tienen a su cargo una misión de mera colaboración. LAMO DE ESPINOSA, como sabéis, Presidente del Instituto de Estudios Agro-Sociales, estudiando la participación de las entidades locales en la reforma de las estructuras agrarias (10), toma en consideración a los municipios bajo tres aspectos: como agentes planificadores, como promotores de reformas y como cooperadores en la reforma acordada por autoridades superiores. Y dice que la participación más importante de las entidades locales puede llevarse a cabo por la vía de la cooperación con las autoridades centrales; y entre los aspectos de esta cooperación cita dos que especialmente ahora interesan: soportar la transformación de sus bienes patrimoniales conforme a la Ley de 21 de abril de 1949 (11) y coadyuvar a la organización y desarrollo de los núcleos de población de nueva planta que se establecen en el respectivo término municipal, cualquiera que sea la

(10) LAMO DE ESPINOSA Y ENRIQUEZ DE NAVARRA (Emilio): «La Administración Local y la Política Agraria». Conferencia en el curso sobre Problemas políticos de la vida local, que tuvo lugar en Peñíscola en 1963. V. REVISTA DE ESTUDIOS AGRO-SOCIALES, núm. 44, julio-septiembre de 1963, págs. 17 y siguientes.

(11) La disposición final 8.ª de esta Ley establece que por disposiciones especiales se acomodarán a los preceptos de ésta los que rigen para la enajenación de las diferentes clases de bienes, sitos en zonas regables, de propiedad del Estado, Provincia, Municipio o Sindicatos. Los Decretos de aprobación de los Planes de cada zona contienen las disposiciones especiales aludidas. Así, por ejemplo, el de 27 de noviembre de 1953, sobre el Plan del Borbollón (Cáceres), desafecta del carácter comunal los bienes de esta naturaleza y autoriza la concesión a los municipios de la reserva de las tierras de su propiedad sitas hasta una distancia máxima de tres kilómetros del centro de población y aquellas en que estuvieran iniciadas obras para su transformación en regadío.

forma jurídica de que se les haya investido. Ello es consecuencia de que, como dice el mismo autor, en el mundo moderno la dependencia de lo local respecto de lo nacional se acentúa considerablemente; los medios necesarios para operar las transformaciones no pueden estar al alcance de los poderes locales, sino que han de estar en manos de poderes supramunicipales, y éstos serán los que tengan facultades para ordenar las transformaciones, para establecer los nuevos núcleos de población y para darles la organización conveniente (12).

La tendencia a no considerar a los entes locales como los más apropiados agentes colonizadores se ha manifestado en la Ley de 27 de julio de 1968, núm. 51, sobre régimen de tierras adquiridas por el Instituto Nacional de Colonización, ya que ha restringido las posibilidades de actuación que la legislación anterior reconocía a las entidades locales en esta materia, pues no autoriza la adjudicación de explotaciones a los municipios y determina que las tierras sobre las que se establezcan huertos para obreros se transfieran a las Entidades municipales en cuyo término estén sitios sólo cuando no pueda hacerse la transmisión a favor de las Hermandades Sindicales de Labradores y Ganaderos (13).

La actividad colonizadora propiamente dicha se centra y es el cometido propio del Instituto Nacional de Colonización, organismo autónomo de la Administración del Estado, adscrito al Ministerio de Agricultura, que fué creado por Decreto de 18 de octubre de 1939, luego modificado por otros, entre los que conviene citar el de 23 de junio de 1953, cuyo organismo ahora depende de la Dirección General de Colonización y Ordenación Rural.

Esta función colonizadora está regida principalmente por la Ley de bases para la colonización de Grandes Zonas, de 26 de diciembre de 1939, la Ley sobre Colonización y Distribución de la Propiedad de Zonas regables, de 21 de abril de 1949 —modificada en parte por otras y especialmente la de 14 de abril de 1962—; la Ley sobre Expropiación forzosa de fincas rústicas por causa de interés social, de 27 de abril de 1946; la de 27 de julio de 1968 sobre Régimen de las tierras adquiridas por el Instituto Nacional de Colo-

(12) LAMO DE ESPINOSA (E.): *Loc. cit.*, pág. 14.

(13) Véanse los Decretos de 5 de julio de 1944 y 12 de mayo de 1950, que autorizaban la adjudicación de tierras del Instituto a los Ayuntamientos para formar Patrimonios comunales o establecer huertos familiares. En estos puntos fué modificado por las Cortes el Proyecto de Ley que formuló el Gobierno y dió origen a la citada núm. 51/68. Véanse también los arts. 87, 88 y 90 del Reglamento de Bienes de Entidades Locales de 27 de mayo de 1955.

nización o afectadas por sus planes, y la de Patrimonios Familiares, de 15 de julio de 1952. Esta, un tanto larga, enumeración, acusa claramente la necesidad de una refundición legislativa.

La labor que hace el Instituto en la función que también le corresponde respecto de las colonizaciones de interés local —que se rige principalmente por las Leyes de 27 de abril de 1946 y 30 de marzo de 1954— es muy importante, pero este tipo de colonización es de naturaleza distinta del antes aludido y se resuelve en auxilios técnicos y económicos a la actividad de los particulares y entidades no estatales, como las Diputaciones Provinciales y los Ayuntamientos, para la mejora y transformación del medio rural. Por tanto, resulta una actividad difusa en el plano nacional y sin repercusión directa y sensible sobre las comunidades rurales en cuyo seno se producen, o bien con una repercusión muy fragmentaria en la vida local. Ejemplo de las primeras es el auxilio para la transformación en regadío de fincas de particulares, de notoria eficacia en el aspecto económico (14). Ejemplo de las segundas es la electrificación rural.

2. CLASIFICACIÓN DE LAS COLONIZACIONES.

Limitémonos, pues, a la colonización al principio definida y observaremos que puede ser dividida atendiendo al sistema de cultivos que le sirven de base y también a la extensión de la superficie colonizada. En el primer aspecto puede diferenciarse la colonización en secano de la colonización en regadío. En el segundo aspecto puede distinguirse la colonización de fincas o pequeñas extensiones de terreno, de la colonización de "zonas", o de "grandes zonas", como dicen algunas de las Leyes citadas (15). Las más importantes, en absoluto y en relación con el tema que nos ocupa, son las colonizaciones de grandes zonas regables, pero no por ello debe dejar de hacerse referencia a los otros tipos de colonización (16).

