

LA PROMOCION DE LAS COMUNIDADES RURALES EN LA ORDENACION RURAL

Por
MIGUEL BUENO GOMEZ

Doctor Ingeniero Agrónomo

S U M A R I O :

0. INTRODUCCIÓN.—1. INTERDEPENDENCIA DE LOS PROBLEMAS AGRARIOS PROPIAMENTE DICHOS Y LOS DE LAS COMUNIDADES RURALES.—2. CONSIDERACIONES SOBRE LA DETERMINACIÓN DE LAS COMARCAS Y DE LOS NÚCLEOS SELECCIONADOS. 2.1. *Sobre la determinación de las comarcas.* 2.2. *Sobre la determinación de los núcleos seleccionados.*—3. RELACIONES ENTRE COMARCA Y NÚCLEO SELECCIONADO.—4. ALGUNAS MEDIDAS PARA PROMOCIONAR LOS NÚCLEOS SELECCIONADOS. 4.1. *Ordenación urbana del núcleo seleccionado.* 4.2. *Concentración de inversiones sociales en el núcleo seleccionado.*—5. CONSIDERACIÓN FINAL.

0. INTRODUCCIÓN.

ES un hecho que las comunidades rurales están enfermas. No vamos a discutir aquí y a fondo las causas de esta situación, lo que nos obligaría a adentrarnos por los callejones, a veces sin salida, de Marx, Schumpeter y otros. Diremos simplemente que nuestras comunidades están atravesando una crisis aguda de agotamiento, debido, en parte, al esfuerzo que se las ha exigido en estos últimos años para ayudar a impulsar el desarrollo económico y social del país.

El cuadro clínico del enfermo es muy complejo. Se manifiesta, de una parte, en una *falta de vitalidad* del organismo (escasez de recursos económicos, de potencial humano, inadecuación del aparato administrativo, etc.) y, de otra, en un *estado anímico depresivo* (fatalismo ante el futuro, sensación de huida, etc.).

El panorama actual, en grandes áreas de España seca, al menos, recuerda el de algunos estados de la planicie americana en

los años 30, cuando se produjo el encogimiento de la población agrícola.

Asistimos a un fenómeno de despoblamiento de gran número de pequeños municipios y creo que todos estaremos de acuerdo en que una de las razones fundamentales de este fenómeno es el ansia de vida urbana de la población rural, necesidad sentida especialmente por los estamentos más jóvenes de esas comunidades. También somos conscientes de la imposibilidad material de proporcionar simultáneamente esa vida urbana, tan deseada por otra parte, a los innumerables minúsculos núcleos de población existentes.

Los intentos de la Administración para abordar este problema han sido y son numerosos, pero vamos a referirnos solamente a uno de ellos, la Ordenación Rural, cuya Ley ha sido promulgada el pasado mes de julio, y más concretamente a los arts. 46-47-48 del título V, relativo al «Desarrollo de las Comunidades Rurales», en los que se señalan las líneas de actuación generales que el Estado considera más adecuadas para abordar el problema en los próximos años. Ahora bien, esas líneas generales de actuación marcadas en la Ley será preciso desarrollarlas en material legislativo de rango inferior con el fin de llevarlas a la práctica.

Nuestro objetivo en este momento es exponer un punto de vista personal sobre algunos aspectos relacionados con ello y cambiar impresiones sobre los mismos, de forma que entre todos podamos aportar nuestro conocimiento y experiencia a esta tarea.

1. INTERDEPENDENCIA DE LAS CUESTIONES AGRARIAS PROPIAMENTE DICHAS Y DE LAS COMUNIDADES RURALES.

Hasta hace bien poco, e incluso hoy en algunos sectores, se consideraba que los problemas de la agricultura eran exclusivamente técnicos o, cuando más, económicos. El objetivo fundamental era *producir*, producir cada vez más y más barato. Todo lo producido tenía fácil venta. Luego vinieron los problemas de comercialización, del mercadeo, y se llegó a la conclusión de que vender era más difícil que producir.

Pero he aquí que a partir de los años finales de los 50 y principio de los 60 aparece entre nosotros un nuevo fenómeno: No se

trata ya de la disparidad *entre agricultores*, de acuerdo a su situación económica y social, sino la diferenciación *entre todo el mundo rural*, en su conjunto, y el *mundo urbano o industrial*. Si esto es cierto, y creemos que sí, el tratamiento a este nuevo problema no puede ser ya exclusivamente técnico, económico o social, sino complejo y universal, y aquí radica precisamente su dificultad.

Quisiéramos destacar, entre otras dificultades, las siguientes:

Dificultad de *transformación de la mentalidad de los responsables de aplicar* las medidas correctas, ya que, por lo general, tenemos una deformación profesional derivada de nuestra propia especialización académica y del ejercicio continuado de la profesión.

