
Miguel Bueno

*La reforma
de las estructuras agrarias
en las zonas de pequeña
y mediana propiedad
en España*

1. INTRODUCCION

El análisis del proceso de elaboración de los programas de reforma de las estructuras agrarias en las zonas de predominio de la pequeña y mediana propiedad constituye, a mi modo de ver, un interesante ejercicio para tratar de abordar dos temas importantes.

a) El mecanismo de la toma de decisiones políticas en España durante el período 1950-70.

b) La evolución de las ideas sobre ese confuso mundo de la Reforma Agraria.

En este campo, la secuencia histórica presenta sucesivamente entre nosotros tres programas principales: Concentración Parcelaria, Agricultura de Grupo y Ordenación Rural, que serán tratados con cierto detalle a lo largo de este trabajo. Pero lo que interesa destacar aquí y ahora, aunque sea telegráficamente, es la forma en que se llega, en cada momento, a implantar estos programas, pues indican, en cierto modo, la tendencia *decreciente* del autoritarismo, aspecto verdaderamente original y curioso.

La concentración parcelaria (años 50) puede identificarse con el *personalismo* y tiene un nombre propio, Cavestany; la Agricultura de Grupo (años 60) se caracteriza por la *tolerancia* hacia ciertos movimientos espontáneos y hacia un ente no muy bien definido, como es la Organización Sindical en el mundo agrario de la época, y, finalmente, la Ordenación Rural (mediados los años 60), que es la tentativa de la *tecnocracia* de un Organismo de la Administración Pública (el S. N. C. P.) para imponer sus ideas al respecto.

Por otra parte, y a nivel mundial, es éste un período interesante en el que se van aclarando conceptos como consecuencia de la experiencia acumulada de programas que, bajo el nombre genérico de reforma agraria, se habrían aplicado en diferentes contextos socio-económicos.

Empiezan por estos años a dibujarse con cierta nitidez los procesos de cambio que, hasta entonces, se englobaban bajo el denominador común de la Reforma Agraria. Se establecen ya unas definiciones y se crea, incluso, una terminología para identificar esos procesos, que permite, al menos a los expertos en la materia, hablar en un idioma común y a progresar rápidamente en el estudio de cada uno de ellos.

Nuestro idioma, como en tantas otras ciencias (informática, económica, sociología, etc.), se queda rezagado, teniendo que emplear la jerga anglosajona o, lo que es peor, traducciones subjetivas de la misma, como reforma fundiaria (Land reform), reforma de estructuras (Structural changes), reforma agraria (Agrarian reform), desarrollo rural (Rural development). Más concretamente, y por lo que se refiere al objeto de este trabajo, utilizamos términos que no siempre se corresponden a procesos comparables en otras partes, como concentración parcelaria (Land consolidation), agricultura de grupo (Group farming) y Ordenación Rural (Rural management)...

Por si fuera poco el confusionismo, en la realidad es difícil encontrar procesos «puros» que se correspondan estrechamente con aquellas definiciones, pues en la mayoría de los casos se trata de procesos «híbridos». Finalmente, y a nivel internacional, hay una tendencia a estudiar simultá-

neamente estos procesos por la interrelación que existe entre ellos. En efecto: en el mes de agosto del próximo año está convocada en Roma la 2.^a Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural de las Naciones Unidas. Pues bien, la 1.^a Conferencia, celebrada en 1966, llevaba el título exclusivo de «Reforma Agraria»; incluso se ha propuesto por algunos países alterar el orden de las palabras que figuran como tema de la Conferencia.

2. BREVE NOTA SOBRE LA BASE FISICA DE LA PROPIEDAD Y DE LA EMPRESA AGRARIA EN EL CONTEXTO SOCIOECONOMICO DE LOS AÑOS 50

En términos generales, con la reserva que supone hablar así de la agricultura española, la base física de la propiedad y de la explotación agraria en este período se caracteriza, en ambos casos, más que por un problema de microfundio, por un problema de dispersión parcelaria, y, en todo caso, también por una heterogeneidad de las unidades de producción.

En efecto, los datos disponibles del Servicio de Catastro de Rústica, referidos a 31-XII-59 (Anejo 1), en resumen y simplificando, arrojan el siguiente panorama:

Superficie catastrada	43 millones de Ha.
Número de propietarios	6 millones de Ha.
Número de parcelas	54 millones de Ha.
Superficie media por propietario	7 Ha.
Número de parcelas por propietario	9 parcelas
Superficie media por parcela	0,9 Ha.

Naturalmente, estos datos han de considerarse en su verdadero valor, pues no fueron obtenidos para reflejar una situación estructural, sino simplemente desde un punto de vista fiscal o, mejor aún, recaudatorio de unas cantidades que, por otra parte, tenían y tienen una importancia relativa muy pequeña en el volumen total de ingresos del Estado.

No es el momento de entrar en el estudio de fiabilidad de estos datos, por otra parte los únicos disponibles al

efecto en la época. Lo único que se pretende es dar una idea del orden de magnitud del problema, es decir, de su extensión e intensidad. Un análisis detallado del problema fue realizado entonces (1), llegando al nivel regional, provincial, comarcal y municipal.

Lo importante a destacar aquí es que más del 73 por 100 de todas las parcelas catastradas tenían menos de media Ha; que en 12 de las provincias de la mitad norte de España cada propietario tenía más de 12 parcelas de promedio y que en algunos municipios un mediano propietario solía tener más de 100 parcelas diseminadas. El problema se consideraba grave en más de 8 millones de Has

El problema, desde el punto de vista de la explotación o empresa agraria se agudiza aún más, pues, normalmente, cada unidad productiva está formada por las tierras de al menos dos propietarios (marido y mujer) y probablemente más, ya que, por aquellas fechas, más del 30 por 100 del territorio está llevado bajo el régimen de arrendamiento u otras formas de tenencia de la tierra.

Esta situación no se había modificado sustancialmente en la década de los 40, pues las medidas adoptadas en materia de reforma de estructuras tendían, en todo caso, a agudizar el problema a través de la parcelación en las grandes zonas regables, aunque su repercusión, a nivel nacional, no fue significativa.

Si bien es cierto que en el preámbulo de la Ley de 21 de abril de 1949 sobre Colonización y Distribución de la Propiedad en las Zonas Regadas se dice que «se faculta al I. N. C. para resolver problemas de concentración parcelaria y recomposición predial, aprovechando las enormes posibilidades del regadío intensivo...», en el articulado de la Ley no vuelve a hacerse referencia al tema. Nunca llegó a desarrollarse a nivel de reglamento la forma en que podría abordarse este problema.

(1) *El Parcelamiento de la Propiedad Rústica en España*. Instituto de Estudios Agrosociales. Madrid, 1954.

El problema de la fragmentación y dispersión no era nuevo y sobre él se venía llamando la atención a todo lo largo del siglo pasado (2):

— Fermín Caballero decía que era «el obstáculo de los obstáculos».

— Jovellanos afirmaba: «Conforme hay una Ley que regula la propiedad y las relaciones entre propietarios y colonos, yo quiero una ley para detener la funesta subdivisión de las suertes en Asturias, así como quisiera otra para dividir los grandes cortijos de Andalucía.»

— Colmeiro, ya en 1842, presentaba una «Memoria sobre el modo más acertado de remediar los males inherentes a la extremada subdivisión de la propiedad en Galicia...»

A principios de siglo hubo tentativas de establecer medidas legislativas (decretos, proyectos de Ley...) promovidas por políticos o juristas (Diego de Pazos y García, vizconde de Eza, etc.). Para tratar de abordar el problema, sin embargo, nada práctico llegó a establecerse cuando ya en otros países de Europa (Alemania y Francia) tenían su propia Ley y sus reglamentos correspondientes.

El hecho de que nada práctico hubiera salido de todas esas inquietudes no hay que achacarlo, como es frecuente, a la falta de imaginación o de oficio de nuestros políticos nacionales. Posiblemente, en este caso al menos, no se daban las circunstancias propicias para aplicar las medidas que se establecieron en los años 50.

Entre estas circunstancias cabría destacar:

— Un alivio de la presión demográfica sobre la tierra: Al inicio de los 50 la proporción de la población activa agrícola sobre el total era del 48 por 100, pero con una clara tendencia a disminuir, como lo demuestra el hecho de que en 1960 se había reducido al 39 por 100.

— Una pérdida de importancia relativa del sector agrícola con respecto al resto de los sectores, como puede

(2) Para mayor información ver la publicación *Servicio Nacional de C. P. y O. R., a los 10 años de su creación 1953-63*. Tomo I, págs. 9-13, editado por I. R. Y. D. A.

apreciarse en los indicadores económicos más característicos y que permite en cierto modo a la agricultura empezar a pasar de ser proveedora de capitales a los otros sectores a recipiendaria, al menos teóricamente, de los mismos.

