

Régimen local transitorio de los nuevos pueblos del Instituto Nacional de Colonización

La fundación de un crecido número de poblaciones por el Instituto Nacional de Colonización en pocos años, convirtiendo en realidad planes económico-sociales de gran magnitud, ha generado problemas de orden jurídico-administrativo cuya solución es urgente. La espléndida y modernísima legislación de Régimen local, dictada para regular la vida normal de las Entidades locales, e incluso las transformaciones que esa misma vida normalmente acarrea, no podía pretender reglamentar este fenómeno, que es esencialmente transitorio, aunque, por el enorme volumen de las grandes y pequeñas colonizaciones de que está necesitada España, podía continuar produciéndose durante varios lustros. Ello dependerá del ritmo de la colonización y de lo que el Poder público, habida cuenta de las circunstancias de cada caso y momento, decida en orden a la forma de alojar a colonos y obreros agrícolas. De todos modos, la transitoriedad aludida demanda un régimen de Administración local también transitorio, por múltiples y poderosas razones que no hemos de examinar en este lugar (1).

El Decreto de 28 de octubre de 1955 ha venido a satisfacer tal demanda, y no puede ser, por consiguiente, de más actualidad

(1) Puede verse a este respecto el trabajo del mismo autor *Régimen administrativo de los nuevos pueblos creados por el Instituto Nacional de Colonización*, publicado en la *Revista de Estudios Agro Sociales* (núm. 10, enero-marzo 1955, páginas 89 y ss.), del cual se insertó una recensión en el número anterior de esta Revista.

dedicar algunos comentarios a dicha disposición, que estimamos de gran importancia para el bien de esas nuevas colectividades que por su composición, por la forma en que son creadas y, sobre todo, por las esperanzas que en ellas pueden depositarse en orden a la ulterior evolución material y moral de significativos sectores de la población y de importantes comarcas del territorio nacional, requieren una atención especial.

El preámbulo del Decreto destaca que es indispensable establecer para los nuevos pueblos que el Instituto Nacional de Colonización tiene ya construídos y los que en el futuro haya de construir en ejecución de los planes de colonización aprobados por el Gobierno, un régimen transitorio que asegure la organización y funcionamiento de los servicios municipales más indispensables desde que el Instituto instale a los colonos en las viviendas del nuevo núcleo hasta que dichos cultivadores hayan alcanzado la condición de propietarios de los lotes que, respectivamente, les hubiesen sido adjudicados.

A este fundamento de orden práctico añade el Preámbulo aludido un fundamento legal de las nuevas normas, cual es que en la Ley vigente de Régimen local «quedan sin regulación los casos de colonización propiamente dicha por creación de nuevos poblados, siendo, pues, evidente la necesidad de su normativización», puesto que—según recuerda—el artículo 17 del texto legal citado sólo se refiere al caso de traslado forzoso de poblados como consecuencia de la ejecución de obras públicas.

Las directrices fundamentales, contenidas en las normas establecidas por el Decreto que comentamos, pueden ser sintetizadas de la manera siguiente :

1.^a Los nuevos pueblos creados por el Instituto Nacional de Colonización constituirán Entidades locales menores.

2.^a El Alcalde pedáneo y los Vocales de las Juntas Vecinales serán colonos del Instituto que residan en la demarcación de la respectiva Entidad.

3.^a Se establecerá un concierto económico entre cada una de las nuevas Entidades locales menores y el respectivo Ayuntamiento.

4.^a La nueva Entidad quedará subrogada en todas las faculta-

des del Ayuntamiento relativas a la organización de su Hacienda y la percepción de arbitrios municipales.

5.ª Los bienes y servicios del Instituto Nacional de Colonización en los nuevos pueblos continuarán siendo de la propiedad de aquél y su uso entregado a las Autoridades locales.

6.ª Las nuevas Entidades locales quedan sometidas al régimen común, cuando termine el período de acceso a la propiedad de los colonos, y desde ahora en cuanto no esté modificado por el propio Decreto.

