
Angel M. Maqueda Valbuena

*La distribución
de la propiedad
en los programas
de nuevos regadíos*

INTRODUCCION

Vamos a analizar cuál ha sido la actuación del Estado en materia de distribución de la propiedad en los programas de nuevos regadíos.

Nos vamos a referir específicamente al período comprendido entre la promulgación de la Ley sobre Colonización y Distribución de la Propiedad en zonas regables, de 21 de abril de 1949, hasta la creación en 1971 del Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario, es decir, a la actuación del antiguo Instituto Nacional de Colonización hasta su integración en el nuevo Organismo, aunque ello no impida hacer algunas referencias a momentos anteriores y posteriores a dichas fechas.

Iniciaremos el tema analizando el marco legal en que se desarrolló esta actuación y sus características más destacadas en relación con los problemas de la distribución de la propiedad en los nuevos regadíos, para pasar después a estudiar cuáles fueron los resultados en la práctica de esta actuación, tanto a nivel nacional como en un caso particular, las Vegas Bajas del Plan Badajoz; este segundo nivel

con objeto de analizar cuáles fueron las causas que más influyeron en la mayor o menor intensidad de los programas del Instituto en materia de reforma de estructuras.

Por último, haremos algunos comentarios sobre ciertos aspectos técnicos, los que se han considerado como más importantes y que afectaron a la estructura agraria resultante de las actuaciones del Estado en los nuevos regadíos.

EL MARCO LEGAL

El marco legal en el que se desarrolló en su día la actuación del entonces Instituto Nacional de Colonización, en las nuevas zonas regables, lo constituyó la Ley sobre Colonización y distribución de la propiedad de las zonas regables, de 21 de abril de 1949.

Esta Ley regulaba la totalidad de las acciones a llevar a cabo por el Instituto para la colonización de los nuevos regadíos, cuyas obras iban a ser realizadas por el Estado, y delimitaba y coordinaba las competencias de los dos Ministerios que intervenían en las mismas, el de Obras Públicas, a través de la Dirección General de Obras Hidráulicas, y el de Agricultura, a través del Instituto Nacional de Colonización.

Es evidente que no vamos a hacer un análisis detallado de esta Ley, sino que éste se limitará a aquellos aspectos de la misma que hacen referencia a la distribución de la propiedad en los programas de nuevos regadíos.

En el preámbulo de la Ley se establecen como objetivos fundamentales de la misma dos: uno económico, la puesta en riego de las extensas zonas del territorio nacional susceptibles de esta transformación, merced a las grandes obras hidráulicas realizadas por el Estado, y otro social, ya que aun reconociendo el derecho de los propietarios, se subordina, sin embargo, la extensión y contenido de su relación dominical al cumplimiento de fines sociales de rango superior.

Este fin social, que es el que aquí nos interesa, por lo que implica de redistribución de la propiedad, habría de

cumplirse mediante la colonización de las «tierras en exceso», es decir, a través del establecimiento de nuevos cultivadores, sobre las tierras, que, como consecuencia de la limitación de la propiedad en las nuevas zonas regables, habrían de ser objeto de expropiación por el Instituto.

Las nuevas unidades de explotación vienen definidas en el artículo tercero de la Ley, que establece las siguientes clases: *a)* «Huertos familiares», *b)* «Unidades de explotación de tipo medio», con una extensión máxima de 18 Has, y *c)* «Unidades superiores», cuya cabida no podrá exceder en ningún caso de 125 Has.

Los aspectos de redistribución de la propiedad se contemplan en el Título III de la Ley, «Parcelación de las zonas regables», y adelantemos que en él no se dan normas para la determinación de las superficies a reservar a los propietarios, ni por tanto para la fijación de las tierras en exceso, ya que dichas normas, según la Ley, se establecerán en los Decretos aprobatorios del Plan General de Colonización de cada zona regable.

Así, en su artículo diez se dice: «A los propietarios cultivadores directos de tierras sitas en zonas regables, que expresamente lo soliciten, no se les expropiará la superficie de las mismas que, de acuerdo con las normas señaladas en el Decreto aprobatorio del Plan General pudieran serles atribuidas. Esta superficie reservable será fijada en atención a la cabida de las fincas y sistemas de llevanza de la tierra. En todo caso, será primordialmente tenida en cuenta la necesidad de instalar el mayor número posible de colonos, armonizando la consecución de este objetivo con los legítimos intereses de la propiedad privada y con el logro del máximo rendimiento de la producción agrícola en la zona.»

Esta es la única norma de carácter general que aparece en la Ley para la fijación de las tierras «en exceso».

Los restantes artículos de este Título III dan normas para la solicitud de reserva de tierras por los propietarios afectados, sobre la redacción del Proyecto de parcelación para la fijación de las tierras en exceso y para su expropiación.