Dificultad de *coordinar las diferentes actividades* dentro de un mecanismo institucional —en general— y administrativo —en particular— inadecuado para la nueva tarea a desarrollar.

Dificultad derivada de la escasez de recursos económicos para satisfacer multitud de necesidades, todas ellas urgentes.

Antes de seguir adelante, y puesto que a lo largo de esta comunicación vamos a repetir con frecuencia el término «ordenación rural», permítasenos exponer una visión subjetiva y parcial de lo que, a nuestro juicio, constituye la Ordenación Rural, que justifique su engarce con las comunidades rurales y la intervención de un organismo fundamentalmente técnico agrario como es el S. N. de C. P. y O. R. en el tratamiento de los problemas de los núcleos rurales.

En el sentido más amplio y tal como lo define la Ley, la ordenación rural es uno de los medios para alcanzar, con la participación de los propios agricultores, los objetivos que se indican al Estado en el sector agrario dentro de las directrices generales del desarrollo económico y social del país.

Naturalmente, estos objetivos no pueden ser otros que lograr el mayor bienestar posible de la población rural y tratar de reducir sus diferencias con la urbana.

A pesar de la complejidad intrínseca de la ordenación rural, quisiéramos tratar de poner de manifiesto la concreción de la tarea encomendada al Servicio. En nuestra opinión, se trata de una tarea concreta en el *espacio*, en el *tiempo* e incluso en los *objetivos* inmediatos.

Actuar sobre la «Comarca» y no sobre cualquiera de las otras unidades administrativas existentes, se justifica, a nuestro modo de ver, porque permite:

- a) Contemplar y abordar el problema del desarrollo integral según las técnicas modernas de la planificación del desarrollo.
- b) Hacer visible a la población rural los objetivos de la planificación a escala nacional.
- c) Que los responsables de la ejecución conozcan y sean conocidos por la población afectada; en definitiva, que constituya una unidad operativa humanizada.

En cuanto a los objetivos inmediatos, opinamos, igualmente, que son muy concretos; casi podríamos reducirlos a uno, fundamental, puesto que los demás son consecuencia inmediata e ineludible de éste: *Fomentar la constitución del mayor número posible de explotaciones viables en un tiempo dado.*

Este objetivo se trata de lograr, a escala explotación, por una serie de medidas técnico-económicas también concretas (concentración parcelaria, obras y mejoras territoriales, capitalización de las empresas, agrupación de explotaciones, cuando no es posible conseguir unidades económicamente adecuadas de forma individual, y formación profesional agrícola), es decir, incidiendo, siquiera parcialmente, sobre todos y cada uno de los factores de la producción (trabajo-tierra-capital-gestión).

El conjunto de estas medidas supone, llanamente, la racionalización de las explotaciones, lo que da origen a una serie de problemas que es preciso afrontar simultáneamente (orientación productiva más adecuada en la comarca, reentrenamiento profesional del excedente de mano de obra y creación de puestos de trabajo no agrícolas en la zona mediante transformación y comercialización de los productos).

Ahora bien, no olvidemos que la explotación agraria es el lugar donde trabaja, pero también el lugar donde vive la familia campesina.

El esfuerzo y la inversión realizados por la Administración a través, en este caso, del S. N. de C. P. y O. R., no quedarían garantizados en el futuro si no procuramos a estos agricultores un marco adecuado para desarrollar plenamente su vida social en el seno de la comunidad local. Es decir, se podría dar la paradoja de invertir sumas cuantiosas para crear explotaciones per-

fectas desde un punto de vista técnico-económico pero que nadie quisiera vivirlas.

Parece, pues, lógico que, aprovechando la permanencia en la comarca durante un período de varios años de un grupo de técnicos en distintas materias (técnica, jurídica, económica, etc.), se procure sentar las bases y dar el primer impulso a una serie de tareas que conduzcan a la más racional ordenación del territorio en general y de los núcleos urbanos en particular, aunque la labor de continuidad del desarrollo corresponda a otros organismos y fundamentalmente a la propia población afectada.

2. CONSIDERACIONES SOBRE LA DETERMINACIÓN DE LAS COMARCAS Y DE LOS NÚCLEOS SELECCIONADOS.

Existe abundante *literatura* nacional y extranjera sobre la filosofía y la técnica de promoción de las comunidades rurales. Desgraciadamente, no son tan numerosas las *experiencias* positivas, a menos que consideremos positivas las lecciones aprendidas de los fracasos.

Vamos a limitarnos en esta parte de la comunicación a hacer algunas consideraciones generales sobre dos aspectos que consideramos fundamentales en relación con el tema: determinación de las comarcas y de los núcleos seleccionados.

2.1. *Determinación de las comarcas.*

Existen diversas tentativas de división de España en comarcas (1) y la más reciente es la que desde un punto de vista *puramente operativo* está llevando a cabo nuestro Servicio.

