
*José Manuel Mangas Navas **

Tierras marginales: Una vía para la reforma agraria

I

El pasado año de 1982 se ha cumplido el cincuentenario de la promulgación —en tiempos de la Segunda República— de la Ley de Bases para la Reforma Agraria, de 15 de septiembre de 1932 (1) y, que se sepa, ni un solo comentario, ni una sola voz como recordatorio de aquel histórico texto legal.

Pero esta suerte de amnesia, con ser mala por su sintomatología, no es lo peor del caso. Lo verdaderamente grave es que, hallándonos hoy ante una coyuntura acaso tan crucial como la de antaño, tampoco se recuerde aquella Ley siquiera como referencia para el eventual diseño de un programa reformista de alcance, de cuya circunstancia no cabe más que una deducción lógica en forma de disyuntiva: o hablar de reforma agraria está fuera de lugar porque el campo en su conjunto no debe ser reformado, o bien el significado restrictivo que suele acompañar a dicha expresión no responde plenamente a las actuales aspiraciones del mundo rural.

* Ingeniero Agrónomo.

(1) *Gaceta* de 21 de septiembre de 1932.

Ag. y Soc. n.º 27 (abril-junio), 1983.

Pues bien; en principio, y en este momento crítico, resulta cuanto menos paradójico no sacar el tema de la reforma agraria a la cancha nacional (2), luego de haberse venido usando y abusando de la «reforma de estructuras» en el lenguaje coloquial y escrito durante largo tiempo (3). Parece evidente, desde luego, que, habiendo tantos y tan importantes aspectos estructurales de la vida campesina que esperan solución, es de todo punto pertinente plantear sin dilación la cuestión reformista, cuya virtualidad presente ha sido reconocida recientemente en estos términos: «La “reforma de estructuras”, que hoy por hoy, no deja de ser un concepto tan utilizado como carente de contenidos concretos, parece condición indispensable y previa a una política de precios» (4). Mas, conviniendo en que la reforma agraria es necesaria y oportuna, se hace absolutamente imprescindible precisar qué se ha de entender aquí y ahora por tal reforma (5), máxime si se presume que la más tradicional y genuina versión reformista del reparto de tierras entre el campesinado pobre es ya una fórmula cabalmente superada (6).

Huelga decir que si se admite este último supuesto —esto es, que la simple distribución parcelaria de las gran-

(2) Unica y últimamente, en los albores del verano de 1983, y a resultas de las movilizaciones llevadas a cabo por los jornaleros, ha sido tomado en consideración el asunto de la reforma agraria en el ámbito regional de Andalucía.

(3) Ya hace un lustro se formulaba esta crítica con gran amargura: «Después de haber insistido tanto en la reforma agraria como primera “tarea” de la “revolución democrática”, hoy la “izquierda progresista” cuelga esta reforma precisamente cuando el paro obrero en Andalucía y el ambiente de cambio político la ponen más al orden del día» (Juan Martínez Alier: «La actualidad de la Reforma Agraria»; en *Agricultura y Sociedad*, núm. 7, página 235; abril-junio de 1978).

(4) «La agricultura en la crisis económica» (artículo del diario *El País*, de fecha 22 de noviembre de 1981, firmado por el Equipo de Coyuntura Económica que dirige E. Fuentes Quintana).

(5) «Ahora bien, una política estructural precisa ser definida en sus objetivos, establecida en sus procedimientos, contrastadas sus posibilidades empíricas y evaluados sus costes y efectos. Sin ajustar estos extremos, la reforma de estructuras no se incorporará a la política agraria, y tan sólo se queda en un término con excesiva frecuencia, utilizado como epílogo de la problemática agraria» («La agricultura en la crisis económica»; artículo *supra*, *id.*, *id.*).

(6) «Pues aunque la crítica ética que ofrece el desigual reparto de la propiedad permanezca vigente..., los objetivos racionalizadores propuestos han ido perdiendo cada vez más sentido... Y tener en cuenta que su solución no viene dada, como antes se pensaba, por un simple problema de “reparto” o por una “reforma” que trate aisladamente al sector agrario» (José Manuel Naredo: «Ideología y realidad en el campo de la Reforma Agraria»; en *Agricultura y Sociedad*, núm. 7, pág. 220; abril-junio de 1978).

des propiedades rústicas resulta ser en nuestros días una proposición anacrónica— habrá de convenirse, naturalmente, en que tal tesis ha sido superada en el transcurso de los cincuenta últimos años a que nos estamos refiriendo. Pero si la antítesis del mero reparto es cierta —y así se acepta, mayoritariamente—, no menos evidente es que en el medio siglo que contemplamos no se ha logrado erradicar el endémico «hambre de tierras» del campesinado español, aun cuando hayan variado las manifestaciones de tal apetencia.

En efecto; el ansia secular de tierras en España, nunca saciado y siempre explosivo, fue el móvil fundamental sobre el que se articuló el reformismo agrario republicano —cuya proclama aparece ya implícita en el Estatuto Jurídico del Gobierno Provisional de 1931 (7)—, un reformismo sucesivamente impulsado (1932) y constreñido (1935) desde la legalidad, pero que, a la postre, cuando las circunstancias se presentaron propicias, adoptó el sesgo revolucionario de las grandes reivindicaciones históricas (1936). El régimen vencedor de la guerra civil procedió ciertamente a la liquidación de la reforma anterior —objetivo que ya se acometió desde los inicios de la contienda y que constituyó, verosímilmente, una de las concausas del alzamiento mismo—, pero, definitivamente, dicho régimen no podía soslayar el «problema social-agrario» sin grave riesgo para su propia supervivencia, bien que se planteara su paliativo desde supuestos distintos a los que combatió; de esta manera, la política de colonización agrícola emprendida entonces —y encajada plenamente en el contexto de la economía autárquica (1939-1959)— se propuso como meta principal la ejecución de una infraestructura hidráulica que hiciera viable la ampliación de la superficie regable, y, a su través, posibilitase una redistribución de las grandes fincas revalorizadas entre sus antiguos propietarios («tierras en reserva») y los nuevos colonos («tierras en exceso»); pero esta reorganización

(7) «Mas este Gobierno, sensible al abandono absoluto en que ha vivido la inmensa masa campesina española, al desinterés de que ha sido objeto la economía agraria del país, y a la incongruencia del derecho que las legislaciones actuales, adopta como norma de su actuación el reconocimiento de que el derecho agrario debe responder a la función social de la tierra.»

del espacio rural (8), pese a sus logros innegables, no sólo no fue suficiente para atajar de raíz el problema de los jornaleros sin tierra, sino que los campesinos asentados en las zonas regables, erigidos en leva de pequeños labradores en sus respectivos poblados —trescientas cuñas minifundistas en el viejo solar del absentismo (9)—, y paulatinamente marginados a medida que se afianzaba el modelo económico desarrollista subsiguiente al período de estabilización de 1959-1962, vinieron con el tiempo a representar la sustitución de un problema por otro de signo opuesto, cuya gravedad —tras su relegación en la época del crecimiento (1964-1974) y el abandono pueril desde el cambio de régimen (1976-1977)— reclama un tratamiento prioritario de tipo organizativo.

De otra parte, y a pesar de la intervención estatal, la reivindicación de tierras labrantías no se amortiguó eficazmente en el campo hasta que la presión demográfica se hizo menor como consecuencia de las corrientes migratorias de los años sesenta, hecho que si bien redundó en un aumento de la superficie media para las explotaciones subsistentes no fue por sí mismo capaz de solventar el añejo problema del minifundio y de las empresas agrarias no rentables, máxime teniendo en cuenta que un contingente cierto de emigrantes, tras algún tiempo de residencia foránea —mayormente extranjera—, regresó a los pueblos de origen, invirtió sus ahorros en la adquisición de heredades y pasó a engrosar la masa de los pequeños propietarios rurales; tan persistente y actual es el aludido problema minifundista que entre los años de 1953-1983, y contando en cada caso desde la última renovación catastral, han sido adjudicadas al Estado más de 30.000 fincas rústicas por débitos a la Hacienda Pública (10), dato revelador de la ruinoso rentabilidad de muchas explotaciones agrarias.

(8) Nicolás Ortega: *Política agraria y dominación del espacio. Orígenes, caracterización y resultados de la política de colonización planteada en la España posterior a la guerra civil*. Madrid, 1979.

(9) Instituto Nacional de Colonización: *Memoria. Octubre 1939-Diciembre 1965*. Madrid, 1966. Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario: «Mejora del medio rural» (Hoja divulgadora, núm. 8), año 1973.

(10) Ministerio de Hacienda, Dirección General del Patrimonio del Estado, Servicio de Investigación Patrimonial.

Como consecuencia, pues, de los dos procesos redistribuidores de la propiedad de la tierra (programado y espontáneo) que han operado en el curso de las últimas generaciones, se ha verificado en el ámbito rural una transferencia dominical que reviste capital importancia, y, así, a pesar de que en algunas zonas se haya mantenido —e, incluso, acrecentado— la acumulación latifundaria (11), el tiempo ha ido transcurriendo generalmente a favor del cuarteamiento de gran parte de los antiguos y extensos fundos y del correlativo aumento proporcional de los modestos titulares campesinos, cuya evolución numérica no es posible colegir, lamentablemente (12), del análisis decenal de los censos agrarios publicados (1962 y 1972; el correspondiente a 1982, en preparación).

Generalizado el minifundio en España, y parcialmente corregido el minifundio tradicional en su versión más degradada a través de la política de concentración parcelaria —el S. N. C. P. O. R. (IRYDA) actuó durante el período de 1954-1976 sobre 3.258 zonas, con 4,5 millones de hectáreas y 900.000 propietarios, aproximadamente (13), cuya superficie tipo se mantenía sensiblemente constante en torno a 5 Ha—, la estrategia empresarial del pequeño campesinado ha venido consistiendo básicamente en intensificar su explotación familiar en trabajo y en capital hasta que se dejó sentir el problema energético (1973-1976); el regadío de iniciativa particular y la ganadería intensiva, que a lo largo de varios lustros supusieron respuestas individualmente acep-

(11) Juan Martínez Alier: *La estabilidad del latifundismo. Análisis de la interdependencia entre relaciones de producción y conciencia social en la agricultura latifundista de la Campiña de Córdoba*, París, 1968. Miguel Artola y otros: *El latifundio. Propiedad y explotación: ss. XVIII-XX*, Madrid, Sociedad General Técnica del Ministerio de Agricultura, 1978.

(12) «... “la división de los diferentes grupos de las explotaciones está hecha basándose nada más que en su extensión”. Ocurre con ella... que no nos sirve para definir y agrupar estas explotaciones en las tres clásicas categorías: de minifundios, de mediana propiedad y de gran propiedad, que son las que realmente necesitábamos conocer para poder programar la labor que habría que realizar para presentar un proyecto de trabajos de la transformación de las estructuras» (Gabriel García-Badell Abadía: *El problema de las estructuras de las explotaciones agrícolas españolas*, pág. 51. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales del Ministerio de Hacienda, 1969).

(13) Miguel Bueno: «La reforma de las estructuras agrarias en las zonas de pequeña y mediana propiedad en España»; en *Agricultura y Sociedad*, núm. 7, pág. 181, abril-junio de 1978.

tables para aumentar la renta del minifundio, hoy se encuentran en entredicho y con una perspectiva incierta; los cultivos forzados, cuya propagación general se advierte como una nueva vía de capitalización, no alcanzarán previsiblemente el desarrollo que podría preverse —salvando, naturalmente, las áreas tradicionales de la agricultura de primor— dada la relativa estabilidad en la demanda del mercado consumidor (interior y exterior) que cabe esperar para el futuro inmediato.

