

LA ADMINISTRACION LOCAL Y LA POLITICA AGRARIA⁽¹⁾

CONCEPTO DE LA REFORMA AGRARIA. — LA IDEA MODERNA DE LA FUNCION MUNICIPAL. — PARTICIPACION DE LAS ENTIDADES LOCALES EN LA REFORMA DE LAS ESTRUCTURAS AGRARIAS. — INFLUENCIA DE LA REFORMA DE ESTRUCTURAS AGRARIAS EN LA VIDA LOCAL. — CONCLUSION

Por

EMILIO LAMO DE ESPINOSA Y ENRIQUEZ DE NAVARRA

Cuando, hace ya varios años, fui llamado para intervenir, en razón de mi condición, entonces, de Director del Instituto de Estudios Políticos, en la organización del primero de estos cursos, no supuse ni por un momento que pasado el tiempo tendría que venir a este histórico y bello lugar para singularizarme, después de tantos y tan brillantes y agudos conferenciantes, por lo pobre y lo torpe de mi aportación.

Os pido de antemano perdón y os aseguro que si no fuese por el amparo que sabía tenía que encontrar en este hombre admirable, y por mí tan admirado, que es don Luis Jordana de Pozas, en vuestro afecto y estimación —y en la presencia de nuestro Vicesecretario General, Fernando Herrero Tejedor, a cuya benevolente Presidencia me acojo—, no habría tenido el valor suficiente para llegar hasta aquí.

La conferencia que he dictado escapa en parte al tema de vuestras inquietudes, pero no es en absoluto ajena a ellas. La extensión que hubiese tenido que conceder a una materia tan amplia me ha obligado a tratarla de manera que, más que un estudio de las dos cuestiones centrales: reforma agraria, por un lado, y Ad-

(1) Conferencia pronunciada el día 9 de septiembre en Peñíscola (Castellón), dentro del curso sobre Problemas Políticos de la Vida Local.

ministración local, por otro, con ensamblamiento de las mismas, ha quedado reducida a una amplia exposición de cuestiones, abriendo ante vuestra inquietud todo el abanico sugerente que se suscita por el emparejamiento de los dos temas principales, con el deseo y la esperanza de que alguno de vosotros recoja esta invitación y se adentre en el estudio de las distintas materias que se brindan. Algunas, tratadas monográficamente, pueden ser un auxiliar poderoso para el mejor conocimiento de ciertas cuestiones que sólo han de quedar esbozadas; haciendo posible el establecimiento de fórmulas de convivencia más justas, precisamente, en el medio rural, más amplio de lo que a primera vista pudiera suponerse, ya que abarca no sólo a los municipios rurales, sino a toda la España agricultora.

CONCEPTO DE LA REFORMA AGRARIA

El tema que se me ha encomendado resulta altamente interesante, al poner en relación una institución básica de la vida social —el Municipio— con un problema ancestral, cual es el de organizar la tierra de modo que sirva para sustento a la humanidad. De entrada, se puede afirmar que esta relación se establece hoy en términos muy diferentes a como se hacía en otras épocas, y ello porque los dos términos de la misma han sufrido una radical modificación en sus sentidos clásicos. El municipio, como luego veremos, está hoy muy lejos del concepto romántico y tradicional. El municipio rural, en concreto, ha perdido su carácter bucólico, sedentario y simplista, para convertirse en foco de emigración que aporta su mayor capital —el humano— a los sectores industrial y de servicios, que cada vez llenan más amplia porción de las rentas nacionales. Y, como lo impone el signo de los tiempos, esa emigración no se dirige sólo a municipios vecinos o a provincias limítrofes, sino también a otras naciones y aun a otros continentes. Pues la vida humana va, cada vez más, de lo estático a lo dinámico, de lo simple a lo compuesto, de lo local a lo universal.

Si el municipio de hoy no es el de hace cien años, tampoco la reforma agraria actual puede confundirse con lo que en las tres primeras décadas de este siglo se ha venido amparando bajo ese nombre. Después de un tercio de siglo repleto de cambios ver-

tiginosos en las ciencias y en las técnicas económicas y sociales, resulta preferible hablar de reforma integral de las estructuras agrarias, que de reforma agraria simplemente. Lo que pudiéramos llamar concepto o idea clásica de reforma agraria se inicia ya entre nosotros con la desamortización, que produjo una radical redistribución de la tierra, pero que, desgraciadamente, se realizó en plena efervescencia del ideario liberal y con absoluta carencia de criterios económicos, sociales y de técnica agronómica. Ya en nuestro tiempo, el signo de las múltiples reformas agrarias europeas de finales de la primera guerra mundial tenían un neto matiz redistributivo de la propiedad, al que se vino a unir un fin político, el de encerrar al comunismo dentro de una barrera social aislante de pequeños terratenientes, remediando a la par el problema que presentaban esas «tierras sin hombres y esos hombres sin tierras».

A esta misma inspiración de satisfacer el «hambre de tierra» de los campesinos mediante el reparto, en pequeños lotes, de las grandes fincas de cada localidad —o mediante el rescate y creación de bienes comunales en algunos casos— respondía el Decreto-Ley de Parcelaciones, de 7 de enero de 1927, con el que la Dictadura acometió una de las facetas más importantes de la reforma agraria. Por esta norma se autorizaba a la entonces llamada Dirección General de Acción Social Agraria a parcelar fincas adquiridas, bien por expropiación de las mismas o, generalmente, por compraventa voluntaria.

La misma inspiración late en la Ley de Reforma Agraria de 1932, tan próxima en su espíritu a las entonces recientes leyes análogas de los países balcánicos y centroeuropeos, que en su Base 12 afecta los inmuebles objeto de reforma a la parcelación y distribución entre los campesinos que hubieran de ser asentados, o bien permitía la concesión a censo de las fincas arrendadas. La Ley autorizaba, por cierto, la concesión temporal de fincas a los ayuntamientos para realizar en ellas transformaciones o mejoras permanentes y de importancia, lo que en la práctica no tuvo ninguna trascendencia.

Más la tuvo la Base 20 de la misma Ley, con arreglo a la cual los municipios, entidades locales menores y sus asociaciones y mancomunidades podían instar el rescate de bienes y derechos de que se considerasen despojados, aun si sólo constase el testimonio de su antigua existencia, y quedaban, además, autorizados

los ayuntamientos a adquirir en propiedad las fincas que estimasen necesarias para crear o incrementar su patrimonio comunal.

En suma, la reforma agraria de la Ley republicana, recogiendo las ideas de la época, era una reforma predominantemente localista y exclusivamente agraria. Localista, tanto por la gran intervención otorgada a los órganos locales, como por tratar de hacer la reforma agraria pueblo por pueblo, municipio por municipio, entendiéndose que la reforma agraria nacional no era sino la adición de todas las locales. Exclusivamente agraria por cuanto se pretendía llevarla a cabo con omisión de los demás sectores económicos, actuando sobre un factor único de la vida social, y aun, sobre éste, fragmentariamente, como si todo el problema agrícola de España se resolviese con la parcelación de la propiedad, cuando ésta no es sino un capítulo, uno solo, de los que deben considerarse dentro de una auténtica reforma.

Porque ni lo local ni lo agrario pueden servir hoy de criterio exclusivo, ni siquiera preponderantemente, para planear una reforma agraria. No lo es lo local, dado que la unidad económica actual no es el municipio, ni siquiera lo es ya la nación, aunque ésta es manejable como unidad, mientras que no lo es aquél. Ni la nación puede entenderse como una mera suma de municipios, ni es seguro que todos los municipios o entidades locales actuales deban perdurar en su forma actual. No es tampoco criterio decisivo el agrario, porque el grado de desarrollo económico y social a que actualmente se ha llegado, al multiplicar industrias y servicios y al aumentar el número de necesidades humanas que han de ser satisfechas, exige la coordinación de actividades de manera que la agricultura necesita estar ensamblada en el total de la economía con los demás sectores.

