

# FOMENTO DE LAS ZONAS RURALES

## LOS PUEBLOS INCOMUNICADOS

Por

CIRILO MARTIN-RETORTILLO

Abogado del Estado

### I. DEMASIADA PREOCUPACION POR LA GRAN CIUDAD

La vigente Ley de Régimen Local, al igual que las anteriores Ordenaciones, se caracteriza por una generalidad y excesiva rigidez de sus preceptos, ciertamente atenuada por la posibilidad que ya consagró el Estatuto de facilitar, mediante la carta municipal, la consagración de ciertas peculiaridades, tanto en el orden funcional como en el económico y en el jurídico.

Pero ello no es bastante, y, como decimos, queda muy acusada la rigidez y uniformidad de sus preceptos, no obstante la enorme variedad que ofrece la realidad española. Ello explica cómo de cuando en cuando fué menester promulgar leyes especiales para la solución de problemas acuciantes que no tenían regulación adecuada en la Ley general. Es curioso advertir que estas normas de excepción atañen siempre a las grandes poblaciones, a la ciudad; sin duda, ello es cierto, porque sus problemas tienen una mayor relevancia, un eco nacional acuciante que determinan a los Gobiernos para llegar a la solución de esos problemas. Sirvan de ejemplo, entre otras del pasado siglo, la Ley de Ensanche de 26 de julio de 1892 y la de 18 de marzo de 1895, y, en nuestros días, la de 25 de noviembre de 1944, para la Ordenación urbana de Madrid y sus alrededores; la de 17 de julio de 1945, que estableció las Bases para la Ordenación urbanística y comarcal de Bilbao y su

zona de influencia; la Ley de Solares, y la muy reciente sobre el Régimen del suelo urbano, de 12 de mayo de 1956.

Es decir, que, ante la insuficiencia de la norma de carácter general, elaboraron disposiciones legales especiales, algunas con cierto carácter de excepción y privilegio, para encauzar y lograr adecuada solución a las exigencias de la vida municipal de las grandes ciudades.

Pero también en los municipios rurales concurren particularidades especialísimas que no tienen adecuada solución en los preceptos de la Ley general, quizá por la imposibilidad de preverlos y matizarlos convenientemente, pues ello hubiese exigido una excesiva particularización de la norma legal. Quizá hubiese sido factible, de la misma manera que desde la promulgación del Estatuto se consagró régimen especial de tutela para determinado municipio, el haber establecido un precepto amplio que permitiese, en casos de manifiesta excepción, el que los municipios rurales fuesen relevados de la aplicación de la norma general para, en los supuestos taxativos y bien definidos que la propia Ley fijase, haber podido utilizar procedimientos especiales para la solución de los problemas, sobre todo cuando éstos sean de vital trascendencia, de importancia suma para tales principios. Esta disposición especial, flexible, no implicaría privilegio ni, menos, arbitrariedad, más o menos probable, sino, sencillamente, el cauce legal para resolver las situaciones excepcionales que por su marcada especialidad no tienen cabida en las normas rígidas de la Ley general.

Se advierte una solicitud mayor cuando se trata del fomento de las grandes ciudades en nuestra Patria, más acusada aún en momentos en los que ya en otras legislaciones se adoptan medidas para contener o al menos limitar esa excesiva concentración de mano de obra, esa desbordada inmigración. Sirva de ejemplo la Ley italiana de Urbanismo de 1942, en cuyo preámbulo se señalaba como uno de los objetivos de la Ley "el favorecer la desurbanización y frenar la tendencia al urbanismo". Y es que, sin duda, como en la V Reunión de Técnicos Urbanistas, de 1951, advirtió ya el ilustre arquitecto don Gabriel Alomar, "en España nos hallamos todavía en una etapa en que se sigue rindiendo culto al mito de París o al de Londres", olvidando que sería buena solución pensar en la conveniencia que sugiere tan ilustre urbanista, y es en que "no deberían crecer las grandes ciudades, sino po-

blarse estas regiones semidesérticas que quedan en España, mediante el incremento de su capacidad de absorción" (1).

Tan acertada propuesta adquiere mayor relieve si consideramos que ella se formuló por técnicos urbanistas de máxima autoridad, cuyas conclusiones han sido recogidas en la *Crónica* publicada en Madrid por el Instituto de Estudios de Administración Local.

## II. PENURIA Y POSTRACION DE ALGUNOS PUEBLOS

No es ningún secreto el que en nuestra Patria existe una legión de pueblos rurales descuidados. Nuestra literatura está llena de descripciones, maravillosas unas desde el punto de vista literario, desgarradoras todas ellas cuando se considera el aspecto sociológico del problema. A principios de siglo Santiago Rusiñol publicó el *Poble gris*, que vertió al castellano Martínez de Sierra, en el que maravillosamente dibuja la estampa de su pueblo gris, "uno de tantos pueblos habitado, pero poco habitable..., condenado a la condena más triste". Años más tarde "Azorín" traza en *Los Pueblos*, con su prosa impecable, la imagen de aquellos lugares "donde los buenos labriegos caminan lentos, entristecidos, hoscos por las calles, se sientan en la plaza anodados", sin que les llegue la carretera concedida. Hay todavía pueblos en España como aquel de que nos habla un fino observador, donde "vió gente que no tenía la menor noticia de lo que era la cultura, la convivencia humana, la comodidad ni la sanidad". Y esto debe terminar. Es un imperativo que no admite dilaciones ni evasivas (2).

Esta carencia de todo, inadvertida unas veces y soportada otras, como con gran acierto afirma el ilustre profesor de la Universidad sevillana don Ramón Carande (3), afecta a millones de españoles activos y afanosos de guardar el espíritu tradicional de nuestro pueblo en sus creencias, en sus costumbres, en su lengua-

(1) En la exposición de motivos de nuestra Ley del Suelo, de 12 de mayo de 1956, se dice: "La acción urbanística ha de preceder al fenómeno demográfico y, en vez de ser su consecuencia, debe encauzarlo hacia lugares adecuados, limitar el crecimiento de las grandes ciudades y vitalizar, en cambio, los núcleos de equilibrado desarrollo, en los que se armonizan las economías agrícola, industrial y urbana...".

(2) Vide *Las obligaciones mínimas de los Ayuntamientos*, por C. M. RETORTILLO. Edit. Reus, 1956.

(3) "Bases de una política económica de reconstrucción", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 1, año I.

je, en sus vestidos, en sus canciones. Las necesidades que sufren tienen que ser satisfechas, y las que no llegan a sentir, estimuladas mediante un incremento efectivo de la capacidad de consumo. Fuentes Irurozqui, después de analizar el problema del campo español, concluye con la siguiente afirmación: "En realidad, en el agro español no faltan regiones o comarcas verdaderamente vergeles, pero la mayor parte de nuestra tierra es un páramo amplio y difícilmente comunicado donde la pugna diaria del hombre con su elemento real se traduce en cruda lucha de violenta y enconada trascendencia".