De esta suerte, y a partir de los presupuestos susodichos, vuelve a plantearse en la actualidad la rentabilidad de la tierra en términos de explotación extensiva (de pocos gastos y bajo coste), pero, con ello, se acusa más agudamente el problema de la exigua dimensión de las empresas agrarias, muchas de las cuales carecen de un mínimo capital territorial capaz de garantizar la ocupación plena de sus titulares y el empleo racional de una costosa maquinaria, de forma que una gran cantidad de agricultores reviven la desafortunada experiencia de los viejos yunteros —dónde emplear la yunta ha derivado en dónde utilizar el tractor—, y por más que en algunos perímetros suburbiales se amortigüe la baja ocupación horaria en el campo con el empleo subsidiario en la industria o los servicios («trabajo a tiempo parcial»), la gran mayoría del minifundio constituye una verdadera bolsa de desempleo encubierto; y, a decir verdad, parece que no sólo se halla en crisis el minifundio de corte tradicional, al estilo de Galicia (14), sino el más avanzado de tipo exportador y rentas complementarias, como el del País Valenciano (15).

Naturalmente que, tanto en las comarcas de predominio minifundista como en las zonas de latifundio —aunque mucho más ostensiblemente en éstas—, subsiste el crónico problema de los asalariados en paro, un problema diluido

(14) «Violento enfrentamiento en Lugo entre campesinos y la policía. La primera suelta por el impago de la cuota de la Seguridad Social agraria originó el incidente» (diario *ABC*, portada; viernes, 30 de abril de 1982).

(15) Eladio Arnalte Alegre: *Agricultura a tiempo parcial en el País Valenciano*, Madrid, Sociedad General Técnica del Agricultura de Hacienda, 1980. Las provincias de Valencia y Castellón de la Plana destacan, con una gran diferencia sobre los demás, por el número de fincas adjudicadas al Estado por débitos a la Hacienda pública (Ministerio de Hacienda, Dirección General del Patrimonio del Estado, Servicio de Investigación Patrimonial).

por la propia dinámica de la sociedad española durante los años de mayor emigración y crecimiento económico (1962-1974) pero que, en la actualidad, y de forma creciente al compás de la persistente crisis económica, vuelve a manifestarse con la gravedad que no sólo se deriva de las magnitudes absolutas de las estadísticas laborales —112.800 parados a finales de 1982 (16)—, sino de su peculiar distribución geográfica municipal y regional; municipios muy caracterizados en cada provincia y determinadas provincias de las regiones meridionales (Andalucía, Extremadura y Castilla-La Mancha) acusan sobremanera la carga de la inactividad jornalera (estacional y permanente), cuya solución no puede ser soslayada indefinidamente con el paliativo humillante y degenerativo del llamado «empleo comunitario»; el resurgir del activismo proletario en el campo andaluz (17) debe constituir una llamada de atención no desoída.

Podría decirse —a resultas de lo expuesto, y en una primera aproximación— que el problema crucial del agro se plantea en términos de rentabilidad y empleo, planteamiento que si bien no es novedoso en su formulación sí que lo es por el peculiar contexto actual desde el que se presenta; y, en efecto, la pretendida solución a dicho problema ya no puede contemplarse desde los ya lejanos postulados del simple atraso español de los años cincuenta (18), ni tampoco contar con las premisas del apogeo comunitario europeo de los años sesenta (19), sino que debe buscarse a la luz de la

(16) Instituto Nacional de Estadística. Encuesta de Población Activa.

(17) Francisco Casero y Gonzalo Sánchez: *Nuevos surcos en viejas tierras. El resurgir del movimiento jornalero*. Madrid, 1978. Candido Martínez y Godofredo Camacho: *Mariñaleda. Huelga de hambre contra el hambre*. Madrid, 1980. Crónica de acontecimientos, verano de 1983.

(18) «Se destaca como primera finalidad de nuestra política agraria, la de romper las dificultades estructurales que ahogan e impiden el desarrollo de una nueva agricultura... Es preciso llegar al convencimiento de que la parte de la población agrícola que malvive en el campo no puede salir de su miseria si muchos de los que están en estas condiciones no lo abandonan... El 46,1 por 100 de nuestra población activa agrícola tiene que reducirse en un 25 por 100 por lo menos...» (Rafael Cavestany y de Anduaga: «Menos agricultores y mejor agricultura»; conferencia, 1955, en *Una política agraria*. Colec. de discursos, Madrid, 1958).

(19) Sicco Mansholt: *Mémorandum sur la réforme de l'agriculture dans la Communauté économique européenne* (Comisión Europea, 1968). Communautés Européennes: «II Rapport général sur l'activité des Communautés en 1968» (Bruselas-Luxemburgo, 1969).

crítica realidad presente. Aquí y ahora, pues, cabe preguntarse: ¿Cómo aumentar la renta y el empleo agrarios? ¿Es ello racionalmente posible dentro del propio sector?

II

Puede adelantarse que la respuesta a ambos interrogantes es positiva, y que la única vía para conseguir aquellos objetivos consiste en procurar la optimización de todos los recursos agrarios, hoy muy lejos de ese óptimo; de ahí el amplio margen de maniobra para cuya consecución es necesario aplicar un tratamiento de conjunto que proporcione sucesivos ajustes internos de tipo compensatorio.

Tal tratamiento no obsta un análisis expositivo centrado en el factor tierra, del cual —aisladamente considerado— cabe esperar un mayor grado de eficacia productiva a partir de un aprovechamiento mucho más selectivo que el actual. Dicha selectividad implica: 1. Tipificación de zonas. 2. Control de explotaciones. 3. Ordenación de cultivos.

Tipificadas las zonas en razón a su aptitud y destino primarios, y previamente a la ulterior ordenación de cultivos, procede llevar a cabo un registro de control de todas las explotaciones existentes a efectos de clasificar los predios componentes según baremos establecidos: *a)* fincas integradas aceptablemente en el ciclo de la producción (predios receptivos), susceptibles de apoyo y alicientes a un progreso técnico que se incardina entre la baradura de costes y la conservación del ecosistema natural, y *b)* fincas apartadas de dicha dinámica productiva (marginales en sentido lato; esquilgadas, subexplotadas, abandonadas, ociosas, etc.), necesitadas de medidas político-legales que hagan posible su inclusión práctica en el proceso de la planificación.

Pues bien; prescindiendo en nuestra exposición de aquel grupo de tierras directamente afectado por la incentivación técnica —cuya progresión habría de fomentarse hasta donde lo aconsejase una rentabilidad rectamente entendida (socio-económico-ecológica)—, abocamos directamente en el asunto de la movilización de las llamadas tierras marginales.

Llegado a este punto, tal vez pueda pensarse que no existen en nuestro país otras tierras marginales que aquellas que permanecen baldías por causa de su infecunda naturaleza, o bien plantearse la cuestión de si realmente merecía la pena que el Gobierno hubiera aprobado un frustrado Anteproyecto de Ley Especial de Tierras Ociosas, el presentado en 1981 ante el Gabinete por el entonces titular de la cartera de Agricultura (20).

Independientemente de la apreciación objetiva que pueda merecer el citado Anteproyecto de Ley, es obvio que el problema de las tierras ociosas permanece sin resolver, aunque dicho problema se circunscribe en el más amplio de las tierras marginales, cuya magnitud rebasa con mucho las expectativas menos prudentes. Efectivamente; constatamos, en primer lugar, la existencia de varios millones de hectáreas de titularidad colectiva que se mantienen desde hace largos años en una situación de incuria permanente, dejadas de la mano de una Administración pública tradicionalmente indiferente o adversa; nos referimos, claro está, a una parte de las llamadas genéricamente tierras comunales, y, con éstas, también, a toda una gama de fundos y patrimonios de naturaleza varia sobre los que, asimismo, pende la reforma. De algunos de los aludidos patrimonios se ocupa la Constitución (21), preconizando su adecuada regulación.

Habida cuenta de las diferencias entre su origen, titularidad, estados legal y material, grado de intervención administrativa y otros extremos, no es fácil resumir la variopinta masa de los patrimonios rústicos públicos y semipúblicos que existen en España (22). No obstante, y en aras de una

(20) Ley Especial de Tierras Ociosas: «No ha sido enviada a las Cortes al no aprobar el Consejo de Ministros el anteproyecto presentado por Jaime Lamo. Su objetivo era propiciar la necesaria puesta en valor de tierras no cultivadas, sin necesidad de la intervención del Estado. Venía a complementar a la Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables» (diario *El País*, 29 de septiembre de 1982).

(21) «Art. 132: 1. La ley regulará el régimen jurídico de los bienes de dominio público y de los comunales, inspirándose en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, así como su desafectación... 3. Por ley se regularán el Patrimonio del Estado y el Patrimonio Nacional, su administración, defensa y conservación.» (El Patrimonio Nacional ha sido objeto de regulación por Ley de 16 de junio de 1982.)

(22) *La propiedad de la tierra en España: Los patrimonios públicos (herencia contemporánea de un reformismo inconcluso)*. Próxima publicación del autor que suscribe estas páginas.

mayor comprensión, clasificaremos dichos patrimonios en los tres grandes grupos siguientes:

a) Municipales. Están integrados por aquellas fincas que pertenecen a las entidades locales (municipios, entidades locales menores y mancomunidades intermunicipales) y que ya poseían, en su mayor parte, con anterioridad a la desamortización, de cuyas ventas quedaron a salvo; el conjunto más numeroso y cualificado de estos predios se halla incluido en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública (superficie declarada: 5.620.000 Ha) (23) y, por ende, tiene asignada una finalidad que se corresponde con su especial aptitud silvícola; otro apartado menos numeroso y específico que el anterior —pero igualmente muy considerable— está constituido por fincas que en su día fueron dehesas boyales y varios fundos de aprovechamiento comunitario, que, por permanecer incultos y frecuentemente arbolados, pero al margen de la Administración forestal, se declararon Montes de Libre Disposición de los municipios (los montes a cargo de la Administración local suman hoy, aproximadamente, 1.500.000 Ha, de las cuales, unas 900.000 Ha, se hallan acogidas a la modalidad de consorcio forestal con el Estado y, el resto, otras 600.000 Ha, carecen en su mayoría de otra adscripción agronómica que la mantenida tradicionalmente) (24); existe, finalmente, el conjunto de las fincas municipales que se destinan al cultivo agrícola y que se explotan en régimen de arrendamiento o bien se labran en multitud de parcelas distribuidas entre los vecindarios locales, cuya evaluación cuantitativa es muy difícil de precisar. Resumiendo: los bienes de las entidades locales afectos a la

(23) Cabida pública de los 9.200 montes catalogados que pertenecen a las entidades locales (datos aproximados; Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza, 1983). La superficie forestal —catalogada y no catalogada— perteneciente a las entidades locales era de 8.298.538 ha. en 1969 (*Estadística Forestal de España*, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura, 1969). La superposición de figuras jurídico-forestales (montes catalogados y consorciados, principalmente) en las estadísticas posteriores hace imposible la depuración de los datos relativos a la propiedad pública local.

(24) José J. Nicolás Isasa: *La propiedad forestal en España*, comunicación al «IX Congreso y Coloquio Europeos de Derecho Rural» (Valencia, 1977). Los montes de entidades locales a cargo de la Administración municipal —por exclusión: no catalogados ni consorciados— sumaban una superficie forestal de 1.369.308 ha. hace una docena de años (*Estadística Forestal de España*, *id. supra*, 1971).

