

# EL PAPEL DEL ESTADO EN LAS GRANDES OBRAS DE TRANSFORMACION AGRARIA

(Estudio de poco más de medio siglo de legislación en España, Italia y Estados Unidos).

Por

EMILIO GOMEZ AYAU

Ingeniero Agrónomo y Licenciado en Ciencias Económicas.

## SUMARIO

- I) ESPAÑA.—DE UNA POLÍTICA DE OBRAS HIDRÁULICAS, A UNA DE COLONIZACIÓN: 1) Política hidráulica (1870-1911); 2) Política de riegos (1911-1939); 3) Política de colonización.—II) ITALIA.—DE UNA BONÍFICA SANITARIA, AL PLAN DUODECENAL DE DESARROLLO DE LA ECONOMÍA E INCREMENTO DE LA OCUPACIÓN: 1) Bonífica sanitaria (1862-1900); 2) Bonífica hidráulica (1900-1923); 3) Bonífica integral (1924-1950); 4) Reforma fundiaria (1950).—III) ESTADOS UNIDOS.—DE LA COLONIZACIÓN DEL OESTE A LA WATER'S POLICY: 1) De la Reclamation Act. de 1902 a los distritos de riegos; 2) De los distritos de riegos a la política del agua.—CONSIDERACIONES FINALES.

En un trabajo anterior, pretendimos trazar una panorámica que englobara las disposiciones legales relacionadas con la política de reforma y transformación agraria correspondientes a los últimos cincuenta años (1). Se clasificaron en dos grandes grupos: Las dictadas en países con predominio de libertad económica y respeto a la propiedad privada, y las que, por el contrario, lo han sido en países en que predomina una economía centralizada con una socialización más o menos intensa de los medios de producción. Dentro del primero, pudimos observar que las disposiciones más recientes y de más destacada importancia en la política

---

(1) E. GÓMEZ AYAU: "Revolución Verde". REVISTA DE ESTUDIOS AGRO-SOCIALES, núm. 1, correspondiente a octubre-diciembre de 1952.

de esta clase del mundo occidental, se encuentran dentro del subgrupo que se caracteriza por el predominio de los fines económicos.

Hay un aspecto en esta política de grandes planes de mejora y transformación agraria que, para nosotros, españoles, con un problema de agricultura seca reviste especial importancia. Es el que se relaciona con la creación y mejora de los regadíos. Pero este interés particular nuestro se acrece, porque, precisamente, alrededor de esta política concreta ha ido cristalizando, a lo largo del tiempo, en algunos países, toda la transformación agraria, y lo que fué una obra simplemente de carácter hidráulico al principio, ha acabado por convertirse en el eje alrededor del cual gira toda una política social. Por otra parte, lo que empezó siendo una actividad privada, se fué convirtiendo, a lo largo del tiempo, en una actividad protegida por el Estado primero, subvencionada después, para acabar siendo una actividad con fines públicos dominantes, planificada y dirigida por ese gran señor feudal que es el Estado moderno.

Este estudio pretende poner de manifiesto esta evolución en el tiempo, y para ello se han escogido tres países, no al azar, sino, por el contrario, elegidos cuidadosamente. Uno de ellos, el nuestro; los otros dos presentan, por una parte, zonas con características agrícolas similares a algunas españolas, y por otra, estructuras económicas tan diferentes que permiten dar una mayor generalidad a las conclusiones que del estudio se deduzcan. No podrá decirse si la evolución es análoga en los tres casos considerados, que obedece a circunstancias especiales relacionadas con una determinada estructura económica, ya que, por el contrario, los países elegidos presentan estructuras totalmente diferentes. Se han elegido así, Italia, Estados Unidos y España.

Los tres presentan zonas con características similares. El Mediodía de Italia y el Oeste americano tienen similitud con algunas zonas españolas. La estructura económica, en cambio, de los tres países es muy diferente. Estados Unidos responde a una industrialización elevadísima; la renta de su agricultura sólo representa el 7 por 100 de la renta nacional, y la densidad de población es baja en relación con sus posibilidades. Italia, por el contrario, es un país agrícola, con un grado de industrialización elevado. Podríamos decir que está integrado por dos países distintos: el Norte, profundamente industrial; el Mediodía, profundamente agrícola. Densidad de población, muy alta; con un pro-

---

blema de exceso de mano de obra abrumador. España, en cambio, es un país con una economía agrícola predominante, que inicia su industrialización; que todavía no tiene un problema de población que la agobie, como el italiano, pero que no tardará mucho en tenerlo.

En cada uno de ellos vamos a estudiar la evolución de la política de transformación agraria, especialmente, la de creación de nuevos regadíos desde fines del siglo pasado. Este estudio se hace desde un punto de vista fundamentalmente económico y, concretando aún más, casi de política económica; es decir, viendo el juego de los fines perseguidos y de los medios utilizados por el Estado a lo largo de estos años en relación con esta política.

## I. ESPAÑA

### DE UNA POLITICA DE OBRAS HIDRAULICAS A UNA DE COLONIZACION

El período de tiempo que es objeto de estudio comprende desde la Ley de concesión de los canales de riego de 1870 (2) hasta las de 1952 y 1953 sobre planes de colonización, industrialización y electrificación en las provincias de Badajoz y Jaén. Son tres aspectos los que fundamentalmente interesa examinar, y sobre ellos, a modo de ejes de coordenadas, proyectaremos las leyes que en un rápido examen vamos a hacer desfilas ante los ojos del lector. Quién ejecuta las obras, quién las financia y qué finalidad predominante se persigue con su ejecución. La resultante de estas tres directrices nos definirá en cada caso el papel del Estado en la política hidráulica, primero; en la de riegos, después, y en la de colonización, por último. Advertimos que el análisis se hace desde un punto de vista estrictamente económico, y no jurídico.

#### POLÍTICA HIDRÁULICA (1870-1911).

La Ley de febrero de 1870 sobre concesión de los canales de riego es, como su nombre indica, una Ley típica de concesiones. *Predominio del liberalismo económico.*

(2) Ley de 20 de febrero de 1870 sobre concesión de canales de riego y autorización para construirlos (*Gaceta* del 22 de febrero de 1870).

Las obras son ejecutadas íntegramente por la empresa concesionaria, a la que se exige como fianza un depósito del 20 por 100 de su presupuesto y se le fija un plazo de ejecución no superior a nueve años, con un ritmo tal que en los tres primeros años debe llevarse a cabo el 33 por 100 de la obra. Si este plazo no se cumple, se anula la concesión, que lo es a perpetuidad, y se pierde el depósito. El único apoyo económico que el Estado concede a las empresas en esta primera Ley, es el importe del incremento que se obtenga de la contribución como consecuencia del riego, hasta un límite de 150 pesetas por hectárea; bien entendido que esta entrega a la empresa sólo se hace una vez que se haya cobrado este aumento a los propietarios de las tierras nuevamente regadas. Al poco tiempo (3), se prorroga a seis años el plazo en que se ha de invertir el primer tercio del presupuesto de las obras.

No hay duda que el espíritu que aquí guía al legislador es el del más puro liberalismo económico. La empresa privada es considerada como el elemento más adecuado para la transformación, por creer indiscutible la rentabilidad inmediata de los canales de riego. A los trece años empieza a cambiar este criterio. Buena prueba de ello es la Ley de grandes regadíos (4), en que, por primera vez, se aplica este nombre a los de caudal continuo superior a los 200 l/s., y se marca así una separación entre los grandes y los pequeños, que continuará a lo largo de nuestra legislación. Esta Ley traza unas directrices que puede decirse sirven de base a toda la política de esta clase durante casi veinticinco años. Aunque sigue admitiendo el régimen de concesión a empresas, protege ya especialmente a las comunidades de regantes, mediante un trato económico preferente.

*Las primeras subvenciones.*

El Estado se da cuenta de la necesidad de subvencionar las obras hidráulicas; hasta el 30 por 100 del presupuesto cuando las ejecuta la empresa, y hasta el 50 por 100 cuando las llevan a cabo las comunidades de regantes. Además, concede a las empresas un premio de 250 pesetas por l/s. utilizado en el riego. En ambos casos, no subvenciona más que la gran obra hidráulica integrada por el pantano, en su caso, canales y acequias principales.

En cambio, cuando las comunidades de regantes ejecutan la obra, la Ley autoriza que se anticipe, con un 3 por 100 de interés,

(3) Real Decreto de 19 de noviembre de 1872.