— Una necesidad de modernización de la agricultura, y, en general, de todas las actividades del país, como consecuencia de la ruptura del aislamiento en que había vivido el país y su incorporación a organismos internacionales. En el caso que nos ocupa, especialmente a la F. A. O. y a la O. C. D. E.

Digamos, por último, que reformar, esto es, modificar unas estructuras existentes, en este caso de producción agraria, evidentemente plantea una serie de alternativas sobre las diferentes orientaciones que puede darse a esa reforma. Es claro también que este tipo de reformas no pueda contemplarse en abstracto o desligado de un contexto socioeconómico en un momento histórico determinado.

3. LA CONCENTRACION PARCELARIA: AÑOS 50

Uno de los posibles métodos a seguir para la implantación de programas de reforma es el que consiste en que los técnicos, estudiosos o expertos..., como se quiera llamar, planteen un abanico de alternativas para modificar una situación dada, realizando con el mayor rigor científico lo que se viene en llamar «evaluación a priori» de los distintos programas propuestos. A continuación, la adopción de uno determinado es ya una opción política que corresponde, por lo tanto, a quien, en aquel momento, tenga el poder de decisión.

En el caso de la reforma iniciada en los años 50, y que vamos a intentar analizar, se dieron estos supuestos: hubo un abanico de propuestas de reforma por parte del recientemente desaparecido Instituto de Estudios Agro-Sociales y un político que, en primera instancia, tomó una decisión: Rafael Cavestany, ministro de Agricultura.

En este proceso de adopción de soluciones políticas se dieron circunstancias que interesa destacar porque suponen

una constante en la mecánica de formulación de los programas en alguno de los períodos a lo largo de los últimos cuarenta años en España:

a) Coinciden en el ministro la doble condición de «técnico», ingeniero agrónomo, y de «político» con una ideología determinada, aunque a veces este último aspecto se trataba, consciente o inconscientemente, de etiquetar con el calificativo de «neutralidad política». Era ésta una condición favorable ante quien, finalmente, tendría que tomar una última y definitiva decisión.

b) El ministro, en este caso, poseía también una enorme personalidad dentro del sistema autoritario establecido, lo que, como ocurre siempre en este tipo de sistemas, es un factor definitivo para conseguir tanto el instrumento legal como los recursos de todo tipo necesarios para la implantación de un determinado programa.

Entendemos que el análisis de la personalidad de los ministros es imprescindible para tratar de comprender muchas de las opciones políticas adoptadas durante el período histórico a que nos estamos refiriendo, ya que, como es sabido, el grado de libertad de los políticos y de las instituciones en este tipo de sistemas es enorme, al no existir las limitaciones que pueden venir de la sociedad organizada en partidos o grupos políticos.

Ante el abanico de posibilidades que entonces ofrecen los estudiosos para reformar una estructura determinada de la propiedad y uso de la tierra, el político opta, pues, en este caso por dos programas:

— La concentración parcelaria, por lo que se refiere a la acción sobre la pequeña y mediana propiedad y empresa. (Ley 20-XII-52.)

— La acción sobre las fincas mejorables, por lo que se refiere a las grandes. (Ley 3-XII-53.)

En esta primera Ley experimental, la concentración parcelaria se plantea como una técnica agronómico-jurídica cuya finalidad es:

a) Asignar a cada propietario en coto redondo o, si esto no fuera posible, en un número reducido de parcelas,

una superficie equivalente en clase de tierra y cultivo a los que anteriormente poseía.

b) Reunir, en cuanto sea posible, las parcelas cultivadas por un mismo agricultor.

c) Dar acceso a las nuevas parcelas a caminos.

d) Emplazar las nuevas parcelas de forma que sean bien atendidas desde el punto de residencia del agricultor.

Se pretendía, en definitiva:

— Racionalizar la producción en áreas de predominio de las explotaciones fragmentadas y dispersas, no necesariamente áreas de minifundio absoluto (aunque existía una cierta correlación directa entre minifundio y propiedad fragmentada y dispersa) para reducir costes de producción en áreas importantes del territorio, lo que era de interés desde el punto de vista del país.

— Facilitar la sustitución de mano de obra, que empezaba a escasear, por capital (mecanización); aumentar las rentas disponibles de los agricultores por aumento de producción (haciendo posible las mejoras permanentes y el crédito) y por reducción de costes; en definitiva, produciendo un aumento de productividad del trabajo, lo que era de interés para el agricultor.

Este planteamiento tenía la doble ventaja, en aquel momento, de satisfacer una necesidad sentida por un gran número de pequeños y medianos agricultores de la Meseta Norte, tradicionalmente conservadores, aunque abiertos a la mejora individual de su explotación, y, de otra, no hiera la susceptibilidad de los grandes terratenientes del Sur, todavía influyentes en política, donde el problema de la fragmentación y dispersión parcelaria no es tan grave. Ello no quiere decir que no existiera también en algunas zonas de la Meseta Norte una distribución poco adecuada de la tierra o de la riqueza, pero, en todo caso, era mucho menos irritante.

Algunos autores (3) creen encontrar en la C. P. «un

(3) Jesús López Medel, *La concentración parcelaria como empresa política*. Madrid, 1961. Citado por Francisco Gómez y Gómez-Jordana en su libro *Problemas Jurídicos*.

instrumento técnico-jurídico de justicia distributiva en la propiedad de la tierra no sólo como instrumento reparador de una situación desprivilegiada en el contorno social, sino como base para una posterior y más adecuada redistribución político-social de la tierra». En la realidad, y en la primera fase de implantación de esta medida, este aspecto político-social no se contempla.

Posteriormente, en el texto refundido de C. P. de 1962, siguiendo las nuevas tendencias del intervencionismo creciente del Estado en el mercado de tierras en Europa, en la línea de proporcionar a éste o a entidades públicas y semi-públicas reserva de tierras que puedan ser ofrecidas en buenas condiciones a los titulares de pequeñas explotaciones no rentables, se incorporan normas legales que facultan al S. C. P. y también al I. N. C. para la adquisición de tierras con este fin. En la práctica, sin embargo, sólo en muy contados casos se hizo uso de esta facultad.

Como dice Francisco G. y Gómez Jordana (4), «aunque la finalidad perseguida por la concentración parcelaria sea, en definitiva; de carácter económico, la nueva ordenación produce, desde el primer momento, consecuencias trascendentales en el orden jurídico: la propiedad, los arrendamientos, usufructos, censos y, en general, todos los derechos y situaciones jurídicas que tienen por base las fincas rústicas de una comarca, cambian simultáneamente de objeto. Otros derechos, como las servidumbres, ciertos retractos y derechos de adquisición, se extinguen. Todo ello constituye una *revolución* lo bastante importante para que los problemas de carácter jurídico ocupen una posición central».

A nuestro modo de ver esto es tan cierto que justifica por sí solo la timidez con que se inicia la C. P. en España, en régimen experimental y con no muchas esperanzas en su expansión y desarrollo. No olvidemos que en los años 50 existía un respeto más que sagrado a la propiedad; no habían soplado todavía los aires vaticanos sobre la «función

cos de la Concentración Parcelaria. N.º 3. Serie Monográfica del S. N. C. P. y O. R. Madrid, 1963, 74.

(4) *Opus cit.*, pág. 21.

social de la tierra» y su desarrollo por Juan XXIII y quedaba ya lejos la reforma agraria pendiente de los años 30.

Aunque ello nos aparte un poco del tema y para reforzar esta tesis, baste recordar que en países de Latinoamérica o en Portugal, donde la concentración parcelaria es tan necesaria, aunque por otros motivos, como en España, no ha podido prosperar esta medida por ser considerada por los grupos conservadores en el poder como una brecha abierta en el sagrado derecho de la propiedad...

Llegados a este punto vamos a hacer unas consideraciones sobre las características de la Ley del 52 que nos permita analizar la forma en que se establece el programa. Estas características son:

a) Experimental, para que «con la experiencia deducida se elabore... una Ley de Concentración Parcelaria...». La Ley del texto refundido se hizo en 1962.

b) Aplicación reducida a un determinado número de zonas donde hubiera acusada gravedad del problema a resolver: Se inicia en cinco zonas de las provincias de Salamanca, Valladolid, Guadalajara, Soria y Alava.

c) Urgencia del mandato y aplicación inmediata: Se comienza a trabajar en campo incluso sin haber desarrollado en gabinete el procedimiento completo del programa.

d) Fijar competencias de los órganos que han de realizar y financiar las operaciones: Se crea el Servicio de Concentración Parcelaria (O. M. de 16 de febrero de 1953) a menos de dos meses de la promulgación de la Ley.

En todo caso, el método de trabajo supuso una innovación democrática en el estilo de trabajo al uso. La medida habría de ser solicitada voluntariamente por la mayoría de los propietarios de la zona y se creaban unas Comisiones Locales y Subcomisiones de Trabajo en las que, junto a la Administración, estaban representados los agricultores grandes, medianos, pequeños y renteros, que controlaban el trabajo del organismo encargado de su realización. Si bien el Estado se reservaba el derecho de iniciar los trabajos de oficio, cuando la gravedad del problema lo exigiera, en la práctica no se hizo nunca uso de esta facultad autoritaria.