Pero no perdamos tiempo recargando este trabajo con fáciles citas, que vendrían a corroborar la urgencia de adecuado tratamiento para mejorar la situación de tantos y tantos pueblos rurales, y limitémonos a recoger las autorizadas y trascendentales afirmaciones que en la primavera de 1954 hizo el Generalísimo Franco, en la Lonja de Valencia, en su discurso a las Representaciones económicas allí congregadas: "¡Qué dolor no se siente recorriendo la geografía española, nuestras mesetas y parameras castellanas, esos pueblos perdidos en la montaña, sucios, desconchados, en que se acusa la falta de estímulo, la ausencia de inteligencia que los ordene y levante, porque viven en un círculo vicioso! La miseria, la pobreza, la falta de agua, de biblioteca y de medios empuja a los hombres hacia la ciudad, y esa misma falta de los hombres más dotados en los pueblos deja sin cabeza, abandona completamente a aquéllos."

"Por eso, si ha de ser una realidad el resurgimiento español, si queremos que nuestras etapas sean de grandeza, tiene que edificarse sobre el resurgir de los pueblos, tenemos que vivir la vida de los pueblos y sus necesidades, yendo a buscarlas en el mismo corazón de los pueblos..."

Tan rotunda declaración, certera y esperanzadora a la vez, nos releva de traer aquí otros testimonios sobre cuál sea la realidad de la extensa zona, no sólo de la paramera castellana, sino de casi toda España, ya que en todas las provincias, o al menos en la mayor parte de ellas, podríamos encontrar zonas donde el descuido ciudadano es tan grande que urge el remedio.

En la propia *V Reunión de Técnicos Urbanistas*, celebrada en el año 1951, otro arquitecto ilustre, don Manuel Baldrich, en su interesantísima ponencia, concluía que era menester "mejorar las condiciones de vida en el medio rural". "No hemos de des-

conocer —decía— que para centenares de miles de seres la civilización moderna no ha sido todavía una realidad; no hemos de desconocer tampoco la inhumana situación económica en que se hallan tantos distritos rurales, en los que la población no tiene a su alcance los bienes materiales y espirituales de que disfrutaban los centros urbanos. Hay que elevar —concluye— el nivel de vida de los rurales agrícolas, luchar contra el analfabetismo y mejorar en conjunto las condiciones urbanísticas de los aglomerados rurales.”

Ante esta realidad, triste y dolorosa, es deber de todos procurar el remedio adecuado, llevando a realización y efectividad todo aquello que contribuya a la mejora y elevación, tanto moral como económica, de estos vecindarios.

### III. URGENCIA DEL REMEDIO

*El poder de crear riqueza es infinitamente más importante que la riqueza misma.*

F. LIST.

En efecto, estimamos muy acertada la afirmación que hace tan ilustre economista: si la riqueza en sí es interesante, es aún más trascendental transformar lo estepario y mísero en riqueza.

Uno de los postulados consagrados en nuestro Fuero de Trabajo es “el embellecimiento de la vida rural, perfeccionando la vivienda campesina y mejorando las condiciones higiénicas de los pueblos y caseríos de España”. Bella culminación de una constante tarea de los ingenios españoles, que mereció refrendo por el nuevo Estado, que afanosamente, al menos por parte de algunos sectores, se ocupa de llevar a la realidad estos postulados.

Recordemos con qué ímpetu y tenacidad Joaquín Costa propugnó, como solución para estos males, por “escuela y despensa”. Alguien consideró mezquino este programa, sin duda por no haberse percatado de que con tan lacónica expresión Costa, con gran acierto, demandaba conjuntamente lo espiritual con lo económico; la escuela, base fundamental para la educación de nuestros hombres, que, por desgracia, tan descuidada estuvo en nuestros medios rurales, y que aún hoy en esas zonas, e incluso en algunas capitales de provincia, no tienen la adecuada instalación, tanto

por el número de ellas como por la mezquina dotación económica que tienen asignada, conjugaba, decimos, el aspecto moral y social —que es preciso atender y cuidar muy especialmente en estas extensas zonas rurales e incluso en las ciudades, en las capitales a que esas zonas están vinculadas— con “la despensa”. Costa ambicionaba solución a todo lo que en el orden económico precisaban estos pueblos y con tan simplista expresión demandaba solución para los problemas agrícolas, los problemas de comunicaciones, que tanto afectaban a estos pueblos olvidados. Estos dos aspectos, el de orden social humano y el económico, no pueden olvidarse, sino que deben ser atendidos en un perfecto equilibrio para, en una justa integración, lograr la ansiada transformación. Con razón ha dicho un ilustre autor que toda mejora tendente a aumentar la productividad de la tierra o a elevar en cualquier forma el nivel de vida influirá terminantemente en el bienestar de la población campesina. Ello es evidente y lo comprueba, día tras día, la simple observación de los beneficiosos efectos que en las zonas afectadas derivan de la obra verdaderamente trascendental que están llevando a efecto el Instituto de Colonización, el Patrimonio Forestal y las Confederaciones Hidrográficas. En este sentido es obligado señalar, con meritorio elogio, la obra que vienen realizando algunas Diputaciones Provinciales, que, con verdadero celo y afán, realizan el servicio de cooperación propugnado por la nueva legislación municipal. Hay que proclamar, igualmente, la incesante tarea que el Ministerio de Agricultura realiza en este sentido, llevando a vías de realización las reformas agrosociales que con tanto ímpetu inspira el Ministro señor Cavestany, y las no menos trascendentales, de orden social, que el Ministro señor Girón propugna en relación con el campo, siquiera no haya logrado todavía su total realización en algunos de estos sectores.

Afortunadamente, se observa en nuestros días una preocupación verdaderamente consoladora por el factor humano, base y fundamento de toda grandeza. Lo es en el aspecto económico, y más aún en el orden moral y espiritual. Los hombres que viven en esos pueblos son hermanos nuestros, son compatriotas, contribuyen al levantamiento de las cargas del Estado como los que vivimos en ciudades; los hombres que moran y pueblan estas inhóspitas tierras de tantos pueblos rurales quizá en algunos casos soportan una presión fiscal aún más fuerte que la que gravita sobre el ciudadano de la gran población.

## IV. PUEBLOS INCOMUNICADOS

Aún quedan en España buen número de pueblos sin carreteras, arrastrando por ello una vida mísera, un empobrecimiento alarmante que consideramos urgentísimo corregir.