Para muchos esta circunstancia podría constituir un inconveniente grave. En nuestra opinión, puede ser un factor positivo, porque indica que existen ya en España personas que se han preocupado del problema y conocen en profundidad aspectos parciales del mismo. Lo verdaderamente importante y definitivo es que, de alguna forma, se procure los canales de comunicación de esta información entre esas personas.

(1) Geográfico: Antonio Revenga; Administrativo: Ramón Martín Mateo; Urbanismo: Gerencia de Urbanización; Agrícola: Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura; Sanidad; Educación, etc.

Por otra parte, las técnicas utilizadas hoy en el mundo para determinar el tamaño más adecuado de las comarcas, como unidades de desarrollo económico-social, o la distribución más idónea de núcleos seleccionados en las mismas, no son definitivas. Yo haría extensiva a este problema la afirmación del experto israelí en planificación de desarrollo, Raan Weitz: «Hasta ahora no se ha encontrado un método seguro para determinar el tamaño mínimo o máximo de un centro rural».

Incluso en economías dirigidas, donde se tienen en la mano todos los datos del problema (Israel, países socialistas, etc.), los criterios cambian rápidamente.

Por ello, quisiéramos llamar la atención sobre tres puntos que consideramos de la mayor importancia, desde el punto de vista operativo, en el estado actual de las cosas de España:

- No debe preocuparnos demasiado si la determinación de las comarcas o de las cabeceras de comarcas ha sido *perfecta*, siempre que hayamos puesto de nuestra parte todos los conocimientos técnicos posibles y buena voluntad para determinarla.
- No debemos caer en el grave defecto de convertir el problema de la determinación de comarcas o cabeceras de comarcas en objeto de interminables disquisiciones académicas que dan origen a publicaciones más o menos interesantes pero sin llegar nunca a realizaciones prácticas.
- Sólo la práctica nos puede dar luz sobre la forma más conveniente de tratar estos problemas de la determinación y promoción de comarcas y cabeceras en nuestro propio país.

La experiencia del S. N. de C. P. y O. R., en los cuatro años que han precedido a la Ley de Ordenación Rural, es, indudablemente, considerable..., pero es urgente y fundamental, puesto que el II Plan de Desarrollo Económico y Social está llamando a las puertas, *que se incorporen a esta tarea todos los que puedan aportar una experiencia y una influencia valiosas.*

2.2. *Determinación de los núcleos seleccionados.*

Actualmente existen 55 comarcas con el correspondiente Decreto de Ordenación Rural publicado, y otras 15 están en fase de estudio o simplemente han solicitado ser incorporadas al proceso.

Ha de tratarse, en todos los casos, de proporcionar vida urbana a sus habitantes, concentrando las inversiones sociales en uno o varios núcleos seleccionados de forma que constituya un atractivo para la población, bien con vistas a su desplazamiento definitivo a esos centros, bien para satisfacer las necesidades de relación social que no pueden ser proporcionadas a escala de núcleo pequeño.

El hecho de estar trabajando en este elevado número de comarcas no presupone que haya de lograrse el éxito en todos los casos.

En algunas de estas comarcas su cabecera o núcleo principal está claramente definido. Es el pueblo al que acude hoy la gente de la comarca para comprar, vender, distraerse, etc., y además su población en los últimos veinte años, por lo menos, no ha decrecido. Es éste un caso claro de actuación inmediata de impulsión o de concentración de inversiones de carácter social.

En otras comarcas, por el contrario, no existe ningún núcleo principal claramente definido. A veces porque el que oficialmente debería serlo, y que incluso da nombre a la comarca, está en regresión o porque existen otros, incluso más pequeños, que en los últimos años acusan un gran esfuerzo local para promocionarse por ellos mismos. Este es el caso, a nuestro juicio, más difícil de resolver. Antes de adoptar una decisión sobre concentración de inversiones en uno u otro núcleo dentro de la comarca es preciso estudiar con gran detenimiento las causas de aquella regresión y su posibilidad de corrección, así como la autenticidad de ese aparente desarrollo de los núcleos más pequeños y sus posibilidades de continuidad en el futuro.

Hacemos estas consideraciones para apoyar la idea de que no es recomendable dispersar los esfuerzos, sino, por el contrario, concentrarlos en muy pocos núcleos sobre los que tengamos una gran seguridad de éxito, dadas la limitación de recursos disponibles, el tiempo relativamente corto en que la Administración Central debe permanecer en una determinada comarca para impulsar su desarrollo (puesto que hay otras que están esperando) y la imposibilidad de prever el futuro en muchas comarcas, especialmente de secano.

Son, desgraciadamente, muy numerosos los casos que conocemos de costosos planteamientos urbanos en el medio rural que

al cabo de tres o cuatro lustros han resultado inversibles o, por lo menos, poco adecuados.