Un examen detenido de los siete artículos y una disposición transitoria que contiene el Decreto lleva a hacer, como principales, las consideraciones que siguen.

1. *Características del régimen local transitorio que se establece.*—El límite temporal de la eficacia de las disposiciones contenidas en el Decreto es variable, porque, efectivamente, hay algunos que tendrán una vigencia indefinida. Así ocurre con la prescripción contenida en el párrafo primero del artículo 1.º, según el cual «los nuevos pueblos, cuya edificación se prevea en los Planes de Colonización, serán constituidos en Entidades locales menores». Por consiguiente, este precepto tendrá una vigencia limitada sólo en cuanto que dejará automáticamente de aplicarse cuando dejen de establecerse nuevos pueblos por el Instituto Nacional de Colonización; mas las nuevas Entidades que se constituyan sólo podrán luego disolverse o transformarse conforme a las normas establecidas para el régimen local común.

Otras disposiciones, aparte de estar afectadas por la caducidad general a que acabamos de aludir, perderán su vigencia respecto de cada uno de esos nuevos pueblos cuando finalice el período de acceso a la propiedad de sus colonos. Entre estas disposiciones están las que se refieren al procedimiento de constitución de las nuevas Entidades y al régimen orgánico y económico de las mismas.

Finalmente, hay otra categoría que está representada por la denominada específicamente «Disposición transitoria», que caducará inmediatamente, puesto que se refiere exclusivamente a la forma

en que se han de constituir las nuevas Entidades en los pueblos construídos y habitados en la fecha de la promulgación del Decreto.

Resulta fundamental, para la más completa inteligencia de estos preceptos, poner de manifiesto en este lugar los conceptos legales de «colono» y del «período de acceso a la propiedad de los colonos», ya que tienen una trascendencia singular para la organización y régimen de la Entidad.

2. *La cualidad de Colono del Instituto Nacional de Colonización.*—Cuando la legislación de Colonización emplea las locuciones «colono» o «acceso a la propiedad de los colonos» del Instituto, éstas tienen un significado específico no coincidente en algunos aspectos con el que corresponde a los mismos términos en el Derecho civil ni incluso con el valor que a aquéllas se da en otros sectores del Derecho agrario.

Colono del Instituto Nacional de Colonización es todo cultivador de una unidad de explotación establecida en tierras propias del Instituto, en virtud de previa adjudicación realizada por este Organismo con el fin de transferirle ulteriormente la propiedad a título oneroso y mediante el cumplimiento de determinados requisitos legales. Por consiguiente, el concepto de colono para la legislación especial de que se trata difiere del concepto ordinario en cuanto por éste se significa al arrendatario o al aparcerero de una finca rústica. Por otra parte, resulta claro que la cualidad de colono del Instituto se adquiere por el hecho de la adjudicación de un lote o una parcela de tierra con la finalidad indicada, y se conserva hasta que la propiedad de los bienes adjudicados es transferida al adjudicatario.

Pero la situación jurídica de los colonos respecto del Instituto, aun dentro del lapso aludido, es variable. Las variaciones son debidas, por una parte, a las diferencias existentes entre los distintos regímenes a que están sometidas las tierras adjudicadas, y, por otra, a las circunstancias concretas de cada colono. Decimos lo primero porque las tierras adquiridas por el Instituto, aunque destinadas todas a la colonización, pueden cumplir su misión siguiendo distintos caminos de los que sólo nos interesan, en este lugar, los dos fundamentales y más comunes que vamos a indicar.