Esta incomunicación es sumamente perniciosa y supone una injusticia y una falta de solidaridad nacional para estos pueblos, que bien merecen participar de los progresos de la técnica y de la tutela del Estado. Por eso en estos momentos, en que la política de impulso y fomento que el Estado realiza se traduce en tantas obras de positiva mejora para el país, estimamos obligado acometer con toda urgencia un plan de comunicaciones que ponga término a esta situación para incorporar a una vida mejor a todos estos pueblos aislados, haciéndoles partícipes del progreso social, facilitándoles una vida de relación con los demás conciudadanos y que de esta forma sus cosechas y todos sus productos obtengan la valoración debida, a la vez que en el orden humano logren los contactos con las demás poblaciones, con los Centros de enseñanza y sanitarios que funcionan, precisamente, en bien de los ciudadanos.

Estimamos que, junto a los planes de modernización de las grandes carreteras, hay que estudiar y llevar a la práctica otro plan menos ambicioso, de menos relumbrón, pero de más trascendencia social, porque ello supone la vida de todos estos pueblos olvidados en cierto modo, no obstante su aportación ciudadana de primer orden, en medio de los sacrificios que representa esa vida difícil, por el cúmulo de circunstancias adversas que concurren en ellos.

Ciertamente que desde los años de la Dictadura se ha dado un paso gigantesco en este sentido, y felizmente perdura esa preocupación redentora en los momentos actuales. En los nuevos pueblos que el Instituto de Colonización crea, a todos se les asegura un buen régimen de comunicación y se les dota de carreteras. Es innecesario ponderar la importancia y trascendencia de estas comunicaciones. Ello es tan evidente que ahorra toda argumentación sobre el particular, pero nos parece oportuno recoger las reflexiones que sobre este particular hizo uno de nuestros ingenios más destacados, don Gaspar Melchor de Jovellanos, en su célebre *Informe sobre la Ley Agraria*, en el que se decía así:

“La importancia de las comunicaciones interiores y exteriores

de un país es tan notoria y tan generalmente reconocida que parece inútil detenerse a recomendarla; pero no lo será demostrar que, aunque sean necesarias para la prosperidad de todos los ramos de industrias públicas, lo son en mayor grado para la del cultivo: Primero. Porque los productos de la tierra, generalmente hablando, son de más peso y volumen que los de la industria y, por consiguiente, de más difícil y costosa conducción. Esta diferencia se hallará con sólo comparar el valor de unos y otros, en igualdad de peso, y resultará que una arroba de los frutos más preciosos de la tierra tiene menos valor que otra de las manufacturas más groseras. La razón es porque los primeros no representan, por lo común, más capital que el de la tierra ni más trabajo que el del cultivo que las produce, y las segundas envuelven la misma representación y, además, la de todo el trabajo empleado en manufacturarlas.

Segundo. Porque los productos del cultivo, generalmente hablando, son de menos duración y más difícil conservación que los de la industria. Muchos de ellos están expuestos a corrupción si no se consumen en breve tiempo, como las legumbres verdes, las hortalizas, las frutas, etc., y los que no, están expuestos a mayores riesgos y averías, así en su conservación como en su transporte."

El propio Jovellanos establecía la preferencia que debiera dárseles a las obras, ante la imposibilidad de construirse a la vez. He aquí la preferencia señalada por tan ilustre autor:

"Primera. Que nunca se debe perder de vista que las obras necesarias son preferibles a las puramente útiles, pues, además que la necesidad envuelve siempre la utilidad, y una utilidad más cierta, es claro, como se ha dicho ya, que son más acreedores a los auxilios del Gobierno los que piden para subsistir que los que desean para prosperar.

Segunda. Que la primera atención se debe, sin duda, a los caminos.

Tercera. Se debe más atención a los interiores de cada provincia que no a sus comunicaciones exteriores, porque, dirigiéndose éstas a facilitar la exportación de los sobrantes del consumo interior de cada uno, primero es establecer aquéllas, sin las cuales no puede haber tales sobrantes, que no las que lo suponen.

Cuarta. La justicia de este orden pide también que no se emprendan muchos caminos a la vez si acaso no hubiese fondos sufi-



cientes para concluirlos; y que, siendo constante que un camino emprendido para establecer la comunicación entre dos puntos no puede ser de utilidad alguna hasta que los haya unido, es claro que vale más concluir un camino que empezar muchos, y que darán más utilidad, por ejemplo, veinte leguas de una comunicación acabada que no cien de muchas por acabar.

Quinta. Que entre dos caminos igualmente necesarios será digno de preferente atención aquel que ofrezca al Estado mayor utilidad y socorra mayor número de individuos."

Tan precisos son estos argumentos que, como antes decimos, ahorran extendernos en consideraciones para justificar la necesidad de llevar a perfecta realización el plan de obras necesarias para que no quede en nuestra Patria un solo núcleo urbano —sea municipio propiamente dicho, sea entidad local menor, o, aun sin tener este rango administrativo, reúna un centenar de almas— sin carretera o camino vecinal adecuado. Ya es hora de terminar con la incomunicación de tantos pueblos cuyos caminos, como ha dicho un autor, "en épocas de lluvias son inmensos charcos que interceptan la ruta".

Como hemos dicho anteriormente, es obligado reconocer que mucho se ha avanzado en nuestro tiempo en esta tarea de fomento y progreso. Ya el Estatuto Provincial, en su artículo 133, dispuso que las Diputaciones Provinciales venían obligadas a dotar de caminos vecinales a sus respectivos territorios, de forma que tengan comunicación todos los núcleos formados que excedan de 75 habitantes. Fué la Ley de 30 de julio de 1904 la que definía como caminos vecinales los caminos ordinarios de interés público que no estuvieran incluidos en los planes del Estado ni de las provincias y que figuraran en el plan de caminos vecinales; y, como decimos, tras la promulgación del Estatuto Provincial recibió un gran impulso la construcción de estos caminos provinciales, aprobándose por Real Decreto de 25 de julio de 1928 el convenio celebrado entre el Banco de Crédito Local de España y la Mancomunidad de Diputaciones y de Régimen Común, que estableció el Decreto-Ley de 11 de abril de 1928, para la emisión de cédulas de crédito local interprovincial, emisión especial para vías y obras provinciales, por cuenta de la Mancomunidad de Diputaciones, título al portador, por el importe inicial que resultara de capitalizar el cómputo de las subvenciones anuales.

La Ley de 17 de julio de 1945 autorizó al Banco de Crédito

---

Local de España para ampliar en la cantidad de 400 millones de pesetas el repetido empréstito concertado con la Mancomunidad de Diputaciones, y la de 17 de julio de 1948 concedió al referido Banco una nueva autorización para ampliar en la cantidad de 550 millones de pesetas el empréstito dicho. Esto ha permitido un avance considerable en esta tarea de reconstrucción nacional, que ha beneficiado a cientos de pueblos.