Lo que debe pretender esta política de núcleos seleccionados es establecer unos diques de contención del torrente demográfico que se dirige a las ciudades de más de 50.000 habitantes (estudiado por García Barbancho), con el fin de evitar que se erosione hasta extremos peligrosos el medio rural. Si los núcleos que se establecen son demasiado numerosos y, por lo tanto, débiles, dada la lógica limitación de recursos, se corre el peligro de que sean arrastrados por el ímpetu del éxodo.

3. RELACIONES ENTRE LA COMARCA Y EL NÚCLEO SELECCIONADO.

La actual distribución de los núcleos urbanos en las comarcas no es caprichosa, sino que obedece y se ajusta en gran medida a una situación económica y social previa.

Pretender modificar aquella distribución sin modificar esta situación, parece ilusorio. Conviene llamar la atención, una vez más, sobre esta elemental afirmación, ya que con frecuencia se olvida al tratar el tema y en especial al hablar de *concentración de municipios* como medida para promover núcleos seleccionados.

Una de las premisas básicas para que la cabecera de comarca prospere es que la renta de la población en su zona de influencia tienda a mejorar, y, en este sentido, las medidas concretas a realizar por el Servicio (racionalización de la empresa) y a las que antes nos referíamos van encaminadas a reducir costes de producción y a incrementar ésta; en definitiva, a aumentar las rentas de las familias campesinas residentes en las comarcas.

Sin un nivel económico mínimo es imposible crear formas de vida urbana en una comarca, por grande que sea la población concentrada en un núcleo seleccionado. En la mente de todos nosotros están esas populosas cuasi-ciudades de La Mancha o Andalucía, que no son más que pueblos rurales a gran escala.

De otra parte, es posible crear un estilo de vida más próximo a la urbana para los habitantes de una comarca, aunque su número sea menor y vivan en núcleos más reducidos, si se logra establecer una adecuada red de comunicaciones de todo tipo con

la cabecera de comarca (que no tiene que ser ya de un tamaño excesivo) y *fundamentalmente si se consigue crear la necesidad y posibilidad de utilización de esas comunicaciones.*

Independientemente de la mejora de las vías de comunicación existentes en la comarca o de la creación de otras nuevas por parte de la Administración Provincial o Central, el Servicio Nacional de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural, a través de su vigente legislación sobre Obras y Mejoras Territoriales, puede dar un gran impulso, en especial facilitando el acceso de los pequeños núcleos a aquellas vías, y en general creando caminos de servicio rural adecuados para movilizar la riqueza potencial de todas las áreas de la comarca hacia el núcleo seleccionado, como de forma espectacular se está realizando ya hoy en las provincias gallegas, por ejemplo.

Podríamos seguir enumerando, de forma análoga, una serie de aspectos técnicos y económicos que inciden en la relación «comarca-núcleo seleccionado», y sobre los que la actuación del Servicio puede ser interesante, pero conviene llamar la atención sobre un aspecto socio-psicológico de *gran trascendencia*: El difícil problema de desarrollar la conciencia comarcal, pues actualmente existe conciencia regional, provincial o municipal, pero no comarcal, de supremacía del núcleo seleccionado entre la población afectada.

Es de suponer que al determinar la unidad comarcal y establecer el núcleo seleccionado se han tomado las debidas precauciones para que respondan, en cierto modo, a unos condicionamientos socio-económicos e incluso a unas necesidades más o menos sentidas de la población afectada.

Ahora bien, es preciso despertar e impulsar esa conciencia comarcal para incorporarla al logro de los objetivos que señale la Administración y más aún intervenir cuidadosamente para evitar que se produzca un deterioro de esa conciencia durante el período de aplicación del programa establecido.

Pues bien, y en este sentido, la actuación del Servicio puede servir de elemento catalizador del proceso *no sólo* por el hecho de considerar la problemática general de la comarca y movilizar a los líderes y fuerzas vivas a través de las comisiones de concentración parcelaria y de ordenación rural, *sino también* porque desarrolla acciones concretas que afectan a toda la comarca, como

son: las obras de interés común (redes de caminos y saneamientos, pequeños regadíos, asociaciones de agricultores a nivel comarcal para diferentes fines, etc.); la posibilidad que proporciona la nueva Ley de Ordenación Rural, en su artículo 19, para realizar concentraciones parcelarias en zonas colindantes (estableciendo previamente equivalencias entre las clasificaciones de tierras en unas y otras zonas), y otras.

Aunque todas estas acciones realizadas por el Servicio pueden considerarse inconexas, de «choque», a efectos de conseguir la conciencia de comarca, por su limitación en el tiempo, juzgamos imprescindible que en ellas participen todos los que de alguna forma han de jugar un papel trascendente en el futuro de la misma.