(14) Hasta 31-XII-1967 se han concedido por el I. N. C. 166.393 auxilios, por un importe total de 9.523 millones de pesetas. De dichos auxilios, 62.482 corresponden a nuevos regadíos y 9.009 a mejora de regadíos, con un importe global, respectivamente, de 4.382 y 332 millones de pesetas y una superficie afectada de 335.678 y 74.153 hectáreas.

(15) La base 1.ª de la Ley de 26 de diciembre de 1939 habla de la colonización de marismas o terrenos defendidos o saneados, pero ésta se resuelve en una de las otras clases.

(16) Hasta el 31 de diciembre de 1967 el área de actuación del I. N. C. comprendía 1.050.326 hectáreas, de las que corresponden a nuevos regadíos 746.088, y a secano no regables, 247.203. El resto corresponde a marismas y terrenos pantanosos (40.826 hectáreas) y a mejora de regadíos (16.209 hectáreas). Pero estas superficies no constituyen el área de colonización directa, pues comprende tanto los terrenos propios de particulares

La colonización en secano se ha realizado, principalmente, para resolver problemas sociales locales mediante la parcelación de grandes fincas, que a veces comprendían la totalidad o casi la totalidad de un término municipal. Muchas de tales fincas fueron adquiridas por el Instituto Nacional de Colonización por compra-venta, previa oferta voluntaria por sus propietarios —espontánea o sugerida a ellos por representantes de entidades oficiales o sindicales— y otras expropiadas por causa de interés social. La parcelación no ha consistido en un simple reparto, sino que ha ido acompañada de la mejora de los predios o colonización de los mismos (17). Pero en definitiva, aparte del aumento de la riqueza que esa mejora ocasiona y del cambio del "status" de cultivador, no pueden apreciarse efectos trascendentales en el plano nacional, ni siquiera en el provincial, pues no ha habido lugar a colonizaciones de alto interés nacional en grandes zonas de secano de las previstas en la Ley de 26 de diciembre de 1939. Raramente ha dado origen la colonización en secano a la creación de nuevas comunidades locales y a la constitución de nuevos pueblos, los cuales no han llegado a una decena, pero a veces pueden servir de muestra de las posibilidades de progresivo desenvolvimiento de las nuevas entidades. Tal es el caso, por ejemplo, de la colonización de la finca "Encomienda de Mudela", en la provincia de Ciudad Real. La población está instalada en cuatro núcleos que se pretende que constituyan una sola entidad local menor, de la que actuaría como cabeza el núcleo que está mejor situado y que ha sido dotado de cierto número de servicios comunes. Esta comunidad local así distribuida ha organizado importantes actividades económicas asociativamente bajo la forma de un Grupo Sindical de Colonización (18).

como los adquiridos por el Instituto para la instalación de colonos o finalidades complementarias. Las tierras adquiridas por el Instituto y objeto de colonización, propiamente dicha, suman en total 473.124 hectáreas, de las que corresponden a nuevos regadíos 214.041; a marismas y terrenos pantanosos, 5.119; a mejora de regadíos, 6.761, y a secano no regable, 247.203 hectáreas. Conviene destacar que respecto del secano coincide el área de actuación del I. N. C. con las tierras por él adquiridas.

(17) Sobre los conceptos de «parcelación» y «colonización», en el sentido a que ahora nos referimos, véanse los artículos 1, 18 y 19 de la Orden de 30 de mayo de 1945.

(18) En la finca «Encomienda de Mudela», expropiada por el Instituto Nacional de Colonización, se han colonizado 17.000 hectáreas, de las que 10.000 son de labor casi totalmente de secano y 7.000 de dehesa. En ella hay una población de 1.430 habitantes, de los que 1.230 son colonos o miembros de sus familias y los demás son obreros agrícolas de distintas especialidades o familiares de éstos. Ha sido muy cuidado el desarrollo comunitario de esta población, y el Grupo Sindical de Colonización se creó conforme al Decreto de 23 de julio de 1942 y O. M. de 29 de diciembre de 1943, y desempeña, entre otras funciones, la adquisición y empleo de la maquinaria para cultivo de la finca, que está totalmente mecanizado. Cuentan con 120 tractores y para su cultivo los colonos han asociado en grupos de 3 a 5 sus parcelas. Otras funciones del grupo consisten en la gestión de la dehesa y ganadería de la finca, con una instalación mecanizada para la recría industrial de los corderos producidos, centro hortofrutícola y fábrica de conservas, almazara, silos, almacenes, talleres para maquinaria, gestión comercial de la producción, etc.

La colonización de fincas o pequeñas comarcas de regadío, es decir, de terrenos transformados en regadío no integrados en "zonas regables", también ha dado origen a la creación de algunas comunidades locales y núcleos de población. A ellos pueden ser aplicadas las consideraciones que luego se harán en cuanto a los de grandes zonas, excepto aquello que específicamente se derive del hecho de radicar en una gran zona y, por tanto, formar parte a veces de un complejo de núcleos de población. Por ello, no haremos más referencias en este lugar.

Otro aspecto de las superficies colonizadas conviene tener en cuenta en orden a la población. Hoy no puede hablarse de colonización de despoblados, pero indudablemente que la colonización puede producir la creación de nuevos núcleos de población o puede significar la ampliación de los preexistentes. En el primer caso, como todo el territorio nacional está distribuido en términos municipales, el área de influencia del nuevo pueblo estará enclavada en uno o varios términos municipales, y en todo caso afectará a los elementos constitutivos de la entidad municipal preexistente y a la propia organización administrativa. En el segundo caso, o sea cuando la colonización no implica más que la ampliación del núcleo de población existente, se producirá un crecimiento de sus elementos personales y económicos, pero no planteará problemas de conjunto de carácter específico. Por ello, nos limitaremos al supuesto primero o de formación de nuevas comunidades locales y de su repercusión en el Régimen Local.

3. PLANEAMIENTO GENERAL DE LA CONVIVENCIA EN LAS COMARCAS COLONIZADAS.

El efecto primero de la colonización es la instalación, sobre el territorio, de nuevos pobladores. Ya vimos que la transformación del medio que la colonización lleva consigo requiere primero, y lleva como secuela después, el aumento de la población. Esta población es primordialmente de agricultores, y concretamente colonos, y puede estar compuesta sólo por ellos y sus familias. Naturalmente que el hombre es sociable por naturaleza y que debe formar parte de una comunidad local, de modo que tiene que mantener relaciones sociales con otras personas que convivan con él. Estas relaciones son las de vecindad y pueden organizarse de muy diversas formas como relaciones de hecho, independientemente de

su regulación jurídica. Estas relaciones están influidas por la ubicación de la sede o vivienda del sujeto. Por ello, el primer problema que, en este orden, se ha planteado y se plantea todavía a muchos países es el del sistema de organización de la residencia de los colonos. Fundamentalmente, puede elegirse entre dos: viviendas diseminadas y concentración de viviendas. Los tipos intermedios pueden ser mixtos o consistir en pequeñas agrupaciones de viviendas en encrucijadas, caminos o lugares de especial significación. Estos últimos tipos no se han practicado en España, aunque sí los mixtos. Salvo casos excepcionales de la construcción de viviendas diseminadas, lo normal ha sido el sistema de las agrupaciones de población o concentración de viviendas (19).