Es cierto que hubo obstáculos serios para la implantación de este programa entre los que cabe destacar:

— Una Legislación incompleta y/o enfrentada al Código Civil vigente, lo que le hacía muy vulnerable a la paralización de los trabajos.

— Una desconfianza generalizada, tanto de los agricultores hacia la Administración pública como entre los distintos organismos o entidades involucrados en un proceso que se presentaba con un estilo nuevo.

— Una organización de los agricultores poco adecuada para garantizar la auténtica representatividad de los intereses de los diferentes estratos sociales, condición indispensable para el éxito de un programa de reforma.

Por el contrario, se dieron una serie de condiciones favorables para iniciar esta actividad:

— Una tendencia a la racionalización de la producción agraria como consecuencia del despegue económico general que entonces se inicia y que se ha expuesto al describir el contexto económico de los años 50.

— Una ausencia de la injerencia de la lucha de los partidos políticos en el planteamiento y desarrollo de programas de reforma. Este aspecto, que puede considerarse como factor negativo, en términos generales, contribuyó, sin embargo, en este caso, a facilitar la puesta en marcha del programa. Simultáneamente en Italia, donde el problema era igualmente grave en muchas zonas y donde la medida era considerada como necesaria por numerosos partidos de orientación diametralmente opuesta, no pudo iniciarse prácticamente una reforma de este tipo al pretender todos y cada uno de ellos hacer de ella y con ella «política de campanario».

— Una fuerte autoridad a nivel de la Administración Central, provincial y local que, si bien pudo dar origen a abusos de poder en algún caso aislado, permitió, por otra parte, remover los obstáculos que naturalmente se oponen siempre a la introducción de una reforma, tanto desde el punto de vista jurídico como sociológico.

Hay otro aspecto positivo y trascendente señalado por la Misión P. N. U. D.-F. A. O. al analizar este programa (5), cual es la existencia en aquellos años en el mercado de trabajo español de «una gran riqueza de personal cualificado» (ingenieros, letrados y peritos, fundamentalmente) idóneo para desarrollar este tipo de programas. Indica el citado informe que tal riqueza «no se encuentra probablemente en ningún país de la cuenca del Mediterráneo, salvo Italia», en aquellos años. La experiencia en el análisis de la implantación de programas de reforma de este tipo en otros países nos han hecho reflexionar sobre la importancia de esta consideración de la citada Misión. Parece una cuestión obvia y, sin embargo, es frecuentemente olvidada por los teóricos de los partidos políticos responsables de la formulación de programas de reforma estructural.

No es éste el momento ni el lugar de describir la técnica empleada, pues existe una amplia documentación publicada (6), y la información proporcionada por el organismo responsable de su aplicación en este período experimental ha sido elogiada por Tamanes en su conocida «Estructura Económica de España» (7).

interesa destacar aquí, en breve, algunas características diferenciales del programa, como son:

— **Concreción:** En el espacio, en el tiempo, en los objetivos, en el organismo responsable.

— **Simplicidad:** No pretende solucionar más que algunos de los muchos problemas que tiene planteados el medio rural.

— **Participación:** De los agricultores y la Administración, aunque con las limitaciones propias del contexto socio-político de la época.

(5) «Evaluación del Programa de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural en España». Misión conjunta del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (P. N. U. D.) y Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (F. A. O.).

Serie monográfica número 1. I. R. Y. D. A. Madrid, 1973, pág. 8.

(6) Ver *Catálogo de Publicaciones* del I. R. Y. D. A. Madrid, 1972.

(7) Guadiana de Publicaciones. Madrid. 4.^a Edición 1969. Cita a pie de pág. 61.

— Originalidad: Si bien es cierto que se inspira en modelos recomendados por el ya existente Grupo de Trabajo sobre Concentración Parcelaria para Europa de la F. A. O., su adaptación a las circunstancias españolas, país que se encuentra en aquellos años en el límite superior de los «insuficientemente desarrollados», es realmente interesante y puede servir de puente para la transferencia de tecnología en materia de reforma de estructuras ente Europa y ciertos países del tercer mundo.

No se pretende con esto juzgar la bondad académica o la oportunidad política del programa, sino de exponer un hecho que trasciende luego a la formulación de la política de reforma de estructuras de los años 60 y 70 en España.

La evolución del programa en el período experimental (1952-1962) puede analizarse con todo detalle en el anejo número 2 (8). Digamos aquí que se inician los trabajos en 1953 en las cinco zonas citadas, terminándose los primeros trabajos en tres de ellas al año siguiente sobre un total de 8.000 Has. Al final de este período experimental, el número de solicitudes voluntarias era ya de cerca de 600 zonas, habiéndose terminado los trabajos en 347 de ellas, con una superficie de 435.000 Has.

Una evaluación elemental de este programa, en su fase experimental, permite poner de manifiesto aspectos positivos y negativos entre los que cabe destacar:

Aspectos positivos

— Una variación positiva de los factores de la producción en las zonas concentradas, con el resultado de incremento de producción (limitada), reducción de costes de producción y, en definitiva, mejora de la productividad del trabajo y de las rentas (9).

— Un conocimiento más profundo del problema del minifundio y dispersión parcelaria en grandes áreas del país

(8) «Situación de la Concentración Parcelaria en las fechas que se indican».

(9) «Variación de los factores de la producción como consecuencia de la C. P.» Serie monográfica del S. N. de C. P. y O. R. número 1. Madrid, 1962, 93 páginas.

y de sus posibles soluciones técnicas y jurídicas, incluidos los costes económicos y sociales de este tipo de intervención.

— Un entrenamiento para el trabajo en común de las comunidades con la Administración y una base para la difusión de las ideas cooperativas y de desarrollo comunitario.

Aspectos negativos:

— Un peligro de «divismo tenocrático» como consecuencia de un éxito, a nivel personal de algunos funcionarios o del organismo ejecutor en su conjunto, en algunas regiones, que pudo conducir a un «dirigismo» no deseado.

— Problemas de competencias, reales o imaginarias, con otros departamentos de la Administración, derivados del «individualismo institucional» propio del sistema y que pueden haber dañado las relaciones entre ellos.

— No haber aplicado, al menos en ciertos casos, algunas normas previstas en la Ley experimental que hubieran permitido incidir en la redistribución de tierras con motivo de la concentración parcelaria, sentando un precedente desde el primer momento que estableciera una relación entre c. p. y redistribución de la propiedad.

En definitiva, puede decirse que la concentración parcelaria en este período sirve de «elemento de choque que abre el camino a intervenciones más amplias y variadas...» (10) en materia de reforma de estructuras y desarrollo rural. Es decir, no es una reforma agraria en sí, sino un instrumento de reforma estructural.

**4. OTRAS ACCIONES PARA CORREGIR
LA DEFICIENTE ESTRUCTURA DE LA PROPIEDAD
Y DE LA EXPLOTACION**

En el período que estamos estudiando, y entre las tentativas para luchar contra la deficiente estructura de las pequeñas fincas y establecer unidades de producción agrarias

(10) *Informe P. N. U. D.-F. A. O.* cit., pág. 25.

convenientes, cabe destacar las siguientes medidas legislativas que, como luego veremos, fueron prácticamente inoperantes: *Unidades mínimas de cultivo* (1954), *Permuta Forzosa de Fincas Rústicas* (1959), *Explotaciones familiares mínimas* (1962).

Se define la «Unidad mínima de cultivo» como «la extensión suficiente para que las labores fundamentales, utilizando los medios normales de producción, puedan llevarse a cabo con un rendimiento satisfactorio» (Ley de 15 de julio de 1954). Dicho en términos más sencillos, se trata de definir el módulo de tierra en el que un hombre puede dedicar una jornada completa de trabajo en realizar una labor ligera, utilizando medios normales, sin necesidad de cambiar de tajo. Por ejemplo, 2 Has de secano. Al definir esta unidad y prohibir la división legal de las tierras de forma que diera lugar a unidades de cultivo por debajo de este límite, se pretendía evitar de una parte el proceso de fragmentación que había dado lugar a la situación que se trataba de corregir con la concentración parcelaria, y por otra, conservar el trabajo realizado a través de la misma.

Disposiciones posteriores determinaron para cada término municipal la dimensión de estas unidades en secano y regadío. Todavía hoy se encuentra en vigor, pero su aplicación tropieza con dificultades derivadas fundamentalmente de que no es obligatoria en España la transmisión de la propiedad de la tierra a través del Registro de la Propiedad, lugar donde se podría tener un control del cumplimiento de esta obligación.

En definitiva, éste es uno de esos principios que pudieran llamarse «decorativos» y que se incorporan con frecuencia en todas las legislaciones reformistas para cubrir teórica y académicamente los supuestos que puedan darse. En la práctica, y en una economía de mercado, es muy difícil evitar con esta clase de medidas que se produzca la fragmentación de la tierra.