La promoción de actividades sociales que lleva a cabo el Servicio en sus comarcas permite intensificar las relaciones de convivencia entre la población que vive en la misma área geográfica. Así ocurre con las instalaciones deportivas, los cursos de formación y reentrenamiento profesionales, las permanencias de matrimonios de agricultores de la comarca en residencias de Educación y Descanso, etc.

En definitiva, y aquí quisiéramos poner especial énfasis, consideramos que el Servicio puede personificar ese «demonio» necesario para aglutinar a los intereses comunes de la población de la comarca.

4. ALGUNAS MEDIDAS PARA PROMOCIONAR UN NÚCLEO SELECCIONADO.

El éxito de la promoción de un núcleo seleccionado radica no tanto en las medidas administrativas y financieras que se apliquen como en que sepamos conocer las aspiraciones de la población de la comarca y modificar las actitudes que se oponen al objetivo de promocionar dicho núcleo.

Con ser grandes las dificultades que encontraremos para aplicar las medidas que luego se enumeran, mucho más difícil es lograr la incorporación de la población a la tarea, cosa que sólo se puede intentar, no lograr, mediante el contacto permanente y continuado de los funcionarios con la población.

Entre estas medidas pueden destacarse:

4.1. Ordenación urbana del núcleo.

El artículo 48 de la Ley de Ordenación Rural dice: «Por los Ministerios de la Vivienda, Gobernación y Agricultura, previo informe, en su caso, de los demás Ministerios interesados, se elaborará y ejecutará conjuntamente un programa de expansión y mejora urbana en los pueblos que se señalen como cabecera de comarca, que incluya la urbanización de terrenos para fines industriales y servicios comunitarios y residenciales, tanto para la edificación de viviendas de protección oficial, con destino preferente a los agricultores que trasladen su residencia a dichas cabeceras, como para la iniciativa privada».

A nuestro entender, el programa de urbanización de este tipo de núcleos rurales seleccionados debe ser, en cierto modo, diametralmente opuesto al que lógicamente se sigue en las grandes ciudades. En opinión muy gráfica del señor Monasterio, arquitecto del Ministerio de la Vivienda, y Mario Gaviria, sociólogo que trabaja precisamente en este Instituto de Estudios de Administración Local, se trata de crear una «Gran Vía» en el pueblo, para lo cual es preciso disponer los distintos sectores urbanos de forma que se congestione, dentro de ciertos límites, la circulación por dicha arteria.

En un estudio que hicimos, en colaboración con los citados señores, para un pueblo de la provincia de León considerado como núcleo seleccionado de una comarca de Ordenación Rural, establecíamos los siguientes sectores urbanísticos:

- Zona residencial para los agricultores de la comarca que decidan trasladarse al núcleo y que continúen en la actividad agropecuaria. El tipo de viviendas ha de ser de una altura, con corralón.
- Zona residencial para las personas activas dedicadas a otros sectores productivos diferentes del agrario, con viviendas de cuatro plantas, por ejemplo, y apartamentos similares a los que normalmente se construyen en las ciudades.
- Zona industrial para albergar a las instalaciones, generalmente de transformación de productos agropecuarios, talleres de reparación de maquinaria, mataderos, etc.
- Zona verde en la que se incluyan las instalaciones docentes,

tanto de Primera Enseñanza como de Enseñanza Media y Profesional.

- Zona recreativa, entendiéndose por tal campos de deportes, feria de ganado, plaza de toros, etc.
- Zona central, donde radicarán los edificios religiosos, administrativos y comerciales.
- Zona de expansión futura del núcleo.

Los problemas técnicos derivados de esta zonificación son fáciles de resolver, pues los Ministerios de Agricultura, Vivienda y Gobernación disponen de personal preparado para llevarlo a cabo en estrecha colaboración con las fuerzas vivas del núcleo y de la comarca.

El problema fundamental que se plantea es el de disponer de las tierras que corresponden a cada sector a un precio razonable; en definitiva, de evitar la especulación de terrenos que daría al traste con la ejecución del programa.

Parece increíble que en pequeñas localidades de la Meseta Castellana, pongamos por caso, con un exceso de tierras de mala calidad en el cinturón de los cascos urbanos, se despierte, al solo anuncio de un programa de ordenación urbana, un ansia tan desmedido de lucro.

Creemos, sinceramente, que los Ministerios de Gobernación, Vivienda y Agricultura, al desarrollar lo preceptuado en el artículo 48, antes citado, han de poner la máxima atención para que el procedimiento que se arbitre sea enérgico y, a la vez, ágil, pero también estamos convencidos de que el éxito de la ejecución de esos programas conjuntos depende en gran medida del esfuerzo que todas las personas responsables realicen a nivel local para hacer comprender los beneficios a medio y largo plazo que individualmente lograrán los propietarios de las tierras y *reducir*, si no desterrar, el ansia de lucro inmediato.