Sin embargo, y por afectar al derecho de propiedad, conviene indicar que la Ley, en su artículo nueve, indica que los propietarios de tierras, afectados por la transformación, que las exploten en régimen de arrendamiento, sólo tendrán derecho, si lo solicitan, y si la disponibilidad de tierras en exceso lo permite, a la adjudicación de una unidad de tipo medio para su cultivo directo.

Dentro del Título V, «Puesta en riego y colonización», el artículo veintinueve señala que, transcurrido el período de cinco años después de la declaración de «puesta en riego», el Instituto podrá adquirir todas las tierras enclavadas en la zona pertenecientes a propietarios que en dicho momento no hubieran dado cumplimiento a la obligación de verificar la explotación de las mismas con el grado mínimo de intensidad previsto en el Plan General de Colonización.

Asimismo, conviene señalar que la disposición final primera, en su párrafo segundo, indica que las expropiaciones que autoriza esta Ley no obstarán a las que, en su caso, puedan ser procedentes conforme a la de veintisiete de abril de mil novecientos cuarenta y seis.

Es decir, las facultades otorgadas al Instituto para la determinación y expropiación de las tierras en exceso, en esta Ley, son compatibles con la aplicación, cuando se estime necesario, de la Ley sobre expropiación forzosa de fincas rústicas por causa de interés social, en la que de acuerdo con lo dispuesto en su artículo primero, cuando para la resolución de un problema social de carácter no circunstancial se estime necesario la expropiación de una finca rústica o de una parte de la misma, el Instituto podrá llevarla a cabo, con la debida indemnización con dinero de curso legal y previa la declaración de interés social.

Por último, haremos alusión a las disposiciones finales tercera y cuarta de la Ley sobre Colonización y Distribución de la Propiedad de las zonas regables en las que se señalan las únicas excepciones a su aplicación.

La disposición final tercera indica que las fincas situadas en «zonas regables» que, al publicarse el Decreto aprobando el Plan de Colonización correspondiente, estuvieran

transformadas en regadío y cultivadas normalmente, quedarán exceptuadas de lo dispuesto en la Ley, no siendo de aplicación, por tanto, sus preceptos en cuanto afecten a la propiedad de las fincas o partes de las mismas a que dicha transformación se refiera.

La disposición final cuarta indica que lo dispuesto en la Ley tampoco será de aplicación a los terrenos enclavados dentro del perímetro de una zona regable, pero a los que no afecte la puesta en riego prevista en el Plan General correspondiente y hayan de continuar, por tanto, cultivándose en secano después de ultimada la ejecución de aquél.

Dos aspectos, como más importantes en relación con la distribución de la propiedad en las zonas regables, estimamos conviene destacar.

En primer lugar, la indeterminación en que deja el tema, tan fundamental, de la limitación del derecho de propiedad, al indicar que las normas para la fijación de las tierras reservadas y en exceso serán las que se dispongan en cada uno de los Decretos aprobatorios de los Planes Generales de Colonización de cada nueva zona regable.

Es indudable que una Ley no puede contemplar todas las situaciones que pueden presentarse en las distintas comarcas de nuestro país en que vayan a llevarse a cabo transformaciones en regadío, en lo que se refiere a la estructura de la propiedad y de la explotación en cada una de ellas, y parece, por tanto, conveniente relegar la normativa sobre su redistribución a cada caso concreto.

Pero también es cierto que la Ley podía haber fijado algunas normas de carácter general más estricto y en especial haber establecido un tope máximo para la superficie a reservar, en cualquier caso, a cada propietario afectado.

El otro aspecto que queremos destacar es que tanto en el preámbulo de la Ley como en el articulado a que hemos hecho referencia, se subordina siempre el derecho de propiedad al cumplimiento de los fines sociales por el Instituto, es decir, al establecimiento del mayor número posible de nuevos cultivadores en las denominadas tierras en exceso.

Este carácter preeminente del aspecto social en las nuevas transformaciones en regadío fue puesto de manifiesto tanto por el ministro de Agricultura como por el subsecretario de dicho Departamento, como ponente de la Comisión de Agricultura, en los discursos pronunciados en la presentación de la Ley ante las Cortes, en la sesión plenaria del día 7 de abril de 1949.

Así, el ministro, al referirse a las posibilidades de transformación en regadío, dice que es en ellas «...donde existe una auténtica riqueza en potencia y promesa, que, aprovechada total y convenientemente, servirá para aumentar de manera notable nuestra producción agrícola, al tiempo que para resolver en gran medida los agudos problemas de nuestro agro, al permitir la instalación sobre las nuevas y feraces tierras de un considerable número de modestos agricultores en régimen de acceso a la propiedad».

Y más adelante y dentro del mismo contexto dice: «y es el campo español quien más necesita de esa justicia social, y son los nuevos regadíos la más importante reserva de que disponemos en nuestro viejo solar para poder crear un nuevo orden que satisfaga cumplidamente el ansia de tierra de grandes masas campesinas, que no tendrían de otra forma colocación posible en nuestros viejos secanos, sobre cuya esterilidad vienen agotando su esfuerzo. Y siendo esto así, este nuevo aspecto social viene a sumarse a los puramente económicos anteriormente enunciados, pero con categoría preeminente. Y si bien el Estado ha de proveer y asistir a la transformación de las grandes zonas regables, ya no puede hacerlo actuando tan sólo como donante generoso, sino que tiene la ineludible obligación de exigir su parte en la empresa para emplearla pródigamente en la redención de los más necesitados en bien directo de ellos y en pro del bienestar y la tranquilidad de la nación entera».