(4) Ley de 27 de julio de 1883, *Gaceta* del 31 de julio.

hasta el 50 por 100 del presupuesto de la obra secundaria de transformación, incluyendo la preparación de las tierras. En todos los casos la subvención se paga en forma de obra ejecutada, y el premio a medida que se acredita el empleo del agua en el riego. Esta Ley es casi revolucionaria para su época. La subvención, aunque se limita a la gran obra hidráulica y nunca puede exceder del 40 por 100 del gasto total del establecimiento del riego, supone un paso importantísimo en el reconocimiento de la importancia capital que en un país como el nuestro tiene la transformación en regadío. El anticipo a las comunidades de regantes para la ejecución de las obras secundarias, es también muy significativo.

Cinco años después, en 1888 (5), se autoriza la entrega en metálico a las Comunidades de regantes de la subvención que la Ley del 83 estipulaba que sólo podía concederse en forma de obra ejecutada. Esta preferencia frente a las empresas concesionarias se acentúa aún más en la llamada Ley de pequeños regadíos de 1905 (6), que afecta a los riegos de caudal continuo inferior a 200 l/s., ya que en ella se subvenciona a las empresas con 200 pesetas por litro continuo, segundo y hectárea regada, y, en cambio, a las comunidades de regantes, municipios y sindicatos se les entrega 350 pesetas. El exigir, como lo hace esta Ley, como trámite previo y obligado, el informe del Servicio Agronómico, indica ya una preocupación por el riego, que no se observa en la legislación anterior. Una modificación muy significativa introduce en este campo de los pequeños regadíos la Ley de 1911, a que más adelante nos vamos a referir, al establecer que la prima o auxilio ha de pagarse por hectárea regada, y no por litro segundo, clara prueba de que la tierra no se transforma tan rápidamente como se creía.

*Preferencia a las Comunidades de regantes.*

#### POLÍTICA DE RIEGOS (1911-1939).

La Ley de grandes regadíos de 1911 (7) es fundamental en nuestra legislación de obras hidráulicas porque marca un punto de inflexión entre la política de obras y la política de riegos. Puede decirse que inicia esta última, según se desprende del artícu-

(5) Ley de 26 de julio de 1888.

(6) Ley de 7 de julio de 1905 (B. O. del 8 de agosto de 1905).

(7) Ley de 7 de julio de 1911 para grandes regadíos, modificada por Decreto-Ley de 16 de mayo de 1925 (B. O. de 8 de julio de 1911).

lo 1.º, que dice textualmente: "El Gobierno realizará la redacción de los proyectos de pantanos y canales de riego por el orden de la mayor utilidad al fomento de la riqueza nacional, teniendo en cuenta, desde el punto de vista agronómico, las condiciones de la zona regable en relación con el establecimiento del riego, si éste no existiera, o las ventajas de mejorarlo o ampliarlo, si se tratara de regadíos ya establecidos."

Hace obligatorios los estudios de repoblación forestal de las cuencas y la determinación de las clases de cultivo y prácticas agrícolas más recomendables para la zona de regadío, e incluso habla del establecimiento de Centros de crédito, de enseñanza y experimentación agrícola que puedan ser utilizados en los nuevos regadíos.

*El eclipse de las empresas y la aparición del Estado como empresa.*

La ejecución de las obras, que ha de ser acordada en Consejo de Ministros, puede realizarse por el Estado con el auxilio de las localidades interesadas, por asociaciones o empresas con auxilio del Estado y por cuenta exclusivamente de éste. Es la primera vez que se admite esta última modalidad de ejecución. Apenas se ocupa de las empresas, cuyo eclipse en la legislación se va convirtiendo en ocaso. Hay otra novedad interesante, y es la de que admite el derecho de expropiación, por su valor en secano, a favor del Estado y de las Comunidades de regantes sobre las tierras que no hayan sido transformadas en regadío en un plazo de dos años. Se confirma la tendencia ya iniciada de incrementar la protección económica, que tiene las siguientes modalidades:

*A las empresas de riego:*

Subvención hasta el 30 por 100 de la gran obra hidráulica, más un premio de 250 pesetas por el l./s. utilizado en el riego.

*A las Comunidades de regantes:*

Subvención hasta el 50 por 100 del presupuesto, y anticipo hasta el 25 por 100 sin exceder la suma de subvención y anticipo de 275 pesetas hectárea para riegos estacionales y 400 pesetas en los permanentes.

*Obras ejecutadas por el Estado con auxilio de regantes:*

Subvención hasta el 50 por 100 para nuevos regadíos y hasta el 40 por 100 para la ampliación de regadíos existentes.

Anticipo del 40 por 100 en los dos casos al 1,5 por 100 de interés en veinticinco años para los regadíos nuevos, y al 2 por 100 y veinte años en los mejorados.

Los particulares deberán aportar el 10 por 100 en el primer caso y el 20 por 100 en el segundo. El 10 por 100 en metálico podrá sustituirse por la aportación de terrenos o por la ejecución de obras.

En el año 1925 (8) se dictó un Decreto por el cual se modificaron algunos aspectos de esta Ley, sobre todo en cuanto se relaciona con los aprovechamientos industriales.

En 1926 se dicta otra disposición (9) que insiste sobre la obligatoriedad de transformar en regadío, bajo pena de expropiación, y fija en veinte años el plazo en que ha de llevarse a cabo, de tal manera que cada cinco años se ejecute el 25 por 100. En las obras ejecutadas por el Estado con el auxilio de los regantes conserva la subvención del 40 por 100, pero permite se anticipe hasta el 60 por 100 (en vez del 50 por 100, como la Ley anterior) al 1,5 por 100 de interés y reintegro en veinticinco años.

*La transformación en regadío se hace obligatoria.*

Quedan así diseñadas las directrices fundamentales de la política de riegos en cuanto a régimen económico de la gran obra hidráulica. Esta situación, prácticamente, no se altera, y es la vigente en la actualidad.

En esta misma época, se dicta una disposición importante (10), la de creación de las Confederaciones Hidrográficas. Hasta este momento ha predominado la obra como eje fundamental de actuación; es decir, se proyecta una presa y un canal y se piensa únicamente en el desarrollo de los regadíos que de ella dependen, con absoluta independencia del resto de los posibles aprovechamientos a que pudiera dar lugar en la cuenta hidráulica a que afecta.

*Nacen las Confederaciones Hidrográficas*

La Ley de Confederaciones elige ya como unidad de estudio la cuenca hidráulica. No cabe el análisis separado de los problemas, y hace participar a los propios interesados en el desarrollo de su riqueza agrícola e industrial. Parte del principio de sindicación obligatoria, y establece que la Confederación puede crearse por

---

(8) Real Decreto de 16 de mayo de 1925, que modifica los artículos 1.º, 5.º, 6.º, 7.º y 14 de la Ley de 7 de julio de 1911.

(9) Real Decreto-Ley de 7 de octubre de 1926.

(10) Decreto-Ley de 28 de mayo de 1926.

solicitud del 10 por 100 del conjunto de la riqueza de la cuenca o por simple acuerdo de la Administración. Se confiere a las Confederaciones facultades delegadas de la Administración para expropiar, y se admite, por primera vez en nuestra legislación, la posibilidad de que estas expropiaciones se hagan extensivas a derechos no territoriales. Cada una de las Confederaciones sigue, a partir de esta fecha, su propio camino, unas con más actividad y otras con menos, pero, con este tejer y destejer que caracteriza a la época, se las suprime, se las cambia de nombre, se las vuelve a crear y se acaba por conseguir que estas entidades, que se crearon para que tuvieran una gran fuerza regional, hayan acabado convirtiéndose en organismos administrativos.

De todas maneras, desempeñaron y desempeñan un gran papel: lanzaron a los cuatro vientos la política hidráulica, convertida en política de riegos, creando así el clima indispensable para la fase siguiente, la de colonización de las grandes zonas regables. La introducción de técnicas diferentes, la agraria y la forestal, no hay duda que amplió los puntos de vista y facilitó mucho la evolución posterior, que se iba marcando en los Congresos de riegos.

*O. P. E. R.  
Las obras  
hidráulicas  
no son sufi-  
cientes para  
que nazca  
el regadío.*

Llegamos así a 1932, en que se publica (11) la Ley de obras de puesta en riego, que, aunque es parcial en su aplicación —pues sólo afecta a las zonas regables del Valle inferior del Guadalquivir, Guadalmeñato, Guadalcaçín, Chorro y Genil—, representa la culminación de la política de riegos, y puede decirse que inicia, o por lo menos marca, un camino claro hacia una política de colonización. La primera, la de riegos, tiene una finalidad exclusivamente económica: producir en regadío del modo más perfecto posible. La segunda, tiene además una finalidad social: instalar familias en las zonas transformadas a las que prepara, forma y protege económicamente, hasta lograr que alcancen un decoroso nivel de vida.