Ultimamente, en la Ley de Régimen Local se mantiene esta misma preocupación. En su artículo 251 se dispone "que las Diputaciones Provinciales establecerán una red de caminos vecinales para comunicar los núcleos poblados que excedan de 75 habitantes". Bien es verdad que, como observa Gallego Burín (4), la finalidad de este artículo no ha sido cumplida, aun a pesar de ser la condición esencial de todo núcleo poblado para una relación fructífera con el resto del territorio nacional. El problema económico es de un volumen extraordinario, especialmente en las comarcas de serranías, donde el coste de un kilómetro de nuevo camino es enorme.

Esta observación que hace Gallego Burín viene repitiéndose con sobrada frecuencia para justificar, o al menos explicar, el que aún queden tantos núcleos urbanos sin comunicación. Estos abundan aún en las enunciadas "zonas de serranías" o en las provincias "de montañas"; por eso, desde León a Gerona, pasando por las provincias de Huesca y Lérida, lo mismo que en las provincias de la meseta castellana y de la Alta Extremadura, se dan casos frecuentes de pueblos aislados, de carreteras empezadas que al llegar a las estribaciones montañosas no se terminaron, no obstante tener proyecto perfectamente elaborado. Para mayor desgracia, en estos últimos tiempos la elevación de coste de estas obras ha resultado exorbitante, cuando solamente se barajan razones de tipo económico y se olvidan las de orden social y humano, que, a nuestro juicio, deben ser decisivas para acometer estas obras.

Ciertamente que las obras en zonas de montañas son costosas, pero esto no puede justificar el que no se lleven a efecto, sobre todo cuando fué por la indolencia del propio Estado la causa principal de que no se ejecutasen en épocas de salarios bajos, en una palabra, de muy escaso coste. Hay carreteras y caminos que no se construyeron por una prohibición terminante del propio Estado.

---

(4) *Municipios grandes, medianos y pequeños*. Madrid, 1955, pág. 352.

Fueron razones de defensa nacional las que prohibieron, en muchos casos, el que tales caminos se reconstruyesen. Casi todas las provincias pirenaicas, hasta fecha muy reciente, tuvieron vetadas estas vías de comunicación. Recuérdese que en mucho tiempo se consideraban estos caminos como zona de "invasión", y por eso las carreteras y caminos perpendiculares al Pirineo fueron excluidos de los planes de obras. El Real Decreto de 26 de febrero de 1913 aprobó la nueva demarcación de zonas polémicas, asignadas a las plazas y puntos fortificados, y de aislamientos de edificios peligrosos y polígonos de tiros, y el espíritu restrictivo para toda nueva construcción de zonas fronterizas se ha mantenido rígido casi hasta nuestros días. Las nuevas armas de combate, los nuevos medios de observación y la revolución en los medios de defensa y ataque han modificado, felizmente, el estado de derecho que regía en España. Por otra parte, la experiencia recogida, incluso en nuestra Guerra de Liberación, demostró la necesidad de rectificar aquellos criterios prohibitivos y la necesidad de multiplicar estas carreteras para dar mayor movilidad a los ejércitos, para facilitar rapidez en los movimientos de las reservas, etc.; y si esos caminos no pudieron construirse porque el propio Estado los prohibió cuando hubiera sido fácil su realización, no puede ahora pretextarse, para no hacerlos, el elevado coste de los mismos. Por el contrario, es obligación inexcusable acometer su realización, ya que, afortunadamente, las disponibilidades económicas del país lo consienten, y, de igual forma que se efectúan obras de elevado coste de otro orden, deben acometerse estas carreteras o caminos que van a sacar de su aislamiento a tantos pueblos españoles.

#### V. EL ESTADO VIENE OBLIGADO A PROCURAR LA REALIZACION DE ESTAS OBRAS

No obstante los preceptos de la nueva Ley de Régimen Local, tales como el artículo 251, imponiendo a las Diputaciones Provinciales que establezcan una red de caminos vecinales para comunicar los núcleos poblados que excedan de 75 habitantes, y el artículo 258, en el que se preceptúa que para la construcción de caminos vecinales la Provincia recibirá del Estado una subvención anual mientras se considere necesario —subvención que será pro-

porcionada al presupuesto aprobado de las obras—, entendemos que ello no supone que el Estado haya de inhibirse de esta obligación primordial, encaminada a procurar una mejor vida, un progresivo desarrollo de estos pueblos incomunicados. Es perentorio acabar “con la estampa triste y miserable de nuestros pequeños pueblos, de municipios forzados a la inactividad”, a los que se refirió el Ministro de la Gobernación, don Blas Pérez, en su discurso ante las Cortes para la aprobación del proyecto de Ley de Bases de la Ley de Régimen Local.

Como afirma Ursula K. Hicks, se admite más cada día que la misión del Estado es asegurar que todo ciudadano logre satisfacer las necesidades primarias de la vida: suficiente y adecuado alimento, habitación confortable y servicios sanitarios y educativos apropiados a sus necesidades. Hoy es opinión común que el Estado debe garantizar este mínimo por sí mismo, comprando o produciendo y distribuyendo los medios de satisfacer estas necesidades primarias dondequiera que aparezca que no están debidamente satisfechas por la empresa privada. En segundo lugar, se sostiene actualmente que es un deber, que va más allá del anterior, para el Estado —único que puede asegurar el éxito— garantizar el nivel máximo de actividad económica y bienestar social que permita los recursos de la economía (5).

El Estado español, en repetidas ocasiones, ha manifestado su afán en tal sentido. Al efecto, recordamos nuevamente la solemne declaración, contenida en el Fuero de Trabajo, de conseguir “el embellecimiento de la vida rural y mejora de las condiciones higiénicas de los pueblos y caseríos de España”. En análogo sentido se pronunció el Congreso Sindical de la Tierra, celebrado en Sevilla en el mes de mayo de 1948, en el que la ponencia sobre “Elevación del nivel de vida del productor agrícola” consideraba que para ello era necesario “aumentar su cultura y elevarlo espiritualmente, pues, además de estómago, el trabajador también tiene corazón y, sobre sus cualidades de ciudadano de la tierra, puede y debe aspirar a ser ciudadano del cielo”. Nos encontramos en un momento en que nadie admite la posición meramente estática y pasiva del Estado; por eso los autores norteamericanos hablan de un Estado de Servicios. Y ante la realidad que ofrece el mapa de España, con tantos pueblos incomunicados, el Estado no puede

(5) *Hacienda Pública*, trad. de VILLAR PALASI. Aguilar, S. A. de Ediciones, Madrid, 1950, pág. 16.