Por otra parte, y desde el punto de vista exclusivamente económico, este hecho no tiene trascendencia si ello no supone fragmentación de la unidad de producción o explotación agraria. En el caso que nos ocupa, al disminuir la

demanda de puestos de trabajo sobre el sector agrario como consecuencia del desarrollo de los otros sectores productivos, el peligro de fragmentación de las explotaciones era prácticamente nulo.

La Ley sobre *Permutas forzosas de fincas rústicas* (11 de mayo de 1959) se propone «facilitar la solución del grave problema creado por las parcelas o grupo de ellas que, hallándose enclavadas en fincas de extensión muy superior, dificultan el laboreo de éstas, impiden importantes obras de transformación de cultivo destinadas a aumentar la productividad de la tierra y dan lugar siempre a la existencia de perturbadoras servidumbres».

Como se ve, el objeto de esta Ley coincide con el de la concentración parcelaria, racionalización de la estructura productiva, pero difiere en que es de carácter jurídico-privado, mientras que aquella es de matiz predominantemente público. Se crea, en teoría, un instrumento de coacción que permite imponer, en determinados casos, una medida de reforma estructural, pero el sistema de garantías establecido es tan respetuoso con las partes en presencia que, prácticamente, queda inoperante.

La Ley de *Explotaciones Familiares Mínimas* (14 de abril de 1962) pretendía ser un paso más en la línea de evitar «la fragmentación antieconómica y anárquica de las explotaciones»..., es decir, una superación de la idea de la unidad mínima de cultivo que se refería, como hemos visto, a la *parcela* o unidad física, para incidir en la unidad económica o empresa agraria.

En esta Ley se establece que son «esencialmente indivisibles a todos los efectos legales» las fincas rústicas de extensión inferior al doble de la que se determina para cada zona o comarca del país, reuniendo el siguiente requisito: «Teniendo en cuenta los diversos cultivos y rendimientos, permita un nivel de vida decoroso y digno a una familia laboral tipo que cuente con dos unidades permanentes de trabajo y que la cultive directa y personalmente». Estaba previsto (artículo 8.º) que «a medida que se vayan determinando en las distintas provincias la superficie correspondiente a estas explotaciones familiares, dicha superficie sustitui-

rá automáticamente a la unidad mínima de cultivo que se hubiese fijado...».

Esta Ley nunca llegó a aplicarse porque nunca se llegaron a determinar esas superficies, requisito indispensable para su puesta en vigor. Realmente se hicieron los estudios para la determinación de esas dimensiones en todas las provincias y comarcas del país, pero la cosa no pasó del nivel de estudio. Esta Ley nunca podría aplicarse porque el concepto de «explotación», a diferencia del de «parcela», no es tan claro y concreto. Hubiera sido necesario disponer de un registro, inventario, etc., de las explotaciones, que permitieran el control del tráfico de las mismas. De otra parte, se hubiera producido un bloqueo del mercado de tierras en el país.

Al margen de todas estas tentativas oficiales para mejorar la estructura productiva en las zonas de predominio de la empresa fragmentada y dispersa, los propios agricultores buscaron fórmulas para tratar de resolver sus problemas. El hecho de que los propios agricultores encuentren sus soluciones y que sea luego la Ley quien refrende las mismas no sólo es un proceso normal, sino deseable.

En 1958, y en una zona de concentración parcelaria, aparece la primera cooperativa de producción (11). Como dice T. Crudele (12), «no hay duda de que algún ejemplo de cooperativa agrícola más o menos interesada en el «group-farming» y el «pooling» de la tierra existió antes que la Cooperativa de Santa María (Zúñiga), pero la función de agrupación piloto, de prototipo, en ambientes oficiales y no oficiales, se atribuye tan sólo a esta última. Por otra parte, las estadísticas, estudios o discusiones sobre cooperativas de explotación comunitaria son posteriores a 1958».

(11) *Estudio de la primera Cooperativa de Producción constituida en una zona concentrada: Zúñiga*. M. Bueno, F. Cruz-Conde. Serie monográfica número 2. S. N. C. P. y O. R. Madrid, 1961, 60 páginas.

(12) *Evaluación de la acción del I. R. Y. D. A. en apoyo de las agrupaciones para la explotación en común de la tierra*. Dr. Tomaso Grudele. Serie Estudios Monográficos número 2, P. N. U. D.-F. A. O. I. R. Y. D. A., Madrid, 1974. 313 páginas., cita en pág. 14.

Tamames (13), por su parte, dice que «el ejemplo de la Cooperativa Santa María, de Zúñiga», a la que califica de «explotación colectiva pionera... fue muy importante para desarrollos que hoy se están produciendo».

Llegado a este punto, el Gobierno decide hacer una recapitulación de lo actuado en materia de tratamiento del minifundio.

Desarrollo de la concentración parcelaria

Aunque a lo largo del período experimental (1952-62) se promulgaron diferentes disposiciones legales (14) para remover los obstáculos que dificultan la puesta en marcha del programa, es en 1962 cuando se aprueba la Ley que, recogiendo la experiencia de más de ocho años de trabajo de campo, pretende dar a la concentración parcelaria «una postura política que nos compele a impulsar las consecuencias de carácter social que toda obra lleva consigo», como dice el preámbulo de la Ley de 14 de abril.

Las características diferenciales de esta Ley respecto al período experimental son:

a) Se estructura íntegramente el procedimiento, reuniéndose en un único cuerpo legal todas las leyes dictadas con anterioridad en materia de concentración parcelaria, lo que permite lanzar ambiciosos programas de reforma a nivel nacional.

b) Se insinúan ya aspectos *sociales* (fomento de las cooperativas de producción, esbozadas al final de los años 50) y *económicos* (importancia de la situación registral de la propiedad a efectos de capitalizar las explotaciones como consecuencia de una mayor capacidad crediticia), rompiendo la preponderancia de los aspectos *técnicos* con que se había presentado hasta entonces la concentración parcelaria, para no herir susceptibilidades.

(13) *Estructura económica de España*, 4.^a Edición. Cita en pág. 62.

(14) Ver pág. 59 y siguientes del tomo I «El S. N. de C. P. y O. R. a los 10 años de su creación», y en especial, Ley de 20 de julio de 1955 y texto refundido de 10 de agosto de 1955.

El período de los años 60 se caracteriza por el matiz «desarrollista» y de «planificación indicativa» y, en este ambiente, la concentración parcelaria encuentra su medio más idóneo para expanderse.

Entre los objetivos que señala el I Plan de Desarrollo Económico y Social (1964-67), para la mejora agraria, figura en primer lugar «elevar la productividad del campo...» y como medida principal para la actuación del Estado en las zonas donde las empresas no tengan dimensiones adecuadas se encuentra la «intensificación de la concentración parcelaria», fijando la meta de un millón de hectáreas a concentrar en el cuatrienio, meta que fue superada en la práctica.

No es de extrañar la importancia dada en la práctica a esta modalidad de reforma estructural si tenemos en cuenta la influencia de la ideología derivada de los Informes del Banco Mundial sobre España en la formulación de los primeros Planes de Desarrollo. Así, en el correspondiente al de B. M.-F. A. O. sobre «El desarrollo de la agricultura en España», puede leerse: «El principal obstáculo al uso eficiente del equipo mecanizado no radica en las dimensiones de las explotaciones, sino en el de las parcelas» (15).

Llegados a este punto conviene hacer un comentario sobre en qué medida esta actividad realmente influyó en la reforma de estructuras en España. En un análisis realizado al efecto (16), y comparando los censos agrarios de 1962-72, nos encontramos:

a) En las 11 provincias en las que la actividad ha sido más intensa en concentración parcelaria (más del 40 por 100 de la superficie labrada total de la provincia con los trabajos terminados), el número total de explotaciones se reduce en cerca del 26 por 100, mientras que en las 24 provincias con menos actividad en el período este porcentaje es de sólo el 9 por 100.

(15) *Informe del Banco Mundial y de la F. A. O. sobre el desarrollo de la Agricultura en España*. Servicio de Publicaciones del Ministerio de Hacienda. Madrid, 1966, pág. 97, párrafo 30.

(16) «Evolución de las explotaciones agrarias españolas en el período intercensal 1962-72». Miguel Bueno Gómez e Isidoro Sánchez de la Nava. *Revista de Estudios Agro-Sociales* número 87, abril-junio 1974.

b) El grupo de las más pequeñas (entre 0,1 y 5 Has) se reduce en las primeras provincias en cerca del 37 por 100 frente a un 11 por 100 en las otras.

c) Aumenta sensiblemente, cerca del 23 por 100, el número de las explotaciones de más de 200 Has, mientras que permanece casi constante (incremento del 5 por 100) el número en aquellas provincias con menor incidencia de la C. P.