El tema de las ventajas e inconvenientes de cada uno de estos sistemas es muy debatido y tiene aspectos agronómicos, económicos, sociales y arquitectónicos. En su solución influyen factores diversos y cambiantes, entre los que destacan la situación de la zona o comarca colonizada y los medios de transportes. De ahí que mientras en muchos países se opte por la agrupación, en otros, como ha ocurrido recientemente en algunas comarcas de Suecia, se opte por la dispersión (20).

No es el momento de detenernos en el análisis de cada uno de los factores, pero no se puede omitir alguna referencia a los mismos y destacar los de carácter social. En el aspecto económico, la colonización mediante el sistema de viviendas diseminadas es el más oneroso, si las edificaciones han de ir dotadas de los mismos servicios que las agrupaciones de viviendas. En el aspecto arquitectónico, evidentemente es más fácil efectuar un mejor aprovechamiento del terreno y emplear modernas técnicas constructivas en las agrupaciones de población. El proceso de socialización de la vida y de la economía, por otra parte, ha cambiado las relaciones de producción, facilitando la concentración de actividades parciales de las empresas agrarias o el establecimiento de empresas asociativas de diverso tipo, especialmente cooperativas, que disminuyen la utilidad que se atribuía a las viviendas diseminadas (21).

(19) Hasta el 31 de diciembre de 1965 se habían construido 1.942 viviendas diseminadas y 21.711 viviendas en nuevos pueblos y pequeñas agrupaciones urbanas. Véase «Memoria —octubre 1939-diciembre 1965— del Instituto Nacional de Colonización», páginas 182 y siguientes.

(20) V. TEJADA GONZÁLEZ (Luis): «Perfiles de la agricultura en Suecia», en la REVISTA DE ESTUDIOS AGRO-SOCIALES, núm. 62, enero-marzo de 1968, pág. 201.

(21) Una exposición muy completa sobre esta materia hace TAMÉS ALARCÓN (José), Jefe del Servicio de Arquitectura del Instituto Nacional de Colonización, en la conferencia que pronunció en el Instituto de Estudios Agro-Sociales el 31 de octubre de 1967, que lleva por título *La habitabilidad en las zonas regables*, todavía inédita.

Pero hemos de fijarnos en los aspectos sociales. Hemos de analizar separadamente, a este efecto, la comunidad comarcal, la comunidad local y la entidad local. La comunidad comarcal es el conjunto de la población residente en un determinado espacio rural que mantiene entre sí relaciones determinadas por un cierto grado de convivencia. Puede constituir una comunidad local o varias. La comunidad local es la constituida por la población que convive en un lugar delimitado y que tiene una organización individualizada. Esta comunidad local puede constituir una entidad municipal o formar parte de una entidad municipal de base más amplia, y en aquel caso puede constituir una entidad local menor o un municipio.

Primero hemos de enfocar el problema de la Comunidad rural. La pregunta sería: ¿Qué tipo de Comunidad rural se debe constituir en la comarca o zona colonizada? Las posibilidades y necesidades producidas por las actuales condiciones de vida y las que producirá el progreso técnico en sus distintas facetas sin duda que determinan la constitución de comunidades con gran densidad social, entendiendo por densidad social la intensidad de las relaciones interindividuales y colectivas en el seno de cada comunidad. No se trata, pues, de densidad de población, aun cuando la densidad social esté normalmente en relación directa con la densidad de población. Esta densidad social es consecuencia del proceso general de socialización a que antes nos referimos. Pues bien, es claro que el sistema de viviendas diseminadas no es el más acorde con un sistema económico-social basado en un alto grado de densidad social. Por tanto, parece que lo normal es optar por las viviendas concentradas. Puede ocurrir que haya zonas rurales próximas a conurbaciones o insertas en interurbias o inmediatas a cualquier tipo de megalópolis (22). En este supuesto las viviendas diseminadas pueden ser incluso aconsejables, y aun puede ocurrir que sean fomentadas por razones extraeconómicas, de orden sanitario y de descanso de la presión de la coexistencia en la gran ciudad. Pero, en España, las zonas o comarcas colonizadas están lejos de las grandes concentraciones urbanas, aunque un corto número de fincas o pequeñas comarcas estén cerca de poblaciones importantes. El problema general ha de resolverse en favor de la agrupación de viviendas.

(22) Sobre estos conceptos véase FUENTES SANCHEZ (N.): «Concentración regional y comarcals», en *Problemas de concentración urbana*, Semanas Sociales de España; Madrid, 1965; págs. 61 y siguientes.

4. LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO OBJETO DE COLONIZACIÓN.

Supuesto que la población que ha de instalarse en las fincas o zonas colonizadas ha de convivir en agrupaciones o núcleos de población, debe examinarse cuál sea la composición o estratificación de esa población y planear la ordenación del territorio colonizado.

Los planes de colonización afectan a tierras que sólo en parte, como hemos visto, son adquiridas por el I. N. C. Ello quiere decir que parte de las tierras afectadas por cada Plan eran en el momento de ser éste aprobado, y seguirán siendo después de ser ejecutado, de propiedad privada. Estos terrenos, ya sean exceptuados de la aplicación de la Ley de Colonización de Grandes Zonas o sean reservados a sus propietarios conforme a las normas del Plan, quedan sometidos a la transformación de cultivos y demandan mayor fuerza de trabajo que antes de ser ésta practicada. Los nuevos pobladores atraídos por esa demanda pueden corresponder a diversas categorías, pero ordinariamente serán trabajadores por cuenta ajena. Por otra parte, el aumento de población activa agrícola de la zona lleva consigo el aumento de otros tipos de la población rural de la misma, pues cada individuo activo ha de ir acompañado de su familia, y, además, esa población requiere el concurso de una población activa industrial y de servicios en mayor o menor cantidad (23), con lo que la población absoluta de la zona integrada por colonos y no colonos aumenta considerablemente respecto de la anterior a la colonización.