cruzarse de brazos y contemplar impasible este triste panorama. Hace poco más de veinte años un ilustre ministro de Obras Públicas aseguraba que había en España unos 1.600 pueblos y 8.700 aldeas, con más de 75 habitantes, incomunicados, es decir, sin carreteras ni caminos vecinales, y cifraba en 200 millones el coste de las obras necesarias para sacar a todos estos núcleos rurales de su incomunicación. Aun cuando en estos últimos años se ha dado un gran avance en esta tarea de reconstrucción nacional, aún quedan muchos pueblos sin tener comunicaciones, y, por ende, estimamos que el Estado no solamente ha de limitar su actuación a una mera política de estímulo, pues esto implicaría una política de fomento sumamente pobre y mezquina, que no se compagina con el impulso que en otras actividades realiza; es menester una actuación más eficiente, una colaboración directa, una política de fomento más ambiciosa y creadora; es preciso evitar aquella situación que describe Walter Eucken cuando afirma que la característica más importante del desarrollo del Estado en el siglo xx es "el incremento del volumen de la actividad estatal y la disminución simultánea de la autoridad estatal", refiriéndose a la pujanza excesiva de los grandes monopolios, que actúan y se desenvuelven muchas veces al margen de la Ley, frenando o desviando la autoridad del propio Estado. En el caso concreto que nos ocupa, es preciso evitar que ese incremento indudable de la actividad estatal no sea única y exclusivamente para la gran ciudad, para las exigencias de grandes monopolios, sino que en todo caso simultanee su actividad creadora, dedicando buena parte de ella a la satisfacción de las necesidades de este extenso sector rural.

El Estado puede cooperar de dos formas principales, aparte de su actuación indirecta, reducida al estímulo que de diversas formas viene alentando. La intervención directa puede efectuarse: a) Ejecutando directamente tales obras; b) Facilitando la realización de las mismas, bien por los pueblos o por las comunidades de éstos.

#### A) EJECUCIÓN DIRECTA POR EL ESTADO.

Son muchos los proyectos de carreteras que las Jefaturas de Obras Públicas tienen elaborados e incluso con todos los refrendos

y aprobaciones reglamentarias y propiamente en estado de subastas. A nuestro pobre criterio, de las consignaciones ordinarias que para obras nuevas dispone el Ministerio de Obras Públicas debiera concederse preferencia precisamente a esos proyectos de carreteras, con cuya ejecución se pondría término a la incomunicación de dichos pueblos o de estos núcleos importantes de población. No se trata de elaborar un nuevo plan, sino, sencillamente, de escoger las obras que figuran en el plan de carreteras debidamente aprobadas, para subastar con carácter preferente estas obras.

De la información que hemos practicado sobre este particular, 23 Jefaturas de Obras Públicas tienen ultimados proyectos de carreteras, con cuya ejecución se lograría sacar de su incomunicación a estos pueblos. Ello es ya de por sí bastante significativo. Si la obra se incluyó en el Plan es indudable la utilidad de la misma, y si, más tarde, la Jefatura de Obras Públicas elaboró el proyecto, ello demuestra el indudable interés que la obra ofrecía, ya que en otro caso no se hubiesen librado las consignaciones necesarias ni se hubiesen cumplido los mil trámites que, según nuestra legislación administrativa, han de observarse para el estudio de los trabajos en el campo, en una palabra, para la aprobación de estos proyectos, que, aparte de la garantía técnica que ofrecen los servicios de las Jefaturas de provincias, son cuidadosamente revisados y estudiados por los organismos centrales.

Hay otros proyectos, también ultimados y en estado de subasta, que se refieren a tramos, a trozos de carreteras construídas en su mayor parte y detenidas, precisamente, por haber llegado al cruce del río o a las estribaciones de un punto montañoso, y así pasan los años sin que esos pueblos logren ver terminada esa carretera, sencillamente porque la ejecución del túnel o del puente supone un coste superior al de los tramos ya construídos.

También debe concederse preferencia para la terminación de estas carreteras rurales, anteponiendo en primer lugar las que logren sacar de su incomunicación a comarcas con núcleos urbanos de alguna importancia.

Si todos los años se destina la correspondiente consignación para obras nuevas, debiera atenderse preferentemente a estas obras y subastar estas carreteras para acabar de una vez con esta situación, que, inevitablemente, aparte de los desastres económicos que representa para la economía nacional, supone una mortifi-

cación para estos vecindarios, que, año tras año, sueñan con ver convertida en realidad esa ilusión, quizá heredada de sus mayores.

Si las consignaciones ordinarias no consienten la realización rápida de estas obras, bien merecería la pena ir a un plan de corta duración para, en los cinco o diez años que se fijasen, dejar ultimadas estas obras, elaborando al efecto el correspondiente presupuesto extraordinario y poder apresurar la subasta de las mismas.

#### B) FACILITANDO SU REALIZACIÓN A LOS PROPIOS PUEBLOS.

También en este aspecto es preciso una política de fomento, verdaderamente reconstructiva y valiente, que remueva cuantos obstáculos se ofrezcan para la realización de estas obras y que, a más de la remoción de obstáculos, disponga de manera inexcusable la realización de la misma, movilizándolo para ello las reservas económicas de las propias Corporaciones locales más directamente afectadas por tales proyectos.

La acción del Estado, en este orden de cosas, debe encaminarse a modernizar la legislación, dándole la necesaria agilidad para que estas obras puedan acometerse, pues esto es, en definitiva, lo que interesa. Fácilmente se comprende que con la Ley de Carreteras de 4 de mayo de 1887 es difícil la necesaria aplicación de sus preceptos para dar solución jurídica a estas necesidades tan acuciantes del momento presente. Por otra parte, como ya hemos dicho anteriormente, la legislación municipal, de tan pulida técnica cual es la vigente Ley de Régimen Local, viene reproduciendo preceptos tradicionales en cuanto al régimen de aprovechamiento de los bienes que integran el patrimonio municipal. Muchas de estas normas consagran el sistema consuetudinario con tal generalidad y amplitud que no permiten la solución de estos problemas, no obstante contar con posibilidades económicas para ello.

Aunque parezca paradójico, se dan en muchos casos estas posibilidades económicas que permitirían adelantar varios lustros la construcción de una carretera o de un camino vecinal que pudiese término a la incomunicación de estos pueblos. Ahora bien, para ello es necesario modificar la legislación vigente, estableciendo normas particularísimas y de excepción, atendidas las especiales circunstancias del caso.

En particular, se dan en los municipios de rico patrimonio fo-

restal estas posibilidades, así como también en aquellos que son propietarios de montes, en que la riqueza de sus pastos permitirían aprovechamientos especiales que acumulasen fuertes sumas en la Caja municipal, bastantes para subastar el tramo de carretera tantas veces soñado.

Como hemos dicho, en particular los pueblos de gran riqueza forestal, como son casi todos los del valle de Arán (en la provincia de Lérida), los del valle de Nocito y valle de Viu (en la provincia de Huesca), así como otros de Soria, Segovia, Avila, Cáceres y León, tienen posibilidades de obtener, mediante un aprovechamiento extraordinario de sus montes, sumas importantes que permitirían efectuar la subasta de estos caminos en breve plazo, abonándose el importe de ellas con estos recursos extraordinarios, de los que el Estado o la Diputación habría de reintegrarles en su momento oportuno. Ahora bien, esto exige como condición previa una Ley especial que alterase las normas comunes contenidas en la legislación vigente reguladora del régimen de aprovechamiento y disfrute de estos patrimonios.