Pudiéramos decir que las tierras adquiridas por el Instituto pueden seguir un régimen de colonización simple o un régimen de patrimonios familiares. Dentro del primero puede hacerse una subclasificación que distinga el régimen de simple parcelación del régimen de parcelación colonizadora. El régimen que hemos llamado de colonización simple está regido, entre otras disposiciones que no son de interés en este momento por el Decreto de 9 de marzo de 1928 y la Orden de 30 de mayo de 1945, en tanto que el régimen de patrimonios familiares se rige, por lo que ahora interesa, por la Ley de 15 de julio de 1952 y la Orden de 27 de mayo de 1953. Mas es de advertir que, conforme al número 16 de la Orden últimamente citada, las relaciones entre Instituto Nacional de Colonización y los concesionarios de patrimonios familiares se regirán por las disposiciones que regulen la relación entre aquel Organismo y sus colonos, en cuanto no se oponga a la Ley de 15 de julio de 1952 o a la propia Orden que así lo establece. Por consiguiente, sustancialmente por lo que afecta a la organización de las Entidades locales menores, puede decirse que interesa casi exclusivamente lo que se dispone en los citados Decretos de 9 de marzo de 1928 y Orden de 30 de mayo de 1945.

Dado que una de las particularidades del régimen local transitorio que estudiamos consiste en que el Alcalde y los Vocales de las Juntas vecinales han de ser colonos del Instituto conviene consignar los requisitos que se exigen para la designación de los mismos. El Real Decreto de 7 de enero de 1927 prescribía que las fincas adquiridas por el Instituto se enajenaran a favor de pequeños arrendatarios o colonos (artículo 31), lo que no significaba que los adquirentes tuvieran que ser necesariamente arrendatarios o colonos de la misma finca (véase artículo 4.º de la Orden de 29 de diciembre de 1943). Sin embargo, la legislación vigente admite que sean designados colonos personas que no sean ni hayan sido arrendatarios ni colonos de la misma o de otras fincas. Es decir, que pueden también ser colonos los que hayan sido obreros agrícolas, y, cuando se trate de patrimonios familiares mecanizados, los agricultores que tengan un título expedido por una Escuela de Agricultura del Estado y los agricultores que, aun sin título, por sus cualidades sobresalientes lo merezcan (véase artículo 2.º del

Decreto de 5 de julio de 1944). Por lo que se refiere a las Zonas regables, los respectivos Planes de Colonización fijan las normas para la selección de colonos, en cumplimiento del artículo 4.º de la Ley de 21 de abril de 1949, y entre los que pueden ser designados comprenden a arrendatarios, aparceros, colonos, yunteros y braceros que deban ser trasladados desde comarcas sin posibilidades económicas, propietarios arrendadores de la Zona (que por serlo no tienen derecho a reserva de tierras), propietarios de terrenos expropiados para embalses, etc.

Aparte de las condiciones específicas que exigen los Planes de Zonas regables y del orden de preferencia que establece, podemos decir en términos generales que para la designación de colonos el Instituto hace una selección cuidadosa entre los aspirantes. A este respecto nos remitimos a lo expuesto por el Director adjunto de Planes de dicho Instituto, don Angel Martínez Borque, en la conferencia titulada «El hombre y la colonización». En ella, después de enumerar los elementos fundamentales que han de servir para la selección, dice: «De acuerdo con estas bases, actualmente el Instituto exige a sus colonos que cumplan las siguientes condiciones mínimas: a) Saber leer y escribir. b) Ser mayor de veintitrés años. c) Ser casado o viudo con hijos. Podrán solicitar ser colonos los solteros próximos a casarse, pero no serán colocados como tales colonos sin antes haberse casado. d) Acreditar una práctica profesional agrícola suficiente. e) Estar desprovisto de taras hereditarias fisiológicas (sífilis, tuberculosis, alcoholismo, etc.) o defectos físicos que imposibiliten o dificulten de manera notoria el trabajo agrícola. f) Poseer unas dotes de moralidad y conducta aceptables» (2).