Y más adelante añade: «Para satisfacer estas justas esperanzas y aspiraciones es preciso multiplicar en España, hasta el límite de lo posible, el régimen de explotación familiar y directa de la tierra; es preciso crear modestos agricultores, nuevos propietarios...»

En cuanto al subsecretario de Agricultura, como ponen-

te, al hacer la presentación de la Ley dice: «Pero la piedra clave de su propósito, y de aquí el motivo de su oportunidad, radica en aprovechar justamente en el momento preciso la creación de esta nueva riqueza para distribuirla mejor, resolviendo así problemas sociales seculares que sólo ante una tan vasta acción pueden ser acometidos.»

Y más tarde añade: «Díctense leyes eficaces, y esta Ley espero que lo sea, siempre que de esta eficacia dependa nada menos que la transformación de nuestro campo; el cambio en regadío de cientos de miles de hectáreas de secano; el aumento de nuestra producción agrícola; la absorción de gran parte de la mano de obra campesina, hoy en paro forzoso, o al menos durante gran parte del año en paro estacional; la elevación de la capacidad adquisitiva de millares de familias de agricultores y su consiguiente elevación del nivel de vida; la instalación en tierras de propiedad de miles de arrendatarios o de simples peones que arrastran desde hace siglos su desamparo ante el porvenir y su angustia diaria.»

Estas, tal vez excesivamente largas, citas de los discursos del ministro y subsecretario de Agricultura en la presentación de la Ley sobre Colonización y Distribución de la Propiedad de las zonas regables ante las Cortes, las hemos creído necesarias por dos razones.

La primera, porque al destacar el carácter preeminente social de la labor del Instituto en las nuevas zonas regables, aspecto que también se pone de manifiesto en el preámbulo de la Ley y en el articulado a que antes se ha hecho referencia, es en esta finalidad social en la que hay que buscar la solución a la indeterminación en la limitación del derecho de propiedad que aparece en la Ley, al relegar a los Decretos aprobatorios de cada una de las nuevas zonas regables el fijar las normas sobre reserva de tierras a los propietarios afectados.

La segunda razón es que en ellas se reconoce la existencia de un grave problema social en el Sector Agrario, de carácter no coyuntural, que justifica la aplicación en las nuevas zonas regables no sólo de la Ley que estamos anali-

zando, sino también, en su caso, de la de expropiación forzosa de fincas rústicas por causa de interés social.

Antes de pasar a examinar cuáles han sido los resultados, en la práctica, de la aplicación de la Ley sobre Colonización y Distribución de la Propiedad de las zonas regables, vamos, para completar el marco legal, a examinar las disposiciones posteriores que la afectaron hasta su incorporación a la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, aprobada por Decreto de 12 de enero de 1973.

En primer lugar, tenemos la Ley de 27 de junio de 1958 promulgada, según se indica en su Preámbulo, ante las dudas suscitadas sobre el alcance de algunos de los preceptos fundamentales de la Ley de Colonización y Distribución de la Propiedad de grandes zonas regables y la interpretación que ha llegado a darse a las mismas.

Por lo que se refiere al tema que nos ocupa, la distribución de la propiedad en los programas de nuevos regadíos, indicaremos que en la Ley de 17 de julio de 1958 y en su Preámbulo se expone, nuevamente, que reconociendo el derecho de los propietarios, éste queda subordinado en su extensión y contenido al cumplimiento de los fines sociales de rango superior.

La Ley, en su artículo segundo, recuerda que sólo se exceptuarán de la aplicación de la Ley de 21 de abril de 1949 las tierras a que expresamente se refieren las disposiciones finales tercera y cuarta de dicha Ley y a los efectos que en las mismas se determinan, recordamos que estas únicas excepciones correspondían a las tierras transformadas en regadío antes de la publicación del Decreto aprobatorio del Plan de Colonización y las que, incluidas en la zona, no eran susceptibles de ser transformadas en regadío.

La Ley de 14 de abril de 1962 modifica varios artículos de la de 21 de abril de 1949, y en el Preámbulo de la misma se justifica su promulgación por estimar que el juego de la Ley sobre Colonización y Distribución de la Propiedad en las zonas regables se basa, fundamentalmente, en las tierras en exceso, que son las que, en definitiva, sirven para constituir patrimonios familiares que se ceden en propiedad a los

colonos. La obtención de la mayor extensión de tierras en exceso, unida a la creación de un mínimo de puestos permanentes de trabajo en las explotaciones reservadas a los propietarios, han de permitir el óptimo de rentabilidad social de la inversión del Estado, y con esta finalidad, se dice en el Preámbulo, es indispensable modificar algunos artículos en la referida Ley, de forma que ésta haga posible la ampliación al máximo de la obra social, sin perjuicio alguno para el aumento de la producción.