La instalación de los nuevos pobladores de modo adecuado requiere la aplicación de diversos conocimientos científicos y técnicos de naturaleza muy compleja, conocimientos que han dado origen a nuevas ciencias y técnicas. Entre ellas está la que DOXIADIS denomina "Ekística", ciencia de las agrupaciones humanas, que tal autor concibe como ciencia no sólo social, sino también natural. Las ciencias, dice, constituyen ahora un sistema continuo de círculos cosecantes, y la ciencia de la ekística descansa en algún lugar dentro del gran sistema tridimensional de los círculos más pequeños del conocimiento humano, sistema que está

(23) PAZOS GIL (J. M.), en 1957, calculaba que la población no agrícola llega a ser en una zona transformada el doble de la agrícola. Loc. cit., pág. 34.

desarrollándose y creciendo en todas direcciones, haciéndose cuadrimensional. El objeto de la ekística es enlazar esos círculos para conseguir como primer objeto el retorno al servicio del hombre, entendiendo que el hombre no sólo es el objetivo final en la creación de una población como conjunto, sino que también debe serlo respecto de todas las funciones de la población (24).

No pretendemos emitir juicio sobre estos puntos, para lo cual no estamos autorizados. Pero nos vemos obligados a hacer algunas observaciones que creemos claramente razonables. La primera es que, siendo factible el cálculo de la población futura de las zonas colonizables, de su evolución en líneas generales y de su composición, y debiendo seguirse el criterio de establecer el mayor grado posible de paridad en las condiciones de vida entre la población rural y la urbana, antes de planear cada núcleo de población hace falta planear la totalidad de la zona y, por tanto, ordenar el territorio colonizado con vistas al régimen de vida y convivencia de la población. Por este motivo, la unidad a contemplar debe ser la comarca (25), como defienden las modernas doctrinas municipalistas, aunque entre ellas hayan aparecido diversas tendencias. Recordemos a este respecto la monografía del profesor MARTIN MATEO sobre "La comarcalización de los pequeños municipios" (26) y la ponencia del profesor MARTIN RETORTILLO al IV Congreso Hispano-Luso-Americano-Filipino de Municipios, celebrado en Barcelona el año pasado. En este trabajo señala las dos tesis fundamentales, de las que una supone la institucionalización del llamado "Municipio-Comarca" o concentración en determinados núcleos de población de los centros de prestación de determinados servicios, sobre la base de la fusión de los municipios que ofrezcan una población excesivamente dispersa, fórmula ésta seguida en el Decreto de 23 de septiembre de 1965 que aprobó el Plan de Ordenación de la Tierra de Campos. La otra fórmula postula el establecimiento de una institución intermedia de carácter supra-municipal, comprensiva de toda una comarca y a cuya Adminis-

(24) DOXIADIS (Constantino A.): «EKISTICA: Problemas y soluciones en las agrupaciones humanas», en la *Revista de Occidente*, Madrid, marzo 1964, págs. 335 y siguientes.

(25) Sobre la comarca, en relación con el Régimen Local, se han publicado numerosos trabajos, y entre ellos, además de los antes indicados, pueden citarse los de Díez GONZÁLEZ (F. A.), *El desarrollo económico y el municipio-comarca*; SIMÓN TOBALINA (J. L.), *Triptico de entidades territoriales intermedias*, y ALBI (F.), *Las derivaciones inmediatas de la crisis del municipalismo*, publicados en la *Revista de Estudios de la Vida Local*, números 145, 146 y 150, año 1966, respectivamente, y los insertos en *Problemas políticos de la vida local*, de varios autores.

(26) MARTIN MATEO (R.): *La comarcalización de los pequeños municipios*, Ministerio de la Gobernación, 1964.

tración habrían de pasar ciertos cometidos que con carácter general ahora corresponden a los Ayuntamientos (27).

Ahora bien, el organismo colonizador ha sido dotado de competencia muy limitada en el aspecto jurídico-administrativo, como veremos, pero no por ello ha dejado de percibir la idea de comarca con claridad y la ha utilizado, expresa o tácitamente, dentro del ámbito que le corresponde y encuadrando su actividad en el marco institucional establecido en la parte del ordenamiento jurídico que corresponde a otros sectores de la Administración pública. Por ello, podemos decir que, desde el punto de vista de la colonización, la comarca —sin dar a este término un significado privativo de la organización municipal— puede estar constituida por una zona regable o cada una de éstas puede ser organizada en varias comarcas. Esto supuesto, se puede y se debe hacer el planeamiento sobre la base de agrupaciones o núcleos de diferente naturaleza y tamaño y no sólo núcleos de diferente magnitud.

Esta doctrina no ha sido madurada hasta hace poco tiempo y por este motivo no ha podido ponerse en práctica hasta muy recientemente por el Instituto Nacional de Colonización.

Por otra parte, hay que tener en cuenta los factores específicos que intervienen en la colonización, y concretamente que, como ha dicho el Director General de Colonización y Ordenación Rural, señor MARTINEZ BORQUE, "la finalidad inicial de la colonización, de característica principalmente social, de crear unidades agrarias de explotación capaces de satisfacer a nivel adecuado las necesidades de una familia, ha evolucionado hoy hacia la unidad viable, económica y socialmente, en la que la combinación de los factores tierra, capital y trabajo sea óptima, o, cuando esto no sea posible o suficiente, a la agricultura de grupo, de integración horizontal y vertical. Algo análogo ha sucedido con la concentración parcelaria, que ha evolucionado hacia la agrupación de explotaciones. Este cambio de concepto de la unidad agraria de explotación más conveniente o viable influye también decisivamente en la de la ordenación del territorio rural, situación, composición de los núcleos urbanos, servicios que es necesario poner al alcance de la población rural agrícola y no agrícola, viabilidad, industrialización y comercialización. Son conceptos todos estos que han evolucionado

(27) MARTÍN RETORTILLO (S.): *Planificación de la actividad municipal. Planificación y Administración Local*. Ponencia al IV Congreso Hispano-Luso-Americano-Filipino de Municipios, celebrado en Barcelona en octubre de 1967. V. «Crónica del IV Congreso...». Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1968, tomo II, pág. 68.

radicalmente y que es necesario, aunque nada fácil, mantener al día" (28).