O. P. E. R. ve por primera vez que no basta con las obras exclusivamente hidráulicas para que la transformación se realice; que es necesario disponer de caminos, de viviendas, y que el Estado no puede dejar la obra secundaria de transformación (redes de riego y de desagüe de último orden) a la simple iniciativa individual de los particulares; que toda la zona regable constituye

(11) Ley de obras de puesta en riego de 13 de abril de 1932 (O. P. E. R.).

un conjunto orgánico en la cual la red de riegos, como la circulación de la sangre, ha de obedecer a un único criterio en su establecimiento, el que permita la mejor utilización del agua con el mínimo coste de transformación. Por eso, "el Estado acomete la realización de los trabajos necesarios para la puesta en riego" mediante cuantas obras sean necesarias para la explotación del regadío en condiciones de racional aprovechamiento. Exige un plan detallado de puesta en riego, que se aprueba por el Ministro de Obras Públicas después de oír a los Sindicatos de riego y a los propietarios que lo soliciten. Las obras pueden ser ejecutadas por el propio Ministerio de Obras Públicas o por los propietarios y Sindicatos, si así lo piden, una vez aprobado el Plan, que ha de ejecutarse en tres años.

*El Estado acomete la realización de la puesta en riego.*

Ejecutadas las obras, se permite al propietario que continúe con el dominio antiguo de las tierras transformadas, siempre que pague al Estado las obras y la plusvalía correspondiente a la transformación. Si no las adquiere, el Estado se hace cargo de las tierras, pagando al propietario únicamente el valor de la tierra en seco y el coste de transformación en regadío. Se exige también, por primera vez en la legislación española, que las fincas que continúen en poder de los propietarios sean explotadas con arreglo a un plan racional de economía agraria en regadío. Sigue en pie el apoyo económico que establece con carácter general la legislación de obras públicas para la gran obra hidráulica. Las obras secundarias no tienen subvención de ninguna clase, y lo mismo puede decirse de las viviendas que, por primera vez también en España, se estudian en relación con la población que ha de vivir en la zona regable. Con motivo de esta Ley, se prevé, también por primera vez, la necesidad de construir nuevos poblados, y en el año 1935 se celebra en Madrid un concurso entre Arquitectos e Ingenieros con esta finalidad. Muy poco duró el Servicio de Puesta en Riego encargado de la aplicación de esta Ley, pero su actuación ha servido de base, en gran parte, a la política seguida después de nuestro Movimiento.

*Se exige que las tierras se exploten según un plan racional de economía agraria en regadío y se proyectan nuevos poblados.*

En 1933 se dicta una Ley (12) con una orientación en que se percibe claramente la influencia del criterio que sentó la de obras de puesta en riego. Modifica el artículo 12 de la Ley de 7 de julio de 1911 ampliando las obras que puedan ser ejecutadas por el

*La influencia de O. P. E. R. en la legislación de Obras Hidráulicas.*

(12) Ley de 24 de agosto de 1933.

Estado sin el auxilio de los propietarios, Asociaciones o Empresas, y fija en dos años el plazo en que los Sindicatos, Comunidades o particulares han de ejecutar las obras de puesta en riego; lo cumplan o no, a partir de la expiración de este plazo, las tierras afectadas por la gran obra deberán pagar las cuotas o tarifas que la Administración establezca.

En 1939, otra disposición (13) va un un poco más allá: permite que el Estado realice la totalidad de las obras de puesta en riego iniciadas por regantes, Sindicatos o Comunidades que no las hayan terminado por falta de recursos económicos, siempre que se haya invertido ya o se comprometan a invertir el 20 por 100 del total importe de las obras necesarias para el establecimiento de los regadíos. La Ley de O. P. E. R. marcó la iniciación de una política de colonización, a la que dará pleno desarrollo el Movimiento Nacional.

#### POLÍTICA DE COLONIZACIÓN.

Ya durante nuestra guerra, el Gobierno de Burgos cambió totalmente el signo de la reforma agraria convirtiéndola en reforma económica y social de la tierra, dándole un sentido económico de que antes carecía. Al mismo tiempo, a la política de riegos se le empieza a dar un mayor alcance social, y de esta forma se llegó a una conclusión lógica, a la reunión de ambas políticas en una sola, la política de colonización. Directamente relacionadas con las grandes obras de transformación de secano en regadío, en 1939 se dictan dos disposiciones fundamentales: la que crea el Instituto de Colonización (14), dándole autonomía económica y personalidad jurídica para afrontar el gran problema que supone la colonización de las tierras de España, y la Ley de colonización de grandes zonas (15), que marca y define la nueva política.

Conviene resaltar que el nuevo concepto de zona, cuya colonización se declara de alto interés nacional, afecta no sólo a las de posible transformación en regadío, sino a cualquier porción del territorio nacional cuya transformación exija obras que escapen a las posibilidades de la iniciativa privada y requieran la ayuda

---

(13) Ley de grandes regadíos de 30 de junio de 1939.  
(14) Decreto de 26 de noviembre.  
(15) Ley de 26 de diciembre de 1939.

técnica o económica del Estado. Se afirma la unidad de plan para el conjunto de obras que exige la colonización, y por primera vez el Estado subvenciona las obras de interés privado, tales como viviendas, plantaciones, etc., y se prevén en el Proyecto General el número de familias que se han de instalar, la ordenación más conveniente de cultivos y las condiciones de instalación de los colonos. La ejecución de las obras ha de llevarse a cabo por Sociedades de Colonización, integradas por los propietarios o por Asociaciones de sustitución, en defecto de aquéllas. A estas últimas se les concede facultad expropiatoria.

*Por primera vez se subvencionan las obras de interés privado.*

El Estado puede adquirir fincas en la zona, y ejecutar, como un propietario más, las obras que requiera la instalación de colonos en núcleos, que sirvan de ejemplo y estímulo al resto de la zona, en virtud de las facultades que le confieren disposiciones complementarias (16). En cuanto al régimen económico, distingue tres clases de obras en relación con la colonización: Obras con fines públicos, tales como defensa antipalúdica, grandes vías de comunicación y otras equivalentes que puedan ser ejecutadas totalmente a cargo del Estado. Obras de interés común: redes de acequias secundarias, de desagüe, caminos, etc., en que la subvención del Estado puede alcanzar al 40 por 100 de su presupuesto; y, por último, las de interés privado: viviendas, plantaciones, etc., en que la subvención puede alcanzar hasta el 30 por 100, salvo para las construcciones, que gozarán de los beneficios del Instituto Nacional de la Vivienda.

Poco tiempo después, se dicta una Ley, la de colonizaciones de interés local (17), que, aunque no se entronca directamente con las anteriores, ha tenido y tiene una gran importancia económica y doctrinal. En ella se afirma claramente el criterio del Estado de prestar su ayuda económica a toda obra de mejora en el ámbito rural. Entre ellas, descuella la transformación en regadío. Sólo pone como condición que las mejoras persigan una utilidad de tipo privado que suponga al mismo tiempo un beneficio para la comarca o localidad. Más adelante, en 1946 (18), se reducen aún más estas limitaciones, y no se pone más condición que la de que la obra o mejora coadyuve a la elevación del nivel de vida

*El Estado apoya económicamente toda mejora en el ámbito local.*

(16) Decreto de 23 de junio de 1942 y Orden Ministerial de 30 de mayo de 1945.

(17) Ley de 25 de noviembre de 1940.

(18) Nueva Ley de Colonizaciones de interés local de 27 de abril de 1946 (B. O. de 28 de abril de 1946).

del campo, cree riqueza o contribuya a la mejora espiritual o moral de los campesinos. Numerosas disposiciones posteriores (19) han ido ampliando el ámbito de la Ley, tanto por la clase de mejoras protegidas como por el incremento en los límites de presupuesto susceptibles de auxilio económico.

En la primera de estas leyes, este auxilio se reducía a un anticipo del 40 por 100, cuyo reintegro, sin interés, en ningún caso se inicia antes de los cinco años siguientes a la concesión. En las posteriores se admite, para determinados casos, subvenciones hasta del 30 por 100; se anticipa a los Ayuntamientos hasta el 75 por 100 del presupuesto; se llega a admitir, primero, excepcionalmente, que el anticipo se eleve al 60 por 100, y se establece como norma corriente la subvención para determinadas mejoras: estercoleros, secaderos de tabaco, etc. En las últimas disposiciones, el anticipo se eleva al 60 por 100, casi con carácter de generalidad.

