

ESTRUCTURA SOCIO-JURÍDICO-ADMINISTRATIVA DE LOS POBLADOS NO TRADICIONALES EN EL MEDIO RURAL

Reseña de la Tesis Doctoral presentada y defendida por

D. Manuel BEATO ESPEJO

Prof. del Departamento de Derecho Administrativo

La Tesis Doctoral que aquí se reseña fue presentada en la Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura el 5 de diciembre de 1984.

Su exposición y defensa fue el 1 de marzo de 1985 y ante el siguiente Tribunal, debidamente constituido:

Presidente:

Prof. Dr. D. LUIS MORELL OCAÑA.

Vocales:

Prof. Dr. D. LUCIANO PAREJO ALFONSO.

Prof. Dr. D. EUGENIO SIMÓN ACOSTA.

Prof. Dr. D. JOSÉ MARTÍN OSTOS.

Secretario:

Prof. Dr. D. SANTIAGO ROSADO PACHECO

Obtiene la calificación de APTO «cum laude».

The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions. It emphasizes that proper record-keeping is essential for the success of any business and for the protection of the interests of all parties involved. The document also highlights the need for transparency and accountability in all financial dealings.

In addition, the document outlines the various methods and techniques used to collect and analyze data. It provides a detailed overview of the different types of data that can be collected and the various ways in which this data can be used to inform decision-making. The document also discusses the importance of data security and the need to protect sensitive information from unauthorized access.

The document also discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions. It emphasizes that proper record-keeping is essential for the success of any business and for the protection of the interests of all parties involved. The document also highlights the need for transparency and accountability in all financial dealings.

In addition, the document outlines the various methods and techniques used to collect and analyze data. It provides a detailed overview of the different types of data that can be collected and the various ways in which this data can be used to inform decision-making. The document also discusses the importance of data security and the need to protect sensitive information from unauthorized access.

The document also discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions. It emphasizes that proper record-keeping is essential for the success of any business and for the protection of the interests of all parties involved. The document also highlights the need for transparency and accountability in all financial dealings.

In addition, the document outlines the various methods and techniques used to collect and analyze data. It provides a detailed overview of the different types of data that can be collected and the various ways in which this data can be used to inform decision-making. The document also discusses the importance of data security and the need to protect sensitive information from unauthorized access.

The document also discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions. It emphasizes that proper record-keeping is essential for the success of any business and for the protection of the interests of all parties involved. The document also highlights the need for transparency and accountability in all financial dealings.

In addition, the document outlines the various methods and techniques used to collect and analyze data. It provides a detailed overview of the different types of data that can be collected and the various ways in which this data can be used to inform decision-making. The document also discusses the importance of data security and the need to protect sensitive information from unauthorized access.

La observación, incluso la participación en una realidad social viva, cual era la creación por la Administración Pública, a través del Instituto Nacional de Colonización hoy IRYDA, de pueblos jóvenes con futuro en su crecimiento económico y social, pero a quienes después se les niega la posibilidad de tomar decisiones claves, influyó sin ninguna duda en la elección del tema que aquí se reseña. Obviamente, con el consentimiento y beneplácito del Director de la tesis doctoral, el Prof. Dr. D. LUIS MORELL OCAÑA.

El trabajo se denominó: ESTRUCTURA SOCIO-JURÍDICO-ADMINISTRATIVA DE LOS POBLADOS NO TRADICIONALES EN EL MEDIO RURAL.

La doble condición del doctorando, en cuanto Sociólogo del Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario y estudioso del Derecho como Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura, aportó o pretendió aportar un nuevo elemento en la aproximación a la Sociología jurídica que considera al Derecho como una manifestación social y se fija en cómo se conducen realmente los hombres en la vida social.

Son cerca de trescientos los nuevos pueblos creados a lo largo y ancho de la geografía española, con más de 30.000 viviendas construidas y 176.000 habitantes que la ocupan. En la región extremeña son 62 los núcleos levantados con cerca de 50.000 personas.

El objeto de nuestro análisis lo definimos como: «agrupaciones familiares por disposición legal, en unidades residenciales creadas ad hoc y con un sentido de comunidad perfectible en el tiempo».

Iniciar tal tarea, a nuestro entender, estaba debidamente justificada. Las relaciones jurídico-privadas estaban suficientemente conformadas, pero no así el marco jurídico que da consistencia a la institución que con tales colectivos poblacionales se estaba formando.

Pretendíamos, además de investigar en un campo que consideramos no suficientemente estudiado, ofrecer a los responsables de la Administración, hoy las Comunidades Autónomas por el traspaso de competencias, las razones necesarias que le movieran a cambiar la actual división administrativa local; o cuando

menos, convencerles de que tales pueblos deben gozar de personalidad jurídica propia.

La escasez de documentación bibliográfica en nuestra Facultad de Derecho, al menos de la más específica, ha obligado a investigar en otros fondos documentales, especialmente en los archivos del INC-IRYDA. Es bien sabido que aún contando con extraordinarias colaboraciones, la toma de datos es una tarea lenta y no siempre en la dirección que el investigador busca.