En el estudio y ejecución de la ordenación urbana del núcleo el S. N. de C. P. y O. R. puede aportar una ayuda considerable en los siguientes aspectos:

- Conocimiento de la situación económico-social de la zona de influencia del núcleo seleccionado, tanto actual como *futura*.
- Incorporación de la población, no sólo del núcleo sino de la comarca, al programa conjunto que se establezca.

- Ayuda financiera a través de la legislación vigente que regula el funcionamiento del Servicio, y en especial a las que se refiere el artículo 23, apartado *b* (electrificación y abastecimiento de aguas a núcleos urbanos) y de las asignaciones que se arbitren por el concepto de «*mejora del medio rural*».
- Facilitar la concesión, con cargo al Fondo Nacional de Haciendas Municipales, de una ayuda especial al municipio o municipios que se señalen como cabecera de comarca, considerándose a tal efecto el correspondiente Decreto de Ordenación Rural como circunstancia justificativa de la ayuda (art. 46).

Una vez preparado el marco en que deberán asentarse las principales actividades sociales y económicas de la comarca (ordenación urbana del núcleo seleccionado), queda el problema de hacer realidad lo que los planificadores, en colaboración con los líderes, han soñado.

4.2. *Concentración de inversiones sociales en el núcleo seleccionado.*

Conviene llamar la atención sobre el *peligro que corremos de hacer ordenaciones urbanas magníficamente planteadas que nunca llegarán a ser realidad*. Las razones son fácilmente imaginables:

La «*planificación*» entraña problemas técnicos, no muy complicados en este caso, que, como es lógico, serán fácilmente resueltos por los técnicos en un plazo relativamente breve y, por consecuencia, sus resultados serán espectaculares.

La «*realización*» del plan, por el contrario, es mucho más lenta y oscura; supone un gran esfuerzo para encontrar los estímulos más adecuados a la población de cada comarca y la forma más idónea de movilizar a dicha población en cada caso.

El éxito de la realización del programa está en relación directa con el acierto en llegar a elegir el orden de aplicación de las diferentes medidas a que luego nos referimos. Pretender aplicar simultáneamente con igual intensidad un número grande de esas medidas no es recomendable: por el *desconcierto* que puede

provocar en una población poco preparada para recibir innovaciones y por las *dificultades de control de la gestión* por parte de un personal, hoy por hoy, poco experto en estas tareas. No se pretende, en lo que sigue, ensayar siquiera un orden de prioridad de aplicación de las diferentes medidas posibles, pues en cada caso será diferente. Únicamente vamos a comentar, siguiendo la terminología internacional, algunas de estas medidas:

La función escolar.

Un núcleo seleccionado ha de ser el centro motor de la función escolar para la comarca. La escolaridad es una necesidad sentida individualmente por los miembros de la comunidad comarcal y su concentración en el núcleo seleccionado puede constituir una medida de gran impacto en el programa de promoción de la misma. De una parte promueve la creación de una conciencia comarcal, al constituir la escolaridad un objeto de interés común para las familias que viven en distintos lugares de la comarca, y de otra constituye un estímulo de primer orden para el traslado de los hogares desde los pequeños núcleos urbanos a la cabecera comarcal, especialmente en regiones donde la agricultura no requiere una atención permanente, como es el caso de grandes áreas de la España seca.

La conveniencia de la concentración escolar de la enseñanza primaria está suficientemente demostrada y son ya numerosas las realizaciones de estos últimos años, de forma que nos eximen de más comentarios.

Respecto de la enseñanza media y profesional, sólo cabe decir que no se concibe en la hora actual de España un núcleo seleccionado o cabecera de comarca que no disponga de una instalación de este tipo.

Naturalmente, la labor fundamental, en este sentido, ha de estar al cuidado del Ministerio de Educación y Ciencia, de la Organización Sindical y de la actividad privada; sin embargo, la Ordenación Rural puede ayudar a los programas que se establezcan facilitando las tierras más adecuadas para las instalaciones en el proceso de concentración parcelaria (art. 21 de la nueva Ley), mejorando la red viaria de la comarca y mentalizando a la población para lograr estos objetivos.

Función cultural y recreativa.

Existe un mínimo de necesidades culturales recreativas que pueden ser satisfechas a nivel de pequeños núcleos, y otras, por el contrario, que para ser adecuadamente cumplidas requieren, a su vez, un mínimo de población.

Las primeras no tienen gran trascendencia sobre la promoción del núcleo seleccionado, pero, en todo caso, son atendidas por la Ordenación Rural a través de sus convenios con otros departamentos ministeriales, como son, por ejemplo, los Teleclubs y las Bibliotecas, de los que ya se han establecido un elevado número en nuestras comarcas.