*El Estado proyecta, ejecuta y subvenciona todas las obras de transformación.*

La Ley que marca un paso decisivo en esta política es la de colonización y distribución de la propiedad en las zonas regables (20). Según ella, el Estado interviene directamente en la colonización total de las nuevas zonas regables con un criterio cuyos rasgos más característicos son: a) Que obedece a un Plan único, llamado Plan General, que formula el I. N. C., y que comprende las obras de todas clases, los nuevos pueblos, los tipos de unidades de explotación y los precios máximos y mínimos de expropiación de la tierra a particulares. b) Que fija límites al tamaño de las unidades de explotación que pueden establecerse en las tierras en exceso, que sólo podrán ser de tres clases: huertos familiares, unidades medias de 18 hectáreas, como máximo, y superiores hasta 125 hectáreas. c) Las tierras expropiables, es decir, las que excedan de los límites que se fijan a la reserva, se pagarán dentro de los límites de precios señalados en el Plan, determinados para cada clase de tierra por su valor en secano, al contado y en moneda de curso legal. d) Que determina la intensidad de explotación que se ha de lograr en las tierras transformadas por el I. N. C. y por los particulares. e) Que el Estado acomete directamente, a través del I. N. C., la colonización de las tierras en exceso expropiadas. f) Que el Estado ejecuta las obras

(19) Decreto de 10 de enero de 1947 reglamentando la Ley. Orden Ministerial de 5 de septiembre de 1947. Orden Ministerial de 9 de noviembre de 1948. Decreto de 28 de noviembre de 1951. Decreto de 19 de octubre de 1951. Decreto de 27 de junio de 1952.

(20) Ley de 21 de abril de 1949 (B. O. de 22 de abril de 1949).

de interés general y de interés común para toda la zona, y en las tierras en exceso colonizadas por él, también las de interés privado. g) Que las tierras colonizadas por los particulares no pueden transmitirse en unidades inferiores a la de tamaño medio, bajo pena de expropiación. h) Que las fincas quedan afectadas por una carga real inscribible en el Registro de la Propiedad para garantizar el pago de las cantidades invertidas en las obras.

Vemos, pues, que el Estado, que empezó autorizando simplemente las concesiones de grandes obras hidráulicas, ha llegado hasta el extremo de proyectar la colonización con un detalle que incluye la transformación agraria de último orden. Veamos el apoyo económico que presta a estas obras, a las que proporciona la ayuda técnica que acabamos de indicar.

Las obras de interés general para la zona son ejecutadas totalmente con cargo a sus presupuestos. Las obras de interés común para los sectores hidráulicos se subvencionan con el 40 por 100, por compensación, al reintegrar los particulares las obras a su cargo de las realizadas por el Instituto. Las obras de interés agrícola privado se subvencionan con el 30 por 100 de su importe, una vez terminadas. Estas últimas han de ser ejecutadas por los particulares. Se admite la posible subvención de un 20 por 100 para las obras e instalaciones complementarias que, con fines variados de industrialización de productos, etc., puedan establecerse en las zonas objeto de colonización.

Es decir, el Estado proyecta y el Estado ejecuta la totalidad de las obras de interés general y de interés común, y concede a los propietarios un plazo de cinco años, a partir de la fecha de declaración de puesta en riego, para el reintegro del 60 por 100 a su cargo, sin interés. No conviene olvidar la importancia que tiene la subvención que, en forma de interés, se concede a todas estas obras.

Hemos pasado, en el campo de la ejecución, de la simple empresa privada, sin intervención ninguna del Estado, según la Ley de 1870, a la ejecución total por el Estado, según esta Ley de 1949, y aquellas subvenciones que la Ley de colonización de grandes zonas decía que podían llegar al 30 o al 40 por 100, aquí, desde luego, se fijan en estos topos máximos del 30 y del 40 por 100, según se trate de obras de interés privado o de interés común.

*El Estado aborda la redención de zonas de economía desequilibrada.*

En 1952 y en 1953 se dictan dos Leyes (21) muy significativas, ya que en ellas se da intervención al Ministerio de Industria para que, en unión de los de Agricultura y Obras Públicas, estudie, con un criterio de unidad, la solución de los problemas sociales de estas dos provincias, la de Badajoz y la de Jaén, mediante la redención de zonas donde exista un notorio desequilibrio entre sus riquezas naturales y el aprovechamiento actual de las mismas, lo que es causa de paro agrícola y bajo nivel de vida. Hasta ahora, la unidad de actuación era una zona regable u otra zona de delimitación natural. Estas dos Leyes se apoyan en una unidad administrativa: la provincia. Criterio que si es defendible, por razones de este tipo, no lo es desde ningún otro punto de vista. Ambas son fundamentalmente leyes económicas en las que el Estado compromete determinadas cantidades: 5.375 millones, en números redondos, en el Plan de Badajoz, y 4.000 millones en el de Jaén, para la ejecución de un conjunto de obras y trabajos, que cita durante un plazo de quince años como máximo. La ayuda económica no se modifica; se conserva en cada caso la correspondiente a las Leyes que regulan la actuación de los tres Ministerios: Obras Públicas, Agricultura e Industria.

## II. ITALIA

### DE UNA FONIFICA SANITARIA AL PLAN DUODECENAL DE DESARROLLO DE LA ECONOMIA E INCREMENTO DE LA OCUPACION

*Bonifica, palabra universal de cuatro dimensiones.*

La palabra "bonifica" tiene ya un significado universal. Literalmente significa mejorar, pero en Italia se le dió al principio un sentido más restringido, el de mejora sanitaria, cuando con ella se designaban todos aquellos trabajos que permitían hacer habitable la zona pantanosa invadida por el paludismo. Más adelante, esta bonifica se convirtió en bonifica hidráulica, por dar tanta importancia o más que al aspecto sanitario al de regulación, de las aguas naturales. Por último, se amplió este concepto con el de la bonífica integral, que incluye ya la transformación agraria,

(21) Ley de 7 de abril de 1952 sobre colonización, industrialización y electrificación de Badajoz. Ley de 17 de junio de 1953 sobre planes de colonización, industrialización y electrificación de Jaén.

para llevar a su último extremo la mejora del medio rural. Últimamente, esta bonífica integral ha sufrido el impacto de la preocupación social y se ha convertido en la reforma fundiaria. Puede decirse, por tanto, que la bonífica es una palabra con cuatro dimensiones, pues a lo largo del tiempo ha tenido significados distintos.

De cómo se desenvuelve este proceso nos vamos a ocupar, proyectándolo sobre los tres ejes que estamos estudiando: Intervención del Estado en la planificación, en la ejecución de las obras y en la ayuda económica que proporciona para su desarrollo.

#### BONÍFICA SANITARIA (1862-1900).

Los proyectos de Ley de POPPOLI (1862), MANNA (1863), BROGLIO (1868) y DE VINCENCI (1873), se inspiran en un liberalismo económico que les impide admitir ningún tipo de intervención del Estado. Por otra parte, en esta época, se creía en la fácil rentabilidad inmediata de los terrenos pantanosos transformados y, por consiguiente, en que esta rentabilidad constituía un estímulo suficiente para la actividad económica privada. En 1865 se dicta la Ley de obras públicas, que sigue este criterio, ya que no incluye entre esta clase de obras las de bonífica.

Poco tiempo después, en 1878, surge una disposición interesantísima en relación con la bonífica hidráulica del Agro romano. Interesantísima porque fija criterios que sólo mucho más adelante se han de generalizar. Claro es que afecta a una zona de alto interés político que se encuentra a las puertas de Roma. Precisamente en los 10 kilómetros que la rodean. Por primera vez, se afirma la obligatoriedad de los trabajos de bonífica, incluso en el aspecto agrícola propiamente dicho. Cuatro años después (22), la Ley Baccarini confiere al Estado la ejecución de los trabajos de bonífica de primera categoría, incluyendo en este nombre los que revisten un elevado interés sanitario, o un gran interés agrícola unido al sanitario, ya que es este último el único que se considera suficiente para justificar la intervención del Estado. En las bonificas de segunda categoría, en cambio, se deja en manos de los propietarios, aisladamente o en consorcio, la ejecución de

*Para el Agro romano fué ya obligatoria la bonífica en 1878.*

*El Estado ejecuta las obras.*

(22) Ley Baccarini (22 de junio, núm. 369).

las obras, y sólo en casos de interés público destacado puede el Estado o la entidad local aportar el 30 por 100 del presupuesto de ejecución.

*Resurge la empresa.*

En las bonificas de primera categoría, los propietarios aportan el 25 por 100; el Estado contribuye con el 50, y la provincia y el municipio con el 25 por 100 restante, pero se establece la obligación de reembolsar al Estado la "plus valía" que se obtenga como consecuencia de las obras de bonífica. Esta Ley se desarrolla en una época de intensa preocupación por estos problemas, de que es buena prueba la famosa "Inchiesta Jacini", que en 1885 propone se aumente la superficie productiva del suelo italiano mediante una política clara de repoblación forestal y de bonífica en los terrenos pantanosos. Estos últimos, expropiados por el Estado, deberán entregarse a empresas, para su desecación, admitiendo que, una vez que esta obra se realice, puede pasar a ser propiedad de las empresas, incluso con una prima en metálico. Casi inmediatamente dos Leyes, la de 1886 y la de 1893, ponen su fe en el consorcio de propietarios, al que se dan facultades para ejecutar las obras de bonífica de primera categoría. El Estado aporta ayuda económica en forma de anualidades y extiende también esta posible modalidad a las sociedades y empresas privadas. Se suprime la obligación de reembolsar al Estado el importe de la "plus valía" que estipulaba la Ley Baccarini.