Por lo tanto, el problema agrario ha de plantearse globalmente, o sea en relación con el conjunto del territorio nacional y en relación con las demás actividades económicas y sociales. De ahí esta reforma integral de las estructuras agrarias a que nos referíamos, que en unos lugares consistirá en la colonización de zonas o fincas, en otros en la concentración parcelaria y ordenación rural, en otros en la parcelación, o bien, al mismo tiempo, en colonización y concentración o parcelación; y en otras comarcas adoptará aspectos sólo de reforma de las estructuras de las empresas privadas. Será necesario operar por zonas, pero no sólo por zonas, y en todo caso, con visión de conjunto; será necesario tener en

cuenta al campesino, pero no sólo al campesino actual, sino a aquellos que han de formar el campesinado de mañana. La tierra ha dejado de ser considerada, por la política agraria, como medio de sustentación de las familias de campesinos existentes, para serlo como medio de sustentación de la colectividad nacional; lo que implica, entre otros casos, la reducción del número de los cultivadores actuales. Será necesario tener en cuenta el estado actual de los cultivos, pero más las circunstancias económicas del futuro, según se puede columbrar mediante la observación del progreso acelerado de las técnicas agronómicas, de los medios de comunicación o de los sistemas de comercialización de los productos agrarios. En cuanto a la población agrícola, que se consideraba como el dato invariable al que debía superditarse el régimen agrario, ha de ser estimada como sujeta a rápida variación, tal como efectivamente está ocurriendo. La reducción de la población activa agrícola es un hecho mundial, con la subsiguiente transferencia de partes de aquélla a otros sectores económicos; transferencia que provoca, generalmente, cambios de residencia por emigración a otros municipios. Por lo que hace al territorio, éste es, desde luego, inextensible físicamente, pero en cuanto al cultivo es susceptible, dentro de ciertos límites, de extensión o limitación, y, en particular, de incremento de la productividad o intensidad. La riqueza del agro ha de tenerse en cuenta para determinar la magnitud de la empresa agraria mínima; aquella que permita a la familia cultivadora alcanzar un nivel de vida digno, y no aquella que simplemente baste para una precaria y rudimentaria existencia. A su vez, ese nivel de dignidad vendrá dado en un mínimo de valor absoluto, pero estará también en relación con los niveles de vida de los demás sectores económicos del país, ya que, en otro caso, a más de una gran injusticia, producirá un desplazamiento masivo de los agricultores.

LA IDEA MODERNA DE LA FUNCION MUNICIPAL

- a) DEL MUNICIPIO COMO ENTIDAD POLÍTICA NATURAL,
AL MUNICIPIO COMO CONCEPTO SOCIOLÓGICO.

Mucho se ha discutido sobre si el municipio es una entidad natural o no, o sobre si es anterior o posterior al Estado. Este punto

carece de interés a nuestros efectos; hoy día, es evidente que las relaciones entre municipios y Estado son las de subordinación de aquél a éste.

En cuanto al primer punto, no es el momento de entrar en disquisiciones, pero sí hemos de señalar que si todavía está extendida, e incluso aceptada por nuestra legislación, la concepción jus-naturalista del municipio, es preciso hacer algunas consideraciones de interés con relación al tema agrario que nos ocupa.

El artículo 1.º de la Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955 dice que el Estado español se halla integrado por las entidades naturales que constituyen los municipios, agrupados territorialmente en provincias; y reconoce las entidades locales menores. Sin embargo, la doctrina reciente no es favorable a esta teoría, por lo que conviene recordar que, sustancialmente, el municipio es una entidad de tipo asociativo, formado primariamente por un conjunto de personas que residen en una misma localidad. Las relaciones existentes entre ellas son relaciones de comunidad; todos los que viven en el mismo lugar tienen entre sí vínculos de solidaridad en cierta medida, porque sienten necesidades comunes que conjuntamente deben satisfacer. Donde haya convivencia hay relaciones de vecindad, determinantes de la existencia de una comunidad de ámbito territorial.

Ahora bien, se ha supuesto que donde quiera que existan esas relaciones de vecindad surge un municipio, esto es, que al concepto sociológico ha de seguir, inexorablemente, el jurídico, y, por otra parte, que la convivencia o agrupación de personas o familias se produce espontáneamente, por imperativos de ciertas circunstancias. Los límites de la esfera de acción de esa comunidad local estarían determinados por la posibilidad física de la convivencia; la esfera de acción estaría constituida por el casco o núcleo de población y el terreno circundante suficiente para satisfacer las necesidades de los vecinos y absorber sus actividades. De esta suerte, de forma natural, se habría producido la demarcación municipal. Pero esto no siempre ha sido cierto, y es, desde luego, indefendible en la actualidad. Podría ser cierto en una sociedad agrícola estabilizada, pero de ninguna manera lo es, ni puede serlo, en una sociedad en que las actividades económicas preponderantes son las industriales y de servicios, esto es, las más artificiales, ni mucho menos en un país en fase de desarrollo.

Decíamos que históricamente aquel supuesto no es cierto, por-

que la creación de nuevos núcleos de población, y aun de municipios, desde tiempos muy remotos se ha venido haciendo por el Poder público —llámese Poder Central o del Estado—. Así ocurre, por ejemplo, con las concesiones de las llamadas Cartas Pueblas o Cartas de Población, y con las colonizaciones llevadas a cabo en España por los Reyes Católicos y, más recientemente, bajo Carlos III, en Sierra Morena y Extremadura. Por lo que se refiere a otros países europeos, sin remontarnos a las colonizaciones directas por el Estado romano, podríamos recordar que en ciertas zonas fueron conocidos los contratos de asentamiento en los siglos XII y XIII, contratos que en ocasiones requerían un acuerdo entre los colonizadores y la autoridad pública, dando lugar, incluso, a la aparición de intermediarios para tales menesteres. En la *Historia Económica de Europa* publicada por la Universidad de Cambridge, cuyo tomo I se dedica a la vida agraria en la Edad Media, se contienen importantes noticias acerca de ellos y con respecto a la reorganización político-económica de los núcleos rurales. Así, según Richard Koebner en su trabajo sobre *El asentamiento y colonización de Europa*, en la Edad Media el Estado y la Iglesia deseaban ampliar y multiplicar los asentamientos en el corazón de Europa, destacándose en esta actividad los príncipes bávaros tributarios de los Reyes Francos. Passau y Salzburgo, por ejemplo, tienen este origen. En España mismo, la Iglesia y los Caballeros tenían que obtener la licencia de los Soberanos para repoblar sus estados. En Francia, según el mismo autor, la ampliación del área de cultivo a costa de tierras arrancadas al bosque se relaciona con la aparición de los asentamientos planeados desde el principio, como parte integrante de las localidades más importantes. El poder real, en cierta época, aprobaba únicamente los aumentos permanentes de tierras arables a condición de dejar intacta el área de los antiguos bosques; pero, poco a poco, fueron cada vez más numerosas las «Villes neuves» que surgieron en los terrenos forestales, y el Rey mismo tomó la dirección del movimiento.

Esta participación del poder político en la creación de los nuevos núcleos de población se manifestó también en lo que se refiere a su supresión. En Westfalia, los señores eclesiásticos, el arzobispo de Colonia y el obispo de Paderborn, alentaron a los campesinos de todos los pueblos cuyas tierras fueran colindantes a agruparse en pequeñas ciudades.

De modo que la afirmación de algún autor de que muy raras veces el gobernante, por imperativo de su voluntad, ha dispuesto la creación municipal y que jamás se ha dado el caso de que una división municipal haya sido, con la provincia, resultado de una voluntad reflexiva movida por propósitos meramente utilitarios, tiene un valor muy relativo para justificar el carácter natural del municipio. Lo único natural es que donde quiera que surja una convivencia vecina se establece una sociedad o comunidad entre los vecinos. Pero la aglomeración o agrupación de personas que da lugar a la convivencia surge muchas veces, y cada día en mayor número de casos, de forma artificial, y, cualquiera que sea el origen de esta agrupación, no siempre ha de constituir un municipio, ni siquiera una entidad local menor.

En el mundo moderno, esta dependencia de lo local respecto de lo nacional se acentúa considerablemente. Los progresos técnicos influyen, a este respecto, en varios sentidos. En cuanto a las relaciones de vecindad, pues por una parte aumenta su extensión —vías de comunicación, medios de locomoción, medios de difusión de noticias o ideas—, de suerte que habitantes de un núcleo de población pueden considerarse en relación inmediata con los habitantes de otros núcleos de población a veces distantes; y, por otra parte, esas relaciones de vecindad resultan intensificadas —centros culturales, deportivos, sociales—, de suerte que donde había un relativo y superficial contacto entre los convecinos dedicados exclusivamente a la explotación de sus respectivas parcelas, se ha producido una extensa gama de relaciones de muy diversa índole.