Esta Ley modificadora pretende, entre otras cosas, evitar que se sustraigan a la acción del Estado, en el aspecto de redistribución de la propiedad, tierras como consecuencia de transmisiones efectuadas con posterioridad a la declaración de Alto Interés Nacional de la colonización de la zona, así, además de declarar «tierras en exceso» aquellas enajenaciones que impliquen una parcelación o división del inmueble o tengan por objeto porciones indivisas del mismo, que ya recogía la Ley primitiva, aplica este mismo calificativo a aquellos casos en que al propietario enajenante pertenezcan otra u otras fincas no exceptuadas sitas en la misma zona regable y a aquellos en que la transmisión se haya realizado a favor de sociedades u otras personas jurídicas.

Pero tal vez el aspecto más interesante de la Ley de 14 de abril de 1962 sea la modificación de la disposición final tercera. En su nueva redacción declara exceptuadas de la Ley aquellas tierras que estuvieron transformadas en regadío y cultivadas normalmente al publicarse el Decreto que declara de Alto Interés Nacional la colonización de una zona regable. Recordemos que en la redacción primitiva la fecha de referencia era el Decreto aprobatorio del Plan de Colonización.

Por otra parte, introduce una nueva casuística no contemplada en la Ley primitiva.

Así, el segundo párrafo de la nueva redacción de la Disposición final tercera indica que las tierras que, al declararse de interés nacional la colonización de la zona, se hallaren en fase avanzada de transformación, quedarán también exceptuadas de la aplicación de las normas de reserva y exceso si en la fecha de promulgación del Decreto apro-

batorio del Plan General de Colonización se hubiesen terminado las obras de transformación en regadío. A estos efectos, se entenderá que las tierras se encuentran en fase avanzada de transformación cuando, con independencia de estos trabajos de transformación, los dueños de las tierras dispusieran legalmente de aguas públicas o privadas suficientes para el cultivo normal en regadío y se hubiese invertido, cuando menos, un 25 por 100 del presupuesto total de las obras de captación y conducción de las aguas.

Indiquemos, además, que el último párrafo de esta nueva redacción de la Disposición final tercera indica que cuando a petición expresa de sus propietarios las tierras a que hemos hecho referencia anteriormente, transformadas en regadío o en vías de transformación al declararse de interés nacional la colonización de la zona, hubieran de beneficiarse de las obras de captación y conducción de la zona regable, perderán su calificación de tierras exceptuadas, quedando sujetas, con las demás pertenecientes al mismo propietario, a las normas de reserva que se determinen en el Decreto aprobatorio del Plan General.

Sobre el porqué de esta nueva redacción de la Disposición final tercera y de la nueva casuística en ella contemplada, que no figuraba, como se ha indicado, en la Ley de 21 de abril de 1949, tendremos ocasión de volver posteriormente.

Para terminar la exposición sobre el marco legal que regula las actuaciones hoy del Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario, organismo creado por la Ley de 21 de julio de 1971, y en el que quedó integrado el antiguo Instituto Nacional de Colonización, es preciso hacer referencia a la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario aprobada por Decreto de 12 de enero de 1973, que ordena y sistematiza en un único texto legal las numerosas leyes relativas a la reforma de estructuras agrarias, y entre ellas, la antigua Ley sobre Colonización y Distribución de la Propiedad de las zonas regables.

La Ley de Reforma y Desarrollo Agrario recoge, en su Título III, «Grandes zonas de interés nacional», y en especial en la Sección 4.^a, «Tierras reservadas, en exceso y

exceptuadas», del Capítulo I, «Zonas regables», prácticamente sin alteración, todo lo referente a redistribución de tierras que figuraba en la Ley de 21 de abril de 1949, aclarada por la de 17 de julio de 1958 y modificada por la de 14 de abril de 1962, a las que hemos estado haciendo referencia, por lo que no se estima necesario un análisis de la misma.

Distribución de la propiedad en los nuevos regadíos
(Superficie en Hectáreas)

Año	Tierras adquiridas por el Instituto			Superficies dominadas
	Tierras en exceso	Interés social y oferta voluntaria	Total	
Hasta 31-XII-51	—	27.689	27.689	9.886
1952	660	2.295	2.955	8.011
1953	4.493	1.890	6.383	12.203
1954	8.449	1.887	10.336	29.965
1955	13.300	19.983	33.283	29.032
1956	3.378	11.519	14.897	32.765
1957	24.539	9.944	34.483	41.198
1958	12.513	782	13.295	35.642
1959	10.389	599	10.988	12.020
1960	13.036	105	13.141	9.534
1961	7.485	4.157	11.642	19.708
1962	12.008	3.520	15.528	20.681
1963	9.864	1.775	11.639	23.663
1964	4.532	1.174	5.706	31.911
1965	1.999	905	2.904	43.416
Total parcial	126.645	88.224	214.869	359.635
1966				43.255
1967				32.384
1968				74.209
1969				42.228
1970				46.101
1971	18.760			46.186
1972				22.995
1973				7.456
1974				22.926
1975				27.129
1976				10.961
Total general	145.405	—	—	735.465

Unicamente haremos mención que en el artículo 21 se indica que las tierras adquiridas por el Instituto serán aplicadas por éste a los fines de constituir o completar Explotaciones Familiares, constituir Explotaciones Comunitarias o establecer huertos familiares para trabajadores.