En el último año del siglo XIX se dicta una Ley que rectifica nuevamente y sostiene un criterio eléctrico entre la acción directa del Estado y la concesión a empresas.

A primeros del siglo, los trabajos de bonífica hidráulicos terminados o iniciados afectaban a 642.000 hectáreas, de las cuales correspondían al régimen de consorcios 200.000, y a cargo del Estado 442.000.

#### BONÍFICA HIDRÁULICA (1900-1923).

*Todavía se desentiende el Estado de la utilización de las tierras.*

Empieza el siglo con una Ley fundamental (23) que recopila todo lo legislado en materia de bonífica hidráulica; amplía este concepto que ya no consiste sólo en el saneamiento y desecación, sino que comprende también la ejecución de caminos, de obras

(23) Texto único de bonífica hidráulica de 22 de marzo de 1900.

hidráulicas, de repoblación forestal y la consolidación de terrenos. No hace alusión a la transformación agrícola. El Estado se desentiende de la utilización que se da a las tierras de bonifica. Sigue limitando a las bonificas de primera categoría la posible intervención económica del Estado y de la provincia, aunque modifica los porcentajes anteriormente establecidos. El Estado puede aportar el 70 por 100, en vez del 50 que le correspondía antes. La provincia contribuye con el 10 por 100 y los propietarios con el 20, que han de reintegrar, sin interés, durante un plazo comprendido entre cinco y treinta años.

*Y sólo subvenciona las bonificas de 1.ª categoría.*

En 1910 se celebra el Congreso de Ferrara y se constituye la Federación Nacional de Bonifica. Casi inmediatamente se hacen sentir sus efectos en la legislación (24), que amplía el concepto de bonifica incluyendo la transformación en regadío y el abastecimiento de agua potable. Se indica que los propietarios vienen obligados a la bonifica agraria de sus tierras una vez ultimada la bonifica hidráulica. Se da preferencia al régimen de consorcios, que se considera el más adecuado y de mayores garantías. A pesar de todo, en el fondo sigue predominando la finalidad sanitaria e hidráulica, ya que incluso a la transformación agraria a que se alude se le asigna una finalidad principal de lucha contra el paludismo. Se mejora el régimen de ayuda económica al permitir que las aportaciones del Estado puedan entregarse sin esperar a la terminación de las obras.

En 1919 se crea la "Opera nazionale per i combattenti" (25) y se autoriza la concesión de las obras de bonifica (26) a entidades privadas, a favor de las cuales se puede incluso expropiar los terrenos objeto de bonifica. En 1921 (27) se dicta una disposición muy interesante por la que se crean en Italia central, meridional e insular, Entes autónomos especiales con representación del Estado, provincia, municipio y propietarios interesados a los cuales se encarga la ejecución de los trabajos de bonifica. El Estado da un paso más en su ayuda económica, aumenta su aportación al 75 por 100 en las bonificas de primera categoría del Lacio, Italia meridional e insular, zonas de agricultura extensiva y de problemas sociales, que empiezan así a adquirir una personalidad

*Se aumentan las subvenciones.*

(24) Disposiciones de 13 de julio de 1911, 4 de abril de 1912 y 20 de junio de 1912.  
 (25) Decreto de 16 de enero de 1919.  
 (26) Decreto-Ley de 28 de diciembre de 1919.  
 (27) Ley núm. 1.177 de 20 de agosto de 1921.

destacada como zonas más protegidas que el resto del país. Pero en 1923 ya resuenan por las calles de Roma las recias pisadas de los camisas negras. Termina con ellos una época de postguerra, de profunda inquietud social en la agricultura, de reforma agraria que se inicia y que no llega a cuajar en una Ley dictada, pero no cumplida (28). En este año se suprimen los Entes autónomos que se habían creado en 1921 (29).

Por entonces se publica el texto único de la Ley sobre bonificas hidráulicas (30) que al tratar de las de primera categoría las define como "aquellas que presentan ventajas higiénicas y económicas de predominante interés social", y considera de segunda todas las demás. Se introduce así la consideración económica que prevé no sólo la utilización agrícola de los terrenos, sino incluso la industrial, por medio de la pesca, el aprovechamiento de las salinas, etc. Reconoce la necesidad de ampliar el concepto de bonífica a cuanto se relaciona con la recuperación hidráulica de las tierras, tanto para la defensa como para la mejor utilización del agua, sistematización de canales, repoblación forestal y transformación en regadío.

Régimen de  
concesión y  
bonífica obligatoria.

En cuanto a la forma de ejecución de las obras, apoya decididamente la política de concesión de la obra pública a los propietarios. Desaparece casi por completo la posibilidad de ejecución directa por el Estado, pero en cambio se le faculta para extender a otras zonas el carácter obligatorio de bonífica que la Ley del 78 estableció para el Agro romano, y se le permite también constituir el consorcio de propietarios en forma coactiva si ellos voluntariamente no lo constituyen.

#### BONÍFICA INTEGRAL (1924-1950).

Desaparece el  
sentido meramente  
hidráulico de  
la bonífica.

El Real Decreto sobre transformación agraria de interés público de mayo de 1924 (31) rompe decisivamente, por primera vez, según frase del Profesor SERPIERI, el concepto meramente hidráulico al afirmar que "cuando la transformación fundiaria *presente a los fines del aumento de la producción un interés público destacado*, se encarga al Gobierno que proceda a la ejecución:

(28) Ley de 10 de agosto de 1922 sobre latifundios.

(29) Ley de 20 de agosto de 1923.

(30) Real Decreto de 20 de diciembre de 1923.

(31) Real Decreto de 18 de mayo de 1924, núm. 753.

- 1.º De las obras hidráulicas de cualquier naturaleza necesarias para la transformación fundiaria.
- 2.º De las obras de bonífica agraria y de colonización de interés común para el empresario.
- 3.º De que las mejoras fundiarias de interés privado en cada finca sean obligatorias para los respectivos propietarios.

Por primera vez el Estado aborda la ejecución de las obras de interés común a un grupo de propietarios. Surge así, al lado del comprensorio de bonífica hidráulica, el de transformación fundiaria y, por consiguiente, un nuevo grupo de obras: el de los nuevos pueblos y de las viviendas. Todos estos son pasos que prevén la publicación de la Ley de bonífica integral (32) que tuvo lugar a fines de 1928. En ella el Estado se compromete económicamente a desarrollar esta política de bonífica no de una manera esporádica, sino en forma sistemática, con aportaciones fijas, y garantiza, a su vez, las Obligaciones emitidas por los Consorcios de propietarios durante un período de catorce años. Es, fundamentalmente, una Ley económica de financiación de las nuevas obras que, consecuencia del nuevo concepto, ha de desarrollar el Estado: caminos, pueblos, edificaciones de todas clases y abastecimiento de agua. Este último tipo de obra hace resaltar aún más el nuevo camino, ya que la traída de agua potable a los pueblos se declara obligatoria y subvencionable por el Estado en una cuantía no inferior al 75 por 100 para las de cierta importancia, y al 40 por 100 para las pequeñas obras de abastecimiento. Se aumenta del 10 al 25 por 100, y en algunos casos al 30 por 100, la subvención del Estado para la construcción de pueblos rurales y edificios inherentes a los fines de bonífica y se fija en un 40 por 100 la subvención para los caminos rurales.

*El Estado aborda la ejecución de las obras de interés común.*

*Aumentan las subvenciones.*

Esta legislación no podía llevarse a la práctica si al mismo tiempo no se vencían viejas dificultades surgidas por la falta de coordinación entre los distintos organismos que habían de ejecutar las obras. Por ello, en 1929 (33) se crea la Subsecretaría de Bonífica en el Ministerio de Agricultura. Aquella bonífica, que al principio ni siquiera se consideró obra pública, por creerla directamente ligada al interés privado, pasó a ser obra pública primero, la fundamental obra pública del Estado después, y por

(32) Ley de 24 de diciembre de 1928, núm. 3.134.  
 (33) Real Decreto de 12 de noviembre de 1929, núm. 1.661.

último desborda ampliamente el concepto de obra y se convierte en un medio para la transformación agraria. De ser un simple conjunto de obras, pasa a constituir un plan coordinado de obras y actividades para la mejora y valorización de zonas, cuyas condiciones económicas, agrarias y sociales, se encuentran en un estado primitivo y atrasado.