Administración forestal —catalogados y consorciados— no agotan, con mucho, la masa total de sus patrimonios rústicos; sobre este resto patrimonial vienen rigiendo exclusivamente los parcos y contradictorios preceptos de la normativa de régimen municipal (leyes de 1935, 1955 y 1975), donde se recoge la consuetudinaria (pero ya inviable) división entre «bienes del común» (comunales en sentido estricto) y «bienes de propios» —según que se atribuya a los vecinos o a las corporaciones locales que los representan el derecho al beneficio directo de su disfrute—, y donde también se dogmatiza contradictoriamente acerca del carácter más o menos privado o público de dichos bienes, creándose una situación en la que al socaire del confusionismo legal reinante se comete toda suerte de irregularidades y se propicia la degradación material de los inmuebles por esquilmo y/o abandono.

b) *Vecinales*. Dentro de esta categoría patrimonial pueden establecerse varias clases. Una primera se refiere a los fundos cuya titularidad reconocida ostenta el vecindario total de alguna entidad local; no se trata, pues, de bienes municipales, por más que su aprovechamiento pueda asemejarse al régimen comunitario típico, y, aunque se conocen algunos casos muy significativos en los lugares más dispersos de la geografía nacional (25), se ignora su importancia cuantitativa global. Otra segunda clase —mucho más relevante que la anterior— está constituida por los fundos que pertenecen a los núcleos de población que no alcanzan la categoría de entidades local-administrativas (son las aldeas, barrios, parroquias rurales, etc.); los bienes de estos núcleos tradicionales abundan en la España atlántica, y, muy concretamente, en Galicia (más de 500.000 ha. clasificadas hasta la fecha) (26), los cuales vienen siendo objeto de tratamiento singularizado en la legislación de Montes Vecinales en Mano Común (27), un trato encaminado preferen-

(25) Isidro Rovira Sala: «Montes de Propios, Comunales, de Vecinos, y sus problemas y características», en *Boletín del Colegio Nacional de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local*, núm. 181, enero de 1960.

(26) ICONA, *Memoria 1981*, pág. 62.

(27) Ley de Montes Vecinales en Mano Común de 27 de julio de 1968 y Reglamento de 26 de febrero de 1970; derogándose por nueva Ley de Montes Vecinales en Mano Común de 11 de noviembre de 1980.

temente a desvincularlos de los ayuntamientos para entregarlos a los vecinos de aquellas agrupaciones; pues bien, aparte del discutible criterio de la desvinculación administrativa local —medida radical que implica una restitución histórica a despecho de siglo y medio de intervencionismo oficial, y no sólo municipal—, advertimos una resistencia muy fuerte a aplicar la normativa vigente fuera de la región gallega, tanto en las zonas más próximas de similar hábitat rural —pese a los resultados positivos de la investigación efectuada en Asturias y provincias nor-occidentales de Castilla-León, nada se ha clasificado hasta el presente— cuanto, sobre todo, en otras comarcas y regiones españolas de tipología mediterránea; en uno y otro caso, además, debería hacerse extensiva la aplicación de la legislación citada a todas aquellas poblaciones que pierden su primitivo rango de entidad municipal y son relegadas a la simple condición de anejos o agregados, con el consiguiente efecto beneficioso a efectos de frenar el éxodo campesino. Finalmente existe otra clase de patrimonios rústicos que —si bien nada especial se ha dictado al respecto— en cierto modo pueden clasificarse de vecinales; son los formados por las fincas cuya titularidad corresponde a ciertas colectividades de vecinos que se amparan en sociedades civiles para su mejor defensa y explotación; se trata de aquellas fincas que, habiendo sido municipales, se declararon vendibles en la época desamortizadora y fueron adquiridas por los propios paisanos, quienes se vieron precisados a constituir las referidas asociaciones (de ahí el apelativo con que suele designárselas: Sociedades de Bienes de Origen Comunal) (28); tales bienes son muy numerosos en regiones como Extremadura (29) y, sobre todo, en Aragón —donde se estima que alcanzan una cifra aproximada de 300.000 Ha (30)—, muchos de los cuales adolecen de una adecuada orientación productiva.

(28) Cirilo Martín-Retortillo: «Comunidad de bienes de origen comunal», en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núms. 398/399, 1958.

(29) Francisco Sierra Molina: «Las tendencias colectivas agrarias después de la desamortización. Las Asociaciones, Sociedades y Comunidades de Vecinos (notas para su estudio en el aspecto jurídico)», en *Revista de Estudios Extremeños*, 1-4, VIII, 1952. José Ramón Rubio Roffignac: «Germen de una agricultura futurista», en *El Campo* (Boletín de Información Agraria del Banco de Bilbao), núm. 78, pág. 93, julio-septiembre de 1980.

(30) «De otra parte, podemos anticipar, de los estudios que estamos llevando a cabo, para dar cuenta del alcance y extensión del problema, que sólo en la provincia de Teruel

c) Estatales. El Estado es titular (tanto en régimen privado como de dominio público) de una masa territorial importante —aunque considerablemente más reducida que la homónima estatal por otros países de nuestro entorno— que se halla fraccionada en diversos compartimentos estancos, alguno de los cuales engrosa su respectivo patrimonio a través de una rutinaria política de transferencias fundarias (31). Prescindiendo del Patrimonio Nacional (antiguo Patrimonio Real, al que se declaran afectas unas 30.000 Ha de superficie agraria útil) (32) y de las fincas adscritas a la colonización agrícola (la superficie no adjudicada en poder del INC/IRYDA asciende a 60.351 Ha, de las que algo más de la mitad se hallan cedidas a cultivadores con carácter provisional) (33) y a repoblación forestal (Patrimonio Forestal del Estado/ICONA: 1.111.275 Ha, más de la mitad declaradas de utilidad pública) (34), interesa fijar la atención en las Vías Pecuarias, predios demaniales cuya importancia absoluta y relativa (125.000 Km y 425.000 Ha, aproximadamente) (35) contrasta con su secular abandono —correlativo con el declive de la trashumancia—, sólo parcialmente corregido por las actuaciones previstas en la timorata reglamentación atinente (36), cuya escasa efectividad es incapaz siquiera de conservar la integridad material de la infraestructura tradicional (cañadas, cordeles y veredas, descansa-

hay constituidas con diversos nombres 62 comunidades y sociedades de montes, a las que pertenecen 92.541 ha. Cabe estimar que en Aragón puede haber 300.000 ha. en esta situación» (Juan J. Sanz Jarque: «El problema de las comunidades y sociedades de montes de origen vecinal en Aragón», en *El Campo*, núm. 75, pág. 75, enero-marzo de 1980).

(31) Instituto Nacional de Colonización (IRYDA) y Patrimonio Forestal del Estado (ICONA), fundamentalmente. Una notoria excepción a las transferencias habituales podría establecerse con el patrimonio territorial del grupo financiero «Rumasa, S. A.», expropiado por Real Decreto-ley de 23 de febrero de 1983 por razones de utilidad pública e interés social (*B.O.E.*, núm. 47, de 24 de febrero de 1983).

(32) Gerencia del Patrimonio; R. S. núm. 882, de 23 de diciembre de 1982.

(33) Datos referidos a 1 de enero de 1983 (IRYDA). *Vid.*, a modo de crítica, Artemio Baigorri y Mario Gaviria: «El IRYDA, gran latifundista», en *Extremadura saqueada. Recursos naturales y autonomía regional*, París, 1978.

(34) Datos referidos a 31 de diciembre de 1982 (ICONA, Sección Patrimonial). Algo más de la mitad de dicha masa patrimonial se halla incluida en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública (exactamente 1.114 montes con una superficie pública de 666.168 ha.; ICONA, 1983).

(35) ICONA, *Memoria 1981*, pág. 106.

(36) Ley de 27 de junio de 1974 y Reglamento de 3 de noviembre de 1978.

deros, etc.), gravemente amenazada por todo tipo de intrusiones y usurpaciones.

Hay, en segundo lugar, otro importantísimo acervo territorial, de propiedad estrictamente individual, cuya situación material u objetiva guarda semejanzas con algunos de los patrimonios colectivos anteriormente descritos. En una porción se trata de las heredades rústicas que acusan el simple abandono de sus titulares absentistas —el absentismo latifundista en su versión nihilista (37), en cuya corrección deben operar no sólo baremos de producción, sino también de conservación de la naturaleza—, en tanto que en otros muchos casos dicho abandono se ha originado tras una explotación esquilante, bien de los grandes terratenientes que adquirieron en su momento prados y montes desamortizados y, tras una roturación impropia y un cultivo voraz, los han dejado yermos durante décadas a la mera especulación inmobiliaria, bien de los pequeños y medianos campesinos que en plena sed de tierras extendieron el cultivo cerealista o leñoso mucho más allá de donde lo aconsejaban la aptitud, la topografía y hasta la legalidad vigente, cuya conculcación llega a despenalizarse aplicando una castiza política de legitimaciones (v. gr., el Decreto de 1935 sobre legitimación de roturaciones arbitrarias en montes catalogados, ampliado en materia de concesiones administrativas por otro Decreto de 1950) (38), con grave perjuicio siempre

(37) «Desde el año 1953, es decir, desde hace dieciocho años, se han estudiado 1.033 fincas y se han redactado 198 proyectos, declarando como fincas mejorables sólo 64, con una superficie de 96.718 ha.» (Pascual Carrión: *La Reforma Agraria de la Segunda República y la situación actual de la agricultura española*, pág. 189, Madrid, 1973). El grado de aplicación de la Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables de 1979, a sus dos años y medio de su puesta en práctica era resumida así: «Según esta relación de la Administración, los servicios de Agricultura han visitado en Andalucía un total de 1.077 fincas (199 de las mismas en cumplimiento de denuncias presentadas). De los expedientes abiertos, 890 han sido sobreseídos y otros 79, que no alcanzan en conjunto las 12.000 ha. (el campo andaluz tiene 8.726.800 ha.), han sido sometidos a un Plan de Explotación y Mejora. El resto de los expedientes, a excepción de 17 fincas, que han sido transferidas al Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza (ICONA) "por vocación forestal", se encuentran (en) período de ampliación de datos o tramitación» (diario *El País*, martes, 11 de mayo de 1982).

(38) «El Decreto de treinta de enero de mil novecientos treinta y cinco, que vino a ampliar la autorización conferida por la Ley de veinticuatro de julio de mil novecientos ocho y por el Reglamento dictado para la aplicación de ésta, permite que, cuando los montes incluidos en el Catálogo de los de utilidad pública existan porciones susceptibles de explotación más intensiva que la forestal, el Ministerio de Agricultura otorgue las

para la fertilidad de los suelos (erosión) y el desequilibrio ecológico; este último problema, empero, no ha perdido hoy su anterior importancia, aunque se manifieste con algunas variantes; tan extensa ha sido (y sigue siendo) el área ocupada por la agricultura marginal en España que en el año 1959 se estimaba procedente reducir la superficie labrada en unas 500.000 ha. (39), situación que en los años posteriores se ve agravada por la política permisiva que lleva a cabo la Administración forestal en punto a nuevas roturaciones de terrenos forestales para su cultivo agrícola, cuya rectificación se pretende por Decreto de 1972 (40).