En otro aspecto ha intervenido también la técnica, puesto que ha creado condiciones suficientes para el establecimiento de nuevos núcleos de población donde antes no los había, como por desecación de lagunas —tal es el caso de Nava de Campos y Antela— o por irrigación de extensas zonas incultivadas o susceptibles de una fuerte intensificación del cultivo, como ocurre en las zonas regables de España. Tanto en uno como en otro caso, los medios necesarios para operar esas transformaciones no pueden estar al alcance de los poderes locales, sino que, por su gran magnitud, han de estar siempre en manos de poderes supramunicipales. Por consiguiente, las entidades supramunicipales serán las únicas facultadas para ordenar aquellas transformaciones y, por consecuencia, para establecer los nuevos núcleos de población y darles la

organización conveniente. Es decir, que han de fijar el emplazamiento de las nuevas poblaciones, las condiciones de los que han de ir a habitarlas y aun, directa o indirectamente, la organización jurídica del nuevo centro de población. Tal es el caso de los ya más de dos centenares de pueblos creados por el Instituto Nacional de Colonización, que constituyen un ejemplo de la creación, no espontánea, sino reflexiva y racionalizada, de núcleos de población, a los que ha de darse una organización administrativa idónea; creación que se produce como consecuencia de unos planes estatales de transformación agraria y como medio más adecuado para explotar convenientemente las tierras y dotar a la población activa agrícola de un nivel de vida satisfactorio.

Prueba evidente de esta acción reflexiva sobre los entes locales así surgidos se tiene en el tratamiento dado a su población. Es éste el elemento fundamental del municipio, o si se prefiere, para no prejuzgar la cuestión, el elemento fundamental del núcleo territorial de convivencia. Ahora bien, para que se desarrolle eficazmente la comunidad local conviene, desde luego, que los nuevos núcleos de población estén compuestos por familias ya formadas entre las que se encuentren ya establecidas ciertas relaciones sociales.

Si el grupo territorial elemental es, según la terminología de Sorokib, un grupo multivinculado, cuanto mayor sea el número de vínculos que una a los nuevos pobladores más garantías de viabilidad tendrá la nueva población y más rápido será su progreso social. Por ello, el ideal sería, en muchos casos, poblar con grupos extraídos de una entidad local preexistente, grupos que de esta forma tendrían las mismas costumbres y estarían unidos por relaciones efectivas, culturales, deportivas e incluso de devoción religiosa. En los casos en que esto no pueda hacerse íntegramente, que serán los más frecuentes, debería procurarse que los nuevos núcleos fueran ocupados por familias procedentes de municipios vecinos o, por lo menos, de la misma comarca o de la misma provincia.

Pues bien, éste es el sentido de la legislación española, como puede verse por los Decretos de aprobación de los distintos planes de colonización. El primer criterio, o sea el de la localización en un nuevo núcleo de familias procedentes de otro núcleo, es el seguido en el caso de traslados de poblaciones afectadas por la expropiación de todas o gran parte de las tierras de un munic-

pio o entidad local menor a que se refieren los artículos 88, 95 y 96 de la Ley de 16 de diciembre de 1954, los concordantes de su Reglamento y el Decreto de 21 de enero de 1955.

b) LAS FUNCIONES MUNICIPALES EN UNA SOCIEDAD DESARROLLADA.

Se ha dicho que el municipio es una sociedad o comunidad total y que ninguno de los fines humanos puede ser considerado como extraño al mismo. El propio Aristóteles, en su *Politica*, consideraba al municipio como un Estado enano. En una sociedad desarrollada este nuevo concepto resulta totalmente inexacto.

Es cierto, por una parte, que el municipio ha extendido sus fines a objetos que antes no pretendía alcanzar, porque las necesidades humanas en una sociedad progresiva y desarrollada han aumentado considerablemente. Pero, por otra parte, los fines del municipio pueden considerarse más restringidos porque alguna de esas necesidades y las posibilidades de satisfacerlas han crecido tanto que, como antes se venía a apuntar, sólo pueden ser satisfechas por la actividad de entidades supramunicipales, especialmente estatales.

De ahí que cada día sea mayor la intervención del Estado en la vida local o, por lo menos, la cooperación del Estado y de la Provincia con el municipio. De ello es notoria muestra la existencia de las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos, con facultades resolutorias, informativas y técnicas, según los casos, a tenor de los artículos 237 y 272 y siguientes de la Ley de Régimen Local. Han de recordarse a este respecto las prescripciones del artículo 16 de la Ley de 26 de diciembre de 1957, complementada por el Decreto de 13 de febrero de 1958, así como lo dispuesto en el Decreto de 10 de octubre del mismo año, constitutivo de lo que se ha llamado el «Estatuto de los Gobernadores».

Aquella cooperación se manifiesta también en materia agraria, y en nuestro Derecho vigente está expresamente previsto al tratar de la competencia provincial. Efectivamente, según los artículos 242 y 243 de la Ley de Régimen Local, es de la competencia provincial el fomento y administración de los intereses peculiares de la provincia, y de manera especial la prestación a los municipios de los medios técnicos necesarios para la formación de proyectos y adjudicación de obras y servicios, subvenciones económi-

cas para el abastecimiento de aguas y saneamiento, viviendas protegidas y obras de colonización, etc. Y, conforme a los artículos 255 y siguientes de la misma Ley, la Diputación Provincial ha de cooperar a la efectividad de los servicios municipales, principalmente de los obligatorios, que no puedan ser establecidos por los ayuntamientos.

La simple lectura de la relación de los servicios de la competencia del municipio y de la relación de aquéllos atribuidos a la cooperación provincial pone de relieve la importancia concedida a la elevación del nivel de vida de los núcleos de población subdesarrollados, que son una gran parte de los municipios rurales. La gestión urbanística, la salubridad e higiene, el régimen de abastecimiento y transportes, los servicios de cultura, policía y turismo, adquieren un relieve cada día mayor en comparación con los fines relacionados con la agricultura, entre los cuales está la regulación y aprovechamiento de bienes comunales y la defensa y la repoblación forestal. Muchos municipios, y en particular los de nueva creación, carecen de bienes comunales, y puede decirse que gran parte de aquéllos no los necesitan, o dejarán de necesitarlos como consecuencia de la inexistencia del ganado de labor que debía ser acogido en las dehesas boyales, por ejemplo. En cuanto a la materia forestal, bástenos recordar la intervención que tiene el Patrimonio Forestal del Estado y el régimen consorcial a que están sujetas muchas repoblaciones. De modo que la transformación de valores a que aludimos se acusa no sólo en los municipios urbanos, sino también, y muy especialmente, en muchos municipios rurales.

PARTICIPACION DE LAS ENTIDADES LOCALES EN LA REFORMA DE LAS ESTRUCTURAS AGRARIAS

En tres aspectos podemos considerar a las entidades locales, y más concretamente a los municipios, en relación con la reforma de estructuras agrarias: como agentes planificadores, como promotores de reformas y, por último, como cooperadores en la reforma acordada por autoridades superiores.

Considerados como agentes planificadores, resulta evidente que si los problemas económicos exceden del ámbito local y si, por otra parte, se van constituyendo unidades económicas cada día

más amplias, las autoridades de orden local carecen de capacidad legal para intentar siquiera resolver aquellos problemas. Los órganos de dirección y planificación de la reforma de estructuras, incluso de las agrarias, han de responder a la extensión de esas amplias unidades y, desde luego, necesariamente, han de existir a nivel nacional.

Estos órganos estatales podrán llevar a cabo su misión mediante planes nacionales, planes regionales y tal vez mediante algún plan local o comarcal. Pero es evidente también que sólo articulando unos y otros puede llegarse a un resultado satisfactorio. Por ello, la planificación de actividades económicas hecha directamente por las autoridades municipales poca trascendencia puede tener. Su papel será más bien el de contribuir a la planificación nacional como representantes de los intereses que les están confiados, informando y proponiendo a las autoridades superiores aquello que estimen conveniente, impulsando las reformas y cooperando a su ejecución. Pero nunca podrán llegar a ser órganos rectores de la planificación ni, por tanto, decidir la planificación local.