*La bonifica  
deja de ser  
un fin y se  
convierte en  
un medio.*

Esta fronda de Leyes y Decretos estaba pidiendo a voces su unificación, que no tuvo lugar hasta 1933 (34), en que se publica el texto único de la Ley de bonifica integral, conocida por el nombre de Ley Serpieri. En ella se engloban, con un criterio uniforme de protección económica por parte del Estado, las mejoras de tipo particular que los propietarios lleven a cabo en sus fincas por su propia iniciativa, que se denominan "mejoras fundiarias", y se distingue de las propias de bonifica que necesariamente han de estar incluidas en un plan general. Da la máxima generalidad al concepto de bonifica, que puede extenderse incluso a tierras de secano explotadas extensivamente que puedan ser objeto de una radical transformación en una ordenación productiva. Distingue dos clases de bonifica: las de 1.<sup>a</sup> categoría, que se definen por Ley, y las de 2.<sup>a</sup>, que se definen por Decreto. Las primeras son las que revisten una excepcional importancia a los fines de su colonización y exigen el empleo de medios que superan la capacidad económica de los propietarios individuales. El Estado define como obras de competencia estatal las de repoblación forestal, corrección y sistematización de montañas, bonifica de lagos, marismas y tierras pantanosas, abastecimiento de aguas, defensa hidráulica y utilización agrícola del agua, transformadores y líneas eléctricas, caminos, canales y concentración parcelaria. Los propietarios vienen obligados a ejecutar todas las restantes obras que se juzguen necesarias a los fines de bonifica.

*Se subvencionan las  
obras de interés  
privado.*

*Surge la bonifica  
agraria.*

*Elasticidad  
en la ayuda  
económica  
del Estado.*

La aportación económica del Estado varía según las regiones, según la naturaleza de la obra y según el mayor o menor interés público de los fines de bonifica. Las de repoblación forestal y sistematización de montaña se ejecutan totalmente a cargo del Estado; las restantes de competencia estatal, en la Italia meridional se subvencionan con el 87,5 por ciento, y en el resto del país con el 75 por ciento; pero en las de primera categoría estas cifras se elevan al 92 y al 84, respectivamente.

(34) Ley de 13 de febrero de 1933 (Texto único). Ley de Bonifica integral conocida por Ley Serpieri.

Las obras de competencia privada se subvencionan, según las regiones, en una cuantía que varía del 33 al 38 por ciento. La instalación de transformadores, con el 45 por ciento; la de maquinaria eléctrica en general, con el 25 por ciento.

Las de abastecimiento de agua se siguen subvencionando con el 75 por ciento. Conviene advertir que estos son los toques máximos, ya que la participación del Estado puede reducirse hasta el límite marcado por la conveniencia económica para evitar una injustificada ganancia por parte de los propietarios.

Después de la guerra, en 1947 (35) se insiste en la obligación por parte de los propietarios de realizar la transformación agraria de sus tierras en las zonas de bonífica, y si no pueden llevarla a cabo por falta de medios, el Consorcio deberá comunicarlo al Ministerio, quien puede acordar la expropiación de las tierras de propiedad privada a favor del Consorcio. Esta medida podrá también ser tomada a propuesta directa de los Entes de colonización y del propio ministerio. Poco tiempo después, en 1948 (36), se dicta una disposición que inicia el paso de la bonífica integral a la colonización propiamente dicha. Es la Ley de estímulo y protección de la pequeña propiedad, que autoriza a los Consorcios y Entes de colonización para adquirir tierras y para expropiar las de los propietarios que no cumplan sus obligaciones de bonífica, para venderlas con pago aplazado a pequeños agricultores después de realizar en ellas las obras de bonífica y transformación agraria. Lo que diferencia a esta Ley de una de simple acceso a la propiedad es que el Estado subvenciona con un 45 por ciento las viviendas y mejoras agrícolas que se construyan; el 55 por ciento a cargo del colono se paga en veinticinco años. A este último se le proporciona también ganado y maquinaria que puede pagar al mismo tiempo que la tierra.

*Los propietarios, obligados a realizar la transformación agraria.*

#### REFORMA FUNDIARIA (1950).

En la Ley sobre colonización de la Meseta de Sila y territorios Jónicos adyacentes (37) se funden por primera vez los conceptos de redistribución de la propiedad (propia de las llamadas reformas agrarias de la postguerra) con el de mejora y transfor-

*Primera ley de colonización.*

(35) Decreto de 31 de diciembre de 1947, núm. 1.744.  
 (36) Decreto-Ley de 24 de febrero de 1948, núm. 114.  
 (37) Ley Sila de 12 de mayo de 1950, núm. 230.

mación agraria o bonífica, según la terminología italiana. Aparece en la Ley la palabra "colonizzazione" como síntesis de estos conceptos. La Ley declara expropiables todas las tierras susceptibles de transformación en cuanto excedan a las 300 Has. y en su totalidad las pertenecientes a Sociedades.

*El nuevo camino. La Reforma Fondiaria.*

A los cinco meses se dicta una nueva Ley también de aplicación no general, sino sólo en determinadas zonas del país, y que es conocida con el nombre de Ley Stralcio (38). Los rasgos más salientes de esta Ley pueden resumirse en los siguientes:

1.º Expropia primero y luego transforma y mejora directamente por el Estado, con la colaboración de los colonos, las tierras expropiadas.

2.º La expropiación afecta a todos los propietarios a partir de ciertos límites de riqueza, en una extensión que varía en razón directa con esta riqueza e inversa, con la intensidad de la explotación.

3.º Perfecta coordinación con la Ley de Bonifica.

4.º Predominio marcado de la transformación agraria sobre el aspecto meramente constructivo.

5.º Utilización cooperativa de los servicios mecánicos de laboreo y de la transformación de productos.

6.º La tierra expropiada se destina a la creación de una pequeña propiedad que se adjudica en venta aplazada durante treinta años, al 3,5 por ciento de interés, a trabajadores manuales de la tierra, que sólo han de pagar una cantidad no superior a las dos terceras partes del valor de la tierra, a los precios de expropiación aumentados en la parte a cargo del colono de las obras de bonífica.

*La revalorización total del Mediodía, como objetivo.*

Para el desarrollo económico de una gran política de transformación y mejora del Mediodía de Italia, en el mismo año de 1950 (39) se crea un Ente autónomo con personalidad jurídica y con la máxima agilidad funcional, al que se le concede una amplia y sólida base financiera, encargándole el difícil trabajo de revalorizar el Mediodía del país bajo una unidad de dirección y mediante una concentración elevada de medios y de autoridad. Su actuación se caracteriza:

(38) Ley de 21 de octubre de 1950 en que se dictan normas para la expropiación, bonífica, transformación y asignación de tierras a los campesinos.

(39) Ley de 10 de agosto de 1950 que crea la Caja para las obras extraordinarias de interés público en la Italia meridional ("Cassa per il Mezzogiorno"). Véase en el núm. 3, abril-junio d 1953, de la REVISTA DE ESTUDIOS AGRO-SOCIALES, el artículo de N. Mazocchi "La Cassa per il Mezzogiorno".

a) Por el carácter extraordinario de las inversiones que realiza.

b) Por seleccionar sus obras, en relación con su productividad, dentro de una estrecha coordinación entre las obras públicas y las privadas mediante una adecuada política de subsidios y financiación.

c) Por la preponderancia de su actividad en el sector agrícola.

d) Por financiar la reforma fundiaria en gran parte.

e) Por operar generalmente a través de los Institutos bancarios y actuar a su vez como organismo de crédito.

De la importancia de esta gran política de transformación da idea el volumen extraordinario de inversiones que compromete en el plan de diez años, que ascienden a un billón de liras.