El método seguido ha sido de carácter participativo, basado en la experiencia personal y en el análisis de los hechos.

A la realidad objeto de estudio, a ese fenómeno social vivo, se le ha aplicado después el conocimiento jurídico. Comprensivo en nuestro caso, de la norma *latu sensu*, de la jurisprudencia, especialmente la del Tribunal Supremo, de los Dictámenes del Consejo de Estado y de la doctrina en general.

Es importante señalar ya, que la aplicación de tales técnicas a cualquiera de los núcleos objeto de posible estudio, nos llevará a un resultado que en modo alguno ha de ser necesariamente aplicable al resto. Si no que por el contrario, la norma aquí más que nunca, debe apartarse de su carácter de generalidad y ha de aplicarse cuando el colectivo social, previamente analizado «garantice» un resultado «feliz».

El consejo sería, analizar el hecho social y aplicar las medidas adecuadas al fin que se desea. Actuar incluso de oficio, no esperar la instancia de parte, ya que la realidad presente, aunque no se note, condiciona el futuro y el entorno en que se mueve.

Lo que nunca debe caerse es en la indiferencia, la ignorancia, el abandono o el olvido ante el hecho.

Para llegar a las conclusiones que proponíamos, un camino lógico consideramos que era volver a la historia, no con la intención de cuajar un estudio histórico, sino partir de aquélla para llegar con cierta base a la realidad presente.

Intentamos observar en el pasado qué proceso se había producido en aquellos pueblos que desde la Reconquista hasta nuestros días, se habían ido formando a través de la repoblación y de la colonización, a través del asentamiento en tierras conquistadas, aunque sólo fuera para defender las nuevas fronteras, o a través de los diversos modos de ocupación o adquisición de la tierra o de sus frutos, como representaba la presura, el escalio o la *aprisio*.

Quisimos volver a la historia y ver qué medios jurídicos, económicos y sociales se habían utilizado para constituirse en colectividades con capacidad para autogobernarse; cómo fueron formando su gobierno y administración y separándose, a su vez,

del dominio real o del sometimiento al noble o señor; incluso en qué medida se relacionaba entre sí o con el resto del condado, una vez se dictaban sus propias normas.

Pretendemos en suma, coger dos instituciones, la Colonización y el Municipio y traerlos, desde el siglo XII hasta la Ley de Colonización y Repoblación Interior de 1907, pasando por la intensa labor colonizadora de los siglos XVIII y XIX, especialmente la Colonización de Sierra Morena y de la Baja Andalucía y el claro precedente histórico de las Leyes Colonizadoras de Isabel II. Y tales asentamientos, producidos con fines diversos, llevarlos a la formación de la segunda institución, el Municipio, como sujeto de derechos y obligaciones con vida propia y dependiente de sí mismo. Pasando por las características de su población, la formación de su Concejo, como asamblea de vecinos, la delimitación de su territorio, el nombramiento de sus autoridades y la consolidación de su autonomía económica y de su libertad política como elementos vitales de su institución jurídica.

Sentadas estas bases, razón de nuestro Capítulo I, el estudio de la política colonizadora del INC-IRYDA, con la creación de sus 285 nuevos pueblos, era nuestra meta a nivel nacional y el contenido del Capítulo II.

Habíamos pasado antes por el proceso colonizador de la Dictadura de P. Rivera, por las Leyes de Reforma Agraria de la Segunda República y por la Ley de Bases de 26 de diciembre de 1939 sobre Colonización de Grandes Zonas, que da pie a la creación del Instituto Nacional de Colonización en 1939 y posteriormente a la del Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario en 1971.

Antes de entrar en el análisis de la realidad social concreta, consideramos importante unas breves precisiones sobre la delimitación conceptual del término que utilizamos, la colonización, que sin duda alguna nos llevaría a la clave de nuestra pretensión.

Tras variadas concepciones, por demás integradores, dadas por la doctrina más específica, como Montero y García de Valdivia, Gómez Ayau, Leal García y Martínez Borque, sobre el citado concepto, Vega Gutiérrez, al hablar de la Colonización de Andalucía señala: «No se trata de repoblar... sino de crear donde nada había, de establecer los cimientos de una administración y de un gobierno, que sirviera de base al nuevo municipio». «La colonización buscaba... en segundo término... la creación de un principio de patrimonio del Municipio que había de surgir de aquel asentamiento conjunto y colectivo». «Y, por último, cuando la obra de cimentación moral y material tenía la solidez ne-

cesaria, se daba gobierno a la nueva población, designándose las autoridades que en adelante habían de regir su vida».

Del contenido de ese segundo capítulo señalamos que el punto de partida era destacar que tales núcleos habían de ser constituidos en Entidades Locales Menores no en Municipios. Los casi 8.000 que existen en nuestra estructura administrativa exige una rápida ordenación.