Naturalmente, no es presumible que estos resultados sean debidos exclusivamente al impacto de la concentración parcelaria, pero es evidente la influencia de esta medida que afecta ya, al final del período, a más de tres millones de hectáreas concentradas en todo el territorio nacional y en la actualidad a cerca de cinco millones de hectáreas (17).

Es evidente que para evaluar un programa de reforma de estructuras habría que analizar su impacto sobre el empleo, las producciones, la redistribución de rentas y del poder político.

Ello nos llevaría muy lejos y aquí sólo se pretende hacer una breve descripción del proceso.

5. LA AGRICULTURA DE GRUPO

Así como la concentración parcelaria fue un programa planteado por estudiosos (IEAS), promovido por un político (Cavestany) y desarrollado por unos técnicos (S. C. P.), la explotación en común de tierras y ganados es un movimiento espontáneo (planteado por los propios pequeños y medianos agricultores) promovido por diferentes instituciones (Ministerio de Agricultura, Organización Sindical, etc.) y tolerado su desarrollo por la Administración Pública.

Las características generales de las agrupaciones que empiezan a constituirse a finales de los años 50 son:

— Asociación absolutamente voluntaria de sus miembros, durante un período determinado.

(17) Ver anejo número 2, «Evolución de la C. P. en España».

- Propiedad individual de la tierra.
- Propiedad compartida de la totalidad o parte de los medios de producción.
- Gestión única y colegiada de la empresa común.
- Distribución de los beneficios pactada libremente entre los miembros de acuerdo con su participación en el capital y trabajo de la empresa.

No existía en España un marco jurídico apropiado para acoger este tipo de asociaciones:

La ley de Cooperación de 1942 y el Decreto del Ministerio de Hacienda de 1954, que clasifica los tipos de «Cooperativas del Campo», no contemplan, en absoluto, la posibilidad de cooperativas para explotación en común de tierras y/o ganados.

Los grupos Sindicales de Colonización, de otra parte, fueron creados en 1941 para complementar las obras y el desarrollo de las zonas transformadas en regadío por el Estado y, aunque sus fines eran en muchos casos ambiguos, ni por un momento se podría pensar en la actividad de la explotación en común. Es en 1963 cuando la Organización Sindical toma en cuenta estas actividades (18).

Realmente, no se trata de sociedades civiles, mercantiles... en sentido estricto, ni era posible someterse al régimen de las mismas por razones obvias.

Tampoco encajaba este tipo de agrupaciones en alguna de las categorías de agricultura de grupo (group farming), internacionalmente admitidas en la época: No se trata de asociaciones del tipo «cultivo en común» (joint cultivation), ni de «Cooperativas de Producción» (Cooperative farming), ni por supuesto «explotación colectiva» (collective farming), lo cual no quiere decir que, en algún caso aislado, algunas de las agrupaciones establecidas pudieran ser clasificadas en algunos de estos tipos. Todo ello explica el enorme inte-

(18) Circular número 17 de la O. S. de Colonización, de 9 de mayo de 1963, sobre «Agrupaciones para la explotación en común».

rés despertado entre los especialistas extranjeros en la materia (19).

¿Por qué aparecen estas formas asociativas en este momento en España y más concretamente en el área cerealista, con predominio de la pequeña y mediana empresa?

A nuestro modo de ver fueron tres las causas principales, que desarrollaremos brevemente a continuación: La crisis de la explotación familiar; la sencillez del proceso productivo y la acción del Estado.

— La explotación familiar tradicional, basada en la ayuda familiar, no puede subsistir como tal. El éxodo agrícola y rural priva al jefe de explotación de la mano de obra necesaria. No dispone de dimensión económica suficiente para sustituir individual y racionalmente al trabajo por el capital. Necesita, pues, asociarse con otros, en análogas condiciones, para poder subsistir con un cierto grado de independencia. No se trata, pues, de un movimiento promovido por la solidaridad, en sentido estricto, o por ideologías políticas, religiosas, etc., sino, simple y llanamente, por una reacción para sobrevivir.

— La producción cerealista es sencilla: el *proceso* de producción (mecanización simple), *la gestión* (sin problemas de comercialización, solucionados por el Estado), *la comprensión* del negocio, incluso para los socios que piensan no ser activos en la agrupación (todos ellos conocen el proceso productivo, que es muy elemental).

— La acción del Estado, en varios aspectos, como luego veremos con más detenimiento, entre las que cabe destacar una acción intensa y previa de concentración parcelaria, que facilita la introducción racional de la maquinaria y prepara psicológicamente a los hombres para la acción en común; una postura tolerante del Ministerio de Hacienda desde el punto de vista fiscal, al dar a estas agrupaciones un

(19) Ver nota bibliográfica en págs. 243-246 de la publicación «Evaluación de la acción del I. R. Y. D. A. en apoyo de las agrupaciones para la explotación en común de la tierra». P. N. U. D.-F. A. O. Estudio monográfico número 2 del I. R. Y. D. A. Madrid, 1974.

trato similar a las cooperativas y, finalmente, un estímulo económico inicial por parte del Ministerio de Agricultura.

En el año 63 (20), el Ministerio de Agricultura fomenta el cultivo mecanizado en común del trigo, concediendo subvenciones a fondo perdido y créditos en buenas condiciones. Los requisitos que se exigen son: que se comprometan a cultivar en común al menos durante seis años; un índice mínimo de motorización de 0,5 CV/Ha; las unidades que se agrupen sean inferiores a 14 Has y la superficie agrupada sea al menos de 50 Has.

Las ayudas consistían en: Créditos al 4 por 100 para la adquisición de maquinaria, abonos y semillas. Subvención de 1.200, 600 y 300 Ptas/Ha, a recibir en los tres años consecutivos 1963-64-65. El resultado de esta operación fue la constitución de 4.510 ATC, formadas por 58.675 agricultores, sobre una superficie de 360.025 Has, con un promedio de 79 Has por A. T. C.

A la vista de estos resultados, en el año 66 (21) se extiende la operación para promover la producción no sólo de trigo, sino de cereales-pienso y se modifica el límite máximo de las unidades a incorporarse (60 Has en lugar de 14 Has), siendo el resto de las condiciones prácticamente las mismas.

Durante el trienio 1966-67-68 se establecen 875 A. C. E., con 10.382 agricultores implicados, afectando a 205.158 Has, resultando un promedio de 234 Ha/A. C. E.

Evidentemente, no todas estas agrupaciones cumplieron sus compromisos y hubo las corruptelas consiguientes. Se ha puesto, a mi modo de ver, excesivo énfasis en estos aspectos negativos y no se ha valorado, en justicia, el principal aspecto positivo, cual es la difusión de una idea (explotación en común) en un momento psicológico muy interesante.

(20) Orden ministerial de 26 de junio sobre Agrupaciones Trigueras para el cultivo mecanizado en común.

(21) O. M. sobre Agrupaciones Cerealistas de explotación en común.

Igualmente, los detractores de este movimiento airearon los fracasos que, naturalmente, se produjeron, como igualmente ocurre en las explotaciones individuales, aunque éstos sean menos conocidos y notorios.

Hubo durante estos años una sorda polémica sobre si la concentración parcelaria y la agricultura de grupo eran o no soluciones alternativas para tratar de resolver el problema de la dimensión de las unidades de producción en áreas con predominio de la pequeña y mediana propiedad de la tierra fragmentada y dispersa. Se realizaron estudios (22) al efecto y parece quedar demostrado que no son soluciones alternativas, sino complementarias.

La cuantificación de este movimiento asociativo es muy difícil, debido a las siguientes razones: la existencia de, al menos, dos registros, en los que se controlaba la creación de las agrupaciones para el cultivo en común (el Ministerio de Trabajo, para las que adoptaban la forma cooperativa, y la O. S. de Colonización, para los Grupos Sindicales) y la falta de seguimiento de cada una de esas agrupaciones, de forma que no era posible conocer las que realmente funcionaban en un momento determinado. El censo de 1972 recoge como 1,5 millones de hectáreas que se encontraban en explotación en común.

Lo que es indudable es la correlación entre concentración parcelaria y agricultura de grupo (23): Las cinco provincias (Burgos, Palencia, Salamanca, Segovia y Soria), donde más del 20 por 100 de la superficie labrada provincial se explota en común, se encuentra entre aquellas provincias en las que se han finalizado los trabajos de concentración parcelaria sobre más del 40 por 100 de esa superficie en 1972.

Hasta 1965 se puede estimar (24) que existían unas 1.200

(22) *Explotación en común de la tierra y Concentración Parcelaria*. M. Bueno, J. Lamo de Espinosa, F. Baz Izquierdo. Serie monográfica número 13 del S. N. C. P. y O. R. Madrid, 1966, 132 páginas.

(23) «Evolución de las explotaciones agrarias españolas en el período intercensal 1962-72». M. Bueno, I. Sánchez de la Nava. *Revista de Estudios Agro-Sociales* número 87, abril-julio 1974.