Por último, y en una posición intermedia entre los referidos patrimonios individuales y colectivos, existen heredades rústicas de propiedad privada que se hallan vincula-

oportunas concesiones para establecer el cultivo agrícola... (...) La orientación social marcada ya en otras disposiciones aconseja que sean ampliados los términos de dicho Decreto, autorizando al Instituto Nacional de Colonización para que, a requerimiento de la Entidad propietaria del Monte, solicite y obtenga del Ministerio de Agricultura el otorgamiento de la concesión de cultivo de aquellas superficies de montes catalogados que, siendo aptas para su explotación agrícola, permitan, previa realización de las obras de transformación correspondientes, instalar unidades de explotación de tipo familiar o parcelas complementarias...» (Preámbulo del Decreto de 16 de diciembre de 1950, sobre concesión de terrenos al I. N. C., para cultivo agrícola, en montes de utilidad pública.)

(39) «Como se deduce del análisis de la evolución sufrida por los aprovechamientos agrícolas, forestales y ganaderos de España, a través de nuestra historia, han predominado las roturaciones y desmontes realizados en coyunturas económicas desfavorables, por las cuales se han puesto en cultivo tierras cuya explotación agrícola en otro tiempo y circunstancias puede resultar antieconómica. Al plantear una nueva ordenación de los aprovechamientos del suelo, será preciso reconsiderar estas circunstancias y reducir la superficie cultivada en los casos en que las roturaciones se hayan llevado a cabo en zonas de ladera, donde la acción de los agentes erosivos pueda producir perjuicios mayores a los beneficios que se derivan de su cultivo, o en aquellos otros en que los rendimientos sean tan escasos que el cultivo de dichas tierras resulte antieconómico, siendo, por tanto, aconsejable el que vuelvan a su antiguo destino de pastos o montes. (...) En definitiva, puede estimarse que durante los veinte años que comprende el Plan, las áreas agrícolas habrían de reducirse en una superficie del orden de 500.000 ha. en beneficio de los pastos y montes» (Instituto de Estudios Agrosociales/F. A. O.: *Proyecto de desarrollo de la Región Mediterránea. España*, págs. 210-212, respectivamente, Madrid, 1959).

(40) «Teniendo en cuenta, por un lado, que los resultados derivados de la libertad concedida en el Decreto 2360/1967, de 17 de agosto, sobre transformación de cultivo en zonas de dominio forestal, no han sido los que se pretendían, al no haber sido matizado adecuadamente en el mismo la diferenciación que al respecto ha de existir entre los montes que reúnan las características de protectores y los restantes de pertenencia particular, lo que ha originado roturaciones en terrenos forestales que han venido a convertirlos en terrenos agrícolas marginales con peligro para la estabilidad del suelo y notable perjuicio para la conservación de la naturaleza...» (Preámbulo del Decreto 1687/1972, de 15 de junio, sobre roturación de montes o terrenos forestales para su cultivo agrícola).

das y supeditadas a una finalidad determinada —casi siempre de interés público—, finalidad que no suele garantizar por sí misma una racional explotación de los predios afectados, relegándolos en muchos casos a la categoría de marginales; se trata de aquellas fincas afectas a fundaciones particulares de carácter benéfico-docente con cuya dotación se pretende alcanzar el cumplimiento de sus propósitos; de ellas se dijo en el período republicano (41): «El valor de estas fincas rústicas, incluidas en el caudal benéfico de España, excede de “veinte millones de pesetas”» (42). Hoy pueden reunir una extensión superficial próxima a 200.000 Ha (el número de fundaciones privadas con fincas rústicas en Aragón asciende a 48, con una superficie conjunta de 3.481 Ha) (43).

Centrado el problema, todo lo susodicho puede sugerir que la marginalidad fundaria es endógena, que se agota en el sector agrario o que a éste debe remitirse su corrección. Ello sólo es parcialmente cierto; más difícil de corregir es la marginalidad agraria inducida por algunos factores exógenos, y, en particular, la que proviene de la desacertada política de construcciones públicas (carreteras, aeropuertos, etc.) y privadas (urbanizaciones recreativas, fundamentalmente) que, en ausencia de una eficaz y enérgica ordenación del territorio, está llevando a la destrucción y al deterioro sistemático una buena parte del espacio rural.

No es difícil establecer una relación entre agricultura marginal y las áreas geográficas deprimidas, y menos aún tratándose de las comarcas montuosas o de serranía; constituyen éstas las zonas de mayor despoblación y atraso del

(41) E. González López: «Los inmuebles de las fundaciones benéficas», en *Revista de los Servicios Social-Agrarios y de Estadística Agrícola Social*, año 1, núm. 6, octubre de 1932.

(42) Vid. una exposición sobre el tema en Eduardo Torralba: «Bienes susceptibles de expropiación. La Ley Agraria y los inmuebles de las fundaciones benéfico-docentes», en *Revista de los Servicios Social-Agrarios...*, id., id., *supra*.

(43) «Las cifras superficiales tienen carácter de mínimo, porque existen numerosas fundaciones, e importantes, exentas de rendir cuentas anuales al Ministerio protector respectivo. Se estima que, en toda España, las fundaciones privadas pueden poseer unas 200.000 ha. de bienes rústicos» (Arturo Yusta García: «Síntesis del estado de la propiedad de la tierra en Aragón», separata de *III Jornadas sobre el estado actual de los Estudios sobre Aragón* (Tarazona, 1980), nota *infra* en pág. 318; Zaragoza, 1981).

hábitat rural español, cuyos desequilibrios y subdesarrollo pueden encontrar un paliativo en la aplicación decidida de la Ley de Agricultura de Montaña de 1982 (44).

Pero la marginalidad en su totalidad, ¿no es un problema cuyo tratamiento de conjunto proporciona a su vez una vía de solución para la reforma agraria?

III

Ya hace algunos lustros, en 1962, el Informe del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento sobre España recogía aspiraciones sociales (45) y situaciones patrimoniales (46) similares a las que aquí se exponen, al tiempo que

(44) Ley de 30 de junio de 1982.

(45) «Política para las áreas deprimidas y los grupos de rentas bajas. (...) Dos grupos preocupan principalmente: los trabajadores agrícolas que carecen de tierras y que sólo tienen empleo intermitente, cuyo número se calcula en un millón de hombres, y los pequeños agricultores que apenas pueden atender a su subsistencia, y que tal vez asciendan a dos millones» (*Informe del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento: El desarrollo económico de España*, pág. 431, Madrid, 1962).

(46) Predios incultos marginales: «Los terrenos comunales sin cultivar, que actualmente pertenecen a los municipios o a grupos de particulares, ofrecen otra posibilidad de mejorar la utilización de tierras. La cuestión de las propiedades comunales es compleja, de tradición muy arraigada y existen sobre ella opiniones diversas. No obstante, la gran extensión de los terrenos comunales (7.900.000 ha. en 1958) exige que sea también considerada en su valor económico. Es preciso examinar si estas tierras, con un régimen comunal, acusan siempre el ritmo deseable de mejora. En regiones como la franja de alta pluviosidad del Norte hay extensas tierras comunales que probablemente atraerían inversiones privadas y pasarían rápidamente a usos superiores si fueran de propiedad individual. La transferencia de tales tierras a propiedad privada podría constituir una aportación importante a la productividad general de la agricultura. (...) Por otra parte, hay una extensión todavía mayor de tierras sin cultivar (17.700.000 ha.), que son actualmente de propiedad privada, gran parte de las cuales no pueden producir beneficio alguno cualquiera que sea la forma de su explotación. Parte de ellas deberían ser adquiridas por el Estado con una finalidad de conservación, y la Misión recomienda que, para este propósito, se establezca un pequeño fondo. Esta doble transferencia de tierras —de propiedad pública a privada y de propiedad privada a pública— exige, como medida preliminar, que se estudie detenidamente la distribución económica de la tierra entre sus diversos usos, proyectándola para un largo período futuro» (*Informe del Banco Internacional...*, págs. 403-404). Predios agrícolas marginales: «Seguirá existiendo, sin embargo, el grave problema que plantean los numerosos agricultores que ahora cultivan trigo en condiciones muy marginales; por ejemplo, en ciertas zonas de la Meseta septentrional y de la meridional. Estas tierras ofrecen posibilidades agrícolas muy limitadas. A la larga tendrán que volver a ser tierras de pastos para el cultivo y el pastoreo extensivos, siendo probablemente las ovejas lecheras una importante fuente de ingresos. En otros lugares de esas zonas se debería proceder a la repoblación forestal...» (*Informe del Banco Internacional...*, pág. 420).

proponía determinadas directrices a la actuación oficial; hoy, pese a que hayan transcurrido veinte años largos desde la publicación del referido Informe, siguen siendo válidas algunas de sus recomendaciones básicas, y, en todo caso, vuelve a plantearse la relación entre la reforma agraria y el empleo, ya puesta de manifiesto en el seno de la OIT (47).

Podría objetarse, tras el planteamiento enunciado, que una reforma agraria centrada en las tierras marginales nunca puede ser tenida por tal (48), máxime contando con el precedente de aquella caricatura reformista que se puso en práctica sobre terrenos paupérrimos de titularidad pública en tiempos de la Restauración (49). Creemos, sin embargo, que tal descalificación no conviene a nuestro caso ni por la importancia absoluta y relativa de los recursos movilizados —la extensísima marginalidad territorial descrita— ni, sobre todo, por su orientación programática: ordenación del espacio rural, racionalización del aparato productivo agrario y fomento del empleo y extinción del paro campesino.

La articulación del programa que aquí se propugna corresponde a la Administración pública en sus fases decisivas, y ello por dos razones fundamentales: en primer lugar

(47) «He señalado que el método de la reforma agraria, orientada hacia la creación de empleos, ofrece muchas esperanzas, especialmente en los casos en que hay una subutilización de los recursos no humanos de la agricultura o que hay posibilidades de crear y movilizar recursos adicionales» (Marvin J. Sternberg: *Reforma agraria y empleo. Posibilidades y problemas*, en Oficina Internacional del Trabajo: *Reforma agraria y empleo*, páginas 26-27, Ginebra, 1971).

(48) «Pero no se puede basar sobre esas fincas marginales —normalmente ubicadas en zonas de sierra o con un suelo de baja calidad— el proyecto de una verdadera reforma agraria. No resulta de muy buen gusto que personas que dicen representar los intereses de la clase obrera apoyen la idea de limitar la expropiación a aquellas fincas que estén “insuficientemente explotadas” y de hacer recaer sobre los obreros los resultados deficitarios que entrañaría el empeño de forzar la producción en esas fincas bajo el sistema capitalista. Cualquier proyecto de reforma agraria mínimamente serio debería tomar como base las fincas buenas y “bien explotadas”, en vez de ocuparse sólo de aquellas otras que los propietarios abandonan por no poder sacar partido de ellas» (Juan Martínez Alier: *La actualidad de la Reforma Agraria*, artículo citado, págs. 233-234).

(49) «El empeño de colonización interior llevado a cabo por Carlos III y el desgraciado Olavide, no sólo no ha tenido continuadores, sino que, aun lo iniciado en la centuria actual, lejos de servir como dato que oponer a la afirmación antedicha, lo corrobora y subraya porque no puede darse nombre de colonización interior al burlesco plan, desarrollado en veinticuatro años, consistente en repartir 10 ó 12.000 ha. de arenales y pedrizas entre las familias campesinas» (Fernando de los Ríos: prólogo a la primera edición de *Los latifundios en España*, de Pascual Carrión, Madrid, 1932).

por una necesidad objetiva, y es que no puede pensarse en una reforma de estructuras prescindiendo del Estado, tal como enseña la experiencia ajena —y no ya sólo, como es obvio, en los países de planificación centralizada, sino en aquellos otros de economía liberal—, como alecciona la experiencia propia (compárese, v. gr., la operatividad de las Leyes de Colonización de 1939 y 1949), y tal como viene preconizándose últimamente en las llamadas «reformas agrarias integrales» (50); en segundo lugar por una mera razón subjetiva, y es que la Administración estatal —y la municipal— es parte directamente involucrada en nuestro plan desde el preciso momento en que se reconoce titular de unos importantísimos patrimonios para los que también postulamos la reforma.