La población prevista en los planes de colonización era, hasta ahora, muy homogénea, como constituida por pequeños empresarios agrícolas auxiliados por un corto número de servicios, y a veces alguna industria complementaria, población que se agrupaba en nuevos pueblos de organización sustancialmente igual, aunque pudiera tener distinto número de habitantes (29). Esos pueblos se emplazaron considerando que el área de influencia de cada uno habría de tener 2,50 kilómetros de radio, de modo que los nuevos pueblos quedarían entre sí a 5 kilómetros de distancia. El radio del área se determinó atendiendo a las exigencias del desplazamiento de los cultivadores desde su vivienda al lugar de trabajo, y del transporte de productos por los medios, antes normales, de energía animal (30).

Hoy es necesario considerar que los medios de comunicación y la promoción general y, en concreto, cultural de las masas rurales hacen factible y necesario aumentar las industrias de transformación de los productos y los servicios, de suerte que éstos sean aproximados a la población rural en la proporción humana y económicamente posible. De este modo puede establecerse una graduación de industrias y servicios complementarios en razón de su

(28) MARTÍNEZ BORQUE (Ángel): «Colonización y ordenación rural», en la *Hoja del Lunes* de 27 de mayo de 1968.

(29) La naturaleza de la población de estos nuevos pueblos fué descrita por el Instituto en su comunicación al Seminario Europeo sobre Desarrollo comunitario rural, celebrado en Madrid del 21 al 28 de abril del corriente año 1968, titulada *El desarrollo comunitario en las zonas de colonización* (Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra). En ella se dice que, «desde el punto de vista sociológico, puede caracterizarse esta población por las siguientes condiciones específicas:

a) Relativa juventud, ya que el límite de edad para la selección de colonos se fija en cincuenta años.

b) Composición familiar análoga entre las diferentes familias, debido también al sistema de selección, en que se tiene en cuenta el número de hijos.

c) Situación económica muy parecida y, por supuesto, de muy bajo nivel, al menos en los primeros tiempos de actuación del Instituto.

d) Capacidad profesional de igual categoría y de la misma especialización.

El mayor núcleo de población lo constituyen los colonos que responden a las características señaladas anteriormente, existiendo además otra población, poco numerosa, formada por un estrato superior culturalmente e integrada por diversos profesionales y por monitores que han de poner en marcha parte de las actividades de la población recién instalada. Forman este grupo el Sacerdote, Maestro, Médico, Veterinario, Perito Agrícola y Mayorales agrícolas o Capataces.

Estas personas que constituyen la «élite» de la sociedad que nace en los pueblos, tienen, además de la actividad propia de su respectiva profesión, una función de enseñanza, de formación, de dirección y, sobre todo, actúan en los primeros años como animadores de los movimientos asociativos y comunitarios, tan convenientes... por medio de las llamadas Juntas de Cultura. Estas Juntas están constituidas por los profesionales mencionados y se reúnen periódicamente para estudiar y proponer cuantas acciones contribuyan a una elevación del nivel cultural de la población y, en general, al desarrollo de la misma». (Págs. 7 y 8.)

(30) Sobre muchos aspectos interesantes de estos pueblos, véase GÓMEZ AYAU (Emilio), «La Colonización como base del asentamiento de población», publicado en la *Cronica de la VI Reunión de Técnicos Urbanistas*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1955.

importancia económica y social y distribuirlos por la comarca convenientemente. Habrá servicios que sean necesarios y posibles en cada uno de los pueblos y otros que sólo deban y puedan existir en algunos. La densidad de las relaciones sociales en las zonas colonizadas aumentará, los medios de transporte y comunicación se multiplicarán y perfeccionarán, la velocidad de éstos se incrementará y, por consiguiente, podrá organizarse un sistema de núcleos de distinta composición y que guarden mayor distancia entre sí. En algunos países el área de influencia de cada núcleo se extiende hasta 15 kilómetros de su centro por término medio, por lo cual la distancia entre núcleos es de 30 kilómetros. El área de cada núcleo se transforma de circular en exagonal, y los exágonos se agrupan en constelaciones de siete, de los que el central contiene los servicios más costosos y que deben servir a mayor número de consumidores. El núcleo central puede así quedar convertido en una pequeña ciudad. Es decir, que los núcleos no serán pueblos de distinto tamaño, sino que entre varios de éstos, estratégicamente, se situarán auténticas ciudades. Las nuevas normas para el asentamiento en las zonas de regadío prevén que en el núcleo o ciudad central quedan albergados institutos de Enseñanza Media, sucursales bancarias, instalaciones industriales, zonas deportivas, etc., elementos que hasta ahora no habían sido tenidos en consideración en los planes de colonización. Puesto que el de ciudad es un concepto cualitativo y no cuantitativo, de modo que hay grandes pueblos de docenas de miles de habitantes y pequeñas ciudades de menos de 10.000, puede decirse que se va a desarrollar la urbanización en los medios rurales colonizados.

5. EL PLANEAMIENTO DE CADA NÚCLEO.

Cada núcleo de población debe ser concebido como lugar de convivencia, o sea como receptáculo material de una comunidad local. No debe concebirse como lugar de coexistencia de individuos ni como mero lugar de residencia, ni menos como pueblo "dormitorio", como algunos designan a ciertos poblados. El sujeto de la vida social y económica es el hombre, y el hombre vive en sociedad, y la sociedad comienza en la familia y sigue en las relaciones de vecindad y de trabajo.

Las relaciones de vecindad deben generar una auténtica comu-

nidad y, como consecuencia, el conjunto urbano y sus diferentes partes deben estar acondicionados para alojar a las familias y a las sociedades y asociaciones que se organizarán en el seno de la comunidad local, y deben alojarlas adecuadamente en relación con la función económica y social que deben cumplir.

Podemos decir que cada núcleo debe contener tres sectores, funcionalmente hablando: hogares, instalaciones privadas al servicio del público y servicios colectivos públicos o sociales. Esta tripartición no coincide con la terminología corriente, pero a nuestros fines la considero expresiva. Hogares son las viviendas y sus anejos o dependencias, pero limitadas a la esencia del ámbito de lo privado de cada familia humana, aquello que en cierto modo envuelve lo sagrado familiar. En este sentido se ha operado una evolución, pues han podido ser desprendidas de la vivienda muchas dependencias agrícolas, como consecuencia de la constitución de cooperativas locales, según antes hemos dicho. De esta suerte la vivienda de colonos con sus dependencias, que antes ocupaba un solar de 600 metros cuadrados, hoy ha podido quedar reducida a 300 metros cuadrados, lo que redundará en beneficio del propio colono, pero también, como observa TAMES (31), con ventajas en el aspecto sanitario, al alejarse de la vivienda el ganado, y en el aspecto urbanístico, al reducirse el coste de las urbanizaciones con la disminución de la longitud de calles, conducciones de agua, alcantarillado, etc. (32).