(24) «Asociaciones para el cultivo en común y su relación con la C. P.». M. Bueno, I. Sánchez de la Nava. *Revista de Estudios Agro-Sociales* número 56, julio-septiembre 1966.

de estas asociaciones, de las que el 74 por 100 eran Grupos Sindicales, el 12 por 100 Cooperativas, el 10 por 100 Agrupaciones Trigueras Cerealistas y un 4 por 100 de otro tipo.

No es momento de extendernos sobre este tema, pero sí conviene destacar aquí que esta original medida de adaptación de la pequeña y mediana propiedad a las condiciones socio-económicas de España no ha sido suficientemente tomada en cuenta por estudiosos de nuestra Universidad ni se le ha prestado la debida atención por los políticos y, sin embargo, puede ser de gran interés en futuros planteamientos de reforma de las estructuras.

6. LA ORDENACION RURAL

En el año 1962 se plantea el programa de la O. R. no como consecuencia de una directriz política o por un movimiento espontáneo de algún sector de la población rural, sino como resultado de un plan elaborado por un grupo de funcionarios técnicos de diversas disciplinas (Derecho, Ingeniería, Economía, Sociología, etc.), encuadrados durante muchos años en el Servicio de Concentración Parcelaria y que, basados en la posición favorable que ocupa ese organismo dentro del sistema, pretende introducir el programa en el contexto de la política agraria general del país.

Las razones que mueven a la formulación de este programa podrían resumirse así:

— Conseguir una mayor eficacia de los medios financieros y humanos, nada despreciables para la época, puestos a la disposición del organismo por el Estado y aprovechar la coyuntura de la concentración parcelaria para profundizar en la reforma de las estructuras y en el desarrollo rural.

— Tratar de superar la idea, que inevitablemente se iba imponiendo como consecuencia de la rutina de un trabajo exento de crítica, de que la colonización y la concentración parcelaria eran, en sí, la reforma de estructuras y no sola-

mente, como debe de ser, unos instrumentos al servicio de dicha reforma.

— Adaptar los programas de reforma de estructuras a la planificación indicativa que, por aquel entonces, se vislumbraba iba a imponerse a nivel nacional.

El hecho de que esta línea de actuación se inicie con un simple Decreto (2 de enero de 1964), autorizando al entonces S. N. de C. P. a realizar estas actividades en régimen experimental en un número reducido de comarcas, parece confirmar, en cierto modo, lo anterior.

En esencia, la filosofía de este nuevo programa consistía en:

Conseguir el mayor número de explotaciones agrarias de estructura adecuada, en un plazo de tiempo determinado y en un espacio concreto. Se pretendía también solucionar el mayor número posible de necesidades sentidas por la población rural (que no sólo trabaja, pero también vive en esas explotaciones) y, todo ello, con la mayor participación posible de la población afectada.

Las razones que subyacen en esta filosofía, planteada por técnicos experimentados tras diez años de trabajo en diferentes áreas del país con predominio de las pequeñas y medianas propiedades y empresas, son:

a) El convencimiento de que la estructura productiva agraria es siempre algo dinámico y, más aún, en un proceso de despegue económico general como el que estaba ocurriendo en España en los años 60. Se desecha la idea del «óptimo» (¿respecto a qué?) de la explotación y se fomenta la creación de dos tipos de empresa: *Individuales*, en un intervalo de dimensión económica definido por un límite mínimo de Producción Final Agraria (o vendible) y un máximo que solía ser tres veces dicho mínimo y, de otra parte, *Asociativas* para la explotación en común que podrían adoptar la forma cooperativa o grupo sindical, a la libre decisión de los agricultores.

b) La constatación, deducida de la experiencia de concentración parcelaria, de que el municipio es una unidad excesivamente pequeña no sólo para resolver problemas de

estructuras, sino también de mejora del medio rural. La *comarca*, sin existencia legal, pero con una realidad aplastante, tiene la dimensión más adecuada para establecer la relación personal entre la Administración y los administrados, condición necesaria en nuestro contexto sociológico para intentar desarrollar programas que incluyen un porcentaje elevadísimo de medidas indicativas, no coercitivas.

c) La necesidad de inquietar a los agricultores para que adopten rápidamente decisiones de modernización, rompiendo la tendencia natural a esperar y ver. La necesidad de limitar en el tiempo la presencia de la Administración Pública sobre un programa concreto, tendencia también natural, que impide atender a otras zonas del país igualmente necesitadas de ayuda... Todo ello hace recomendable fijar un plazo de duración del programa o, lo que es lo mismo, de actuación directa del organismo. *Este plazo se estableció de seis años.*

d) La imposibilidad e irracionalidad de dotar a todos y cada uno de los núcleos de población de la comarca de los servicios fundamentales adecuados. Teniendo en cuenta que se trataba de una población relativamente escasa, dispersa y en vías de regresión, hacía recomendable aplicar la idea de las cabeceras de comarca y núcleos seleccionados. En estos puntos se concentrarían las inversiones económicas y sociales para proporcionar servicios de mayor calidad a la población de la comarca.

e) La necesidad de conseguir una participación consciente de la mayor parte posible de la población rural en el planteamiento y desarrollo de los programas. Se crearon al efecto las Comisiones Comarcales y, por primera vez en la Administración española, se incorporan masivamente sociólogos rurales que se pensaba pudieran llegar a ser cabeza de equipo de animadores sociales.

En definitiva, se pretendía integrar actividades dispersas de reforma de estructuras en programas más acordes con la realidad socio-económica de la España de los años 60, con un estilo más democrático, dentro del contexto existente.

Se inicia, pues, en 1964 la actuación en cuatro comarcas piloto de las provincias de Segovia, Guadalajara, Burgos y

La Coruña, sobre una superficie total de unas 300.000 Has. Se continúa actuando por Decreto en diferentes provincias de la mitad norte del país, aprovechando la existencia de un clima favorable como consecuencia de la actuación previa en concentración parcelaria, y, finalmente, en 1968, se aprueba la Ley 54 de 27 de julio sobre O. R., que recoge la experiencia de la actuación en 49 comarcas que se encontraban, por aquellas fechas, en diferentes fases del procedimiento.

Llegados a este punto, conviene hacer un breve y sintético recorrido histórico sobre lo que realmente fue la O. R., que difiere bastante de lo que quiso ser.

En este proceso se pueden distinguir dos etapas:

El período 1964-70, en el que se utiliza el término «Ordenación Rural» y cuyo organismo responsable es el antiguo S. N. de C. P. y O. R., y el período 1971-76, en el que se cambia no sólo la terminología, que convierte en «Ordenación de Explotaciones» la «O. R.», sino la filosofía y también el organismo responsable, que viene a ser el IRYDA, como consecuencia de la fusión realizada en 1971.

En el anejo número 1 sobre evolución de las comarcas en que se inician los trabajos de O. R. se puede observar:

— *Primera etapa*: Un ritmo de iniciación de los trabajos sobre 6-7 comarcas al año, de una dimensión media de unas 70-80.000 Has cada comarca. En el año 1966 aparecen 28 comarcas, debido, fundamentalmente, a la división que se realiza de todo el Plan Tierra de Campos en unidades operativas de este tipo.

— *Segunda etapa*: El ritmo se duplica, tanto en número como en dimensión de las comarcas en las que se actúa. En los años 72 y 73 se decreta la O. R. en comarcas de actuación previa del antiguo I. N. C., con objeto de poder aplicar en ellas las técnicas y las ayudas previstas en O. R. En este segundo período se utiliza la declaración de un territorio como «comarca de Ordenación de Explotaciones» como un medio de satisfacer aspiraciones de gobernadores o políticos provinciales.

Al no aumentar con el mismo ritmo las disponibilidades financieras del organismo, la intensidad de la acción disminuye lógicamente.

La idea inicial de considerar estos programas como lo que luego ha venido a llamarse «Programas de Desarrollo Integral», en la terminología hoy al uso, era compartida por un grupo de técnicos dentro del S. N. C. P. y O. R.

La O. R., en la idea general de concreción que adopta, incluye unas líneas de actuación también muy concretas, formando un paquete de medidas complementarias: Concentración Parcelaria; Agricultura de Grupo; Capitalización de Empresas; Obras de Infraestructura y Mejora del Medio Rural.

Al producirse la fusión de este organismo con el I. N. C para constituir el nuevo IRYDA, la importancia y el peso relativo de aquel grupo disminuye. A las actividades tradicionales de los organismos de procedencia (transformación en regadío, colonización, concentración parcelaria, etc.) se une esta actividad en fase de consolidación. Hubiera sido una oportunidad excepcional para dar un contenido nuevo a un nuevo organismo, pero esta oportunidad se desaprovechó.

Los aspectos parciales de estos programas integrales se convierten, cada uno de ellos, en un objetivo en sí mismo en lugar de permanecer como instrumentos al servicio de un objetivo común con un estilo nuevo.