Pero la Administración pública no solamente se reconoce como ejecutora de un programa exento, circunscrito a un ámbito determinado, sino que también, y por lo que respecta a una parte de ella —la Administración local de las áreas rurales—, procede a realizar una simultánea reforma de sí misma en consonancia con aquél, de forma que nuestro programa de reforma agraria implica, necesariamente, una sincrónica (51) y complementaria reforma administrativa, fundiéndose ambas en una auténtica «reforma del medio rural». Nuestra reforma, pues, va más allá de la reforma agraria (52), pero sin saltar sobre ella.

Esta superación conceptual y metodológica de las reformas al uso cuenta a su favor con el aval de cierto apoyo real y doctrinal en nuestro país. De una parte, las numero-

(50) «En la edificación del soporte legal que exige este modelo de desarrollo rural integrado, que no consiste sólo en una yuxtaposición de programas de infraestructuras físicas ni tampoco en una concepción simplemente mecanicista del desarrollo, es indispensable que se pongan de acuerdo agrarista y administrativista, en la misma forma que los hechos lo exigen para la reforma agraria y el desarrollo rural en general» (Víctor M. Giménez Landínez: *Reforma Agraria y Desarrollo Rural Integrado. Marco conceptual e implicaciones jurídicas*, Organismo de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (F. A. O.), Estudio Legislativo núm. 18, pág. 57, Roma, 1979).

(51) «Se impone acelerar, pero también matizar, el proceso de reforma de nuestras estructuras agrarias, y, con ello, paralela y sincronizadamente, poner al día nuestra Administración local, caduca y desfasada en muchas de sus concepciones» (Emilio Lamo de Espinosa y Enríquez de Navarra: «La Administración Local y la Política Agraria», en *Revista de Estudios-Agro-Sociales*, núm. 44, pág. 31, 1963).

(52) Juan J. Sanz Jarque: *Más allá de la reforma agraria*, Madrid, 1970.

sas experiencias prácticas de variado contenido y origen —apoyadas o no en el derecho consuetudinario local (53)—, y, más específicamente, todo el movimiento cooperativo desarrollado en el último cuarto de siglo (54), constituyen un banco de pruebas de difícil refutación. De otra, las expectativas de la teoría superan aquella casuística, certifican su viabilidad a gran escala y llegan a esbozar la formulación de modelos a seguir; ciñéndonos a los patrimonios municipales, recordaremos cómo desde el administrativismo se ha querido ver en los bienes comunales y en las formas comunitarias de su explotación una interesante fórmula a tomar en consideración (55), e, incluso, una fórmula decisiva para el futuro agrario (56), y cómo desde las propias instancias oficiales se trabajó hace algunos años en la redacción de un proyecto de desarrollo regional-agrario contando con los patrimonios comunales (57); recíprocamente, varios agraris-

(53) Joaquín Costa, *Colectivismo Agrario en España*, Madrid, 1898.

(54) Más en particular el constituido por las llamadas «Cooperativas Agrarias de Explotación Comunitaria», algunas con patrimonio territorial público. *Vid.* Valcárcel-Resalt, G.; Ovejero, H., y Morala, S.: «Síntesis de una investigación directa sobre las Cooperativas de Explotación Comunitaria en España», en *Revista de Estudios Cooperativos*, número 43, septiembre-diciembre de 1977.

(55) «Por último, todavía una consideración: la propiedad comunal constituye una fórmula intermedia, cuyo carácter ejemplar debe ser subrayado en un mundo que se agita en la tensión entre individualismo y colectivismo. En este sentido, y esto no debe olvidarse, es una fórmula llena de sugerencias» (Fernando Garrido Falla: «Sobre los bienes comunales», en *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 25, pág. 692, septiembre-octubre de 1962). Pascual Marín Pérez: *La propiedad familiar, comunal y sindical ante una futura reforma agraria*, Madrid, Obra Sindical de Colonización, 1965.

(56) «Con lo que resulta... que los bienes comunales encierran la fórmula de renovación agraria del presente y del futuro, y bajo esta perspectiva, en vez de una figura inútil y anacrónica, se nos presentan como la clave de la futura economía agraria española» (Alejandro Nieto: *Bienes Comunales*, pág. 912, Madrid, 1964). «Quizá sea mucho decir "la clave", pero sí pienso que una de las claves. Está aquí, en toda nuestra tradición de colectivismo agrario (me atrevo a decir, pues, que no sólo en la de los bienes comunales "stricto sensu"), en los restos vivos que de esta tradición han llegado milagrosamente a nuestros días, en la pieza básica de los patrimonios forestales, que son hoy su última y nada desdeñable manifestación, la posibilidad más clara de una verdadera "reforma agraria" de primera importancia —reforma en la que, por cierto, no se requiere más que imaginación y fórmulas jurídicas y económicas, puesto que la propiedad de la tierra es ya inmediatamente disponible, sin expropiaciones o inversiones previas» (Eduardo García de Enterría: «Las formas comunitarias de propiedad forestal y su posible proyección futura», en *Conferencias sobre Derecho y Propiedad Forestal*, pág. 204, Madrid, E. T. S. I. M., 1976).

(57) *Estudio sobre proyecto de constitución de grupos sindicales de colonización para la explotación colectiva de los bienes comunales de los ayuntamientos o juntas vecinales de la provincia de Santander* (Organización Sindical Española, Dirección Provincial de Asuntos Económicos, Santander, 1973).

tas han expuesto su convencimiento de que una explotación moderna —de tipo cooperativo— de los bienes municipales exige la previa modificación de la normativa de régimen local (58); otros, finalmente, aunando perspectivas, han ido más lejos en sus proposiciones, propugnando una suerte de simbiosis o maridaje reformista entre comunismo y municipalismo (59), esto es, alguna modalidad de acoplamiento entre el ente económico y el ente político (60).

Se impone, pues, precisar ahora cuáles habrían de ser las líneas maestras de nuestra reforma.

IV

En primer lugar —y sin perjuicio de las actuaciones inmediatas de tipo práctico que pudieran emprenderse, ni de

(58) «El ejemplo de la asociación de agricultores en cooperativas, grupos sindicales y otras formas para la explotación en común, debe inducir a los ayuntamientos a estudiar la ordenación de sus bienes comunales siguiendo las técnicas más acordes con nuestro tiempo. Ello permite sugerir la conveniencia de que se reforme al reglamento de bienes de las entidades locales en este punto» (Emilio Lamo de Espinosa y Enríquez de Navarra: «La Administración Local y la Política Agraria», *op. cit.*, pág. 19). «Con referencia, en concreto, a los bienes comunales, cabe afirmar que el ejemplo de la asociación de agricultores en Cooperativas, Grupos Sindicales y otras formas de explotación en común debe inducir a los ayuntamientos a estudiar la ordenación de aquellos siguiendo técnicas más acordes de nuestro tiempo, teniendo presente que una de las consecuencias inmediatas de la reforma agraria debe ser la de llevar nueva vida comunitaria y nueva riqueza a nuestros entes locales, flexibilizando y dotando de la necesaria capacidad de adaptación a sus estructuras administrativas y sociales»; más en concreto: «Los argumentos anteriormente expuestos nos llevan a la conclusión de que los bienes comunales de naturaleza agrícola deben ser cultivados en unidad de explotación, distribuyendo los resultados económicos entre los beneficiarios, en proporción a la cuota de disfrute que les corresponda. Esto impondrá la revisión del criterio que inspira el artículo 81 del Reglamento de Bienes...» (Fernando Baz Izquierdo: «Explotación colectiva de los bienes comunales de aprovechamiento agrícola», en *Revista de Estudios Agro-Sociales*, núm. 51, págs. 35 y 54, respectivamente, 1965).

(59) «Es el futuro del Municipio rural el que entra en juego y que conjugando la fórmula Ayuntamiento, cooperativa y bien comunal, puede aparecérsenos más esperanzador» (Ramón Martín Mateo: «El futuro de los bienes comunales», en *Revista de Estudios de la Vida Local*, año XXVI, núm. 155, separata, I. E. A. L., pág. 21, 1967).

(60) «Esa reestructuración de las áreas minifundistas a largo plazo plantea, además, temas de gran importancia, ligados al futuro proceso democrático español; es decir, una correspondencia entre cooperativas de producción y ayuntamiento —“ente económico” y “ente político”— y, en definitiva, revitalización de la célula política de la moción, de la mejor parte de sus tradiciones histórico-democráticas, que es el municipio; con la posibilidad, además, de la integración en comarcas, incluso a nivel productivo, para un gran número de aplicaciones» (Ramón Tamames: «Aspectos fundamentales de la economía forestal en España», en *Conferencias sobre Derecho y Propiedad Forestal*, pág. 300, Madrid, E. T. S. I. M., 1976).

las disposiciones legales concretas que se hubiesen de dictar—, procede la rápida y sistemática ejecución de un inventario topográfico y parcelario de todos los fundos marginales existentes (individuales y colectivos), inventariación que exigiría la previa adopción de algunos baremos clasificatorios previamente establecidos. Dicha tarea podría centrarse inicialmente en los patrimonios rústicos colectivos —dada la labor investigadora que se viene realizando en algunos de ellos (Vías Pecuarias y Montes Vecinales) y la que fácilmente se podría llevar a cabo en otros (Comunes y Propios de los municipios)—, cuya catalogación iría acompañada de la oportuna recuperación para los que hubieran sido usurpados, empresa otrora fallida respecto de los bienes comunales (61).

Con los bienes de titularidad municipal o vecinal —los patrimonios de más fácil y rápida planificación— se crearían las oportunas explotaciones comunitarias siempre que por sí o mediante la aportación de otros predios constituyeran una base territorial suficiente, contando inicialmente para ello con las posibilidades que actualmente ofrecen las normativas vigentes de Régimen Local (62) y Montes Veci-

(61) «Para el rescate por las entidades municipales de los bienes comunales de que hubieron sido desposeídas, se dictó un Decreto, de 21 de enero de 1933 (*Gac.* del 22), señalando los trámites que para ello habían de seguirse. Días más tarde apareció este Decreto rectificado en la *Gaceta* del 26, y por fin se ha dejado sin efecto por otro Decreto, de 8 de febrero (*Gac.* del 10) por haberse producido —dice el preámbulo— “por parte del Ministerio de Hacienda reclamaciones respecto a algunos aspectos del rescate que pueden determinar la previa información de la Dirección General de Propiedades” y por estar ultimado “un proyecto en el que íntegramente se regulen, no sólo el rescate de los bienes comunales, sino los restantes problemas referentes a esta clase de bienes, como son el de su ordenación, aprovechamiento, tributación, etc.”» (Dicc. Aranzadi, *Legislación*, Apénd. de 1932, pág. 635). Sobre los problemas que suscitaba la recuperación maximalista del patrimonio comunal, *vid.*, F. Merino Pérez: «El rescate de los bienes comunales», Madrid, 1933. El tema ocupó la atención de los titulares del Ministerio de Agricultura durante los sucesivos gabinetes republicanos: Marcelino Domingo («Proyecto de Ley de reintegración del patrimonio rústico municipal»; Cortes, julio de 1933), Cirilo del Río y Rodríguez («Proyecto de Ley sobre Reintegración y Ordenación del Patrimonio rústico municipal», en *Boletín del Instituto de Reforma Agraria*, año III, núm. 27, septiembre de 1934) y Mariano Ruiz Funes («Ministerio de Agricultura. Decreto autorizando al Ministro de este Departamento para que presente a las Cortes un proyecto de ley sobre rescate y readquisición de bienes comunales», en *Boletín del Instituto de Reforma Agraria*, abril de 1936).