Las instalaciones privadas para el servicio del público pueden ser industriales o de servicios. Es lo que en los Planes de colonización se denominan genéricamente "artesanías", nombre que ya indica el concepto social vigente hace treinta años. Algunas de estas instalaciones privadas deberán existir en todos los núcleos, en tanto que otras sólo existirán en algunos. Los más importantes sólo deberán situarse en los núcleos principales, cabezas de comarca, o en aquellos que por su especialidad tengan particular indicación para alojarlos. Panaderías, industrias de transformación, bares, cinematógrafos, etc., entrarán dentro de estos grupos.

Los servicios colectivos, públicos o sociales comprenderán los servicios públicos en sentido estricto y los sociales, culturales y religiosos. Los servicios públicos serán municipales, provinciales o

(31) TAMES (J.): Loc. cit.

(32) Esta nueva concepción está realizándose en Castellar de la Frontera, en el Campo de Gibraltar.

estatales, según los casos; los sociales serán los sindicales, cooperativos o de cualquier tipo asociacional; los culturales podrán ser corporativos y fundacionales o de cualquier sociedad o asociación. Los religiosos comprenderán todo el complejo eclesial de la localidad.

Algunos de estos servicios están comprendidos en lo que los Planes de colonización denominan "Centro cívico" del nuevo pueblo (33). Para el futuro se piensa dar cierta complejidad, como hemos indicado, a algunos sistemas de núcleos de cada comarca, de modo que la comunidad local estará diversamente estratificada según la función atribuida a cada uno de éstos. Todo ello favorece la movilidad social, horizontal y verticalmente, y a ello contribuye el cambio de regulación jurídica del estatuto del colono y de la condición de las explotaciones.

Anteriormente, sin que se llegara a una "globalización" de los colonos, se percibía como un trasfondo de presunta estabilización, ya que no de inmovilismo, de los nuevos pueblos. Se concebían, desde luego, como algo no estático, pero sí como de un crecimiento lento y limitado. Hoy se conciben como algo dinámico, de crecimiento a un ritmo posiblemente rápido e ilimitado, según las condiciones del desarrollo económico y social general.

6. EL RÉGIMEN LOCAL DE LOS NUEVOS PUEBLOS.

Los tres elementos que concurren a formar una entidad local: población, territorio y riqueza imponible, tienen características peculiares en los pueblos creados por el Instituto Nacional de Colonización, como hemos visto; pero, además, si consideramos que sus tres elementos constituyen tres dimensiones, podríamos señalar como cuarta dimensión, que influye en su vida, el tiempo en que se constituyen. No van llegando individuos o familias de agricultores aisladamente, sino que llegan varios simultáneamente, un grupo de familias, cuando lo indica el Instituto Nacional Colonización y sólo las que éste indica de entre los que lo han solicitado. Luego, pueden llegar otros grupos con la consiguiente ampliación del

(33) En los 288 pueblos construidos por el Instituto Nacional de Colonización se han edificado 223 iglesias, 594 escuelas, 145 centros sanitarios, 320 centros sociales, 78 instalaciones de cooperativas, 190 locales administrativos, 504 establecimientos comerciales con vivienda y 959 viviendas para profesionales de diferentes actividades.
Las viviendas para colonos son 26.946.

pueblo. Pero desde el principio existe una pluralidad de familias y un nexo entre ellas, nexo que inicialmente no es más que su común relación con el Instituto por medio de los funcionarios de éste y luego por medio de la Junta de Colonos. El territorio se va revalorizando; la riqueza imponible aumenta sin la intervención de la entidad local a que corresponde el territorio ocupado por los colonos, y la nueva comunidad local va incrementando su densidad social independientemente de la comunidad local preexistente en el término municipal.

Por estos motivos, desde que la tarea colonizadora alcanzó relativa importancia, fué sentida la necesidad de dotar a estos nuevos pueblos de un régimen local especial. La primera manifestación de una especialidad del régimen fué recogida en el artículo 17 de la misma Ley de Régimen Local, según el cual "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" (34). Más tarde, y con mayores amplitud y realismo, fué promulgado, a propuesta de los Ministros de la Gobernación y Agricultura, el Decreto de 28 de octubre de 1955, derogado por el vigente de 20 de octubre de 1966, que ha sido dictado en ejecución de lo dispuesto en la disposición final 5.^a de la Ley de 23 de julio del mismo año, número 48, que ordenó el establecimiento de un régimen para la constitución y funcionamiento como Entidades locales de los pueblos del Instituto, adaptando en lo estrictamente necesario los preceptos de la Ley de Régimen Local, texto refundido de 24 de junio de 1955 (35).

El preámbulo de este Decreto es suficientemente expresivo y no necesita, después de lo antes expuesto, comentario alguno. Dice que "las singulares circunstancias concurrentes en los nuevos pueblos creados por el Instituto Nacional de Colonización en las zonas en que desarrolla su actividad aconsejan procurar en todo lo posible que estén dotados de un régimen administrativo especial,

(34) Sobre la expropiación que dé lugar a traslado de poblaciones, instalación de los poblados en fincas del Instituto y constitución de una nueva entidad local, véanse: artículos 36 a 96 de la Ley 16-XII-1954; arts. 104 a 118 del Reglamento de 26-IV-1957. Este último artículo determina que la constitución de las nuevas entidades locales se hará en la forma prevenida en el Decreto de 28-X-1955 o en las disposiciones que en lo sucesivo se dicten al respecto.

(35) La situación anterior al Decreto de 1955 y el régimen establecido por éste, fueron, respectivamente, objeto de nuestros trabajos «Régimen administrativo de los nuevos pueblos creados por el Instituto Nacional de Colonización», inserto en la REVISTA DE ESTUDIOS AGRO-SOCIALES, núm. 10, enero-marzo de 1955, y «Régimen Local transitorio de los nuevos pueblos del Instituto Nacional de Colonización», publicado en la *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 84, año 1955.

aunque transitorio, para facilitar su normal desenvolvimiento. Su población, compuesta principalmente de labradores, que proceden generalmente de municipios distintos de aquel en que van a residir y avecindarse; sus edificaciones, proyectadas y construídas para las necesidades agrícolas y ganaderas; sus servicios, instalados por la Administración Central o Institucional en armonía con los fines de la colonización; su situación, a veces distante del núcleo urbano preexistente, y la actividad productora a desarrollar en su área de influencia, que ha de generar, previas grandes inversiones del sector público, un considerable aumento de la riqueza imponible, son factores acusados que imprimen una forma especial a estos pueblos y que hacen necesaria casi siempre su transformación en entidades municipales con administración propia. Pero dicha finalidad ha de lograrse, en todo caso, garantizando las haciendas municipales del municipio o municipios afectados por su creación, sin perjuicio de buscar fórmulas de celeridad en la tramitación de los respectivos expedientes para la creación de los nuevos entes locales, por surgir de nueva planta un nuevo núcleo de población en virtud de la acción administrativa llevada a cabo en ejecución de proyectos aprobados por el Gobierno”.