En cuanto a los de segundo tipo, es decir, «recreativas», todavía no se les ha concedido la importancia que merecen en los programas de promoción de las comunidades en el marco del desarrollo económico, y seguramente tardaremos bastante en tener conciencia de ello, pues la deformación profesional propia de los funcionarios hace que se considere a las actividades de «ocupación del ocio» como marginales. Sin embargo, cualquiera que haya palpado la realidad de nuestro medio rural conoce que una de las causas determinantes del éxodo, especialmente entre el elemento joven de las comunidades, es la falta de atractivo para llenar los tiempos libres.

Actualmente, y como consecuencia del convenio establecido con la Delegación Nacional de Educación Física y Deportes, se encuentra en avanzado estado la realización de numerosas instalaciones deportivas en cabeceras de comarcas, financiadas en parte por el Servicio Nacional de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural.

La labor de la Sección Femenina, creando grupos musicales y folklóricos de ámbito comarcal en los núcleos seleccionados, puede constituir una estimable aportación para la promoción de las mismas.

A nuestro juicio, tan absurdo sería fundamentar la promoción de las comunidades rurales y sus núcleos seleccionados en esta variada gama de actividades culturales y recreativas como *olvidarse* de ellas al plantear el desarrollo integral de las comarcas a través de la ordenación rural.

Función de atracción.

Por altas que puedan elevarse las rentas de los agricultores de una comarca, no parece que pueda lograrse una imagen de vida urbana en su núcleo seleccionado si la actividad económica del mismo es exclusivamente agrícola.

Lo que imprime carácter urbano a una comunidad, más que los servicios, es la actividad industrial. Pues bien, el artículo 4.º de la nueva Ley de Ordenación Rural establece:

«Las industrias de transformación y comercialización de productos agrarios —incluidas las actividades artesanas establecidas o que se establezcan en las comarcas de ordenación rural—, así como los servicios que se hubieran declarado de interés en el correspondiente Decreto, gozarán, siempre que reúnan las condiciones mínimas exigidas por la legislación vigente, de una subvención de hasta el diez por ciento de la inversión real en nuevas instalaciones o ampliación de las existentes. Podrán optar, en su caso, por cualquier beneficio que para similar finalidad pueda establecer la legislación vigente en cada momento...»

«En los Decretos de ordenación rural podrá incluirse la declaración de la comarca como zona de preferente localización industrial, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley correspondiente.»

A nadie se nos oculta las dificultades que entraña la industrialización del medio rural en un sistema económico de planificación indicativa. Es muy difícil estimar la cuantía de los incentivos necesarios para contrarrestar la competencia de las facilidades que a una nueva industria proporcionarán las ciudades populosas.

Salvo casos excepcionales, no es fácilmente imaginable que la industria sirva en primera instancia de elemento promotor de la urbanización de los núcleos seleccionados de muchas de nuestras comarcas, sino que aquéllas se sentirán atraídas después de que se haya producido un primer movimiento de urbanización en el núcleo seleccionado.

Los primeros brotes industriales, lógicamente, deben aparecer en los núcleos seleccionados con la transformación y comercialización de los recursos agropecuarios promovidos por el conjunto de medidas de la Ordenación Rural e impulsados por el capital

procedente del propio ahorro local. Por ello, parece recomendable que la interpretación de la legislación vigente para promover la industrialización sea extremadamente generosa para las inversiones que se produzcan con el ahorro local.

Función administrativa.

Dejamos intencionadamente para el final la consideración del núcleo seleccionado como centro administrativo de la comarca.

En primer lugar, porque *la concentración de servicios administrativos será tanto más fácil cuando más a fondo se hayan cumplido los supuestos de los apartados antes citados*. Apoya esta afirmación la realidad actual en que la legislación sobre concentración administrativa, al menos desde el punto de vista geográfico, viene a confirmar una situación de hecho en muchas comarcas. Por otra parte, anticipar la concentración administrativa a que la población haya sentido esa necesidad podría ser contraproducente para el desarrollo del programa de integración comarcal.

El mecanismo administrativo para lograr la concentración de servicios más adecuada en cada caso, cae fuera del tema de esta comunicación.

5. CONSIDERACIÓN FINAL.

A lo largo de esta comunicación hemos procurado eludir, en lo posible, las referencias al papel que juegan en la Ordenación Rural los distintos departamentos de la Administración Central, Provincial y Local, así como de las organizaciones profesionales e incluso la población afectada.

La razón es obvia: se ha pretendido transmitirles a ustedes, en el menor tiempo posible, la mayor cantidad de información, aunque sea de forma subjetiva, sobre la Ordenación Rural como organismo en la promoción de las comunidades rurales. Otras personas más autorizadas les informarán sobre aquellos aspectos, pero, en todo caso, debe quedar constancia de que la promoción de las comunidades rurales no podrá lograrse más que como resultado de la acción conjunta de la Administración y de los administrados.