Ocurre con frecuencia que entre los municipios pobres se acentúa su pobreza por la rutina en cuanto a la explotación de sus bienes; el arrendamiento anual o a corto plazo da muy escaso rendimiento, y lo propio cabe decir en cuanto a la corta de los productos maderables, que la Administración forestal aprueba periódicamente. Pero si se acomete un plan extraordinario con el exclusivo objeto de destinar el precio que se obtenga a la construcción de la carretera que ponga término a la incomunicación o para otros fines análogos, que habrían de ser muy limitados, porque ello deberá circunscribirse a obras verdaderamente trascendentales, por ejemplo, el abastecimiento de agua o la construcción de escuelas con las viviendas necesarias, se lograría que estos municipios viesan resueltos en plazo brevísimo estos acuciantes problemas.

Es hora de que los principios de coordinación de servicios se apliquen igualmente a la Administración Local, de igual manera que con tanto éxito y acierto vienen aplicándose en la Administración del Estado. Estoy seguro que tanto los Distritos forestales como el Patrimonio Forestal cooperarían del mejor grado a esta tarea, y, conjuntando sus esfuerzos con los de Obras Públicas y los de las propias Corporaciones locales, se obtendrían los medios económicos para una inmediata realización de estas obras.



Si el aprovechamiento ordinario anual produce un ingreso en las arcas municipales de  $x$ , con un aprovechamiento extraordinario se lograría una suma extraordinariamente mayor, que, como decimos, haría posible el que estas obras, que son vitales, de trascendencia suma para estos pueblos, se realizasen en corto plazo.

Como anteriormente dejamos consignado, son muchos los proyectos de carreteras que los servicios de Obras Públicas tienen totalmente ultimados, que hoy se encuentran en estado de subasta, pero que no se realizan, que no salen a subasta, porque la consignación del Estado es corta, y ello produce una demora indefinida en la construcción de tales obras. Bastaría en muchos de estos casos el consentir y autorizar al municipio interesado para acometer un plan de aprovechamiento extraordinario, máxime en los momentos actuales, en que la madera tiene un valor muy elevado; bastaría una corta extraordinaria, obligándole a ingresar el importe de estas subastas extraordinarias en la Caja de Depósito, a disposición del Ministerio de Obras Públicas, hasta reunir la cantidad fijada como tipo de subasta de estas obras. De esta forma se evitaban posibles irregularidades en la aplicación de esos fondos, obtenidos exclusivamente para la ejecución de la carretera o caminos que acabase con la incomunicación o con el proyecto de abastecimiento de agua de aquel vecindario. Efectuado el ingreso, el Ayuntamiento podría anunciar la subasta, y, para que no hubiese riesgo de ninguna clase, la obra sería dirigida, vigilada e inspeccionada por los servicios del Estado. De esta forma se construirían todos o algunos de los trozos, y, si la cuantía total era superior a la cantidad reunida, entonces el Estado apresuraría el reintegro de lo desembolsado por la Corporación municipal para la construcción del primer tramo, para de esta forma subastar seguidamente el inmediato, y así sucesivamente.

Con este procedimiento, mediante una sencilla reforma del ordenamiento jurídico, podría adelantarse la construcción de las obras, con la enorme satisfacción que ello supondría para estos vecindarios. En casos en los que se cubriese holgadamente con el importe de los productos de estos aprovechamientos extraordinarios, el reembolso del Estado se podría fraccionar convenientemente, y de esta forma se permitiría que las consignaciones presupuestarias que ordinariamente cifra el Estado para obras nuevas favoreciesen al mayor número posible de municipios.

Lo propio cabe decir respecto a los ayuntamientos que tengan

extensos predios con aprovechamientos de pastos. Si éstos dan al año, pongamos por ejemplo, 50.000 pesetas, poca obra puede hacerse con esta cantidad; pero si la subasta se hace por diez años, con el medio millón que pueda obtenerse es posible realizar la parte principal de la obra, que es lo que interesa.

Según los estudios de los más doctos tratadistas de nuestra economía forestal, pueden efectuarse estos aprovechamientos extraordinarios sin peligro alguno para la riqueza forestal, y es conveniente hacerlo para evitar el enorme quebranto que supone para estos municipios incomunicados la explotación de sus montes. Por la absoluta incomunicación que padecen, sus maderas son depreciadas, los rematantes ofrecen cantidades muy bajas, pero con los progresos de la técnica montan luego un cable que les facilita la saca de dichos productos, con gran provecho para los mismos. El caso se repite día tras día. Hemos señalado varias comarcas de distintas provincias españolas en las que se dan muy acusadas las circunstancias que exponemos. En el valle de Nocito, que hoy está totalmente incomunicado, según un ilustre ingeniero de Montes, don Ramón Vinós, que fué procurador en Cortes hasta hace un par de años, existen cuarenta mil metros cúbicos de madera susceptible de aprovechamiento. Su riqueza es extraordinaria, pues, siendo esto así, no hay duda que, afectando esa riqueza al coste de la obra o adelantando un aprovechamiento extraordinario, podrían obtenerse recursos bastantes para lograr la construcción de los ocho o diez kilómetros de carretera que necesitan para sacar de su aislamiento a toda la población que mora en tan extensa comarca. La riqueza forestal de los pueblos del valle de Arán es extraordinaria e igualmente sería factible obtener los recursos necesarios para la ejecución de estas obras extraordinarias, que tanto bien producirían a estos pueblos.

Es de todos sabido que los bienes comunales, generalmente, no son instrumentos de rentas, pero bien merecía que, excepcionalmente, lo fueran durante un período quinquenal si con ello se obtenían recursos bastantes o, al menos, se contribuía para formar el fondo necesario para acometer y ejecutar estas obras.

A tal efecto, bastaría modificar la regulación que el Reglamento de Bienes municipales, de 27 de mayo de 1955, establece en lo referente al disfrute y aprovechamiento de los bienes municipales, llegando a una situación de coordinación de servicios, elaborando para ello una norma legal, de tipo especial o de excepción,

con las necesarias modificaciones en la legislación vigente de montes y de obras públicas.

#### CARRETERAS POR PARTICULARES.

La Ley de Carreteras de 4 de mayo de 1877 ya establecía que las carreteras de servicios públicos podrían ser construídas y explotadas por particulares o compañías, mediante concesiones para reintegro de capitales invertidos. En su artículo 47 se dispuso que, si se tratase de carreteras comprendidas en el plan general de las del Estado, a la concesión debería preceder el correspondiente proyecto.