En cuanto al segundo aspecto, es evidente que las entidades locales pueden promover de múltiples maneras la reforma de las estructuras agrarias. Algunas de ellas están especialmente previstas en nuestra legislación. Así, en materia de parcelaciones, el Decreto de 23 de julio de 1942 autoriza, en su artículo 5.º, al Instituto Nacional de Colonización para que adquiera por sí mismo, o en participación con entidades públicas, aquellas fincas que por su importancia social se propongan adquirir las Diputaciones, Ayuntamientos u Organismos sindicales. Otro ejemplo que podemos aducir es el de aplicación de la Ley de 27 de abril de 1946 sobre expropiación forzosa de fincas rústicas por causa de interés social.

En materia de concentración parcelaria, el texto refundido de la vigente Ley establece que el Ministerio de Agricultura puede ordenar la concentración cuando la insten los ayuntamientos a través del Servicio correspondiente (art. 9.º, B).

Por último, otra forma, y obvia, por cierto, de promover la reforma de estructuras, es la que afecta al dominio, disfrute y aprovechamiento de los bienes patrimoniales de los municipios. El ejemplo de la asociación de agricultores en cooperativas, grupos sindicales y otras formas para la explotación en común, debe

inducir a los ayuntamientos a estudiar la ordenación de sus bienes comunales siguiendo técnicas más acordes con nuestro tiempo. Ello permite sugerir la conveniencia de que se reforme el reglamento de bienes de las entidades locales en este punto.

Pero, sin duda alguna, la participación más importante de las entidades locales puede llevarse a cabo por la vía de la cooperación con las autoridades centrales en la reforma de las estructuras acordada por éstas. Esta cooperación está prevista, en general, y puede ampararse en el artículo 5.º de la Ley de Régimen Local, que reconoce a los ayuntamientos y Diputaciones Provinciales funciones cooperadoras con los Servicios del Estado.

Tal vez la primera forma de cooperar sea la de soportar que la transformación de los bienes patrimoniales de la entidad se realice por otros organismos. Por ejemplo, recordamos que la Ley de Colonización y Distribución de la Propiedad de las Zonas Regables, de 21 de abril de 1949, ordena que por disposición especial se acomodarán a dicha Ley los procedimientos que rigen para la enajenación de las diferentes clases de bienes sitios en las zonas regables propiedad del Estado, Provincia, Municipio o Sindicato.

Muchos de los Decretos aprobatorios de Planes de Colonización contienen disposiciones especiales relativas a las tierras pertenecientes a las corporaciones locales. Así ocurre con los relativos a las zonas del Borbollón, las Bârdenas, Rosarito, Monegros, Flumen, Gabriel y Galán, etc. Estos Decretos someten los bienes de las corporaciones locales a las disposiciones de los mismos, desafectan los comunales y autorizan al Instituto para ceder a los municipios las tierras que adquieran en exceso.

Otra forma muy valiosa de cooperar con las entidades parastatales y con el mismo Estado es la de 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 forma jurídica de que se les haya investido. El Instituto Nacional de Colonización, al construir los nuevos pueblos, los dota de centros cívicos, organiza los poblados, monta los servicios de abastecimiento de agua, alcantarillado y suministro de fluido eléctrico, construye caminos rurales y establece otros servicios. Es decir, que provee a los nuevos núcleos locales de los servicios obligatorios a cargo de los ayuntamientos. Por tanto, en ninguna forma puede manifestarse mejor la cooperación de las

entidades locales que ayudando y estimulando a estos núcleos de población a desenvolverse por sí mismos.

Las Ordenes ministeriales que regulan el régimen económico de las fincas adquiridas para su parcelación y, en general, las de las fincas no comprendidas en los planes de Zonas Regables, ordenan a veces la construcción a expensas del Instituto de edificios para ayuntamientos, escuelas o centros similares.

Por lo que se refiere a la concentración parcelaria, el texto refundido de 8 de noviembre de 1962, en su artículo 14, exceptúa de la concentración la superficie perteneciente al dominio público, así como los bienes comunales, salvo si solicitan su inclusión los organismos o entidades competentes.

En otro aspecto, la colaboración de los ayuntamientos a la concentración puede efectuarse al amparo de los artículos 39 y 40 del texto refundido. El primero establece que las fincas que reemplazan a las parcelas cuyo dueño no fuese conocido pueden ser cedidas en precario por el Servicio de Concentración Parcelaria al ayuntamiento mientras el Ministerio de Hacienda no resuelva lo pertinente sobre el destino de tales fincas. Y el artículo 40 autoriza al mismo Servicio para adjudicar a los municipios los terrenos sobrantes a fin de que los destinen preferentemente al establecimientos de huertos familiares u otros fines de beneficio general. También autoriza al mismo Servicio para ceder en precario el cultivo de las tierras sobrantes a los municipios.

Las entidades locales pueden también hacer su aportación a la reforma de estructuras mediante la realización de obras cuya importancia e interés ha dado origen a la legislación sobre auxilios para colonizaciones de interés local, obras que pueden servir para elevar el tenor de vida de la población. Dicha legislación da un trato especial en muchos aspectos a aquellas entidades. En primer lugar, las diputaciones provinciales y los ayuntamientos rurales están expresamente autorizados para solicitar estos auxilios por el artículo 2.º de la Ley de 27 de abril de 1946; y entre las obras que pueden ser auxiliadas son mencionadas en la misma Ley la de establecimiento de huertos familiares de propiedad municipal y las instalaciones para el transporte, transformación y distribución de energía eléctrica en el medio rural.

Los porcentajes a que puedan alcanzar los auxilios son variables según la naturaleza de las obras, pero se ha fijado en el 75 por 100 del presupuesto aprobado por el Instituto el de obras

realizadas por los ayuntamientos rurales cuando constituyan inmediata fuente de ingresos para la Corporación municipal, ya sea en concepto de renta, tasa o contribución especial derivada de su utilización.

Algunas reglas especiales están establecidas para la concesión de anticipos reintegrables con interés en el Decreto de 16 de julio de 1954 y en la Orden de 28 de julio del mismo año, dictadas para la aplicación de aquél. También existen disposiciones especiales para la concesión de auxilios para la adquisición de parcelas destinadas a huertos familiares de propiedad privada, municipal o sindical (Orden de 5 de julio de 1947); para la construcción de estercoleros (Orden de 20 de febrero de 1942); silos (Orden de 19 de octubre de 1951) y secaderos de arroz (Decreto de 27 de julio de 1952). Estas normas hacen referencia expresa a las entidades locales, pero no es posible detallarlas para no hacer interminable esta relación.

Una gran labor social, que es a la vez medio de reforma de estructuras, está al alcance de los ayuntamientos solicitando la cesión de bienes conforme al Decreto de 12 de mayo de 1950, según el cual las fincas que para el cumplimiento de su misión parceladora adquiriera el Instituto Nacional de Colonización podrán ser adjudicadas, total o parcialmente, a los ayuntamientos de los respectivos términos municipales donde radiquen, a petición de éstos y siempre que se dé alguno de estos dos supuestos: que el terreno sea apto para el establecimiento de huertos familiares, o que las características agronómicas del predio o las circunstancias sociales que concurren en el término municipal y las necesidades del vecindario evidencien la conveniencia de otorgar a éste su disfrute comunal. El ayuntamiento adjudicatario habrá de reintegrar al Instituto el valor de adquisición del predio y el importe de las mejoras que hubiere realizado y sus intereses correspondientes en un número de anualidades no superior a 25, que señalará el Consejo Nacional de Colonización. La adjudicación al ayuntamiento tendrá carácter provisional en tanto éste no satisfaga el importe de dichas cantidades al Instituto, el cual conservará entretanto el dominio del inmueble y la competencia para aprobar las normas que para el disfrute de los huertos familiares o para la ordenación del aprovechamiento comunal dicte el ayuntamiento.

Por último, señalaremos que algunos de los Decretos por los que se aprueban planes de colonización de ciertas zonas prevén

especialmente la instalación de huertos familiares cuya gestión se encomienda a los entes locales; así ocurre con los de 22 de febrero y 21 de marzo de 1952, 7 de octubre de 1954 y 17 de julio de 1955, referentes, respectivamente, a las zonas media de Vegas del Guadalquivir, alta y baja de Vegas del mismo río y del Rumblar.