3. *Periodo de acceso a la propiedad de los colonos.*—El Instituto Nacional de Colonización, al comenzar a parcelar fincas, en uso de las facultades que le confirió el Decreto de 23 de julio de 1942, se vió en la necesidad de dictar unas «Normas de explota-

(2) MARTÍNEZ BORQUE (Angel): *El hombre y la colonización*. Conferencia pronunciada en el Instituto de Ingenieros Civiles, Asociación Nacional de Ingenieros Agrónomos, el día 7 de diciembre de 1954. Madrid, 1945.

ción» que fueron aprobadas por la Dirección General del mismo el 30 de diciembre de 1942. En ellas ya se diferenciaron claramente dos períodos en las relaciones económicas que habían de mantener los colonos con dicho Instituto. Esos períodos se denominaron de tutela y de propiedad. El fundamento de la distinción y las particularidades más importantes de dichas relaciones fueron expuestas por el actual Subdirector de Explotación, don Emilio Gómez Ayau, en una conferencia titulada «Tutela, posesión y propiedad» (3).

Siguiendo en buena parte la trayectoria marcada por dichas normas de colonización se dictó al Orden de 30 de mayo de 1945 regulando las relaciones entre el Instituto y los colonos instalados en sus fincas, cuyo artículo 2.º contiene el concepto legal de la frase ahora recogida por el Decreto de 28 de octubre de 1955, puesto que dice que «la parcelación puede constar de un solo período denominado «de acceso a la propiedad» o distribuirse en dos etapas llamadas «de tutela» y «de acceso a la propiedad». Tanto en el texto de esta Orden como en las comunicaciones administrativas de cualquier género se denominarán abreviadamente dichas etapas «período de tutela» y «período de propiedad», sin que esta terminología otorgue derecho dominical alguno a los parceleros, en tanto no hayan amortizado totalmente el importe de sus parcelas». Y a continuación, el mismo precepto precisa a quiénes afecta y por cuánto tiempo cada uno de dichos períodos al decir: «El período de tutela afecta a los colonos que satisfagan el 20 por 100 del importe de sus parcelas y cuenten con los necesarios medios de cultivo antes de su instalación; se inicia con la entrega a los colonos de los títulos de posesión, y finaliza cuando, cumplidas todas sus obligaciones, han adquirido la propiedad de la tierra y de las mejoras a ella adscritas y reciben el título de propiedad correspondiente. El período de tutela afecta a los colonos instalados en cualquiera de las fincas en poder del Instituto que no dispongan de los medios de explotación necesarios. Se inicia con la entrada

(3) GÓMEZ AYAU (Emilio): *Tutela, posesión y propiedad*. Conferencia pronunciada en el Instituto de Ingenieros Civiles, Asociación Nacional de Ingenieros Agrónomos, el 14 de diciembre de 1944.

de los colonos en la finca y termina cuando, habiendo acreditado, a juicio del Instituto, que poseen la capacidad suficiente para pasar al período de propiedad, se les entrega el título de posesión correspondiente.»

4. *Constitución de las nuevas Entidades locales.*—El Decreto resuelve de una manera definitiva el problema de la estructura que ha de revestir la organización local en los nuevos pueblos, y lo hacen en concordancia con lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley de Régimen local y el apartado b) del artículo 42 del Reglamento de Población y Demarcación, que autorizan la constitución de Entidades locales diferenciadas cuando se trate de núcleos urbanos de nueva creación respecto de los que se considere necesario dotarles de administración propia (4). En los nuevos pueblos del Instituto no se han de crear Municipios, ni aquéllos serán meros barrios dependientes del Municipio en cuyo término se construyen, sino que constituirán Entidades locales menores. La única excepción que resulta establecida, aunque implícitamente, es la de aquellos pueblos en que en la fecha del Decreto se hallen instalados colonos en número no superior a veinte, los cuales quedan excluidos de la regulación especial y deberán continuar organizados como barrios del Ayuntamiento a que pertenezcan, con la salvedad que luego veremos.