Por Real Decreto de 7 de abril de 1893 se establecía que los particulares, los Municipios o las Diputaciones Provinciales podían hacer por sí los estudios y redactar el oportuno proyecto de toda carretera comprendida en el plan general de las del Estado y que no hubiera sido ya estudiada por los funcionarios de la Administración. Estos proyectos —disponía el artículo 9.º— tendrán, en todo caso, preferencia para su construcción sobre los de igual índole, cuando los peticionarios acompañen a los estudios la cesión de los terrenos necesarios para la construcción de la carretera. En cuanto a preferencia, es interesante el Real Decreto de 5 de agosto de 1914, aprobatorio del Plan general de carreteras del Estado, “cuyo estudio, construcción y conservación ha de ser de su cargo y cuya ejecución ha de realizarse con las ordinarias consignaciones incluídas en los sucesivos presupuestos del Ministerio de Fomento..., a menos que necesidades imperiosas obligasen a efectuar créditos extraordinarios que en su día se determinasen”. El artículo 2.º de este Decreto dispone que, clasificadas en concepto de urgentes y necesarias las diversas carreteras, cesiones y trozos en este plan incluídos, con relación a dicha clasificación se realizará la ejecución de sus obras, dando, por tanto, preferencia siempre a las del primer concepto hasta terminar las allí incluídas, en cuyo caso se irá procediendo a las del segundo.

Lo interesante, a los fines de nuestro trabajo, es dejar sentado que ya en nuestro ordenamiento jurídico, desde tiempos antiguos, se admite la construcción de carreteras —siempre que figure en el Plan— por particulares y por los municipios; y si esto aparece ya consagrado y reconocido por la Ley de 1877 y por otras disposiciones del pasado siglo, en que el municipio no alcanzó el rango

y plenitud que la moderna legislación le concede, no hay duda que es perfectamente posible que en nuestros días puedan acometer estas obras estos municipios y puedan llevarlas a efecto rápidamente, sin esperar, año tras año, a que "las ordinarias consignaciones" permitan sacar a subasta tales obras. Para ello, siguiendo los precedentes de nuestra legislación que tuvieron posteriores ampliaciones, bastaría una reforma en nuestra legislación en el sentido de dar mayores facilidades para que las Corporaciones municipales, guardando todas las garantías que se estimen convenientes para evitar toda clase de impureza y posibles dispendios, puedan acometer estas obras, siempre bajo la dirección y vigilancia de los servicios técnicos.

Las grandes empresas financieras, al amparo de nuestra legislación, han sido autorizadas en muchos casos para construir carreteras necesarias para llevar a cabo concesiones de aprovechamientos hidráulicos, reintegrándose más tarde del importe de dichas contrataciones. Luego si esto se le permite a la empresa privada, siquiera sea con un fin de interés público, no hay razón alguna para que los propios pueblos no puedan acometer estas obras precisamente en los casos en que concurren esas "necesidades imperiosas" de que habla el Real Decreto de 5 de agosto de 1914.

Recientemente el Gobierno nacional ha desarrollado este principio referido a vías de interés nacional. Con limitaciones que implican garantías de buena gestión, se autoriza a los municipios para construir y explotar carreteras de peajes. Seguidamente nos referiremos a la más reciente disposición sobre el particular.

La Ley de 26 de febrero de 1953, en su artículo 1.º, dispuso que las personas naturales o jurídicas que decidan construir y explotar carreteras de peaje presentarán en la Dirección General de Carreteras y Caminos vecinales los documentos que menciona, acompañando tantos ejemplares del anteproyecto y estudio económico como a provincias afecten la obra y uno más, a fin de que cada Jefatura pueda emitir, en un plazo máximo de treinta días, su correspondiente informe, el cual versará, entre otros extremos, sobre la utilidad de la obra y su compatibilidad con obras y proyectos del Estado.

Limita la Ley esta actuación a un número muy reducido de carreteras, clasificadas todas ellas de primer orden, pero es interesante el fundamento que la exposición de motivos de esta Ley da y que bien pudiera generalizarse para estas otras vías, bien de

tipo comarcal o incluso de las antiguamente clasificadas como de tercer orden, hoy denominadas "carreteras locales", ya que de su realización inmediata dependerá que buen número de pueblos españoles que hoy yacen en un aislamiento e incomunicación absolutos pudieran incorporarse a una vida progresiva y de efectivas realizaciones económicas. Dice así el preámbulo:

"Las insuficiencias de las consignaciones presupuestarias para la construcción de carreteras y la conveniencia de sustituir tramos defectuosos de las existentes por otros de mejores condiciones de vialidad, que no pueden incluirse en el plan de modernización, aconsejan permitir la construcción por particulares de tramos de carreteras, de puentes o túneles y de mejoras de trazado en general, y autorizar el cobro de peaje a los dueños de los vehículos que por ellos transiten, para reintegro de los gastos de construcción, conservación y explotación...

Este sistema, que no supone invención alguna y que se practica en diversos países, principalmente en los Estados Unidos de América, cuando el gran volumen de circulación permite rentabilidad a la obra, debe circunscribirse, como ensayo, a las obras en que concurra esta circunstancia y tengan proyectos estudiados que deban ser los primeros en iniciarse, y sin perjuicio de dictar disposiciones generales que encaucen la libre iniciativa privada."

Marca esta Ley una buena política de fomento, que desarrolla la Orden de 27 de abril de 1953, en la que se contienen normas para solicitar y construir carreteras de peajes, que, como decimos, debiera generalizarse para que los municipios rurales totalmente incomunicados pudiesen con sus propios medios anticipar la ejecución de carreteras, no inventadas caprichosamente, sino de aquellas que figurasen ya incluidas en el plan de Obras Públicas aprobado por los organismos competentes, y, dentro de éstas, dar preferencia a las que ya tuvieran proyectos estudiados por los servicios técnicos del Estado, pero cuya ejecución no llega por insuficiencia de las consignaciones presupuestarias.

Es, por tanto, necesario generalizar el sistema para la construcción de estos caminos, que vienen a satisfacer la "imperiosa necesidad" de acabar con la incomunicación de estos pueblos y facilitar a estos vecindarios una vida más humana que les permita un progresivo desenvolvimiento de sus actividades económicas y sociales. No queden las ventajas sólo para los tramos, para los trozos de carreteras nacionales, sino que, por la misma razón, se

---

permita a estos municipios rurales acometer la carretera o el puente tantas veces soñados.

Construída la obra es preciso asegurar la buena conservación de las mismas. Son muchas las carreteras rurales que se encuentran en pésimo estado de conservación, no obstante el celo, que es obligado proclamar, de los ingenieros y servicios de Obras Públicas, debido principalmente a las exiguas consignaciones presupuestarias, que no permiten las reparaciones necesarias, máxime con la subida de precios, tan acusada en estos últimos tiempos. También para ello debiera arbitrarse una fórmula que consintiera a los municipios anticipar estas obras de conservación cuando los desperfectos fuesen tales que resultase intransitable o peligrosa la circulación por estos caminos, de cuyo desembolso el Estado les reintegraría en sucesivas anualidades.