INFLUENCIA DE LA REFORMA DE ESTRUCTURAS AGRARIAS EN LA VIDA LOCAL

a) EN LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

Si los fines a cumplir por la comunidad local han variado y también han variado las relaciones de vecindad, la organización jurídica de los núcleos de población, necesariamente, tendrá que cambiar. De ahí que no todo núcleo de población deba constituir un municipio, ni siquiera a veces una entidad local menor. Por lo que respecta a los de nueva creación, fácil será determinar si reúnen los requisitos de población, territorio o riqueza suficiente para poder cumplir los fines propios de un municipio o no. En cuanto a los municipios existentes, habrá que determinar si deben subsistir como en la actualidad, si deben agruparse o mancomunarse para determinados fines, si deben ser reducidos a entidades locales menores; si, todavía más, deben quedar reducidos a simple barrio, o si, en último término, convendría que desaparecieran no sólo como entidad jurídica, sino también como núcleo de población, trasladando los habitantes de esos insignificantes centros a otras localidades donde puedan tener asegurado un nivel de vida más humano.

Hemos de afirmar que, siendo una exigencia social dotar a la población de un nivel de vida decoroso, que viene hasta cierto punto determinado mediante el señalamiento de los servicios mínimos obligatorios que no pueden establecer muchos municipios por sí mismos, es lógico y natural que el artículo 106 de la Ley de Régimen Local ordene que, para efectividad de aquél, el Estado y la Provincia proporcionen a los municipios ayuda financiera y asistencia técnica. Pero la simple inspección superficial de gran número de municipios evidencia que ni siquiera con ayudas parciales del Estado podrán ser garantizados esos servicios mínimos, por lo que ha de meditarse seriamente sobre la conve-

nencia de aprovechar el Plan de Desarrollo Económico para dar oportunidad a esas poblaciones para que abandonen sus respectivas localidades, instalándose en forma más adecuada en otros núcleos de población.

No desconocemos las dificultades que ello tiene, incluso por razones psicológicas y afectivas de los habitantes de esos pequeños núcleos inviables, pero no parece que haya otra solución posible. Muchos núcleos pequeños, ya sean municipios, entidades locales menores o simples barrios, carecen de justificación social en la actualidad. La concentración de estos núcleos ínfimos parece recomendable, y si no debe imponerse autoritariamente, sí debe ser fuertemente estipulada.

Precisamente por considerar de alta importancia que la vida municipal se desarrolle al máximo es por lo que creemos que debe producirse esa revisión. No hay que supeditar el porvenir a lo que fué, o a lo que existe por razones hoy inválidas. En una sociedad de masas que tiende a la disgregación, han de ser fortalecidos todos aquellos lazos que forman un verdadero pueblo, y entre estos lazos destacan aquellos que surgen y se fomentan en las unidades territoriales de primer grado, es decir, en los municipios, por lo que debe aspirarse a que éstos estén debidamente constituidos, cualquiera que sea el legado de la historia.

El texto refundido de la Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955 establece que por motivos permanentes de interés público, relacionados con la colonización interior, creación de regadíos, etcétera, 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 en cuanto a población, territorio y riqueza imponible bastantes para sostener los servicios municipales obligatorios (art. 16). Y el artículo 17 del mismo texto dispone que las fincas adquiridas por el Instituto Nacional de Colonización para acoger pueblos trasladados como consecuencia de la ejecución de obras públicas, constituirán, desde el momento mismo de la adquisición, el nuevo término municipal, aplicándose el producto de la enajenación por expropiación de los bienes municipales que existan en el término a que se extiende la obra pública, a la satisfacción de las necesidades del nuevo municipio y, muy especialmente, a la adquisición de los bienes que hayan de sustituir a los enajenados o expropiados.

El Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, aprobado por Decreto de 17 de mayo de 1952, en su artículo 6.º, autoriza la creación de nuevos municipios por motivos relacionados con la colonización interior y conversión de terrenos en regadíos, en forma concordante con el artículo 16 de la Ley; pero el artículo 7.º, al tratar del supuesto a que se refiere el 17 de la Ley, en parte viene a modificarlo, puesto que si bien en su párrafo primero se dice que las fincas adquiridas por el Instituto Nacional de Colonización para acoger poblaciones trasladadas como consecuencia de la ejecución de obras constituirán desde el momento mismo de la adquisición el nuevo término municipal, en su párrafo tercero establece que cuando el municipio en que estuvieren enclavadas tales fincas experimentara grave detrimento con la segregación, o aquéllas no reunieren las condiciones de capacidad requeridas para la creación de municipio, pero constituyeren asiento permanente de un núcleo de población, formarán una entidad local menor dentro del municipio en que estén situadas. En todo caso, será preceptivo el informe de los ayuntamientos cuyos municipios puedan experimentar segregación, y, además, el dictamen del Consejo de Estado respecto de si la finca o fincas deben constituir municipios independientes o entidad local menor.

En este punto es preciso tratar de una interesante cuestión que afecta a más de dos centenares de nuevos núcleos de población: aludimos al régimen de los nuevos pueblos construídos por el Instituto Nacional de Colonización. Se creyó preciso dotarlos de un régimen transitorio que se justificaba en el preámbulo del Decreto de 28 de octubre de 1955 en la siguiente forma:

«Prevista en una gran parte de los planes de colonización aprobados por el Gobierno la creación de nuevos poblados para albergar principalmente a las familias de colonos y obreros agrícolas instalados por el Instituto Nacional de Colonización, resulta indispensable establecer, para esos nuevos poblados y para los que en el futuro hayan de construirse como consecuencia de la ejecución de planes colonizadores que obtengan dicha aprobación, un régimen transitorio que asegure la organización y funcionamiento de los servicios municipales más indispensables durante el período de acceso a la propiedad de los colonos; esto es, desde que el Instituto instala a éstos en las viviendas construídas al efecto hasta que dichos cultivadores hayan amortizado el valor de sus lotes

y alcancen, por tanto, la condición de propietarios de los mismos, y si bien el artículo 17 de la Ley de Régimen Local parece regular esta materia, sólo lo hace por los casos de traslados forzosos de poblados como consecuencia de la ejecución de obras públicas, pero quedan sin regulación los casos de colonización propiamente dicha por creación de nuevos poblados, siendo, pues, evidente la necesidad de normativización por la presente disposición.»

El régimen transitorio aprobado por dicho Decreto tiene como características las siguientes:

a) Los nuevos pueblos serán constituidos en entidades locales menores, a cuyo efecto el Instituto comunicará al Ministerio de la Gobernación el momento en que inicie la instalación de colonos en las viviendas, a fin de que por éste, sin más trámites, se dicte el Decreto de constitución de la nueva entidad.

b) Hasta tanto termine el período de acceso a la propiedad de los colonos, la designación de Alcalde pedáneo y de Vocales de las Juntas vecinales se hará por el Gobernador Civil, siendo requisito para desempeñar el cargo tener la cualidad de colono y residir en la demarcación de la respectiva entidad.

c) Durante el período aludido las entidades locales menores concertarán con el respectivo ayuntamiento el pago de un cupo alzado por todas las exacciones municipales, y si no hubiere acuerdo entre ellos, el canon lo señalará la Dirección General de Administración Local, dentro del límite que fija el Decreto.

Este Decreto fué declarado inaplicable por la sentencia del Tribunal Supremo de 11 de diciembre de 1958, que anuló también el Decreto de constitución de una de las entidades locales creadas al amparo del mismo: el fundamento fué la insuficiencia jurídica de los preceptos del Decreto de 1955 para modificar los de los textos legales de 1950 y 1955.