RESUMEN

Nuestras comunidades rurales están atravesando una crisis aguda de agotamiento, debida, en parte, al esfuerzo que se las ha exigido en estos últimos años. Los intentos de la Administración para solucionar este problema son numerosos, si bien este estudio se limita a uno concreto de ellos: la *ordenación rural*, sobre la cual se trata de dar la mayor información posible.

Es indudable que existe una interdependencia de los problemas agrarios y de las comunidades rurales. Ultimamente, el problema se ha centrado, primordialmente, en la diferenciación entre el mundo rural y el urbano, o industrial; problema complejo, cuyas principales dificultades para resolverlo se enumeran.

Tras una visión global de los objetivos de la Ley de Ordenación Rural, se hacen unas consideraciones generales sobre dos aspectos fundamentales del tema: determinación de las comarcas y determinación de los núcleos seleccionados.

Más adelante se estudian las relaciones entre estos dos aspectos, es decir, entre la comarca y el núcleo seleccionado, analizándose diversos factores técnicos y económicos que inciden en dicha relación, así como la actuación del Servicio de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural como aglutinante de los intereses comunes de la población de la comarca.

Se enumeran, por último, una serie de medidas necesarias para promocionar los núcleos seleccionados, bajo dos aspectos concretos: ordenación urbana del núcleo seleccionado y concentración de inversiones sociales en el mismo. En relación con el primero, se describen los distintos sectores urbanísticos que pueden integrar el núcleo, analizándose los problemas que plantea dicha zonificación. Y en cuanto al segundo aspecto enumerado, se estudian distintas funciones de tipo social aplicadas a dicho núcleo: escolar, cultural y recreativa, de atracción, administrativa, etc.

RÉSUMÉ

Nos communautés rurales traversent une crise aiguë d'épuisement due en partie à l'effort qu'on a exigé d'elles ces dernières années. L'Administration a fait de nombreuses tentatives pour résoudre ce problème bien que cette étude se limite à un de ces cas concrets: *l'aménagement rural* sur lequel on essaie de donner l'information la plus large possible.

Il est indubitable qu'il existe une interdépendance des problèmes agricoles et des communautés rurales. Ces temps derniers, le problème s'est centré d'abord sur la différence entre le monde rural et le monde urbain ou industriel, problème complexe dont on énumère les principales difficultés que rencontre sa solution.

Après une vue globale des objectifs de la loi sur l'aménagement rural, l'auteur fait des considérations générales sur deux points fondamentaux du sujet: la détermination des contrées et la détermination des centres sélectionnés.

Plus loin, il étudie les rapports entre ces deux points, c'est-à-dire entre la contrée et le centre sélectionné, il analyse différents facteurs techniques et économiques qui ont une influence sur ces rapports ainsi que l'action du Service du Remembrement et de l'Aménagement rural en tant qu'agglutinant des intérêts communs de la population de la contrée.

Il énumère enfin une série de mesures nécessaires pour promouvoir les centres sélectionnés en deux points concrets: l'aménagement urbain du centre sélectionné et la concentration d'investissements sociaux dans celui-ci. Pour le premier, il décrit les différents secteurs urbains qui peu-

vent former les centres et il analyse les problèmes que pose cette «zoningation». Quant au second point mentionné, on étudie les différentes fonctions de caractère social appliquées à ce centre: scolaire, culturelle et récréative, administrative, la fonction d'attraction, etc.

SUMMARY

Our rural communities are passing through an acute crisis of exhaustion, due in part to the effort that has been demanded of them in the last few years. The Administration's attempts to solve this problem have been numerous, although this study confines itself to one of them in particular: *rural ordering*, on which an attempt is made to give the fullest possible information.

There is no doubt that agrarian problems and the rural communities are interdependent. Recently the problem has been centred primarily on the differentiation between the rural world and the urban or industrial one; a complex problem, and the principal difficulties in solving it are here enumerated.

After an overall view of the objectives of the Law of Rural Ordering, some general considerations are made about two fundamental aspects of the subject: determination of the districts, and determination of the selected nuclei.

Later on the relations between these two aspects are studied, that is to say between the district and the selected nucleus, with an analysis of the different technical and economic factors which affect these relations, and also of the activity of the Service for Concentration of Smallholdings and Rural Ordering as the cementing material of the common interests of the population of the district.

Lastly, a series of necessary measures are enumerated for promoting the selected nuclei, under two particular aspects: urban ordering of the selected nucleus and concentration of social investments in the same. With regard to the former, the different urban sectors which may make up the nucleus are described, with an examination of the problems raised by this zoning. And with regard to the latter aspect, there is a study of the different functions of a social type which apply to the nucleus: scholastic, cultural and recreational, attractive, administrative, etc.