La obligatoriedad del establecimiento de la Entidad local menor alcanza incluso a aquellos nuevos pueblos cuya área de influencia afecte a distintos Municipios. En estos casos, «el Decreto de constitución de la nueva Entidad local determinará el término municipal en que queda incluida, teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso y, en especial, la superficie afectada y riqueza de los Municipios interesados» (artículo 2.º, párrafo segundo). De este modo, el Decreto viene a efectuar una operación compleja, ya que la constitución de la nueva Entidad implicará la segrega-

(4) Es supuesto diferente el comprendido en el apartado d) del artículo 42 del citado Reglamento, que está relacionado con el artículo 7.º, como expresamente resulta del párrafo 1.º del artículo 43, y todos ellos desarrollan el artículo 17 de la Ley de Régimen Local.

ción de parte de un término municipal para unirlo a otro colindante.

Sobre tales bases conviene precisar el alcance de los preceptos determinando, cuáles son los nuevos pueblos que darán origen a la constitución de las nuevas Entidades, cuándo deberá producirse la creación de éstas, en qué forma serán constituídas y qué trámites han de ser seguidos al efecto.

Respecto de lo primero es forzoso distinguir entre los pueblos que, además de estar construídos, estén habitados el día de la fecha del Decreto y los pueblos que sean construídos o habitados después de dicha fecha. Los pueblos que en lo sucesivo se construyan por el Instituto deberán servir siempre de base para la constitución de una Entidad local menor. El único requisito que debe concurrir en este caso es que la edificación esté prevista en los respectivos Planes de Colonización. En cuanto a los pueblos ya construídos y habitados deben distinguirse aquellos en que estuvieran instalados más de veinte colonos, de aquellos cuyo número de colonos instalados no supere dicha cifra. Los que acogieran más de veinte colonos también constituirán Entidades locales, conforme a lo que explícitamente resulta de la Disposición transitoria, y los demás continuarán siendo barrios del Ayuntamiento respectivo, según resulta a «sensu contrario» de la misma disposición. Claro es que, aunque no lo diga el Decreto expresamente, si en un pueblo estuvieran instalados menos de veinte colonos en la fecha del Decreto, pero la capacidad del núcleo que resulte prevista en el Plan de Colonización fuera mayor, procede que sea también favorecido mediante la constitución de la Entidad local menor, pues ha de entenderse que la edificación sucesiva por fases o la instalación de colonos por tandas, para la mejor organización de la función colonizadora, no puede ser trascendente a estos efectos, y lo que ocurrirá será que se deba reputar construído el pueblo sólo cuando concluya la última fase de su edificación.

En cuanto a lo segundo, o sea, el momento en que debe crearse la Entidad, también debe hacerse la distinción entre los pueblos que hayan de ser poblados después de la fecha del Decreto y aquellos otros entonces ya habitados. La Entidad local menor, en cuanto a los primeros, deberá constituirse en cuanto haya colonos instalados, a cuyo efecto «el Instituto Nacional de Colonización co-

municará al Ministerio de la Gobernación el momento en que inicie la instalación de colonos en las viviendas construídas..., a fin de que por el mismo, sin más trámites, se dicte el Decreto de constitución de la nueva Entidad local menor» (artículo 1.º, párrafo segundo). Para los pueblos ya habitados en la fecha del Decreto por más de veinte colonos, los Decretos de constitución de las nuevas Entidades se dictarán seguidamente (Disposición transitoria).

En cuanto al tercer punto, o sea, la forma de constitución, establece que se haga por Decreto, a propuesta del Ministerio de la Gobernación (párrafo segundo del artículo 1.º y Disposición transitoria). Por tanto, en este punto se sigue el criterio sustentado como regla general en el apartado d) del párrafo primero del artículo 24 de la Ley de Régimen local, y en los artículos 41 y 43 del Reglamento de Población y Demarcación de las Entidades locales.