Esta inatacable declaración jurisprudencial, basada en la insuficiencia de rango de la norma, ni afecta ni niega la necesidad de que se dote de un régimen transitorio a los pueblos del Instituto Nacional de Colonización, necesidad que viene, en definitiva, a reconocerla el mismo Tribunal Supremo cuando en la sentencia citada consigna expresamente que al formular su declaración no se prejuzga ni se limita el ejercicio de las amplias facultades que corresponde al Gobierno para apreciar y encauzar las conveniencias públicas en materia de política municipal; y, en tal sentido, para dar la vida legal adecuada a cualquier entidad local menor

«ya dentro del sistema genérico de la Ley de Régimen Local, incluso reglamentándolo especialmente al tratarse de poblados surgidos en los planes de colonización, ya dotando a éstos de un régimen singular que se apruebe por Ley, o, si se estiman concurrentes las circunstancias del artículo 12 de la Ley constitutiva de las Cortes, por Decreto-Ley; y para poder, mediante uno u otro procedimiento, subsanar y mantener la existencia de las entidades locales menores, constituídas con vicio legal, como la que ha sido objeto del recurso».

También afecta a la demarcación municipal el Decreto de 21 de enero de 1955 que establece normas sobre traslado a fincas del Instituto Nacional de Colonización de familias campesinas afectadas por la expropiación de todas o de parte de las tierras de un municipio o entidad local menor, en aplicación de los preceptos del capítulo V de la Ley de Expropiación Forzosa, de 15 de diciembre de 1954. En estos casos, por causa de la motivación de las expropiaciones, que generalmente serán debidos a la construcción de embalses u otras análogas, nos creemos exentos de entrar en detalle sobre el contenido del Decreto, así como de los artículos 86 y siguientes de la Ley de Expropiación Forzosa citada, 104 y siguientes del Reglamento para la ejecución del mismo y 89 del Reglamento de Bienes de Entidades Locales.

En cuanto a la organización administrativa de los municipios, sólo hemos de señalar que la reforma de estructuras agrarias facilitará la prestación de los servicios municipales, especialmente los mínimos, y al mismo tiempo exigirá la adopción de medidas que afectan a la organización y a las haciendas municipales, según demanda la conservación y el funcionamiento de los servicios ya establecidos.

Además de aquella reforma, puede resultar que los servicios municipales ganen en amplitud y que cuando los fines de las entidades locales no puedan ser alcanzados por cada uno de ellos se llegue a la constitución de mancomunidades, al amparo de los artículos 29 y siguientes de la Ley de Régimen Local. No nos vamos a referir a las agrupaciones forzosas, porque consideramos más interesante hacerlo, no a lo necesario, sino a la voluntaria misión rectora que pueden alcanzar las entidades locales.

Las mancomunidades voluntarias se pueden constituir, según el Derecho vigente, para la realización de obras, servicios y otros fines de la competencia municipal. La amplitud de estos fines re-

sulta en el último apartado de la relación contenida en el artículo 101, el cual considera como tales «cualesquiera otros servicios y obras que tengan por objeto el fomento de los intereses y la satisfacción de las necesidades generales y de las aspiraciones ideales de la comunidad municipal».

Esta invocación de las aspiraciones ideales de la comunidad municipal puede llevar muy lejos a las legítimas ambiciones de los municipios; pero para que no pueda achacárseles que planteamos utopías, concretémonos sólo a los fines que de modo expreso están señalados en el artículo 101 citado, y veremos que entre ellos están, dejando aparte aquellos a que en otros lugares hemos aludido, el establecimiento de hospitales y casas de socorro, matadero, campamentos, centros de instrucción y cultura, ferias, mercados, adquisición de elementos de producción, etc. No hay duda de que estos fines, de casi imposible consecución por aquellos municipios rurales que viven asfixiados por unas estructuras arcaicas, podrán ser alcanzados por municipios cuya riqueza se halle incrementada notablemente como consecuencia de reformas de estructuras agrarias y, desde luego, mucho mejor, por las comunidades que entre éstas se establezcan.

Recordamos a este respecto, por ser reciente, el caso de Israel, donde se ha procurado insertar a la agricultura en el conjunto económico del Estado con el fin, entre otros, de asegurar a los núcleos rurales un conjunto de servicios materiales y no materiales; y, al efecto, los pueblos son reunidos de modo que cada cinco o seis constituyan una unidad llamada «comunidad rural compuesta», que cuenta con servicios mecánicos. En el centro del área que queda se instalan los servicios sociales, tales como escuelas, cinematógrafo, teatros, sinagogas y fábricas para transformación de productos agrícolas. Esta tendencia a constituir municipios compuestos se había manifestado años atrás en diversos países, pero la organización planificada de Israel puede ser exponente, no para que sea admitido indiscriminadamente, sino para que pueda servir como un ejemplo más de lo que se puede hacer.

b) EN LA VIDA COMUNITARIA O SOCIAL.

Es un tópico hablar de la socialización de la vida actual. Sin embargo, conviene aclarar que no se trata de identificar la socia-

lización con la estatificación o con la municipalización de bienes o servicios, sino que más bien, con aquella palabra se alude al incremento de las relaciones sociales y a la necesidad de su disciplina jurídica. Si en algún ámbito se siente de algún modo patente esa socialización es en el municipal, especialmente en los grandes municipios, cuyas Ordenanzas regulan una extensa gama de las actividades de los vecinos y de los residentes. Pero también se va imponiendo en los municipios rurales con el aumento de las industrias y los servicios en ellos establecidos o que en ellos habrán de establecerse como consecuencia del desarrollo económico nacional.

Así, pues, si la vida se socializa, es decir, se hace más comunitaria, la comunidad local, representada por sus ayuntamientos o por sus Juntas vecinales, tendrán un papel importante que desempeñar, papel que cada día será más destacado. Indudablemente que, como consecuencia de la elevación del nivel de vida que produce la reforma de estructuras agrarias, las entidades locales se verán forzadas, aunque sea indirectamente, a prestar a los centros culturales, deportivos, una mayor atención. Creemos que podría polarizarse esta actuación dentro de las entidades rurales en pro del fomento de los centros relacionados con la agricultura o industrias rurales y en el empleo de los métodos de desarrollo del espíritu comunitario que más directamente están relacionados con el campo. Así, los municipios y sus mancomunidades podrían crear o fomentar la creación de centros de enseñanza complementarios de los estatales, centros que habrán de ser especializados teniendo en cuenta las características de la comarca. Dentro de ellas, las Mutualidades y Cotos escolares de Previsión, de carácter agrícola, apícola o forestal, pueden tener un amplio desenvolvimiento.

No hacemos especial hincapié en la creación de organismos municipales de crédito porque, si bien es conveniente que existan y han de fomentarse los existentes, y aun incluso será a veces procedente que se creen otros nuevos, es evidente que en los municipios de las comarcas en vías de desarrollo la aportación de fondos para inversiones ha de proceder de fuentes exógenas, y los organismos locales sólo podrán actuar de colaboradores de aquellos que faciliten los recursos. Sin embargo, no hay duda de que una vez que los municipios se desenvuelven florecientemente, podrían cooperar de muchas maneras al desarrollo progresivo de la economía local mediante sus propios establecimientos de crédito.

CONCLUSION

Tal vez no exista, entre los muchos problemas político-sociales de un país, un proceso más delicado y complejo que el de la reforma de las estructuras agrarias, dado el gran número de variantes que entran en la ecuación. A mayor demanda de hombres de los demás sectores productivos, mayor extensión de la unidad cultivable por hombre. A mayor nivel de vida, mayor demanda de productos agrarios selectos de alto valor, y descenso de aquellos de menor coste y baja calidad. A mayor reducción del censo de la población activa agraria se corresponde una mayor demanda de capitalización de las explotaciones agrarias, como medio de mantener la producción con un índice menor de mano de obra. A una tendencia hacia la diversificación de productos de la explotación agrícola y a su selección cualitativa se corresponde una mayor exigencia de medios financieros y de conocimientos técnicos. A una apertura de fronteras y a un mercado consumidor mucho más amplio, tal como hoy ocurre con las unidades económicas super-nacionales, se responde con unas producciones agrarias selectas, con preferencia de los primerizos o tardíos para colocarse con ventaja en el mercado y con toda una técnica, muy actual, de conservación y comercialización de productos agrarios.