(62) «De los bienes municipales» (cap. VI, tit. IV, de la Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955). «El Ministerio de la Gobernación podrá autorizar la explotación de los bienes comunales en forma distinta de la tradicional, cuando ésta no fuese adecuada a la mejor obtención de sus rendimientos, dándose preferencia a las explotaciones asociativas e

nales (63), de Reforma y Desarrollo Agrario (64) y de Cooperación (65). Los miembros activos de las explotaciones comunitarias, en el caso de cooperativas constituidas con aportación de bienes municipales, serían reclutados entre los vecinos campesinos de los respectivos pueblos y, sin menoscabo de los legítimos intereses de los usufructuarios presentes, se otorgaría preferencia a los jornaleros y asalariados incluidos en los censos de paro agrario; hay que decir, a este respecto, que en los casos de aprovechamiento comunal muy generalizado se tendría muy en cuenta dicha circunstancia (66), pero, siempre, con el objetivo de dar fin a «la tragedia de los pastos comunes» (67).

De esta suerte, contando ya con aquella cobertura legal y con esta aportación laboral, más un mínimo apoyo técnico (Servicio de Extensión Agraria) y financiero (Banco de Crédito Agrícola y Cajas Rurales; aval municipal), nuestras empresas cooperativas podrían integrarse de inmediato en

indemnizándose, en todo caso, a los vecinos afectados por la pérdida de los aprovechamientos que viniesen realizando legalmente. También será objeto de autorización la participación que corresponda a las Entidades para la financiación de sus servicios» (Base 45 de la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local de 19 de noviembre de 1975).

(63) Cap. III, secciones segunda y cuarta, respectivamente, del Reglamento de Montes Vecinales en Mano Común, de 26 de febrero de 1970. (En la disposición transitoria quinta de la vigente Ley de Montes Vecinales en Mano Común, de 11 de noviembre de 1980, se dice: «En tanto no se haga uso de la facultad reglamentaria conferida en la primera disposición final, será de aplicación el Reglamento de veintiséis de febrero de mil novecientos setenta, en todo lo que no esté en contradicción con esta Ley.»)

(64) Cap. IV («Aprovechamiento del Patrimonio Municipal»), artículo 134: «Cuando en una zona sujeta por Decreto del Gobierno a la ordenación de sus explotaciones resulte conveniente para el mejor aprovechamiento de los bienes municipales patrimoniales, ya sean de propios o comunales, integrarlos en el proceso de reestructuración que a tal efecto haya de llevarse a cabo, el Ayuntamiento podrá acordar que el aprovechamiento de tales bienes quede adscrito a una Entidad que al efecto se constituya y que podrá optar a los estímulos y ayudas establecidos en el presente título.»

(65) Artículo 6.3.º de la Ley General de Sociedades Cooperativas, de 19 de diciembre de 1974, trasladado al artículo 15.3.º del Reglamento de 16 de noviembre de 1978: «Podrán constituir Cooperativas o formar parte de ellas los entes públicos personificados cuando el objeto de la Sociedad sea prestar servicios o actividades de la misma índole que las encomendas a éstos o con ellos relacionados, y siempre que dichas prestaciones no requieran el ejercicio de autoridad pública.»

(66) Manuel Cuadrado Iglesias: *Aprovechamiento en común de pastos y leñas*, Madrid, Secretaría General del Ministerio de Agricultura, 1980.

(67) «La tragedia de los pastos comunes tiene lugar no porque la propiedad deje de ser estrictamente privada, sino porque ha desaparecido toda responsabilidad económica en la administración de la propiedad» (J. Ferrater Mora: «La tragedia de los pastos comunes», artículo del diario *El País*, 7 de noviembre de 1979).

el ciclo productivo. Así, con la puesta en marcha de esta fase, concluiría la primera parte de la reforma, cuyo desarrollo sucesivo tendría la triple virtualidad siguiente: *a)* combatir el paro y subempleo campesino (creación de empresas nuevas; paulatina absorción del minifundismo); *b)* sanear las haciendas locales (incremento de los ingresos municipales por desafectación de «bienes del común» y por racionalización productiva de los «bienes de propios»), y *c)* enriquecer al Tesoro público (tributación de los bienes exentos: comunales y vecinales).

La segunda parte de la reforma supone una ampliación cuantitativa y cualitativa con respecto a la primera, haciéndose intervenir decisivamente a la Administración estatal (regional, en su caso). El Estado, ahora, no sólo aporta la masa de tierras de su titularidad que se considere susceptible de integrar en el programa «explotaciones» (Vías Pecuarías sobrantes, etc.), sino que crea un fondo especial para la adquisición de las tierras marginales de propiedad particular. La adquisición de predios marginales privados conllevaría la incorporación voluntaria de las explotaciones antieconómicas mediante un sistema compensatorio (subrogación de la deuda campesina e integración de titulares en los programas del plan); una política de permutas y concentraciones de fincas vendría a complementar la consolidación de las «masas comunes».

La provisión de dicho fondo podría hacerse mediante la emisión de un volumen de Deuda Pública que sería amortizada por el mismo Estado (el Ministerio de Hacienda no pondría mayores reparos a una operación financiera de la que a medio plazo iban a derivarse mayores ingresos fiscales, gracias a la ordenación tributaria de los nuevos enriquecidos patrimonios municipales, cuya irregularidad impositiva ya se destacó en otro tiempo) (68), y a la que no permanecerían ajenas las corporaciones locales afectadas en la parte que se estimara corresponderles (anticipos del Ban-

(68) José Tudela: «Ordenación tributaria de los bienes rústicos municipales», en *Boletín del Instituto de Reforma Agraria*, marzo y mayo de 1934.

co de Crédito Local; renegociación de los títulos «80 por 100 de Propios» y otros valores mobiliarios) (69).

La dotación presupuestaria correspondiente al Estado se relacionaría, obviamente, con la superficie territorial que previsiblemente iría a engrosar su patrimonio forestal, cuya transferencia vendría a suponer un incremento muy considerable para la masa arbolada de titularidad estatal (actualmente, y prescindiendo de los «vuelos» consorciados, en torno al 4 por 100 de los «montes» de España) (70); una transferencia tal es a todas luces conveniente, pues no se debe olvidar que el aumento y la ordenación de la propiedad pública es el único procedimiento eficaz para solucionar el «problema forestal» —recomendación universal, como fue reconocida en los Estados Unidos de Norteamérica en 1933 (71)—, y, al menos, por lo que aquí respecta, hasta alcanzar la proporción existente en la mayoría de los países de Europa occidental (72). Concluyamos, pues, con los congresistas mundiales, en que «la vida silvestre, las actividades recreativas, las tierras marginales, las cuencas colectoras y los parques nacionales deberán ser considerados como elementos fundamentales en la planificación y ordenación

(69) Inscripciones nominativas de la Deuda Perpetua Interior al 4 por 100, correspondientes a los títulos «Ochenta por Ciento de Propios» (desamortización civil) y referidas al primer semestre de 1983; datos totales: número de títulos = 665; capital nominal = 106.383.000 pesetas (Ministerio de Hacienda, Dirección General del Tesoro, Subdirección General de la Deuda Pública, 1983).

(70) El ICONA, además del dominio pleno sobre una superficie territorial de más de un millón de hectáreas (*vid.* nota 33), ostenta un dominio compartido sobre las masas arboladas acogidas al régimen de consorcio o convenio forestal con dicho organismo. La extensión de los montes afectados por consorcios o convenios forestales durante el período de 1940-1981 es superior a tres millones de hectáreas; algo más de medio millón de dichas hectáreas proceden de predios particulares (ICONA, *Memoria 1981*, págs. 59-60).

(71) «Es conveniente hacer notar que esta solución ha sido propuesta por gobiernos que están muy lejos de un enfoque socialista o de planificación central. Por ejemplo, en el año 1933 el secretario de Agricultura de los Estados Unidos sometió al Presidente un informe exhaustivo de la situación forestal del país. En la carta de acompañamiento el secretario de Agricultura decía: "(...) Las principales recomendaciones, como únicos medios seguros de acercarse a una solución satisfactoria del problema forestal, son: 1) una gran extensión de tierras forestales de propiedad pública, y 2) una ordenación mucho más intensa de todas las tierras de propiedad pública"» (J. Gonzalo Fernández Tomás: «El marco institucional para el desarrollo forestal», en *Agricultura y Sociedad*, núm. 10, pág. 283, enero-marzo de 1979).

(72) Datos comparativos del Inventario Forestal Mundial (1963) (Manuel Aullé: «Vicisitudes históricas de la propiedad forestal», en *Conferencias sobre Derecho y Propiedad Forestal*, pág. 48, Madrid, E. T. S. I. M., 1976).

de las tierras forestales» (73), y en que dichos objetivos sólo pueden ser acometidos desde las instancias del Estado.

Es indudable que la ejecución de esta parte del plan implicaría el encuadramiento de un contingente laboral muy cuantioso a las tareas de repoblación, explotación y guardería forestal. Casi es ocioso decir que el coste de estos empleos debe medirse en términos macroeconómicos, y que en todo caso sería mucho menor a los beneficios inducidos para la economía nacional en su conjunto, tanto directos (autoabastecimiento maderero a largo plazo) como indirectos: minoración de los dañosos incendios (74), control de la erosión y prevención de inundaciones, etc. (75); precisamente el suceso de las recientes y dramáticas inundaciones del SE. y del NE. peninsulares —cuya tragedia en vidas y bienes se repite una y otra vez casi con precisión cronológica— debería servir de revulsivo para que nuestra Administración pública tomara una decidida postura en la línea que defendemos.

Análogamente a la participación estatal, la correspon-

(73) Congreso Forestal Mundial (Buenos Aires, 1972).

(74) La diferencia entre superficie repoblada y superficie quemada ha crecido negativamente en los últimos años; la superficie total afectada por los incendios forestales en 1981 ascendió a la altísima cifra de 300.611 ha. (146.550 ha. arboladas). «El número de incendios en 1981 se ha incrementado en un 55 por 100 respecto del año anterior, la superficie arbolada afectada en un 58 por 100 y la superficie total en un 13 por 100» (ICONA, *Memoria 1981*, págs. 35-36).