Dado que este precepto es de aplicación general a cualquier zona de actuación del I. R. Y. D. A., y, por tanto, a las de nuevos regadíos, es la primera vez que para éstas el texto legal recoge de forma expresa la posibilidad de constituir Explotaciones Comunitarias.

LOS RESULTADOS A NIVEL NACIONAL

Examinado el marco legal de actuación del Instituto en materia de distribución de la propiedad en los programas de nuevos regadíos, vamos a examinar ahora cuáles han sido los resultados alcanzados, a nivel nacional, hasta fines de 1976.

Se dispone para ello de una serie estadística en que, hasta 1965, inclusive, figuran año por año las superficies adquiridas en concepto de «tierras en exceso», es decir, por aplicación de la Ley sobre Colonización y Distribución de la Propiedad de las zonas regables, otras tierras adquiridas en zonas regables, en su mayoría por aplicación de la Ley sobre expropiación de fincas rústicas por causa de interés social y los datos de las superficies dominadas por las obras del Instituto en zonas de nuevos regadíos.

A partir de 1966 sólo se dispone de la serie anual de las superficies dominadas y del total de las superficies adquiridas en concepto de «tierras en exceso» en el período 1966-76, ambos inclusive, y ningún dato sobre si las tierras adquiridas por causa de interés social y oferta voluntaria lo han sido o no en zonas regables.

A pesar de esta falta de datos, el examen del cuadro estadístico nos permite algunas conclusiones:

Por lo que se refiere a la adquisición de «tierras en exceso», las cifras máximas anuales se concentran en el

período 1957-60, con un máximo en el primer año de más de 24.000 Has adquiridas.

Para tierras adquiridas en zonas regables por otros conceptos, que estimamos que en casi su totalidad lo fueron en aplicación de la Ley de Expropiaciones por interés social, las cifras máximas corresponden al trienio 1955-57, con un máximo de casi 20.000 Has en el primero de los años citados.

Por lo que se refiere a la actividad transformadora, los máximos de las «superficies dominadas» se presentan en el período 1965-71, con un máximo absoluto de más de 74.000 Has dominadas en el año 1968.

Dado que la adquisición de tierras se realiza con antelación a la ejecución de las obras de transformación en regadío, es difícil determinar cuál ha sido el tanto por ciento de las tierras ocupadas por el Instituto en relación al total de tierras transformadas en regadío por dicho Organismo.

Si a las 145.405 Has expropiadas como tierras en exceso hasta fines de 1976, le añadimos las 88.224 Has adquiridas por otros conceptos en zonas regables hasta fines de 1965, y comparamos la cifra resultante con el total de tierras dominadas hasta fines de la primera de dichas fechas, 735.475 Has, el tanto por ciento resulta ligeramente superior al treinta y uno.

Pero si esta misma comparación la hacemos con la superficie total de actuación del Instituto en zonas regables que supera el 1.000.000 de Has, el tanto por ciento sería algo inferior al veintitrés.

Estimamos, por tanto, que las tierras adquiridas por el Instituto en los nuevos regadíos, a nivel nacional, han supuesto aproximadamente alrededor de un 25 por 100 del total del área de actuación.

Esta conclusión es válida, aunque a las cifras anteriores de ocupación de tierras añadiéramos las tierras expropiadas por interés social en el período 1966-76, que fueron 9.659 Has, por suponer que lo fueron dentro de zonas regables.

Otra conclusión que permite el examen del cuadro estadístico es que la adquisición de tierras por el Instituto, en

las zonas regables, ha descendido considerablemente. En efecto, en el período 1966-76, el total de tierras expropiadas por el concepto de «tierras en exceso» fue de 18.760 Has, cifra inferior al total expropiado por el mismo concepto en sólo el año 1957.

A nivel nacional, es difícil determinar las causas que han dado lugar a este descenso en las tierras adquiridas por el Instituto en los programas de nuevos regadíos, ya que sería preciso examinar todos y cada uno de los Decretos aprobatorios de los correspondientes Planes Generales de Colonización para ver si las normas en ellos establecidas favorecían el aumento de las superficies reservadas a los propietarios.

Asimismo, sería preciso analizar la estructura de la propiedad en cada zona regable que se va a transformar, ya que, según el grado de concentración de la propiedad, la actuación del Instituto en la redistribución de la misma sería más o menos intensa.