La enumeración de causas y efectos sería interminable, pero basta lo dicho para sentar una conclusión válida: la tierra ha perdido importancia en el proceso de producción agrícola y ha dejado de ser elemento primordial del proceso para transformarse en uno de sus elementos subordinados al principio de organización, que es, sin duda alguna, el fundamental en el momento actual. Todo ello da como obligada consecuencia que la reforma de la propiedad, proceso con el que se inician las reformas agrarias, ha quedado rebasado y han de seguir y acompañar etapas más importantes, pues, como he dicho en otras ocasiones, la simple reordenación de la propiedad es necesaria, pero no basta si no se acompaña con la creación de empresas agrícolas económicamente viables y dotadas, además, de los pertinentes elementos de producción. Esto último supone la necesidad de una capitalización en dos direcciones: en cuanto a la tierra y a los medios mecánicos de producción —inversión de capitales—, y en cuanto al factor humano que trabaja esa tierra y utiliza esos medios: educación,

formación profesional del asalariado y también del empresario.

La simple enunciación de esos temas —reordenación de la propiedad, crédito, inversiones de maquinaria, formación profesional, empresa agraria— nos arrastra inmediatamente a una esfera superior de tratamientos, que no puede ser otra, como vimos al principio, que la planificación nacional. En definitiva, si el problema social del campo es interdependiente del problema económico de la nación —y piénsese que el campo no es sólo la agricultura, a que nos hemos constreñido en esta charla, sino también los bosques, la ganadería y otras muchas cosas más—, la forma de resolver el primero será la de solventar el segundo, asegurando al sector social una justa participación en la producción. Hay que borrar las diferencias irritantes e injustas entre los niveles de vida urbanos y rurales, y evitar que la capitalización demandada por el campo recaiga casi exclusivamente en el factor humano.

Volviendo al enunciado de la conferencia, ¿qué relaciones existen entre la reforma agraria, en sentido amplio, y administración local? Pudiéramos decir que, en cierto sentido, toda reforma agraria, como la estudiada aquí, lleva implícita la reforma, también anhelada y requerida, de nuestros entes locales. Dicho sea de otra forma: ha pasado el tiempo en que la reforma agraria era hecha *por* los entes locales y *para* la comunidad. Hoy sólo es concebible una reforma agraria hecha *por* la comunidad y *para* los entes locales. Una de las consecuencias inmediatas de la reforma agraria debe ser la de llevar nueva vida comunitaria y nueva riqueza a nuestros entes locales; pero para ello es preciso que las estructuras administrativas y sociales de éstos tengan la flexibilidad y la capacidad de adaptación que sólo una modificación a fondo de sus actuales premisas puede proporcionarles.

El campesino y su forma de vida constituyen la gran reserva moral de una nación; y esa reserva se encuentra en los marcos institucionales de nuestros entes locales rurales. Hasta ahora, la reforma agraria ha podido desentenderse de ese marco político-administrativo, como se ha desentendido de tantas otras cosas, porque era tanto el atraso y tan evidentes las medidas a adoptar que el paso gigantesco que ha dado España en los últimos veinticinco años de transformación agraria no requería graves medidas de coordinación ni difíciles estudios de ensamblaje. Ahora, en cambio, vamos a un desarrollo armónico, enfocado tanto para nuestro buen gobierno interior como para ocupar nuestro puesto en el

concierto internacional. Se impone acelerar, pero también matizar, el proceso de reforma de nuestras estructuras agrarias, y, con ello, paralela y sincronizadamente, poner al día nuestra Administración Local, caduca y desfasada en muchas de sus concepciones. Es una dificultad más en una empresa erizada de obstáculos; pero creemos que vale la pena enfrentarse con ellos y superarlos, porque, tal como he repetido frecuentemente, servir a nuestros campesinos y a nuestras comunidades agrícolas es una de las maneras más nobles de servir a la Patria.

RESUMEN

Los conceptos de reforma agraria y municipio han sufrido una radical modificación en sus sentidos clásicos. El municipio rural se ha convertido hoy en foco de emigración, que aporta su mayor capital (el humano) a los sectores industrial y de servicio. En cuanto a la reforma agraria, como consecuencia de los cambios vertiginosos operados en el último tercio de siglo en las ciencias y en las técnicas económicas y sociales, no cabe hablar de una reforma agraria simplemente, sino de una reforma integral de las estructuras agrarias.

Las ideas sobre reforma agraria, iniciadas entre nosotros con la desamortización, se inspiraron en ese «hambre de tierra» de los campesinos que orienta el Decreto-Ley sobre parcelaciones de la Dictadura y también la Ley de Reforma Agraria de la República, tan próxima en su espíritu a las recientes leyes análogas de buen número de países europeos.

La reforma agraria de la Ley republicana era, de acuerdo con las ideas de la época, una reforma predominantemente localista y exclusivamente agraria. Pero el problema agrario ha de plantearse hoy globalmente; es decir, en relación con el conjunto del territorio nacional y en relación con las demás actividades económicas y sociales.

En la actualidad, es evidente que las relaciones entre municipio y Estado son las de subordinación de aquél a éste. El poder político participa no sólo en la creación de los nuevos núcleos de población, sino también en su supresión. Y en el mundo moderno la dependencia de lo local respecto de lo nacional se acentúa considerablemente, como consecuencia de la influencia de los progresos técnicos. Las entidades supramunicipales son las únicas facultadas para ordenar las transformaciones que precisan hoy día los municipios, así como para establecer los nuevos núcleos de población y darles la organización conveniente.

Si el grupo territorial elemental es, según la terminología de Sorokib, un grupo multivinculado, cuanto mayor sea el número de vínculos que una a los nuevos pobladores más garantías de viabilidad tendrá la nueva población y más rápido será su progreso social. Es por ello que se ha pasado del concepto de municipio como entidad política natural al municipio como concepto sociológico. Y tal es el sentido de la vigente legislación española a este respecto.

Si bien por una parte el municipio ha extendido sus fines a objetos que antes no pretendía alcanzar, al aumentar las necesidades humanas en una sociedad progresiva, por otra parte dichos fines pueden considerarse más restringidos, ya que las posibilidades de satisfacer algunas de esas necesidades exceden de las actividades municipales y sólo pueden ser satisfechas por las de entidades estatales. De aquí que cada día sea mayor la intervención del Estado en la vida local, o, por lo menos, la cooperación

del Estado y de la provincia con el municipio. Esta cooperación se manifiesta también en materia agraria, y en nuestro Derecho vigente está expresamente previsto al tratar de la competencia provincial.

En tres aspectos participan las entidades locales en la reforma de las estructuras agrarias: como agentes planificadores, como promotores de estas reformas y, por último, como cooperadores en la reforma acordada por autoridades superiores.

La planificación de actividades económicas hecha directamente por las autoridades municipales poca trascendencia puede tener en la actualidad; su papel es más bien el de contribuir a la planificación nacional como representantes de los intereses que le están confiados, informando y proponiendo a las autoridades superiores aquello que estimen conveniente.

En cuanto a su papel como promotores, es evidente que las entidades locales pueden promover de múltiples maneras las reformas de las estructuras agrarias, y algunas de ellas están especialmente previstas en nuestra legislación.

Pero la participación más importante de las entidades locales en la reforma de las estructuras agrarias es la que pueden llevar a cabo por la vía de la cooperación con las autoridades centrales. Esta cooperación está prevista igualmente en nuestra vigente legislación sobre colonización y distribución de la propiedad, de las zonas regables, concentración parcelaria, auxilios para colonizaciones de interés local, etc.

Por su parte, la reforma de las estructuras agrarias influye en la vida local, tanto en su organización administrativa como en la vida comunitaria o social de los municipios. Por lo que respecta a los municipios de nueva creación, deberán reunir determinados requisitos; y en cuanto a los ya existentes, se precisa una revisión que determine si deben subsistir como en la actualidad, o si deben agruparse o mancomunarse para determinados fines, e incluso si deben ser reducidos a entidades locales menores. En este punto alude el conferenciante muy extensamente al régimen transitorio de los nuevos pueblos construidos por el Instituto Nacional de Colonización.

En cuanto a la influencia de esta reforma en la vida comunitaria o social de los municipios, es indudable que tiende a incrementar las relaciones sociales, haciendo más necesaria su disciplinización jurídica. Como consecuencia de la elevación del nivel de vida, las entidades locales se verán forzadas a prestar una mayor atención, tanto a los centros de enseñanza complementarios de los estatales, como a los culturales, etc.