Analizando las series históricas de las Ayudas para la capitalización de Empresas en Comarcas de O. R. (ver anejo número 2) se observa un gran incremento del número de auxilios y de los recursos disponibles, lo que exige una dedicación especial de la unidad administrativa correspondiente dentro del I. R. Y. D. A.

Esto hace que, dentro del organismo, se considere este instrumento como un fin en sí mismo. Incluso se llega, en la segunda etapa, a extender las ayudas de este tipo fuera de las comarcas (Decreto 409 de 1971), perdiendo la idea inicial de medida de acompañamiento a la O. R.

En cuanto a la mejora del medio rural se desvirtúa por dos razones fundamentales:

— La no cooperación de otros departamentos de la Administración (Vivienda, Administración Local, Educación y Ciencia, etc.), indispensable para formular programas racionales, ya que no están especialmente interesados en el tema y, como toda la administración en ese período, actúa con un grado de libertad excesivo.

— La dinámica del I. R. Y. D. A., que pone mucho énfasis en aquellas actividades que puede realizar directamente o en colaboración con otros organismos que sí cooperan, como es el aspecto de la organización de cursos de formación profesional, centros polideportivos, etc.

Lo mismo podría decirse respecto a las obras y mejoras territoriales (redes de caminos, saneamientos, instalaciones para agrupaciones, etc.). En definitiva, cada unidad administrativa dentro del I. R. Y. D. A., responsable de desarrollar las diferentes líneas complementarias de actuación, adquiere una dimensión tal que acaba por convertirse en un cuasi-organismo con objetivos propios.

Sin embargo, algunos de los aspectos verdaderamente novedosos de la O. R. y relacionados con la reforma de las estructuras, como puede ser la promoción de la agricultura de grupo, no sólo horizontal sino también vertical, o la planificación física del territorio de la comarca, etc., van disminuyendo su actividad inicial. Por ejemplo, y en el anejo número 3, puede observarse que en la primera etapa, 1965-70, la actividad de promover la agricultura de grupo tiene una intensidad doble que en la segunda etapa, 1971-76, y que ni siquiera se establece una unidad administrativa dentro del I. R. Y. D. A. dedicada exclusivamente a esta importante actividad.

En definitiva, la O. R. en su sentido inicial no pudo desarrollarse por no encontrar el ambiente adecuado dentro del sistema predominante. En efecto:

En este sistema cada Departamento, o unidad administrativa dentro de él, puede llegar a ser casi absolutamente

independiente al no existir una presión de la sociedad, en su conjunto, que obligue a la cooperación entre las diferentes unidades administrativas hacia un objetivo común, independientemente de los intereses particulares no ya de las personas, sino de los organismos en sí. Paradójicamente, el grado de libertad de los organismos o de los responsables de las mismas es mayor cuanto menos democrático es el sistema en que operan.

Existe una tendencia al gigantismo en todos los sistemas autocráticos, tanto de derechas como de izquierdas, y ese gigantismo hace que, como en este caso, a medida que crece el volumen de una actividad, aunque sea auxiliar, se convierta en principal desvirtuando el fin propio.

Sin embargo, a lo largo de estos doce años, y muy especialmente en la primera etapa 1965-70, se dieron ejemplos verdaderamente interesantes y que han sido objeto de estudio por especialistas extranjeros.

El éxito de estos programas, no muy difundidos en los medios españoles (Páramo de León, Cerrato, etc.), se debió fundamentalmente a dos razones principales:

- El talante de los equipos de trabajo responsables de su aplicación en la comarca correspondiente.
- La participación de la población en zonas de Castilla y León donde todavía seguía vigente el antiguo principio característico de esta región: «nadie más que nadie».

7. CONSIDERACIONES FINALES: HACIA LOS AÑOS 80

No se concibe hoy, en nuestro grado de desarrollo, y desde el punto de vista puramente técnico, aunque parezca una herejía contemplar la R. A., sólo desde este punto de vista, un programa de reforma agraria que no vaya incorporado a un contexto de desarrollo socioeconómico integral de un territorio concreto, cualquiera que sea la ideología política en que se enmarque ese programa. La lista de razones podría ser muy larga, pero merece destacar algunas:

El agricultor, además de eso, quiere ser un ciudadano como los demás; la presión de la mujer y de los hijos jóvenes sobre el agricultor es de tal importancia, en una sociedad de consumo, que sus grados de libertad de decisión se ven terriblemente limitados; la intensidad y profundidad de las medidas de reforma varían de un programa a otro y sería suicida asustar a toda la población rural, por exceso o por defecto, con ideas objetivas de carácter general.

Ese territorio concreto, a nuestro modo de ver, no puede ser otro que la comarca, en el estado actual y en un futuro previsible de nuestra sociedad:

El agricultor español tiene conciencia de pertenecer a una comarca. Es un hecho palpable que la población rural no tiene, ni tendrá en mucho tiempo, conciencia provincial ni regional. Las aspiraciones sobre centralismo, autonomía, federalismo o independencia son propias de estratos de la población con status socioeconómico relativamente alto, educación elevada, joven, residencia urbana, indiferentes en materia religiosa, etc., es decir, todos los atributos que no definen a lo rural.

Por otra parte, las necesidades sentidas por la población rural (uso y tenencia de la tierra y del agua, problemas de mejora del medio rural, etc.) lo son a nivel comarcal y es imprescindible contar con ellas al formular y desarrollar un programa de reforma de estructuras. En el estado actual de las organizaciones administrativas y políticas no se puede pensar, para un futuro a medio plazo, en una planificación del desarrollo rural integral que abarque territorios amplios, aunque desde el punto de vista teórico sería deseable.

Bajo estas hipótesis, evidentemente discutibles, el método de trabajo de la O. R., con las adaptaciones necesarias, se ajusta perfectamente a las necesidades de la Reforma Agraria de hoy:

— La diferente ideología política de la reforma agraria puede y debe transmitirse a través de las medidas concretas que para cada comarca se incorporen en el correspondiente programa de O. R., de acuerdo con la intensidad de los

problemas socioeconómicos concretos y de la disponibilidad de elementos humanos, tanto desde el punto de vista del organismo encargado de la aplicación del programa como del grado de receptividad de la población potencialmente afectada a través de las nuevas organizaciones profesionales y ciudadanas.

— Las diferentes alternativas de aplicación (nivel nacional, regional o mixto) de una reforma agraria tienen cabida perfecta e inmediatamente a través de este método, ya que el marco legal vigente permite actuar, desde ahora, con diferentes grados de intensidad y profundidad según la voluntad de reforma de los estamentos que tengan poder de decisión tanto a nivel nacional como regional.

— Este método de aplicación de la R. A. puede ser perfectamente aceptado, sin reservas mentales, tanto por los organismos internacionales como por los países cuya economía y política están en cierto modo ligadas a la nuestra (Comunidad Europea, USA, etc.).

La adaptación necesaria de la vigente legislación podría hacerse en dos sentidos:

— La modificación de algunos artículos de la vigente Ley del I. R. Y. D. A., de la Ley de Arrendamientos Rústicos y de la legislación fiscal que permita (aunque no necesariamente tenga que obligar) aplicar rápidamente medidas conducentes a *facilitar* la expropiación, *desalentar* la permanencia de estructuras inadecuadas económica y socialmente y *favorecer* el relevo generacional.

— Reformar el aparato administrativo: *a nivel nacional*, en el sentido de que permita una adecuada *planificación* para la utilización de recursos humanos y financieros; un *control* eficaz para evitar la aplicación de programas radicalizados (en uno y otro sentido) y un apoyo técnico e ideológico a las unidades periféricas. *A nivel regional*, reforzando los equipos provinciales con menos experiencia en la aplicación de la metodología de la O. R., incorporando técnicos jóvenes entrenados en otras regiones similares.

El método de la O. R. puede ser hoy en España una escuela de *participación* de un sector todavía importante de la población en la solución de sus propios problemas y, al mismo tiempo, un banco de prueba para la negociación entre los nuevos grupos de presión y partidos políticos en el planteamiento y desarrollo de programas concretos, así como un medio de descubrir líderes necesarios para el juego democrático. Planteamientos más ambiciosos o espectaculares de R. A. en estos momentos pueden provocar una inestabilidad económica y unas tensiones sociales sin una clara compensación política.