(75) «En España, una geografía desforestada, una orografía abrupta y una climatología extremada hacen que los fenómenos de la erosión presenten extrema gravedad, especialmente en la vertiente mediterránea, siendo el país de Europa en que el problema presenta mayor extensión y gravedad. (...) Las superficies afectadas por este proceso no sólo sufren la pérdida física del suelo y de su capacidad productiva, sino que son origen de fenómenos torrenciales causantes de aterramientos e inundaciones que afecten a embalses, vegas, núcleos de población, obras de infraestructura e incluso la pérdida de vidas humanas. (...) Datos relativos a esta problemática son: Pérdidas medias de mil millones de toneladas de tierra anuales en la España peninsular, con valores puntuales que han superado en ocasiones las 500 Tm/ha/aguacero.—Pérdida del 2 por 100 de la capacidad productiva de los suelos agrícolas, particularmente grave cuando el "standard" europeo, 0,6 ha. cultivadas *per capita*, no es alcanzado en nuestro país.—De acuerdo con los estudios realizados, el 25 por 100 de nuestro territorio está afectado por fenómenos de erosión grave, lo que supone unos trece millones de ha.—Entarquinamiento de los embalses, que afecta a más de 700 grandes presas. En muchos de la vertiente mediterránea se han calculado degradaciones específicas superiores a las 4.000 Tm/km²/año.—Destrucción periódica de vegas y obras de infraestructura como consecuencia de las inundaciones, que supuso pérdidas de unos 20.000 millones de pesetas en las de octubre de 1973» (Ministerio de Agricultura: *La erosión en zonas áridas y semiáridas de España*, Madrid, 1980).

bilidad de las corporaciones locales en el citado fondo sería proporcional a la extensión y calidad de las tierras que —ya a petición propia, ya como consecuencia de una racional asignación distributiva— habrían de incorporarse a los respectivos patrimonios municipales, procurando un trato preferente para todos aquellos predios que fuesen susceptibles de formar parte de las aludidas empresas comunitarias. Es evidente que con esta incorporación predial a las entidades municipales —y no a los vecinos— disintimos de quienes han abogado y abogan por la parcelación y distribución de huertos familiares, en tanto que coincidimos con la orientación municipalista que otrora formulaba algún prestigioso técnico reformista republicano (76), y que, desde supuestos distintos, ha sido revalidada posteriormente (77).

Empero, llegado este punto, nuestra reforma podría verse obstaculizada por los anquilosados y rígidos preceptos de la normativa de régimen local, cuyo articulado, además de impedir con su dogmatismo una adecuada explotación de los bienes municipales, viene marginando sistemáticamente de su administración al hábitat rural más ínfimo e indefenso, esto es, las mencionadas entidades vecinales inframunicipales («vecindad aldeana»), entre las que se incluyen innumerables núcleos de población que han perdido una gran

(76) «En resumen: ni desde el punto de vista individual ni del social es necesario, ni conveniente, dar la propiedad a los asentados. (...) Pero conviene tener en cuenta que la administración y aun la propiedad de las tierras debe pasar a los municipios en cuanto la reforma se halle consolidada y exista un régimen sincero de autonomía municipal. En este caso, no habrá que temer abusos por parte de nadie, ya que estarán equilibrados y bien garantizados los intereses de los cultivadores, los de los municipios y los del Estado, apoyados los tres en un régimen democrático que impida todo caciquismo» (Pascual Carrión: *Los latifundios en España*, Madrid, 1932. Nota en págs. 367-368 de la segunda edición, Barcelona, 1975).

(77) «Los municipios que tengan bienes patrimoniales que les den renta deberían conservarlos; los que no los tengan podrían intentar su acumulación, aunque ésta será, en todo caso, obra lenta» (Lucas Beltrán Flores: «La teoría de las Haciendas locales», en *Anales de Economía*, vol. XI, pág. 443, 1951). En el mismo sentido, pero más categóricamente: «Será buena toda medida que conduzca al fortalecimiento del Patrimonio municipal, debiendo reconocerse la mayor capacidad e iniciativa de los municipios para administrar y explotar racional y económicamente toda clase de bienes y para sostener empresas públicas que satisfagan intereses colectivos. Por tanto, deberán ser eliminadas las dificultades que se opongan a esta política patrimonial, con el doble objeto de proporcionar a los municipios rentas o recursos distintos del impuesto y asegurar a la población la prestación de servicios con fines sociales» (Resoluciones del I Congreso Iberoamericano de Municipios. Madrid-Granada-Sevilla, 1955).

parte de su censo demográfico en el último cuarto de siglo (78). De ahí que ambos aspectos de la autonomía local —externo e interno— deban ser corregidos en la previsiblemente próxima Ley Municipal, y ello, necesariamente, desde los supuestos de un nuevo municipio rural verdaderamente democrático; pero el régimen local debe procurar también —y en la dirección apuntada— la implantación del gran municipio rural donde quede subsumida e integrada la multitud de pequeñas entidades locales que salpica toda la geografía española (79), un municipio de ámbito comarcal, polinucleado, de estructura urbano-rústica y amplias competencias (80).

En el nuevo municipio encontrarían acomodo definitivo, además, y con un mínimo de resistencias, todos los patrimonios rústicos (actuales y potenciales) a que se ha hecho referencia anteriormente, es decir: *a)* los patrimonios de las entidades supramunicipales (mancomunidades inter-municipales, valles, hermandades, comunidades de tierra y de villa/ciudad y tierra, parzoneras, aleras forales, etc.); *b)* los patrimonios de las agrupaciones inframunicipales, tanto de las que tienen categoría administrativa (entidades locales menores) como de aquellas otras que no lo han llegado a alcanzar (a las que se aplica la legislación de Montes Vecinales en Mano Común) o bien la han perdido (anejos, agregados), y *c)* otros patrimonios de variada procedencia

(78) Tan sólo durante el período de enero de 1971 a marzo de 1977 se verificaron en el ámbito local español 328 fusiones e incorporaciones municipales (Administración Institucional de Servicios Socio-Profesionales: *Comarcas Españolas*, anexo núm. 2, pág. 449, Madrid, 1977).

(79) El número total de municipios existentes en España es, a todas luces, excesivo, pese a la considerable reducción verificada en el último siglo (entre las fechas de 1877 y de 1977 se ha pasado de contar 9.321 a 8.137 municipios).

(80) Base 10 de la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local, de 19 de noviembre de 1975 («Entidades municipales de ámbito comarcal»): «Uno. Podrán constituirse Entidades municipales de ámbito comarcal... Tres. La Entidad comarcal asumirá en su ámbito competencias y funciones de los municipios integrados, todos los cuales conservarán su organización y la administración de su patrimonio...» Una vía parece abrirse en la redacción del actual Anteproyecto de Ley de Régimen Local: «A las comunidades autónomas, de acuerdo con sus estatutos, se les reconoce la posibilidad de crear en su territorio comarcas u otras entidades que agrupen varios municipios, y, por medio de leyes, fijar el ámbito territorial, composición y funcionamiento de sus órganos de gobierno, así como las competencias y los recursos económicos que, en todo caso, se les asignen» (diario *El País*, 25 de junio de 1983).

(fundamentalmente estatales) que, en virtud del desarrollo programático de nuestro plan, son adjudicados a la titularidad municipal. Tal integración, finalmente, podría aconsejar la aprobación de una Ley de Patrimonios Rústicos Municipales, asunto apenas tratado desde nuestra postguerra civil hasta el mandato constitucional de 1978 (81).

Resumiendo, pues, la entidad municipal se convierte en objeto y sujeto fundamental de nuestro desarrollo rural programado; en las pequeñas agrupaciones locales del nuevo municipio surge un movimiento cooperativo-comunitario que se integra y subordina en el cooperativismo de segundo y ulterior grado radicado en la capital municipal, núcleo tomador de las decisiones mancomunadas y centro prestador de servicios (servicios técnicos y de asesoramiento, propios o no; aval de créditos y crédito mismo).

Pero el tema de la explotación económica de los patrimonios rústicos municipales desemboca en el más amplio del llamado «industrialismo municipal» (82), y a ponderar e insertar éste dentro del aparato productivo general y de la política planificadora del país. Se impone, en consecuencia con lo propuesto, una ampliación de la competencia municipal en la actividad económica que termine con el raquitismo actual, y una nueva concepción de las haciendas locales

(81) «Todavía no acaban aquí las leyes fundamentales que el Instituto de Colonización señaló como etapas y aspectos distintos de la Reforma. Queda la Ley de Reconstitución y Administración de Patrimonios Comunales, en la que forzosamente ha de estudiarse la licitud de los títulos, y en la que, forzosamente también, una subestimación económica ha de ser necesaria por mucho respeto, y es poco todo el que se tenga a la propiedad privada» (Ángel Zorrilla Dorronsoro: *Política de Colonización del Nuevo Estado*, I. N. C., Colección «Estudios», vol. I, núm. 1, págs. 28-29, 1949). «Se considera de suma urgencia el que se promulgue una ley sobre patrimonios comunales que permita recoger, bajo la persona moral de los Municipios, aquellas pérdidas de terreno que originó la acción desamortizadora» (Decimosegunda conclusión de la IV Asamblea Nacional de Hermandades Sindicales). «La ordenación agraria del nuevo régimen requiere imperiosamente el meditado estudio y promulgación de esta Ley de Bienes Comunales, de extensa y variada aplicación» (J. Álvarez Alonso: «Necesidad de una Ley de Bienes Comunales», en *Ager*, núm. 7, pág. 11, julio de 1945). Artículo 132.1 de la Constitución Española de 1978 (vid. nota 20).

(82) Eduardo García de Enterría: «La actividad industrial y mercantil de los municipios», en *Revista de Administración pública*, núm. 17, mayo-agosto de 1955 (reimpr., octubre de 1972). José Luis González Berenguer: *El industrialismo de las corporaciones locales*, Madrid, 1960. Alguna recomendación concreta de interés, en Luis Marqués Carbó: *El Derecho Local Español*, tomo I, pág. 480, Barcelona, 1957.

que, en el caso del municipio rural, actualice algunos asuntos pendientes (valores inmobiliarios, pósitos agrícolas) (83) y confiera un lugar preeminente a los ingresos procedentes de rentas patrimoniales.

V

Cábenos ahora exponer algunas consideraciones y reflexiones finales sobre el plan reformista en su conjunto, y será la primera en advertir sobre la importancia que siempre se ha otorgado a la recta ordenación y explotación de tierras públicas (marginales o no) en los momentos y en los países más diversos, sin olvidar el foro internacional de la FAO (84). Podrían invocarse numerosas experiencias contemporáneas dignas de estudio en sus aciertos y fracasos, aunque quizá baste para nuestros propósitos extraer las oportunas conclusiones de dos ejemplos americanos: Méjico (85) y los Estados Unidos de Norteamérica (86), paradig-

(83) Eduardo Roca y Roca: «Los pósitos municipales y la Ley de Reforma de las Haciendas Locales», en *Revista de Estudios de la Vida Local*, año XXV, septiembre-octubre de 1966.

(84) Sir. G. Clauson: *El régimen comunal agrario*, Roma, F. A. O., 1953; Andrew W. Ashby: *Las tierras de dominio público. Estudio sobre la tenencia de la tierra...*, Roma, F. A. O., 1956.