El régimen articulado en el Decreto tiene dos características fundamentales: es especial, y por ello las entidades a que se aplica quedan sometidas en cuanto no le sea contrario al régimen común; y es transitorio, por cuanto que las entidades constituídas con arreglo a ellas y los municipios en cuyo término radiquen, han de adaptarse al régimen común cuando, desaparecidas las circunstancias que motivan el régimen especial transitorio, se acuerde así por Decreto a propuesta de los Ministerios de Hacienda, de la Gobernación y de Agricultura (arts. 10 y 11).

Las normas del Decreto se refieren al procedimiento para la constitución de la nueva entidad municipal; al régimen de la nueva entidad, es decir, a su gobierno y administración, a su competencia y a su relación con el municipio en cuyo término se establece, y a la dotación de su patrimonio y auxilios que puede recibir del Instituto Nacional de Colonización.

Los poblados construídos o que se construyan con arreglo a los Planes de Colonización se constituirán en entidades municipales con sujeción a lo dispuesto en este Decreto (art. 1.º), y a este efecto el Instituto Nacional de Colonización, al iniciar la construcción de un nuevo pueblo, elevará al Ministerio de Agricultura una Memo-

ria expresiva de las características urbanísticas de éste, de la extensión superficial y delimitación de su área de influencia y de los principales datos económicos y de población de los mismos. A la Memoria acompañará una propuesta del régimen local que considere aplicable al nuevo núcleo de población: municipio independiente, entidad local menor o barrio del municipio en que esté enclavado. En el caso de que en una zona se construyan varios pueblos, puede proponer la constitución de una sola entidad municipal que agrupe a dos o más de ellos. Si el área de influencia de la nueva entidad comprendiera terrenos de más de un término municipal y aquélla no deba constituirse como municipio independiente, se determinará el municipio a que se prevea haya de quedar agregada (art. 2.º).

El Ministerio de Agricultura, cuando estime llegado el momento de constituir una nueva entidad municipal, propondrá al Ministerio de la Gobernación la creación de una entidad local menor o de un municipio, enviando copia de la Memoria aludida (art. 3.º).

El Ministerio de la Gobernación, oyendo en lo que estime necesario al Ayuntamiento o Ayuntamientos interesados en cada caso y ponderando los efectos que la creación de la nueva entidad pueda producir en la población, riqueza y servicios de éstos, y en el régimen económico, administrativo y de personal de las mismas Corporaciones, elevará las actuaciones al Consejo de Ministros, con informe razonado si disintiera de la propuesta, o en el proyecto de Decreto de creación de la nueva entidad si se conformara con ella (art. 4.º).

El Decreto de creación de la nueva entidad local determinará su naturaleza y denominación; su demarcación o los límites territoriales que le corresponda y municipio a que, en su caso, queda adscrita, y las bases para la separación patrimonial, asignación de deudas y cargas, adscripción de personal con respecto de los derechos adquiridos y para el concierto sobre exacciones municipales a que luego nos referiremos y demás cuestiones trascendentales que hayan de solucionarse (art. 5.º).

El gobierno y administración de las entidades locales menores que se creen con arreglo a este Decreto están a cargo de una Junta vecinal, compuesta de un Alcalde pedáneo y dos Vocales. El Alcalde será nombrado libremente por el Gobernador civil de la provincia, y los Vocales serán designados, cada tres años, por mayoría de votos de los vecinos cabeza de familia de la entidad (art. 6.º).

Estas entidades locales menores tienen desde el momento de su creación todas las competencias de los municipios respectivos en orden a la organización de su hacienda y establecimiento y recaudación de arbitrios municipales, y han de concertar con el respectivo Ayuntamiento el pago de un cupo alzado por todas las exacciones municipales, sin que el importe del mismo pueda exceder del 20 por 100 de lo que anualmente recaude por dicho concepto fiscal la nueva entidad. Si no existiere acuerdo en la fijación del porcentaje de la recaudación que haya de constituir el canon, los señalará la Dirección General de Administración Local, dentro del expresado límite. Sin embargo, cuando concurren excepcionales circunstancias, apreciadas discrecionalmente por los Ministerios de Hacienda, de la Gobernación y de Agricultura, podrán éstos acordar que el cupo alzado sea superior al expresado 20 por 100 (artículo 7.º).

Los terrenos destinados al uso público, los edificios o instalaciones destinados a servicios públicos de la competencia municipal, serán cedidos por el Instituto Nacional de Colonización al Ayuntamiento o entidad local menor correspondiente. Estas los incorporarán a su patrimonio con la calificación de bienes de dominio público, salvo que el Decreto de creación disponga otra cosa a este respecto (art. 8.º).

El Instituto Nacional de Colonización podrá conceder auxilios a estas entidades, de acuerdo con la legislación sobre Colonizaciones de Interés Local, sin limitación del número de auxilios ni cuantía de los presupuestos. Igualmente podrán otorgarse subvenciones por dicho Instituto a estas entidades con la aprobación del Ministerio de Agricultura (art. 9.º).

Es de advertir que, según la disposición final 1.ª del mismo Decreto, Navarra seguirá rigiéndose por su legislación especial.

No es posible hacer en este momento un análisis del Decreto cuyas normas hemos sustancialmente expuesto, ni compararlo con el Decreto de 1955 y con la legislación común. Respecto de las peculiaridades del régimen de los nuevos pueblos construídos para acoger poblaciones trasladadas como consecuencia de la realización de obras públicas, a que se refiere el artículo 17 de la Ley de Régimen Local, antes indicado, bástenos citar el artículo 7.º del Reglamento de Población y Demarcación territorial, de 17 de mayo de 1952.

A pesar de las omisiones que esto implica, bien puede decirse que he abusado notoriamente de vuestra paciencia y os agradezco la cortesía con que me habéis escuchado.