R É S U M É

Les concepts de réforme agraire et de commune ont souffert une radicale modification dans leurs sens classiques. La commune rurale est devenue aujourd'hui la source d'émigration qui apporte son plus grand capital (l'humain) aux secteurs industriel et de service. Quant à la réforme agraire, comme conséquence des vertigineux changements eus pendant le dernier tiers du siècle dans les sciences et les techniques économiques et sociales, on ne peut parler simplement d'une réforme agraire, mais d'une réforme totale des structures agraires.

Les idées sur la réforme agraire, commencées entre nous avec la désamortissement, se sont inspirées en ce «faim de terre» des paysans, qui oriente le Décret-Loi sur des parcellements de la Dictature, ainsi que la Loi sur la Réforme Agraire de la République, si proche en son esprit aux décentes lois analogues de jadis, d'un grand nombre de pays européens.

La réforme agraire de la Loi républicaine était, d'accord avec les idées de l'époque, une réforme surtout locale et exclusivement agraire. Mais le problème agraire doit être posé aujourd'hui d'une manière globale; c'est-à-dire, par rapport à l'ensemble du territoire national et aux autres activités économiques et sociales.

Actuellement, il est évident que les rapports entre la commune et l'Etat

sont ceux de subordination de celle-là à celui-ci. Le pouvoir politique participe, non seulement à la création des nouveaux noyaux de population, mais aussi à leur suppression. Et dans le monde moderne, la dépendance des choses locales par rapport aux choses nationales, est considérablement marquée, comme conséquence des progrès techniques. Les entités supra-communales sont les seules qui ont la faculté d'ordonner les transformations dont les communes en ont besoin, ainsi que d'établir les nouveaux noyaux et leur donner la convenable organisation.

Si le groupe territorial élémentaire est, d'après la terminologie de Sorokib, un groupe multi-attaché, plus le nombre d'attachements d'union entre les nouveaux habitants soit grand, plus le nouveau village aura des garanties de viabilité, et plus grand sera son progrès social. Pour cette raison, on a passé du concept de commune, comme entité politique naturelle, à la commune comme concept sociologique. Et celui-ci est le sens de l'actuelle législation espagnole à ce sujet.

Bien que d'un côté, la commune ait étendu ses buts aux objectifs qu'elle n'osait pas atteindre autrefois, comme les nécessités humaines augmentent dans une société progressive, on peut considérer d'ailleurs ces buts plus restreints, puisque les possibilités de satisfaire quelques-unes de ces nécessités, excèdent des activités communales et elles ne peuvent être satisfaites que par les entités de l'Etat. Voilà pourquoi chaque jour l'intervention de l'Etat dans la vie locale est chaque fois plus grande, ou, au moins, la coopération de l'Etat et de la province avec la commune. Cette coopération se manifeste aussi en matière agraire et elle en est prévue aussi sur notre actuel droit, en parlant de la concurrence provinciale.

Les entités locales participent en trois aspects à la réforme des structures agraires: comme agents planificateurs, comme promoteurs de ces réformes et, finalement, comme coopérateurs à la réforme fixée par les autorités supérieures.

La planification d'activités économiques, faite directement par les autorités municipales, ne peut pas avoir une grande transcendance actuellement; leur rôle est plutôt celui de contribuer à la planification nationale, comme représentants des intérêts qui leur ont été conférés, informant les autorités supérieures et les proposant tout ce qu'elles croient convenable.

Quant à leur rôle comme promotrices, il est évident que les entités locales peuvent promouvoir, de plusieurs façons, la réforme des structures agraires, dont quelques-unes ont été spécialement prévues dans notre législation.

Mais la plus importante participation des entités locales à la réforme des structures agraires est celle qu'on peut réaliser moyennant la coopération avec les autorités centrales. Cette coopération est aussi prévue dans notre actuelle législation sur colonisation et distribution de la propriété, sur les zones irrigables, sur le remembrement rural, des aides aux colonisations d'intérêt local, etc.

De son côté, la réforme des structures agraires influe sur la vie locale, aussi bien dans son organisation administrative que dans la vie communautaire ou sociale des communes. Par rapport aux communes de nouvelle création, elles devront réunir déterminées caractéristiques, et quant aux communes existantes, il faudra en faire une révision afin de fixer si elles doivent subsister, comme actuellement, ou si elles doivent se grouper pour quelques buts, et même si elles doivent être réduites à des entités locales mineures. Le conférencier y fait rapport au régime transitoire des nouveaux villages construits par l'Institut National de Colonisation.

Quant à l'influence de cette réforme dans la vie communautaire ou sociale des communes, il est indubitable que cette mesure a un grand penchant à augmenter les rapports sociaux, faisant plus nécessaire leur discipline juridique. Comme conséquence de l'augmentation du niveau de vie, les entités locales seront obligées à faire plus attention, aussi bien aux centres d'enseignement complémentaire des centres de l'Etat, qu'aux centres culturels, sportifs, etc.

SUMMARY

The concepts of agrarian reform and municipality have undergone a radical modification in their classic senses. The rural municipality has become to-day a source of emigration which brings its greater capital (the human one) to the industrial sector and services. As far as the agrarian reform is concerned, as a consequence of the steep changes taken place in the last thirty years in the field of sciences, and in the economic and social techniques, it is not correct to speak simply about an agrarian reform but about an integral reform of the agrarian structures.

The ideas on agrarian reform initiated amongst us with disentail, were inspired in that «hunger for land» of peasants, channalized by the Dictatorship's law on division of lands and also by the Republic's Law of Agrarian Reform, in consonance with recent and similar laws of a good number of European countries at the time.

The agrarian reform of the republican law was, according to the ideas of the time, a reform predominantly local and exclusively agrarian. But the agrarian problem must be stated to-day in a global way, that is, in relation with the whole national territory and in relation with the others economic and social activities.

At the present time, it is evident that the relations between municipality and Government are of subordination of the first to the latter. The politic power participates not only in the creation of new nucleus of population, but also in its abolition. And in the modern world, the dependence of the local ambit in relation to the national one, it is considerably emphasized as a consequence of the influence of technical progress. The supramunicipal entities are the only ones enabled to order the changes that the municipalities need to-day, as well as to establish the new nucleus of population and to give them the convenient organization.

If the elemental territorial group is, according to Sorokib's terminology, a multivinculated group, the greater the number of ties that join the new settlers, the greater the guarantees of success the new population will have and greater too will be their social progress. It is for this reason that the concept of municipality as natural political entity has been shifted to the concept of municipality as a sociological one. And such is the sense of the Spanish legislation in force to this respect.

If on the one hand the municipality has extended its goals to objects that before it did not pretend to reach with the increase of the human necessities in a progressive society, on the other hand, those goals can be considered more restricted, as the possibilities of meeting some of those necessities exceed of the municipal functions and can only be satisfied by State entities. Hence that every day the intervention of State in the local life is to a greater degree, or at least, the cooperation of the State and of the province with the municipality. This cooperation is also patent in the agrarian field and it is precisely established in the present laws in force while dealing with the provincial jurisdiction.

The local entities participate in three aspects in the reform of the agrarian structures: as planning agencies, as promoters of these reforms and, lastly, as cooperators in the reform approved by higher authorities.

The planning of economic activities done directly by the municipal authorities little importance can have at the present time; their role is rather that of contributing to the national planning as representatives of the interests trusted to them, reporting and propounding to higher authorities what they consider convenient.

As for their role as promoters, it is evident that the local entities can promote by many ways the reform of the agrarian structures and some of them are specially laid down in our legislation.

But the more important participation of the local entities in the reform of agrarian structures is that one they can carry out by means of cooperation with the central authorities. This cooperation is likewise laid down

in our legislation in force on colonization and distribution of landownership, irrigation zones, land consolidation, aid to colonizations of local interest, etc. On its side, the reform of agrarian structures affects the local life, as much in its administrative organization as in the community or social life of municipalities. As far as the municipalities of new creation is concerned, they must meet specific requirements, and as for those already in existence, it is necessary a review to determine if they must subsist as at the present, or whether they must be grouped or associated for certain purposes, or even whether they must be reduced to minor local entities. In this point the lecturer refers very extensively to the transitory regime of the new villages built by the National Institute of Colonization.

As for the influence of this reform in the community or social life of municipalities, there is no doubt it tends to increase social relations making more necessary its juridical discipline. As a consequence of the increasing of the standard of life, the local entities will be compelled to pay more attention as much to the educational centers, complement of the State ones, as well as to cultural centers, sports, etc.