(85) La historia contemporánea de Méjico es inseparable del problema de la tierra y las luchas campesinas, y, a tal punto, que no cabe disociar revolución nacional y reforma agraria; ésta, articulada sobre la base de la adjudicación de fundos comunales («ejidos») a las colectividades locales —de gran tradición indígena y colonial—, alcanza su momento álgido bajo el mandato presidencial de Lázaro Cárdenas (1934-1940): «Por lo que respecta a la distribución de las tierras, durante el régimen cardenista se formaron 10.651 ejidos mediante la distribución de 20.136.935 ha. a 775.845 campesinos. Junto con la tierra repartida por los gobiernos anteriores, se alcanzó, en 1940, un total de 13.091 ejidos con 31.158.332 ha. repartidas a 1.723.371 campesinos. Las regiones más importantes en las que hubo reparto de tierra bajo el régimen de Cárdenas fueron: la Comarca Lagunera, la zona del Yaqui, Los Mochis, Yucatán, Lombardía y Nueva Italia, El Mante, Mexicali y el Sonocusco. Estas tierras estaban en manos de poderosos propietarios, muchos de ellos extranjeros, y antes de la reforma agraria constituían focos de grave descontento y de opresión, a los que se enfrentaba, por lo general, un movimiento campesino cada vez más fuerte (Gerrit Huizer: «La lucha campesina en México», pág. 73. México, Centro de Investigaciones Agrarias, 1979). Acerca de la problemática posterior que suscita el movimiento ejidatario, *vid.*, entre otros, el estudio de la Universidad Nacional Autónoma de México: *Política ejidal*, México, 1960.

(86) La historia de los Estados Unidos de Norteamérica es también inseparable de la colonización de tierras vírgenes y de una larga tradición planificadora en la administración de los recursos territoriales públicos, muchas de cuyas realizaciones y proyectos más

mas históricos, respectivamente, de sendos estereotipos revolucionario y liberal.

Seguidamente llamamos la atención sobre la efectividad operativa de nuestra reforma, comenzando por afirmar que ella se concibe inserta dentro de la ortodoxia operativa de una moderna Administración pública, que, además de administrar, gestiona y participa activamente en la vida económica y social. Hoy, como ayer, no puede justificarse ningún Estado al margen del compromiso con el progreso; es desde el aparato de poder, precisamente, desde donde deben propiciarse aquellas condiciones —inexistentes en el período republicano— que puedan hacer posible «una revolución social patrocinada por el Estado» (87).

fecundos data de los sucesivos períodos presidenciales de F. D. Roosevelt (1933-1945). Interesa, a nuestros efectos, destacar estos aspectos: 1) Administración de patrimonios públicos: «En el cumplimiento de sus responsabilidades, el Bureau of Land Management (Oficina de Administración de Tierras) ha resultado ser una de las dependencias que produce rentas...» En 1953 unos 4.800 ganaderos cebaron cerca de 1.000.000 de cabezas de ganado mayor en las tierras públicas sólo del Estado de Montana; 2) Adquisición de terrenos marginales: «En 1934 el gobierno federal inició un programa de compra de tierras con objeto de retirar de la agricultura las tierras submarginales y dedicarlas a usos mejor adaptados a su naturaleza. Entre 1934 y 1937 se compraron cerca de nueve millones de acres, que se pusieron en manos de dependencias gubernativas capaces de administrarlas mejor, como el Servicio de Conservación de Suelos, el Servicio Forestal, el Servicio de Animales Silvestres y otros. En 1937, la Ley Bankhead-Jones dispuso la compra de tierras submarginales. Fueron adquiridos siete millones de acres que el Servicio de Conservación de Suelos convirtió en praderas, bosques y lugares recreativos. Además, algunos Estados adquirieron tierras submarginales dedicadas a la agricultura, que adeudaban impuestos, para darlas en arrendamiento. (...) En la década de 1930-1940, la tarea de reacondicionar familias agrícolas procedentes de tierras submarginales formó parte de la Administración de mejoramiento agrícola (Farm Security Administration). En algunas zonas, especialmente en el Sur, las compras de tierras significaron programas para resolver problemas de indigencia rural...» (1 y 2, Alfonso Rochac: *El Desarrollo Agrícola en los Estados Unidos*, páginas 98-99 y 105, respectivamente. San Salvador, 1960; *vid.*, asimismo, Rainer Schickele: *Tratado de política agrícola*, México, 1962); 3) Participación local: «... las comunidades locales constituyen la espina dorsal, en Estados Unidos, del desarrollo de recursos locales... Comisiones y consejos de condado, de ciudad y capital, organizaciones locales de desarrollo de toda clase, así como organismos privados y públicos a escala nacional, dedican una gran cantidad de tiempo y dinero a fomentar el desarrollo de los recursos locales», y 4) cooperativismo agrario: «Aproximadamente (el) 20 por 100 de los productos agrícolas vendidos por los granjeros en Estados Unidos son vendidos por las cooperativas (3 y 4, Milton M. Snodgrass, Luther T. Wallace: *Agricultura, economía y crecimiento*, págs. 220 y 483, respectivamente, México, 1978).

(87) «En dos palabras: las mismas circunstancias que dieron nacimiento a la República, garantizaban que no se volvería voluntariamente, de inmediato, a una revolución social patrocinada por el Estado» (Edward Malefakis: *Reforma agraria y revolución campesina en la España del siglo XX*, pág. 451, Barcelona, 1971).

Pero, dada la estructura cuasi-federal del actual Estado español, es igualmente ineludible la participación de la Administración regional en la labor planificadora, cuyas atribuciones encuentran su plena justificación a la luz del texto constitucional vigente y de los respectivos estatutos de autonomía; más aún, la coordinación entre el Estado y los gobiernos regionales se presenta muy atractiva en nuestra tarea y, evidentemente, tal como acontece en otros países de configuración política descentralizada (v. gr., la República Federal de Alemania), puede suponer una fórmula interesante y operativa para «la mejora de las estructuras agrarias» (88).

Es evidente que el programa general expuesto —la reforma del medio rural— tiene básicamente un contenido agrario, y a este respecto estimamos que dicho programa constituye no sólo una vía para la reforma agraria, sino la única que resulta operativa actualmente en términos de posibilidad metodológica y cronológica; vale decir, la última reforma posible de corte tradicional. Mas esta solución singular, si no se quiere desperdiciar, ha de ser puesta en práctica con la oportunidad que brinda el momento presente; es preciso cerrar el ciclo secular de la propiedad de la tierra con perspectiva de futuro, contando para ello con la lección permanente del pasado y con la experiencia generacional que nos deparan los cincuenta años de nuestro mentado aniversario (1932-1982). Aún más; aquella oportunidad se torna en necesidad y exigencia perentoria cuando se subjetiviza el problema agrario (paro laboral) o se incardina en el contexto de la economía nacional y su dinámica global, y aquí procede afirmar con rotundidad: la posible adhesión de España a las Comunidades Europeas puede suponer un derrumbe estrepitoso del sector agrario si no va precedida de una reestructuración de las explotaciones campesinas, una redistribución de la tierra y una reordenación del espacio rural. Incluso prescindiendo de la eventualidad comunitaria, es irracional de todo punto mantener en el campo unas

(88) «El plan ha de convertirse en el futuro en una técnica capital de coordinación en el Estado de las autonomías» (Santiago Muñoz Machado: «La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Agricultura», en *Agricultura y Sociedad*, núm. 21, pág. 304, octubre-diciembre de 1981).

deficiencias productivas como ya se señalaron, a no ser que se renuncie a la modernidad y se haga expresa dejación del mercado internacional, optando por una tutela contradictoria e inútil.

Mas no todo es agrarismo estricto en nuestro programa, como quedó dicho; el industrialismo rural, el urbanismo (patrimonios municipales del suelo), la ecología, el turismo y otras tantas actividades han de encontrar adecuada respuesta en la programación reformista. Este programa —preciso es decirlo— no supone más que poner en práctica el mandato constitucional referente a la modernización del sector agrario (89), utilizando para ello las posibilidades que ofrece la propia Constitución en punto al reconocimiento de la iniciativa pública en la actividad económica (90) y de la planificación estatal (91).

Ya es de suponer que nuestra proposición de reforma habrá de ser descalificada desde el dogmatismo ingenuo de cierta izquierda (92), así como desde los prejuicios interesados de una gran derecha. Confiamos, empero, en que pueda ser ampliamente asumida por una mayoría de progreso.

(89) «Art. 130. 1: Los poderes públicos atenderán a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos y, en particular, de la agricultura, de la ganadería, de la pesca y de la artesanía, a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles. 2: Con el mismo fin se dispensará un tratamiento especial a las zonas de montaña.»

(90) «Art. 128. 1: Toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general. 2: Se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica...»

(91) «Art. 131. 1: El Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución. 2: El Gobierno elaborará los proyectos de planificación, de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas. A tal fin se constituirá un Consejo, cuya composición y funciones se desarrollarán por ley.»

(92) «En el mejor de los casos, una reforma agraria es antifeudal. Nunca es anticapitalista (...). Una agricultura completamente nacionalizada sería perfectamente compatible con el modo capitalista de producción» (Michel Gutelman: *Estructuras y reformas agrarias*, pág. 168, Barcelona, 1978).

RESUMEN

Hoy, tras cincuenta años de transformación y cambio, el sector agrario todavía presenta en sus estructuras varias manifestaciones patológicas que gravan su desarrollo, y, en plena crisis socio-económica actual, coexiste en su medio la indigencia laboral (paro de asalariados y subempleo de minifundistas) con la inadecuada utilización de una masa importante de tierras (tierras marginales). En conclusión: se verifica un aprovechamiento racional de los recursos agrarios productivos.

Pues bien, dicho problema capital encierra en su enunciado la clave de su propia solución, cuya ejecución puede acometerse mediante un plan de reforma rural como el que aquí se explicita en sus principales líneas maestras, donde las deficiencias concretas se abordan con una perspectiva de conjunto que proporciona ajustes inmediatos de tipo compensatorio, se implica a la Administración Pública en sus ámbitos estatal, regional y local y se incardinan los objetivos finales en la vida general del país.

Un programa de tal naturaleza y significado no sólo es necesario, sino también muy oportuno; más aún, es un imperativo constitucional, cuyo texto legal facilita amplio margen para un satisfactorio resultado.

RÉSUMÉ

Aujourd'hui, après cinquante ans de transformations et de changements, le secteur agricole présente encore dans ses structures plusieurs manifestations pathologiques qui grèvent son développement, et, en pleine crise socio-économique actuelle, l'indigence de travail (chômage des salariés et sous-emploi des cultivateurs de micro-fonds de terre) coexiste avec l'utilisation incorrecte d'une masse importante de terres (terres marginales). En conclusion, on ne profite pas rationnellement des ressources agricoles productives.

Ce problème capital renferme dans son énoncé même la clé de sa solution, dont l'exécution peut être entreprise au moyen d'un plan de réforme rurale comme celui qu'on explicite ici, dans ses lignes principales, où les déficiences concrètes sont abordées avec une perspective d'ensemble qui permet des ajustages immédiats de type compensateur, on implique l'Administration Publique dans ses domaines comme état, comme région et comme localité, et on subordonne les objectifs finals à ceux de la vie générale du pays.

Un programme d'une telle nature et d'une telle signification est non seulement nécessaire, mais aussi très opportun; au surplus, c'est un impératif constitutionnel, dont le texte légal pourvoit une marge très large pour un résultat satisfactoire.

SUMMARY

Today, even after fifty years of transformation and change, the agricultural sector displays many structural problems that impede its development. In the midst of today's socio-economic crisis, agriculture contains first, unemployment

of hired workers, and disguised unemployment of small landlords, and second, the inadequate use of important land areas (marginal lands). In conclusion, agriculture's productive resources are not being allocated properly.

The key to this problem lies in its nature. That is, the solution can be put into practice (realized) through a rural reform plan as is basically described in this research, where each specific deficiency is placed in a wider perspective that provides immediate compensatory adjustments. This plan also involves the authorities at the national, regional and local levels and provides the final goals within the nation's overall objectives.

To propose a program of such significance is not only necessary, but also very timely. In fact, it is a constitutional «must», where the legal text provides ample margin for the program to be satisfactorily implemented.