Se comprende que en una nueva zona regable, en la cual predomine la mediana y pequeña propiedad, la adquisición de tierras por el Instituto sea mínima e incluso nula.

A pesar de todas estas limitaciones, parece poder afirmarse que la actividad redistributiva de la propiedad en los nuevos regadíos, a través de la adquisición de tierras, ha ido disminuyendo con el paso de los años, dando así al olvido aquella preeminencia de los factores sociales a que hacía referencia la Ley sobre Colonización y Distribución de la Propiedad de las zonas regables de 21 de abril de 1949.

UN CASO PRACTICO: LAS VEGAS BAJAS DEL PLAN BADAJOZ

Con objeto de tratar de profundizar en las causas que han podido determinar este descenso en la adquisición de tierras por parte del Instituto en las nuevas zonas regables, vamos a analizar lo que ha ocurrido en un caso concreto, en las denominadas Vegas Bajas del Plan Badajoz.

El primer Decreto aprobatorio de un Plan General para esta área fue el correspondiente a la Zona Regable de Montijo (Primera Parte), de fecha 23 de diciembre de 1949. En él las normas para determinar la base de reserva de tierras a los propietarios, que tuvieron aplicación en la práctica, fueron las siguientes:

Las fincas afectadas con superficie superior a 25 Has tenían derecho a una reserva de la quinta parte de la superficie total, sin que en ningún caso la porción reservada rebase el límite máximo de 125 Has.

Para las fincas con extensión comprendida entre cuatro y 25 Has, la superficie exceptuada no podría ser inferior a 4 Has ni superior a cinco.

Las fincas con superficie inferior a 4 Has eran reservadas en su totalidad.

La única salvedad a las anteriores normas era que si la superficie reservada fuese inferior a la cifra que representa el producto de 4 Has por el número que exprese el de hijos legítimos o legitimados del propietario que vivieren en la fecha del Plan, podrá ser aumentada la reserva en la extensión posible para que alcance a dicha cifra.

Las únicas excepciones eran las tierras que ya estuvieran transformadas en regadío y cultivadas normalmente y las no susceptibles de transformación en riego.

El segundo Decreto promulgado fue el de 27 de marzo de 1953, por el que se aprobaba el Plan General correspondiente a la Zona Regable de Montijo (Segunda Parte), y en él las normas de reserva se modifican de forma que vienen a favorecer el aumento de las superficies reservadas.

Así, la reserva de la totalidad de la superficie se concede a las fincas con extensión igual o inferior a 20 Has.

Las fincas con una superficie comprendida entre 20 y 100 Has tendrán derecho a una reserva de 20 Has.

A las fincas con superficie superior a 100 Has, la reserva será la quinta parte de la superficie, sin que pueda exceder de 125 Has.

En cuanto a la posibilidad de ampliar la reserva por el número de hijos, la superficie concedida por hijo es ahora de 20 Has.

Pero más importante, en relación con la disminución de las superficies en exceso, que estos aumentos en la superficie reservada, los cuales afectan fundamentalmente a la mediana propiedad, fue la introducción en este Decreto de un nuevo concepto que denomina reserva especial.

Según éste, los propietarios que en la fecha del Plan hubiesen iniciado la transformación en regadío de sus tierras, sin alcanzar el índice que define su normal explotación, podrán optar porque le sea concedida dicha reserva especial, en lugar de la reserva que les correspondería de acuerdo con las normas generales.

Esta reserva especial era de un número de hectáreas igual al de litros por segundo efectivamente alumbrados cuando se trataba de captaciones de aguas privadas, y la extensión que haya de ser objeto de transformación en regadío, según el proyecto que sirve de base para la concesión de aguas públicas, o del confrontado por el Instituto si se utilizan aguas privadas.

Es verdad que el Decreto contenía unas limitaciones para la concesión de esta reserva especial que eran la exigencia de que los propietarios tuvieran ultimadas las obras e instalaciones permanentes para la captación de aguas privadas o que el importe de las obras de puesta en riego realizadas representase, como mínimo, el 20 por 100 del total presupuesto de la transformación.

Asimismo, exigía a los propietarios que solicitaran la reserva especial que se comprometieran a conseguir el índice de producción establecido en el Plan, en un plazo de uno o dos años, según que la extensión reservada fuera inferior o superior a 100 Has.

Pero también es verdad que el Decreto no establecía límite máximo alguno para la superficie concedida como reserva especial.

El Decreto aprobatorio del Plan General de la zona de Lobón, de la misma fecha que el anterior, contiene las

mismas normas de reserva que el que hemos comentado.

Creemos que la introducción de esta nueva modalidad, la llamada reserva especial, fue la causa fundamental de la disminución del volumen de tierras en exceso, tanto a nivel del Plan Badajoz como a nivel nacional.