Dos años después el Estado italiano intensifica aún más esta política mediante una Ley (40) que pretende, ambiciosamente, el desarrollo de la economía y el incremento de la ocupación mediante un apoyo extraordinario por parte del Estado. El Capítulo I de esta Ley se dedica a la Cassa per il Mezzogiorno, amplía a doce años el primitivo plan decenal y aumenta en 280.000 millones de liras sus disponibilidades económicas. El Capítulo II autoriza la ejecución de obras extraordinarias de mejora en la Italia central y septentrional en forma análoga a la establecida para el Mediodía en la Ley de 10 de agosto de 1950. El Capítulo III lo dedica al crédito agrícola en forma de plan duodecenal para el desarrollo de la agricultura italiana, mediante un fondo de rotación que anticipa a los Institutos de Crédito, para que éstos concedan a los agricultores, en forma individual y asociada, con preferencia a los pequeños y medianos, y también a las cooperativas, préstamos dedicados a la adquisición de maquinaria agrícola, implantación de regadíos, construcción de viviendas y edificios rurales y conservación, manipulación y transformación de productos agrícolas. Se destinan a este fin 25.000 millones de liras anuales durante cinco años. El Capítulo IV autoriza un gasto extraordinario de 13.000 millones de liras para la ejecución de obras públicas de bonifica y de mejora fundiaria. Los Capítulos V y VI conceden créditos para la pequeña y mediana industria y para la de artesanía por un total de 65.000 millones de liras. El Capítulo VII se dedica a la investigación y explotación de los hidrocar-

*Política de pleno empleo.*

*Y de impulso de toda la economía.*

(40) Ley de 25 de julio de 1952, núm. 949, para el desarrollo de la economía e incremento de la ocupación.

buros, especialmente a la construcción de metaductos para el transporte de metano. El capítulo VIII, a auxiliar y subvencionar la construcción de barcos de tonelaje no inferior a 10.000 toneladas. El Capítulo IX dedica 36.000 millones en dos años para la formación profesional de los trabajadores y 5.000 millones para obras públicas utilizando la mano de obra desocupada. El Capítulo X aborda el problema de las viviendas de los trabajadores. El XI dedica una contribución extraordinaria y de carácter temporal para inversiones destinadas a combatir el paro mediante un impuesto extraordinario que se crea entre marzo de 1952 y diciembre de 1953.

Se comprometen en este plan 744.500 millones de liras en plazos variables según los distintos conceptos, pero ninguno excede de los diez años. Seguramente es Italia, entre los países occidentales, el que ha dedicado a esta política de pleno empleo y de impulsión por el Estado de la transformación económica cantidades más elevadas en relación con sus posibilidades económicas.

### III. ESTADOS UNIDOS

#### DE LA COLONIZACION DEL OESTE A LA WATER'S POLICY

Mientras el Oeste americano seguía abierto a los "pioneers", mientras la frontera podía desplazarse más allá, no se pensó en intensificar el cultivo; sobraban tierras, que se iban roturando a medida que se necesitaban. El aumento de población tuvo en Estados Unidos, a fines del siglo pasado y principios del actual, un ritmo de crecimiento extraordinario; la frontera del Oeste llegó al mar, y fué entonces cuando las circunstancias empezaron a hacer pensar en la conveniencia de intensificar la agricultura, y como el clima era seco, a veces muy seco, en regar.

*El National  
Irrigation  
Congress.*

Estamos en 1890; acaban de transcurrir unos años de extraordinaria sequía, y como consecuencia de los mismos se acaba de celebrar el Primer Congreso Nacional de Riegos —National Irrigation Congress—, que marca una fecha interesante en la política americana de nuevos regadíos. Consecuencia de este Congreso fué la creación en 1899 de la Asociación Nacional de Riegos —National Irrigation Association—, constituida principalmente por personas interesadas en el desarrollo de los ferrocarriles,

hombres de negocios, industriales y, en general, por cuantos se creían afectados más o menos directamente por el desarrollo de los nuevos regadíos. Poco tiempo después esta Asociación se convierte en la National Reclamation Association. Este cambio de palabras es muy significativo, ya que en él se encierra el paso de una preocupación simplemente hidráulica a una más compleja de mejora total o de transformación agraria, pudiéramos decir.

En 1894, la Carey Act autorizó al Gobierno Federal para ceder gratuitamente a los Estados de la Unión un millar de acres (400.000 hectáreas) de tierras de su propiedad siempre que se comprometieran a colonizarlas. Por falta de información suficiente, y también por falta de técnica, muy pocos proyectos nacieron como consecuencia de esta ley.

Se llega así a principios de siglo. En 1910 se reúne en Chicago la National Reclamation Association y pide al Gobierno Federal que intervenga con pleno derecho en las obras de construcción de embalses y en la política del agua que de ellos proceda.

Con motivo de este Congreso, Teodoro Roosevelt, Presidente entonces de los Estados Unidos, dirigió un mensaje al Consejo, del cual son las siguientes palabras:

*"It is a right for the National Government to make the streams and rivers of the arid region useful by engineering works for water storage as to make useful the rivers and harbors of the humid regions by engineering works of another kind"* (41).

Hay otro aspecto de este mensaje que conviene destacar porque marca una orientación fundamental en toda la política americana, que se caracteriza porque desde el principio tuvo una preocupación por el establecimiento de explotaciones de tipo familiar como base de los nuevos regadíos.

#### DE LA RECLAMATION ACT DE 1902, A LOS DISTRITOS DE RIEGOS

Consecuencia del mensaje de T. Roosevelt al Congreso de que acabamos de hablar, fué la ley fundamental de lo que pudiéramos llamar nueva colonización del Oeste. La Reclamation Act de 1902 (42).

(41) Es un deber del Gobierno de la nación hacer utilizables las corrientes y los ríos de las regiones secas, mediante obras de ingeniería que permitan el almacenamiento de sus aguas y hagan útiles los ríos y puertos de las regiones húmedas mediante trabajos de otra naturaleza.

(42) Reclamation Act., 17 de junio de 1902 - 32 - Stat - 388.

Esta ley crea un fondo para puesta en cultivo y mejora (Reclamation Fund) —traduciendo de esta forma la palabra “Reclamation”— con los ingresos procedentes de la venta de tierras públicas en los Estados del West, destinado a la construcción de obras de transformación en regadío principalmente. Trabajos que pone bajo la dependencia del Ministerio del Interior.

Conviene destacar la finalidad que persigue esta ley; en ella se establece que *la ley se dirige exclusivamente a proteger a los colonos que establezcan en la zona sus hogares y, hasta donde es posible, para defenderlos contra la especulación y la concentración de la tierra o de los privilegios del agua en grandes explotaciones*. En otro párrafo dice que el objetivo primario de la ley es *no tanto regar la tierra como construir hogares*. El Presidente Roosevelt, en su mensaje al N. Reclamation Congress, ha insistido una y otra vez en que el objetivo primario de la Ley es establecer hogares agrícolas. *No es el regar las tierras que ahora pertenecen a grandes o pequeñas entidades, no es hacer hombres ricos; por el contrario, es crear unas condiciones que permitan que la tierra se entregue en manos del pequeño propietario, que cada hombre con su familia pueda obtener bastante tierra para su sostenimiento, para convertirse en un buen ciudadano y para lograr todo el confort a que tiene derecho un ciudadano americano*.

*La finalidad no es tanto regar tierras como construir hogares.*

*Al propietario sólo se le concede agua para 64 has.*

Consecuencia de este principio, establece en su Sección 5.<sup>a</sup> que no se concederán derechos para la utilización del agua a los propietarios particulares más que para una superficie de 160 acres (64 Has.) y siempre que éstos se comprometan a vivir en las proximidades de estas tierras. La Sección 3.<sup>a</sup> de la ley admite un mínimo de 40 acres (16 Has.).

El colono sólo ha de reintegrar una parte del coste de las obras de transformación, y la ley fija que esto ha de hacerlo en un plazo no superior a diez años. En 1911, la Ley Warren (43) prevé y regula la utilización por los particulares y empresas de las aguas de riego no utilizadas en los proyectos del Estado. Poco tiempo después, en 1914, otra disposición (44) amplió a veinte años el plazo de reintegro de la parte del coste de las obras a cargo de los regantes. Exijía un pago inicial del 5 por ciento del coste

(43) Warren Act. - 21 de febrero de 1911 - 36 - Stat - 925.  
 (44) Act. de 13 de agosto de 1914 - 38 - Stat - 686.

de la construcción, y el resto se pagaría en quince anualidades a partir del quinto año después del primer pago.

El Reclamation Fund resultó insuficiente en los años sucesivos y esto dió origen a una legislación que fué incrementando estas disponibilidades por diversos procedimientos. Merece destacarse la de Petróleos (45), que destinaba el 52,5 por ciento de los derechos reales o rentas procedentes de la explotación del petróleo en tierras públicas al Reclamation Fund. Una enmienda posterior (46) amplió le ley anterior disponiendo que se ingresara en el Reclamation Fund el 52,5 por ciento de todos los ingresos, incluso multas, percibidos por el Tesoro en las tierras comprendidas en la Naval Oil Reserves entre 1920 y 1938. Se acordó asimismo que todos los ingresos procedentes de los proyectos de riego desarrollados por la Oficina de Reclamation financiados total o parcialmente por el Gobierno Federal debían engrosar en aquel fondo.

*El Estado  
aumenta su  
ayuda econó-  
mica.*

#### DE LOS DISTRITOS DE RIEGO, A LA POLÍTICA DEL AGUA

En 1922 (47) se autorizó a la Secretaría del Interior, de quien depende en Estados Unidos todo lo relacionado con estos grandes proyectos de colonización, traduciendo con esta palabra la expresión americana "Land Reclamation", a establecer contacto con los distritos de riego —Irrigation Districts—, otorgando a éstos los derechos sobre el agua en la parte correspondiente a los regantes.