Construídos estos caminos, precisan estas zonas rurales, sobre todo las que no tienen comunicación directa por ferrocarril, un buen servicio de transportes. Para ello se hace necesario una cooperación efectiva por el propio Estado, ya que, desgraciadamente, los autocares que circulan por ellas no tienen ni la comodidad ni la seguridad deseables.

La personalidad de los municipios está consagrada en nuestra legislación, principalmente a efectos contributivos, como instrumento de recaudación de tributos, pero, en cambio, no cuentan como elementos de progreso y de bienestar de los respectivos vecindarios. Se habla mucho en estos días del bien común, pero no son excesivas las facilidades que para ello se les otorga.

## VI. COORDINACION DE SERVICIOS

Para el logro de estas realizaciones es necesario ir a la coordinación de servicios, es menester conjuntar el esfuerzo de los distintos servicios estatales, concretamente los de Obras Públicas, los de Agricultura y Montes, a los del Ministerio de Industria y con los de las propias Corporaciones locales, para cuanto antes construir la red de carreteras necesarias para sacar de su aislamiento a estos pueblos rurales y mejorar estas extensas zonas, asegurando así una mayor productividad, con el evidente incremento de la riqueza nacional y bienestar en estos vecindarios. Con éstos, y con la puesta en marcha de los pequeños pantanos, cuyos

presupuestos modestos hacen factible la realización de dichas obras, cambiarían por completo la faz de extensas comarcas rurales.

Por el propio impulso de los municipios poco podrá lograrse, ya que el régimen jurídico vigente no permite, dada la rigidez de sus normas, realizar este esfuerzo extraordinario que precisa la realización de las obras indicadas. Hay muchos municipios que su presupuesto ordinario es exiguo, escasamente cubre las obligaciones mínimas que la Ley le impone, pero, en cambio, movilizándolo toda su riqueza, el potencial económico de su patrimonio permitiría los recursos necesarios para estas obras trascendentales, que darían satisfacción a tan imperiosas necesidades.

Aún queda en la geografía de España un buen número de municipios cuyo presupuesto anual no pasa de las 25.000 pesetas. Por vía de ejemplo, citamos: Castell de Ampurdá, que en el año 1948 tenía un presupuesto de 15.000 pesetas; Urus, también de la provincia de Gerona, tenía 25.000 pesetas, y Talabaus, 12.000 pesetas; Nocito, de la provincia de Huesca, tenía 22.000 pesetas, y poco más los municipios de Secorun y Santa María de Buil, pueblos de gran riqueza forestal algunos de ellos. Recientemente la Prensa madrileña destacaba con grandes titulares que Tardelcuende, de la provincia de Soria, con 850 habitantes, había invertido en obras públicas seis millones de pesetas en estos últimos años y lo había logrado gracias a la coordinación de servicios, que le permitió incluso la construcción de un nuevo puente. En los planes de Organización Sindical de varias provincias españolas se contienen datos interesantísimos cuyo estudio demuestra la necesidad y conveniencia de esta coordinación de servicios.

Regiones Devastadas puede cooperar de una manera principalísima a la reconstrucción de estas zonas rurales, sencillamente, llevando a efecto los planes que afectan de manera directa a pueblos que fueron adoptados por el Caudillo radicantes en comarcas típicamente agrarias. Se inició el plan de obras y, por causas diversas, no se han ultimado, no obstante los muchos años ya transcurridos, y aún quedan sin reconstruir edificios de tipo hospitalario y docentes, e incluso manicomios provinciales, de los que se servían pueblos típicamente rurales que no pueden beneficiarse con esas asistencias, no obstante figurar como servicios obligatorios de las Diputaciones Provinciales.

La coordinación traducida en una cooperación efectiva y real

se impone. Hay un excesivo cantonalismo en la organización administrativa patria, montada en gran parte según los principios de un Estado individualista, que no cuadra con las exigencias sociales del momento actual. Ese cantonalismo se acentúa, muchas veces, demasiado en la práctica. En ocasiones lo motiva un mal entendido espíritu de cuerpo que provoca rozamientos, fricciones y cuestiones de competencias que esterilizan las posibilidades de la propia Administración, con notorio daño para el bien público.

La coordinación en el orden administrativo la entendemos, con el profesor Ortiz Díaz, "como aquel principio que tiene por objeto conseguir, mediante la debida coherencia, estructura adecuada y actuación sincrónica o jerarquizada en el tiempo de los distintos fines, funciones, servicios y órganos o agentes administrativos, la necesaria rapidez y eficacia de la actividad administrativa, evitando la duplicidad de cometidos o las lagunas que pudieran producirse, así como que los efectos de las distintas actuaciones puedan ser total o parcialmente contrarios, y persigue al mismo tiempo la más posible economicidad en la gestión de la Administración pública mediante el empleo de un *mínimum* de personas y de esfuerzos, soslayando la reiteración innecesaria de actos y servicios, con el consiguiente ahorro de material y dinero" (6).

La coordinación forma parte de la organización, "y quien organiza —como dice Von Wiesse— aspira a un incremento del rendimiento, aspira a una finalidad" (7). "La coordinación —dice Ortiz— es el ajuste de las partes unas a otras, y el movimiento y operación de las mismas a tiempo, de tal manera que cada una aporte su máxima construcción al producto del todo."

"La característica de los tiempos modernos —ha dicho acertadamente Segismundo Royo Villanova— es la creciente intervención del Estado, que se manifiesta casi como un hecho fatal en todos los países, cualquiera que sea su régimen político. El Estado, para prestar todos los servicios reclamados por la vida moderna, por el deber de poner al alcance de todos los españoles las ventajas y comodidades del progreso y por la obligación de implantar la justicia social, utiliza fundamentalmente los medios de diversa índole que le proporciona la Administración" (8).

(6) *Principio de coordinación en la organización administrativa*. Publicaciones del Instituto García Oviedo, Sevilla, 1956, pág. 17.

(7) "Rasgos de una teoría de la organización", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 79, 1955.

(8) "La Administración y la Política", en *Revista de Administración Pública*, núm. 10.



Justicia social de primer grado es procurar la vida de esos pueblos rurales incomunicados, pues ello se traduce de modo directo e inmediato en una vida digna de los propios vecindarios. Si es justicia social procurar los medios de sustentación para los económicamente débiles, lo es también rescatar del abandono en que se encuentran a estos pueblos incomunicados, mediante la construcción de esas carreteras, de ese camino vecinal que les va a permitir el contacto fácil con el progreso, haciéndoles partícipes de las magníficas creaciones que los avances de la técnica y la moderna actividad del Estado brindan a todos sus ciudadanos.

Sevilla, diciembre 1956.

---