CUADRO 1
Resúmenes provinciales sobre la parcelación de la propiedad rústica

Provincias	Núm. de pueblos	Extensión imponible (Ha)	Núm. de parcelas	Núm. de propietarios	Extensión media por parcela		Extensión media por propietarios			Núm. de parcelas por propietarios
					Ha	As.	Ha	As.	Cas.	
1. Alava	86	1.459.336	549.754	109.598	2	65	13	31	—	5,01
2. Albacete	140	551.904	435.485	150.276	1	26	3	67	26	2,90
3. Alicante	103	852.951	410.746	101.469	2	04	32	40	60	4,05
4. Almería	269	783.190	975.375	120.068	—	80	6	52	29	8,12
5. Avila	162	2.113.406	542.223	137.891	3	89	77	15	32	3,98
6. Badajoz	65	558.807	227.402	97.748	2	45	74	71	68	2,32
7. Baleares	309	689.064	212.065	68.876	3	24	93	10	04	3,07
8. Barcelona	499	1.319.833	3.222.456	219.781	—	40	96	—	52	14,66
9. Burgos	224	1.912.298	1.026.812	136.153	1	86	24	04	52	7,54
10. Cáceres	42	718.882	86.753	26.000	8	28	65	27	64	3,33
11. Cádiz	141	644.611	743.775	186.205	—	86	67	3	18	3,99
12. Castellón	98	1.912.102	692.736	135.545	2	76	02	14	10	5,11
13. Ciudad Real	75	1.335.473	271.046	81.680	4	92	71	16	35	3,31
14. Córdoba	94	746.190	4.988.540	357.455	—	14	96	2	08	13,95
15. Coruña	290	1.639.704	2.383.680	165.113	—	68	79	9	07	14,43
16. Cuenca	78	192.956	59.121	21.054	3	26	37	16	48	2,80
17. Gerona	198	1.190.536	471.669	127.922	2	52	41	9	80	3,68
18. Granada	408	1.177.936	2.443.183	131.205	1	48	21	8	97	18,53
19. Guadalupe	88	166.859	97.183	22.192	1	71	70	7	51	4,37
20. Guipúzcoa	78	978.821	201.007	58.992	4	86	96	16	59	3,40
21. Huelva	187	733.499	388.318	49.607	1	88	88	14	78	7,82
22. Huesca	101	1.302.788	471.602	145.749	2	76	25	8	93	3,23
23. Jaén	13	58.005	85.498	28.173	—	67	84	2	05	3,34
24. Las Palmas	165	973.785	2.652.469	187.068	—	35	35	5	20	14,18
25. León	156	414.859	254.098	61.450	1	63	26	6	75	4,13
26. Lérica	183	484.124	962.180	110.104	—	50	31	4	39	8,73
27. Logroño	69	945.067	3.667.250	204.651	—	25	77	4	61	17,91
28. Lugo	195	752.030	568.120	84.460	1	32	36	8	86	6,72
29. Madrid	100	711.463	362.975	84.787	1	96	01	8	39	4,28
30. Málaga	42	1.096.422	567.913	111.232	1	93	06	9	76	5,10
31. Murcia	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
32. Navarra	74	564.432	3.726.747	260.371	—	15	15	2	16	14,31
33. Orense	42	408.048	1.285.098	119.579	—	31	75	3	41	10,74
34. Oviedo	236	719.291	1.195.815	97.550	—	60	15	7	37	12,20
35. Palencia	35	233.980	2.087.938	170.732	—	11	21	1	37	12,24
36. Pontevedra	386	1.195.239	1.261.265	142.405	—	94	76	8	39	8,85
37. Salamanca	54	326.085	535.500	115.224	—	60	89	2	83	4,64
38. Santa Cruz de Tenerife	102	497.792	731.626	95.998	—	68	04	5	18	7,62
39. Santander	279	617.912	1.503.198	140.921	—	41	11	4	38	10,66
40. Segovia	102	1.360.036	163.773	57.893	8	30	42	23	49	2,82
41. Sevilla	347	999.102	2.733.370	104.099	—	36	55	9	59	26,25
42. Soria	180	613.015	354.512	119.549	1	72	92	5	12	2,96
43. Tarragona	143	748.879	742.056	78.183	1	—	92	9	57	9,49
44. Teruel	206	1.338.323	786.934	161.024	1	70	07	8	31	4,88
45. Toledo	264	1.036.367	1.214.009	324.175	—	85	37	3	19	3,74
46. Valencia	236	789.572	939.639	100.543	—	84	03	7	85	9,34
47. Valladolid	114	211.650	383.216	31.423	—	55	23	6	73	12,19
48. Vizcaya	308	1.016.475	3.077.545	185.420	—	33	02	5	48	16,59
49. Zamora	305	1.616.783	1.298.210	162.044	1	24	34	8	74	6,01
50. Zaragoza	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
TOTALES	8.071	42.763.962	54.041.885	5.989.639	—	79	13	7	13	9,02



Actuación del IRYDA en concentración parcelaria

Años	Núm. de zonas	Superficie (Ha)	Núm. de propietarios	Núm. de parcelas	
				Antes	Después
1954	3	7.961	608	10.924	987
1955	7	12.265	1.450	15.858	3.334
1956	6	10.642	1.759	16.442	2.779
1957	18	21.753	3.266	52.241	6.025
1958	36	50.524	6.400	92.830	12.189
1959	57	68.667	10.541	174.161	20.544
1960	60	71.150	12.589	182.409	24.628
1961	65	89.429	15.212	223.239	28.037
1962	95	101.144	22.964	336.880	46.183
1963	129	146.034	30.599	469.405	57.847
1964	176	206.166	48.568	690.883	95.556
1965	248	301.944	67.464	960.961	123.023
1966	255	351.171	73.390	956.852	137.077
1967	288	404.789	86.340	1.205.688	161.694
1968	264	363.965	72.083	1.025.507	143.175
1969	242	350.185	69.267	1.030.331	111.924
1970	243	390.294	73.954	1.154.795	141.791
1971	228	366.417	65.508	1.003.471	122.102
1972	218	301.355	62.741	934.409	115.686
1973	183	255.105	53.002	726.075	96.531
1974	161	257.035	43.335	738.423	83.788
1975	150	227.825	48.328	683.138	92.475
1976	126	171.573	35.973	499.002	65.070
TOTAL	3.258	4.527.393	905.341	13.183.974	1.713.045

Fuentes: IRYDA.

**Agrupaciones para el cultivo en común de la tierra
en comarcas de actuación del IRYDA**

<i>Año</i>	<i>Núm. de agrupaciones</i>	<i>Socios</i>	<i>Superficie (Ha)</i>
1965	138	1.685	19.065
1966	341	2.496	51.418
1967	460	2.549	63.694
1968	310	1.614	42.327
1969	313	1.862	34.951
1970	218	1.510	31.516
1971	172	1.112	27.350
1972	160	2.451	25.458
1973	192	2.095	23.514
1974	102	1.259	10.594
1975	134	1.759	8.765
1976	43	661	7.725
Total	2.583	21.053	346.377

Comarcas de actuación del IRYDA en materia de ordenación rural

<i>Año</i>	<i>Comarcas</i>	<i>Superficie</i>	<i>Cifras acumuladas</i>	
			<i>Comarcas</i>	<i>Superficie</i>
1964	4	299.953	4	299.953
1965	9	705.611	13	1.005.564
1966	28	1.609.916	41	2.615.480
1967	8	386.733	49	3.002.213
1968	6	490.526	55	3.492.739
1969	7	867.798	62	4.360.537
1970	6	461.060	68	4.821.597
1971	8	740.138	76	5.561.735
1972	18	3.169.150	94	8.730.885
1973	15	2.735.600	109	11.466.485
1974	4	619.020	113	12.085.505
1975	3	687.000	116	12.772.505
1976	6	844.655	122	13.617.160

Fuentes: IRYDA.

**Auxilios concedidos por el IRYDA para la ordenación de explotaciones
en comarcas de actuación directa**

<i>Años</i>	<i>Núm. de auxilios</i>	<i>Préstamo millones (pts.)</i>	<i>Subvención millones (pts.)</i>	<i>Total millones (pts.)</i>
1965	142	45	11	56
1966	678	190	46	236
1967	1.262	370	78	448
1968	1.690	489	122	611
1969	2.128	644	164	808
1970	2.162	689	183	872
1971	2.319	651	166	817
1972	3.166	831	201	1.032
1973	5.677	1.378	480	1.858
1974	6.708	1.951	557	2.508
1975	5.744	1.981	427	2.408
1976	4.142	1.490	309	1.799
Total	35.818	10.709	2.744	13.453

**Obras de desarrollo comunitario y bienestar social en comarcas
de ordenación de explotaciones**

<i>Año</i>	<i>Número de obras auxiliadas</i>	<i>Aportación de las entidades interesadas (Millones Pts.)</i>	<i>Aportación de IRYDA (Millones Pts.)</i>	<i>Inversión total (Millones Pts.)</i>
1972	1.861	990	192	1.182
1973	1.930	899	187	1.086
1974	2.941	1.077	313	1.390
1975	1.333	904	146	1.050
1976	1.502	662	156	818
1977	3.853	2.124	472	2.596

Desglose de la aportación del IRYDA (Millones de Pts.)

<i>Año</i>	<i>En desarrollo comunitario</i>	<i>En bienestar social</i>	<i>Total</i>
1972	138	54	192
1973	142	45	187
1974	240	73	313
1975	105	41	146
1976	132	24	156
1977	314	158	472

Fuentes: IRYDA.