Finalmente, en cuanto a los trámites a seguir ordena el Decreto que «sin más trámite» que la comunicación por el Instituto al Ministerio de la Gobernación del momento en que inicie la instalación de colonos, se dicte el Decreto de constitución de la Entidad (párrafo segundo del artículo 1.º). De este modo son innecesarios la petición de las cabezas de familia, la información pública vecinal, el informe de la Corporación municipal correspondiente y el del Consejo de Estado, lo que es perfectamente explicable y está justificado dado que el nuevo núcleo urbano se construye por un órgano paraestatal y de acuerdo con planes aprobados por el Gobierno, y además la población que lo habita inicialmente está integrada por familias que el Instituto instala ya como colonos ya como obreros agrícolas.

Pero en cuanto a este último punto, o sea, al de la tramitación, conviene precisar que cuando se trate del caso previsto en el párrafo segundo del artículo 2.º, o sea, de aquel en que la demarcación territorial de la nueva Entidad afecte a distintos Municipios, además de la comunicación del Instituto será necesario que se aporte la oportuna documentación acerca de las circunstancias que han de determinar que la Entidad quede incluida en uno u otro de tales

Municipios. Entre esas circunstancias parece que deberán tenerse en cuenta no sólo la extensión de los Municipios y la riqueza respectiva, sino también la distancia del nuevo núcleo urbano a cada uno de los núcleos de población en que residan los Ayuntamientos, las vías de comunicación que unan al nuevo pueblo con cada uno de éstos, los obstáculos geográficos que hagan inconveniente la adscripción de la nueva Entidad a uno u otro de tales Municipios, etc.

5. *Demarcación.*—«La demarcación territorial de cada una de estas Entidades locales será la misma que el Instituto Nacional de Colonización haya señalado en el desarrollo de los Planes de Colonización al área de influencia del nuevo pueblo» (párrafo primero del artículo 2.º). El Decreto, como es natural, en este extremo es concordante plenamente con el proceso legal de la colonización. En los Planes, en efecto, no se determina ni puede determinarse exactamente el área de influencia de los nuevos pueblos, y a veces ni siquiera se especifica con precisión el emplazamiento de los mismos, sino que sólo se señala aproximadamente su situación, la que ha de ser fijada en función de las tierras en exceso existentes. Por ello, el área de influencia ha de ser señalada, como dice el Decreto, en el «desarrollo» de estos Planes.

En cierto Proyecto de Ley redactado por el Instituto de Estudios Agro-Sociales se formuló el concepto del área aludida, diciendo que «se considerará como área de influencia del pueblo la extensión de terreno alrededor del nuevo núcleo urbano, cuya explotación racional con medios normales deba ser efectuada teniendo por base a éste». El área de influencia teórica está delimitada por una circunferencia de 2,5 kilómetros de radio y cuyo centro se sitúe en el del casco de población.

En la práctica es evidente que no se podrá admitir rígidamente esa delimitación. Las divisorias geográficas, los límites hidráulicos naturales, como los ríos, o los artificiales, como los canales, acequias y desagües, y las características materiales de orden especial de las explotaciones agrarias existentes dentro del área teórica o en sus confines, pueden influir en la fijación del área de influencia. Será necesario, pues, hacer el deslinde con arreglo a las direc-

trices que resultan de los Planes, ponderando todas las aludidas circunstancias. La resolución, señalando el área de influencia, ha de ser dictada por el Instituto Nacional de Colonización.

La norma establecida en el Decreto constituye una excepción a las 3.^a y 4.^a de las comprendidas en el artículo 47 del Reglamento de Población y Demarcación, según el cual cuando se trate de núcleos que no constituyan parroquias o concejos abiertos de carácter tradicional ni hubieran constituido antiguamente Municipios luego anexionados a otro, el término municipal de la Entidad local menor estará referido al casco de población y además a los terrenos circundantes que posean o cultiven los vecinos de la Entidad o constituyan el patrimonio de ésta, siempre que pueda establecerse fácilmente la línea divisoria entre esos terrenos y los que pertenezcan a los núcleos inmediatos; y en los demás casos el Ayuntamiento deberá asignar a la Entidad local menor el ámbito territorial que sea preciso para el cumplimiento de sus fines.