Así, por lo que respecta al Plan Badajoz, mientras en la Zona de Montijo (Primera Parte), con una superficie total de 14.768 Has, se expropiaban unas 6.200 Has, lo que representa un 42 por 100 de aquella superficie, en la de Montijo (Segunda Parte), las cifras respectivas eran de 9.302 Has, 3.050 Has y el 33 por 100, y en Lobón, de 8.867 Has, 2.921 Has y de nuevo el 33 por 100.

Esta comparación sería aún más desfavorable si en el análisis de los tantos por ciento de superficie adquirida por el Instituto en la Primera y Segunda Parte de la Zona de Montijo hubiéramos tenido en cuenta la estructura de la propiedad antes de la transformación.

En efecto, en la Segunda Parte de Montijo, el predominio de la gran propiedad era mayor que en la Primera Parte, debido a que, mientras aquella está en su totalidad incluida en el término municipal de Badajoz, uno de los mayores de España, en el que las zonas de mediana y pequeña propiedad se encuentran en las inmediaciones de la capital y representan muy poca superficie en relación al total, en la Primera Parte, al estar incluidos dentro de la zona los pueblos de Torremayor, Montijo y Puebla de la Calzada, y en sus inmediaciones el de La Garrovilla, las superficies de pequeña y mediana propiedad representan un tanto por ciento sobre el total mucho más elevado que en el otro caso.

Por lo que se refiere a nivel nacional, el hecho de la importancia de la reserva especial en la disminución de las tierras en exceso parece corroborarlo la Ley de 14 de abril de 1962, a la que nos referimos al hablar del marco legal, que al introducir en la Disposición final tercera un nuevo tipo de excepción, cuyo origen es la existencia de la reserva especial, exige que la fase avanzada de transformación lo sea en el momento de declararse de interés nacional la colonización de la zona y que las obras estén terminadas y

las tierras cultivadas normalmente en la fecha de promulgación del Decreto aprobatorio del Plan.

También recordemos que estas tierras perderán, según esta Disposición, su condición de exceptuadas si solicitan sus propietarios beneficiarse de las obras de captación y conducción de la zona regable.

Esta modificación de la Disposición final tercera, si bien por una parte beneficia a la propiedad al declarar estas tierras exceptuadas, por otra trata de limitar sus posibilidades de aplicación con las exigencias anteriormente señaladas y la pérdida de la condición de tierras exceptuadas si hacen uso de las obras del Estado.

Pero es que, además, la introducción de la denominada reserva especial produjo otro efecto, además del de la disminución de las tierras en exceso, y fue un despilfarro de recursos. Hoy todavía pueden verse en el Plan Badajoz, en algunas fincas reservadas, una doble red de acequias, una, semidestruida, que fueron las obras ejecutadas por la propiedad para acogerse a la reserva especial, y otra, en uso, que corresponde a la red de acequias realizada por el Estado dentro del Plan General de Transformación.

ALGUNOS ASPECTOS TÉCNICOS NEGATIVOS EN LA DISTRIBUCION DE LA PROPIEDAD

Vamos a referirnos, por último, a tres aspectos técnicos negativos, los que estimamos como más fundamentales, en lo relacionado con las actuaciones del Instituto en materia de distribución de la propiedad en los programas de nuevos regadíos.

Los denominamos técnicos porque no se trata aquí de opinar sobre si las superficies en exceso tendrían que haber sido aumentadas o disminuidas en detrimento o a favor de las tierras reservadas, sino sobre la base real de lo actuado, examinar qué modificaciones podrían haber sido introducidas para mejorar la estructura final de la zona regable.

Estos tres aspectos son: la localización individual de las

reservas, su localización global y los problemas de concentración parcelaria y recomposición predial.

En todos ellos haremos referencia al Plan Badajoz porque pretenden reflejar unas realidades vividas.

Cuando se redactó el Proyecto de Parcelación de la Zona Regable de Montijo (Primera Parte) se ajustaron las reservas concedidas a la propiedad y, por tanto, las tierras en exceso, a la red de acequias, desagües y caminos, con objeto de facilitar la explotación futura en regadío de las nuevas fincas resultantes.

Esto dio lugar a que la reserva de un determinado propietario estuviera constituida en parte por tierras de su antigua finca y en parte por tierras de otras fincas colindantes que habían sido objeto de expropiación por el Instituto.

Naturalmente, estas tierras expropiadas que el Instituto cedía para completar la reserva establecida habían sido compensadas por una mayor ocupación de tierras de las declaradas en exceso al propietario afectado.

Se trataba, pues, de una permuta que no variaba el total de tierras reservadas y en exceso.

Pues bien, esta forma de delimitación de las reservas produjo unos problemas de inscripción en el Registro de la Propiedad, de tal envergadura, que recordamos que en fincas así establecidas en los años cincuenta todavía no estaba resuelta su inscripción en el año 1973.

Ante esta dificultad, que cabe definir como insalvable, se dieron instrucciones para que en lo sucesivo las reservas se establecieran siempre sobre las propias fincas afectadas.

En las vegas de los ríos, la división de fincas por herencia se efectúa casi siempre de modo que la totalidad de las partes tengan acceso al agua, y más en zonas predominantemente ganaderas como eran las Vegas Bajas del Plan Badajoz.