Así, partiendo del imperativo del artículo 15 de la Ley de Régimen Local, en el que para crear nuevos municipios era necesario población, territorio y riqueza imponible bastante para sostener los servicios municipales obligatorios, intentamos llegar a justificar el cumplimiento del artículo 17 del mismo texto: «Las fincas adquiridas por el INC para acoger pueblos trasladados, como consecuencia de la ejecución de obras públicas, constituirán desde el momento mismo de la adquisición el nuevo término municipal». Y ello sin olvidar lo dispuesto en los artículos 16 y 18-2 de la misma Ley.

En tal sentido el artículo 42 del vigente Reglamento de Población y Demarcación Territorial de 17 de mayo de 1952, en su apartado d) señala: «Cuando las fincas adquiridas por el INC no reúnan los requisitos exigidos para constituir Municipios, pero sean asiento permanente de un núcleo de población, podrán constituir Entidades Locales Menores». En similares términos se pronuncia el art. 23 de la L.R.L.

Estudiamos asimismo, el régimen jurídico de tales pueblos: el procedimiento de constitución en base a la vigente Ley de Régimen Local y al citado Reglamento de Población y Demarcación Territorial y de forma específica en los Decretos de 28 de octubre de 1955 y de 20 de octubre de 1966, su organización administrativa, el régimen electoral, destacando sobre todo el peso específico que adquiere tales núcleos dentro de su municipio, en base a la mayor población o a la pluralidad de pueblos dentro del mismo municipio, que hace que incluso se divida el peso de los concejales, aún siendo del mismo partido político, en favor de su poblado; y de forma especial, su carácter de transitoriedad, en cuanto situación provisional y no definitiva en el régimen jurídico de tales núcleos, que obliga a la Administración a la adopción de las necesarias medidas para su pase al régimen común.

Todo este proceso de conocimiento se apoya en un profundo estudio de la Jurisprudencia del Tribunal Supremo y de los Dicámenes del Consejo de Estado sobre la materia.

Igualmente la doctrina más especializada sirve de apoyo al

doctorando. De entre ella destacamos a JAIME MONTERO Y GARCÍA DE VALDIVIA y a ALEJO LEAL GARCÍA.

En este capítulo se incluyen seis cuadros de estudio de los 285 poblados, destacando la superficie y población, tanto propia como del núcleo matriz, sus promedios y moda en cada uno de los valores, la distancia entre ambos, así como la provincia, región y zona regable en que se encuadran.

Dejamos aquí constancia especialmente del Cuadro núm. 1, en el que reflejamos la confusa situación institucional en que se encuentran tales pueblos y especialmente su evolución como ser vivo, creador a su vez de un cúmulo de relaciones sociales y de sujetos con personalidad jurídica aún careciendo él de la más mínima organización jurídico-administrativa.

Tras el estudio de tales núcleos a nivel nacional, considerá-bamos que un análisis regional de la colonización sería útil, no sólo desde el punto de vista de obtención de conclusiones concretas sino también oportuno para la observación y propuesta de circunstancias producidas y de medidas a adoptar.

Así pues el Capítulo III, la Colonización en Extremadura, deja constancia de las circunstancias que se dieron en la tramitación de los expedientes de constitución de los 62 núcleos que en ella se construyeron, en Entidades Locales Menores y que impidieron su aprobación generalizada.

Los hechos fueron: oposición de los Ayuntamientos matrices, petición de compensaciones económicas, amenazas de alteración del orden público, problemas en la delimitación del territorio, negativa a la separación patrimonial, etc. Y como resultado la paralización del expediente en el Ministerio de la Gobernación, hoy Administración Territorial.

Igualmente propone a nivel teórico-práctico y partiendo de un estudio concreto de cada zona regable, una nueva organización administrativa de los pueblos creados en la provincia de Cáceres.

A nivel de conclusiones, proponemos las siguientes:

1.—De los 285 nuevos pueblos creados por el INC-IRYDA desde 1940 a 1980, sólo 7 son municipios, 52 son Entidades Locales Menores y 226 son meros barrios.

2.—La evolución económica, política y social de tales núcleos ha sido en muchos casos superior a la de los municipios en que se instalaron. La separación geográfica o la distancia psicológica ha provocado el olvido entre ambos. Como compensación han surgido grupos sociales secundarios que estimulan el desarrollo.

Pero éste se ve frenado por la carencia de una personalidad jurídica propia.

3.—Como el Consejo de Estado señala: «La división administrativa, aunque constituye un producto histórico, no puede considerarse petrificada». Se hace necesario, por tanto, conceder a estos núcleos, previo análisis particularizado, el carácter de Entidad Local Menor y posteriormente, proceder a una nueva reorganización administrativa.

4.—Las Comunidades Autónomas poseedoras hoy de tales competencias, así deben analizarlo en beneficio de tales colectivos poblacionales.

Cáceres, mayo 1985.