RESUMEN

Se centra el tema en dos actividades, de diversa naturaleza, como medios utilizados, entre otros, para el desarrollo económico y social de las comunidades rurales: la transformación en regadío y la colonización. De ellas se derivan importantes consecuencias para el medio rural, entre las cuales se analizan las relativas a la revalorización del suelo y la creación de nuevas entidades de población.

Se aborda, en primer lugar, la transformación del medio rural a través de la puesta en regadío, estudiándose diversos aspectos de esta transformación: *a)* como fenómeno que conduce a un cambio de estructuras económicas y sociales; *b)* la política de riegos; *c)* la revalorización del territorio, al ser convertido de seco en regadío, referida aquélla al valor de la tierra, a los índices de superficie sembrada y de trabajo, así como al rendimiento de las explotaciones, y *d)* influencia de esta transformación en el Régimen local.

En la segunda parte: colonización, se estudian, primeramente, su concepto y su carácter administrativo, así como la función de las entidades locales en relación con aquélla y el régimen legal de colonización.

Se entra más tarde en el detalle de su clasificación, atendiendo al sistema de cultivos y también a la extensión de la superficie colonizada; es decir, colonización de seco y de regadío y colonización de fincas y de zonas, o de grandes zonas.

Después, y en relación con el efecto primero de la colonización, que es la instalación sobre el territorio de nuevos pobladores, se plantea la elección del sistema de organización de su residencia: viviendas diseminadas, o concentración de viviendas; analizándose algunas de las ventajas e inconvenientes que presenta cada uno de estos sistemas, y de cuyo resumen se deduce la opción, en nuestro caso, por el segundo.

En cuanto a la obligada ordenación del territorio objeto de colonización, se estudian las necesarias previsiones para el asentamiento de la población, partiendo para ello, de acuerdo con las modernas doctrinas municipalistas, de la «comarca» como unidad a contemplar, y considerada ésta como agrupación de «núcleos» de diferente naturaleza y tamaño. Concebidos estos núcleos como lugar de convivencia, o sea como receptáculo material de una comunidad local, se precisa el planeamiento de cada uno de ellos.

Por último, se analizan las características del régimen local especial de estos nuevos pueblos creados por la colonización, a través de diversas disposiciones: Ley de Régimen Local, Reglamento de la Población y Demarcación y Decreto de 28 de octubre de 1955, derogado por el vigente de 20 de octubre de 1966.

RÉSUMÉ

Le sujet porte sur deux activités de nature diverse utilisant des moyens également divers, entre autres pour le développement économique et social des communautés rurales: l'irrigation des terres et la colonisation. Il en découle d'importantes conséquences pour le milieu rural, entre autres celles

qui portent sur la revalorisation du sol et la création de nouveaux centres de population.

On aborde, en premier lieu, la transformation du milieu rural par l'irrigation en étudiant différents points de cette transformation: *a)* comme un phénomène menant à un changement des structures économiques et sociales; *b)* la politique d'irrigation; *c)* la revalorisation de la terre quand l'irrigation la transforme, cette revalorisation se rapportant à la valeur de la terre, aux indices de surface semée et de travail ainsi qu'au rendement des exploitations, et *d)* influence de cette transformation sur le régime local.

Dans la seconde partie: la colonisation, on étudie d'abord sa conception, son caractère administratif, ainsi que la fonction des organismes locaux en rapport avec elle et le régime juridique de la colonisation.

L'auteur entre plus loin dans le détail de son classement en envisageant le système des cultures et aussi l'extension de la surface colonisée, c'est-à-dire la colonisation de terres non irriguées et de terres irriguées et la colonisation de propriétés ou de zones ou de grandes zones.

Puis, en rapport avec le premier effet de la colonisation qui est l'installation dans le territoire des nouveaux habitants, on pose la question du choix du système d'organisation de leur résidence: habitat dispersé ou habitat groupé. L'auteur analyse certains avantages et certains inconvénients que présente chacun de ces systèmes et on déduit de son résumé, dans notre cas, une préférence pour le second.

Quant à l'aménagement obligatoire du territoire objet de la colonisation, on étudie les prévisions nécessaires pour l'installation de la population en partant pour cela des doctrines municipales modernes, de la «contrée» comme unité à examiner, celle-ci étant considérée comme un groupe de «noyaux» de nature et de dimension différentes. Ces «noyaux» sont conçus comme des lieux de coexistence ou comme le réceptacle matériel d'une communauté locale. L'auteur précise les projets qu'on a envisagés pour chacun d'eux.

Enfin, il analyse les caractéristiques du régime local particulier de ces nouveaux villages créés par la colonisation en vertu de différentes mesures législatives: la loi sur le régime local, la réglementation de l'agglomération et de sa démarcation et le décret du 26 octobre 1955 abrogé par le décret du 20 octobre 1966 qui est encore en vigueur.

SUMMARY

The theme is centred on two activities of different natures, as means used, among others, for the economic and social development of rural communities: transformation by irrigation, and colonisation. From them are derived important consequences for the rural environment, among which those connected with the reappraisal of the soil and the creation of new population entities are analysed.

In the first place, the transformation of the rural environment through irrigation is considered, and various aspects of this transformation are studied: *a)* as a phenomenon which leads to a change of economic and social structures; *b)* the policy of irrigation; *c)* the reappraisal of the territory when it is converted from dry into irrigated land, referring to the value of the land, to the indices of sown and cultivated area, and to the yield of the farms; and *d)* influence of this transformation on the local System.

In the second part —colonisation— its concept and its administrative character are studied primarily, and also the function of the local entities with regard to it and the legal regime of colonisation.

The author goes later into details of its classification, taking into account the system of crops and also the extent of the area colonised; that is to say, colonisation of dry and irrigated land and colonisation of estates and of zones, or of large zones.

Then, in connection with the first effect of the colonisation, which is the installing on the territory of new inhabitants, the author discusses the choice of the system of organisation of their residence: scattered dwellings or concentrations of dwellings; analysing some of the advantages and disadvantages presented by each of these systems, from which summary the option deduced, in our case, is the second.

In connection with the compulsory ordering of the territory which is to be colonised, the necessary preparations for settling the population are studied, starting, for this purpose, in accordance with modern municipal doctrine, with the «district» as the unit to be considered, and considering this as a group of «nuclei» of different type and size. As these nuclei are conceived as a place for living together, or we may say as the material receptacle of a local community, each one of them must be planned.

Lastly an analysis is made of the characteristics of the special local system of the new villages created by colonisation by means of different ordinances: Law of Local System, Regulations of Population and Demarcation, and the Decree of 28 October 1955, repealed by that in force, of 20 October 1966.