Por ello, las fincas resultantes suelen ser largas en el sentido vertical al río y relativamente estrechas en su sentido paralelo.

El establecer las reservas sobre las propias fincas dio

lugar a que aquéllas quedaran cruzadas por una serie de acequias y desagües de la red de riegos y a rincones de difícil explotación.

Análogos problemas se plantearon con las tierras en exceso, situadas en las inmediaciones de las reservas.

Ello dio lugar a dos hechos, el primero, un mayor coste de la transformación, al tener que aumentar el número de acequias de último orden, de tomas y otras obras, a fin de llevar el agua a todas las fracciones en que quedaban divididas por la red general tanto las tierras reservadas como las tierras en exceso.

El segundo, y tal vez más grave, es que la configuración de las reservas y de los lotes de colonos en las inmediaciones de las mismas, técnicamente deficiente y cruzadas por numerosas obras de la red de riego, aumentaron con carácter permanente los costes de explotación, dificultando asimismo el empleo de maquinaria.

El segundo punto es el de la localización global de las reservas; en este caso la primera dificultad jurídica era la propia Ley de 21 de abril de 1949 en su Capítulo II, «Proyecto de parcelación», ya que el artículo trece da normas sobre el emplazamiento de las superficies reservadas.

Sin embargo, si en tema de tal trascendencia como el de las normas para la determinación de las superficies a reservar, la Ley remite a los Decretos aprobatorios de los Planes Generales, también podía haber dejado a éstos la normativa sobre localización de las reservas.

Si hubiera sido posible agrupar las reservas en determinadas áreas de la zona y, por tanto, agrupar las tierras en exceso, se hubiera evitado la construcción de numerosos pueblos al permitir, bajo el mismo radio de acción, la instalación de un mayor número de familias.

Ello hubiera supuesto un ahorro en la inversión inicial, al poderse suprimir la duplicidad de edificios administrativos, sociales, asistenciales, etc.

Pero estimamos que más importante que este ahorro en la inversión inicial hubiera sido la posibilidad de construcción de pueblos que albergaran siempre un número de fami-

lias suficientes para garantizar un desarrollo posterior sostenido y el haber evitado la construcción de núcleos de tan reducidas dimensiones como algunos de los existentes y cuyo futuro es muy problemático.

Por supuesto que, de haberse llevado a cabo esta localización global, hubiéramos tenido los mismos problemas, o aún más, registrales que los que hemos señalado al referirnos a la localización individual de las reservas, pero no cabe duda de que ésta hubiera sido una mejor solución técnica.

Por último, y con esto terminamos, vamos a referirnos a los problemas de concentración parcelaria y recomposición predial.

Diremos que estos problemas no fueron acometidos por el Instituto Nacional de Colonización en la época que estamos analizando, no obstante estar facultado para ello.

Así, en el Preámbulo de la Ley de 21 de abril de 1949 se dice: «... se faculta al Instituto Nacional de Colonización para resolver problemas de concentración parcelaria y recomposición predial...», y aunque después de esto no hay ninguna alusión específica en el articulado, parece claro que el problema podría haber sido afrontado en la redacción del Proyecto de parcelación de cada zona regable, a que hace referencia el Capítulo II de la Ley.

Posteriormente, en la Ley de 14 de abril de 1962, que modifica la anterior, se añade una nueva disposición final, la décima, en la que se dice que, aprobado el proyecto de parcelación de una zona regable, y siempre que en el correspondiente de aprobación del Plan General no se hubiera declarado la obligatoriedad de realizar los trabajos de concentración parcelaria en su total superficie, la Dirección General del Instituto Nacional de Colonización y la Dirección del Servicio de Concentración Parcelaria formularán propuesta conjunta al Ministerio de Agricultura de delimitación de las áreas incluidas en la zona en las que resulta necesario promover de oficio la referida concentración parcelaria.

Como indicamos anteriormente, en la época que estamos

analizando el Instituto no afrontó este problema; parece innecesario indicar los perjuicios que de ello se han derivado; no obstante, haremos referencia a algunos de ellos.

El problema existía, no obstante el predominio de la gran propiedad; así, en la zona de Montijo, las fincas superiores a 125 Has ocupaban el 59 por 100 de la superficie total de la zona, cifra que en la de Lobón se elevaba al 71 por 100; las fincas menores de 25 Has ocupaban el 28 por 100 en la de Montijo y el 16 por 100 en la de Lobón.

Sobre estas superficies, al no verificarse la concentración parcelaria y una recomposición predial adaptada a la red de riego, fue preciso aumentar ésta con el consiguiente incremento en la inversión, subsistiendo, a pesar de ello, problemas de servidumbres de paso y de riego, parcelas de reducido tamaño que impiden una explotación eficiente, y, en general, como es lógico, todos los problemas de las áreas de minifundio y dispersión parcelaria que se resuelven mediante la concentración.