6. *Organización.* — La organización de las Entidades locales menores será la misma que establece la legislación común de régimen local, ya que la única particularidad afecta sólo a la designación del Alcalde pedáneo y de los Vocales de las Juntas vecinales. «Hasta tanto termine el período de acceso a la propiedad de los colonos del Instituto Nacional de Colonización, la designación de Alcalde pedáneo y la de los Vocales de las Juntas vecinales de estas Entidades se hará por el Gobernador civil de la provincia (artículo 3.º, primer inciso).

Por consiguiente, no ha de preceder para el nombramiento de Alcalde pedáneo la propuesta del Alcalde del Ayuntamiento respectivo que para los casos ordinarios se exige, ni han de ser practicadas elecciones para Vocales de la Junta vecinal.

Por otra parte, como condición especial establece el Decreto que «será requisito indispensable para el correspondiente nombramiento y ulterior desempeño de aquellos cargos tener la cualidad de colono de dicho Instituto y residir en la demarcación de la respectiva Entidad local (artículo 3.º, segundo inciso). La exigencia de que el colono resida en la demarcación es lógica y está de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 76 y 127 de la Ley de Régimen lo-

cal. La posibilidad de que un colono resida fuera de la demarcación es evidente, pero creemos que se tratará de un caso poco frecuente, porque los colonos tienen la obligación de cultivar directamente las parcelas por sí mismos o por sus familias (Decreto de 9 de marzo de 1828, artículo 2.º k), y los titulares de patrimonios familiares deben también llevar a cabo su explotación mediante el cultivo personal directo (Ley de 15 de julio de 1952, artículo 5.º). Esta obligación les inducirá a vivir en la inmediación de sus tierras, y precisamente para que puedan ser cultivadas con mayor rendimiento es para lo que el Instituto procura que las viviendas disten como máximo 2,5 kilómetros de las parcelas a cultivar.

7. *Haciendas locales.*—El artículo 4.º del Decreto establece dos importantes disposiciones para regular el régimen económico de las nuevas Entidades: Una de ellas ordena que durante el período de acceso a la propiedad de los colonos, «las nuevas Entidades locales menores concertarán con el respectivo Ayuntamiento el pago de un cupo alzado por todas las exacciones municipales, sin que el importe del mismo pueda exceder del 20 por 100 de lo que anualmente recaude por dicho concepto fiscal la nueva Entidad». «Si no existiere acuerdo en la fijación del porcentaje de la recaudación que haya de constituir el canon, corresponderá señalarlo a la Dirección General de Administración local, dentro del expresado límite» (artículo 3.º, incisos primero y tercero).

La segunda norma establece que la nueva Entidad local «desde el momento mismo de su constitución quedará subrogada en todas las facultades del Ayuntamiento relativas a la organización de su Hacienda y establecimiento y recaudación de arbitrios municipales, conforme a lo dispuesto en el artículo 430 de la vigente Ley de Régimen local» (artículo 3.º, inciso segundo).

Indudablemente que el establecimiento del canon aludido trata no sólo de evitar un perjuicio a los Ayuntamientos actuales, sino también hacer posible la autonomía fiscal de la nueva Entidad al amparo del citado artículo 430. De no hacerse así, hubiera sido necesaria una Ley para conceder la subrogación aludida. El precepto promulgado da bastante flexibilidad al concierto, de suerte que el canon a pagar seguirá el ritmo de la creación de nuevas

riquezas, aunque se le pone un límite máximo para preservar a la nueva Entidad de un exceso de gastos.