Tiene especial importancia un informe de un Comité Especial de Técnicos, que se conoce con el nombre de Fact Finder's Report, que sirvió de base a la ley de 1924 (48), que trata de la forma de reintegro de las obras de transformación, porque establece este reintegro basándose no en el coste de las obras, sino, por el contrario, en las posibilidades de los colonos, fijándolo en el 5 por ciento del valor medio de las cosechas obtenidas en los diez primeros años. Este criterio ha hecho, en los proyectos que se ha aplicado, prácticamente eterno el plazo de reintegro. Posterior-

(45) Mineral Oil (Leasing Act).  
 (46) Hayden O'Mahoney Amendment en 1938.  
 (47) 15 de mayo de 1922 - 42 - Stat - 541.  
 (48) Act. de 5 de diciembre de 1924 - 43 - Stat - 662.

*El plazo de reintegro se fija en cuarenta años.*

mente se dejó sin efecto por la Ley de 1926, de que más adelante hablaremos; pero todavía existen 20 distritos de riego que están sujetos a esta modalidad especial de reintegros. En 1926 se publica la "Omnibus Adjustment Act." (49) que suprime esta forma de reintegro ("Crop repayment plan") basada exclusivamente en la cuantía de las cosechas, y fija en cuarenta años el plazo de reintegro. Se alcanza a esta cifra a través de una serie de estudios en relación con el desarrollo de proyectos de colonización de todas procedencias, llegándose a la conclusión de que es el plazo adecuado para no hacer excesiva la carga económica que supone el reintegro de las obras de transformación.

El apartado 46 de esta Ley tiene especial importancia. En él se insiste en que en los contratos de riego se ha de limitar la entrega de agua a los propietarios sólo hasta 160 acres (64 hectáreas), y que para las restantes tierras de su propiedad deberá formular contratos de venta en las condiciones aprobadas por la Secretaría del Interior y a unos precios que no excedan de los fijados por esta Secretaría.

*Se impide la especulación fijando el precio de la tierra.*

En otro párrafo de este mismo apartado de la Ley del 26 se establece que sólo después que los propietarios hayan abonado el 50 por 100 de coste de las obras de transformación, podrán vender sus tierras con los derechos de agua correspondientes. Es ésta una medida que se tomó para evitar la especulación de tierras, que tenía ya caracteres alarmantes, y que había de conducir más adelante a establecer, como ahora se hace, el que los precios de las tierras afectadas por los grandes proyectos se determinen previamente, al proyectar las obras, por tres técnicos y que aquéllos se fijen sin tener en cuenta la "plus valía" que las obras han de suponer en el futuro. Sólo a estos precios, pueden vender los propietarios las tierras que excedan los límites fijados a que aludimos anteriormente, y el "Bureau of Reclamation" se reserva el derecho de tanteo sobre las tierras que se enajenen.

En 1939 se dicta otra Ley fundamental (50) que autoriza a ejecutar por cuenta total del Estado las obras de transformación relacionadas con la mejora de la navegación, con la defensa de inundaciones, y también a destinar los ingresos procedentes de la venta de energía eléctrica obtenidos como consecuencia de la

(49) Act. de 25 de mayo de 1926 - 44 - Stat - 636.

(50) Reclamation Project act de 4 de agosto de 1939 - 53 - Stat - 1187.

realización del proyecto, al reintegro de parte de las obras de transformación en regadío. En realidad, esta es una forma indirecta de subsidio, ya que lo que hace es destinar parte de los ingresos del Estado a esta subvención.

Se fija de nuevo en cuarenta años el plazo de reintegro de la parte a cargo de los colonos, pero advierte que puede establecerse un período inicial de implantación, que puede durar hasta diez años, durante el cual los colonos no vienen obligados a pagar ninguna cantidad. De esta forma, prácticamente, es de cincuenta años el plazo fijado para el reintegro de la parte de obra correspondiente a la transformación en regadío. Estas últimas disposiciones se recogen en una Ley publicada casi inmediatamente después de la anterior (51).

Es muy interesante y curiosa la elástica manera que establece esta Ley para fijar la cuota anual de reintegro por los colonos ("settlers") de los gastos de transformación de regadío a su costa (los que no van con cargo a los ingresos por venta de energía eléctrica). Cada año se determinan los ingresos que supone la cosecha obtenida. Se toma como normal el promedio de los ingresos correspondientes a ese año y a los doce anteriores, eliminando los correspondientes a los tres más bajos. Se compara el ingreso del año con este promedio; si, por ejemplo, es un 25 por 100 inferior, la cuota de reintegro de ese año se reduce al 50 por 100 (el doble del porcentaje inferior en el rendimiento).

Esta elasticidad en la cuota anual y los largos plazos de reintegro del importe de las obras directamente relacionadas con la transformación en regadío, es una consecuencia de la visión realista de los americanos y del carácter, cada vez más amplio, que van tomando los grandes proyectos de transformación, en los cuales la aplicación agrícola es sólo una parte, y no la más importante, de la política de utilización del agua, la cual tiene por objeto fortalecer el "American Way of Life", que así expuesto significa mucho más de lo que una traducción literal puede sugerir, ya que, como decíamos recientemente (52), esta frase para los americanos se confunde casi con una declaración de principios. La finalidad de estos grandes proyectos es la conservación y mejora de los recursos naturales y la mejor utiliza-

*Aumenta el plazo de reintegro y la ayuda económica del Estado a los nuevos regadíos y el plazo de reintegro.*

*La Water's Policy.*

(51) Water Conservation and utilization act de 11 de agosto de 1939.

(52) REVISTA DE ESTUDIOS AGRO-SOCIALES, núm. 2, enero-marzo de 1953, pág. 186.

ción de los mismos para incrementar no sólo la producción, sino también lograr una expansión de la economía y de la seguridad social. Se pretende así transformar los agentes que destruyen en agentes que mejoren, y por ello estos grandes proyectos, entre los cuales el más conocido es el del Valle del Tennessee, abarcan no sólo la sistematización hidráulica y la defensa contra inundaciones, sino también el abastecimiento de agua de la población rural, la mejora de la navegación y del transporte, el incremento de la energía eléctrica —que se pretende sea en parte propiedad del Estado para lograr un abaratamiento de tarifas—, la transformación en regadío, el saneamiento de las tierras de la cuenca, la protección de la pesca y de la caza, la creación de parques públicos, la lucha contra la erosión, la lucha contra la salinidad y, por último, fines sanitarios de todas clases.

Esta amplitud de fines no puede estar al alcance de ninguna empresa privada, por grandes que sean sus disponibilidades. Es, lógicamente, el Estado el único que puede acometer esta empresa, y el único también que puede garantizar la adecuada repercusión de los beneficios que se obtengan sobre la nación entera.

#### CONSIDERACIONES FINALES

Se acaba de ver cómo en los tres países estudiados la evolución legislativa ha seguido en líneas generales la misma tendencia en cuanto al papel que el Estado desempeña, cómo en todos ellos ha ido aumentando su intervención en los planes y en la realización de las grandes obras de transformación agraria. Por el contrario, la iniciativa privada en general, y especialmente las empresas, han jugado cada vez un papel menos importante y han sido sustituidas en gran parte por el propio Estado. Debía complementar este estudio el examen de cómo esta política se ha llevado a cabo, indicando las inversiones realizadas en cada país y su importancia en relación con la renta nacional respectiva. Esto alargaría excesivamente este trabajo, ya de por sí extenso en demasía, y tampoco lograría darle la amenidad de que carece. Quédese para otra ocasión si ella se presenta.

¿Por qué se ha producido esta evolución? ¿A qué causas principales se debe? ¿Proceden sólo del mundo de las ideas económicas? Por el contrario, ¿están motivadas por razones esencialmente

sociales? ¿Es la rentabilidad de la obra de transformación en sí, sus dificultades técnicas, su enorme complejidad y la variabilidad extremada de sus circunstancias, la razón más decisiva? Todas estas preguntas constituyen una tentación para continuar, y en cada una de ellas se encuentran resortes que ejercen su influencia en la evolución legislativa que hemos examinado. Pero por hoy no se ha pretendido más que precisar las líneas generales de una política, no sus razones. No se crea que es sólo la moda de planificar la razón principal; por el contrario, son razones predominantemente económicas las que más influyen, ya que estas obras de transformación agraria, y especialmente las de nuevos regadíos, son, como tendremos ocasión, seguramente, de mostrar alguna vez, de rendimiento a muy largo plazo para la iniciativa privada y, en cambio, de gran rentabilidad para el Estado, y sobre todo socialmente muy útiles y no sólo aconsejables, sino obligadas, desde el punto de vista del bienestar económico y social de la comunidad entera.