Así como en orden a la demarcación de las Entidades locales corresponde al Instituto plena facultad decisoria, en cuanto se refiere a la fijación del canon en caso de falta de acuerdo entre la Entidad local menor y el Ayuntamiento respectivo, la decisión corresponderá a la Dirección General de Administración local.

Es de observar, por otra parte, que generalmente la hacienda de las nuevas Entidades menores carecerá de uno de los más frecuentes recursos de las de su clase, que es el producto de su patrimonio. Las nuevas Entidades inicialmente tendrán su patrimonio constituido por un simple derecho de disfrute sobre determinados bienes propiedad del Instituto Nacional de Colonización. En una segunda fase su patrimonio estará constituido por los bienes de dominio público que el Instituto les entregará, que unos serán de uso público y otros de servicio público, como luego veremos. Sólo ulteriormente podrá esperarse que tengan bienes patrimoniales de propios o comunales. Por eso debe tenerse en cuenta esa circunstancia para determinar el cupo; y hay que entender que durante el período transitorio se operará una separación completa desde el punto de vista económico entre el Ayuntamiento y la Entidad local menor, quienes solamente quedarán relacionados por medio del concierto. Los bienes de pertenencia municipal y las deudas que hubiere contraído el Ayuntamiento respectivo seguirán siendo de la exclusiva propiedad y del exclusivo cargo del Ayuntamiento, ya que el Decreto no establece la obligación de hacer la separación patrimonial a que se refiere el párrafo primero del artículo 25 de la Ley de Régimen local.

8. *Bienes y servicios.*—Con independencia de lo que acaba de expresarse respecto de los bienes del Municipio en cuyo término se constituye la Entidad local, es de advertir que al Instituto Nacional de Colonización en las áreas de influencia de los nuevos pueblos pertenecen terrenos destinados, bien a una posible ampliación de la edificación como consecuencia del previsible aumento de la población, bien al establecimiento de servicios. Además, le pertenecen los edificios destinados a Centros Cívicos, o sean, los

construídos para alojar las oficinas de la Entidad local, escuelas, etcétera, así como las instalaciones para prestación de diversos servicios de carácter local, como el alcantarillado, fuentes públicas, etcétera. Todos estos bienes, en su día, pero no de momento, habrán de ser atribuídos en propiedad a la Entidad local menor. «Los terrenos que el Instituto Nacional de Colonización hubiere adquirido, así como los edificios, instalaciones y servicios que haya realizado en el nuevo pueblo, continuarán atribuídos a la propiedad de este Organismo hasta la terminación del período de acceso a la propiedad de los colonos», dice el artículo 5.º del Decreto. Lógica consecuencia de ello es que «durante ese tiempo las autoridades locales no podrán introducir alteración ni modificación alguna en aquéllos sin la previa autorización del Director General de Colonización» (artículo 5.º, inciso segundo).

Pero si la titularidad dominical sigue perteneciendo al Instituto y las Autoridades locales no pueden modificar los edificios ni los servicios es claro que tiene que haberse operado una transferencia de la posesión de éstos a favor de los Organismos rectores de la Entidad local menor, porque si así no fuera no tendrían ocasión de hacer las alteraciones o modificaciones aludidas. De ahí se deduce que la Entidad local menor deberá prestar los servicios que son de su competencia, conforme al artículo 107 de la Ley de Régimen local, y ha de aplicar a los mismos los bienes que el Instituto le entregará. Precisamente, por ser aplicable dicho precepto, hay que entender, por otra parte, que no queda excluída totalmente la posibilidad de prestación de servicios por el Municipio en lo que le corresponda, ya que puede haber alguno de éstos que el Ayuntamiento podrá establecer o continuar prestando. Sin embargo, es obvio que el Municipio habrá de actuar en consonancia con los planes de colonización que se ejecuten, por lo que es posible que tengan que dejar de prestar algunos servicios en la demarcación de la Entidad local menor, y que deba transferir otros a ésta, todo lo cual convendrá tener en cuenta para la formalización del concierto.

ALEJO LEAL

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