

## DOS FORMAS DE ENTENDER LA PROPIEDAD: EL BANCO DE TIERRAS EN BARDENAS

ALBERTO SABIO ALCUTÉN | UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA

El Plan de Bardenas II, zona declarada previamente de «alto interés nacional», se aprobó en 1973 y preveía transformar en regadío otras 45.000 hectáreas, entre los ríos Arba de Luesia y Gállego. Afectaba a parte de la superficie comunal de Ejea y de Tauste<sup>1</sup>, además de a municipios vecinos como Erla, Luna, Orés, Pradilla de Ebro, Remolinos y Sierra de Luna. Estas tierras eran, de derecho, comunales y su sistema de adjudicación teórico quedaba perfectamente contemplado en las Ordenanzas Municipales, pero en realidad, sobre todo en el caso de Tauste, su usufructo estaba concentrado en unos pocos agricultores que demonizaron cualquier intento de actuación pública sobre esas tierras. No fue hasta 1986 cuando la Diputación General de Aragón, presidida por el socialista Santiago Marraco, inició los desposeimientos de tierras en Bardenas II. El Ayuntamiento de Tauste se opuso a las expropiaciones si no las cobraba en el momento de producirse y si no se le asignaban al municipio, ya transformadas en regadío, el 25% de las tierras embargadas.

En general, la década de 1980 ofreció momentos de conmoción en Bardenas, originados por la presión sobre los recursos y por los distintos intereses que se adueñaron de la tierra. En 1985, el ayuntamiento de Ejea denunció la situación ante la Diputación General de Aragón: se estaban vendiendo lotes de los antiguos colonos asentados, y quien adquiría las tierras era capital foráneo, extraño a la agricultura. Los labradores de la zona declararon que «no podemos llegar a pagar los precios que se están dando, de entre 20 y 22 millones los lotes de poco más de 10 hectáreas»<sup>2</sup>.

Desde que veinticinco años atrás entraran los colonos a las tierras, era en 1985 cuando comenzaban a estar en posesión de sus escrituras de propiedad, aunque todavía no hubieran cancelado por completo sus deudas con el IRYDA.

---

<sup>1</sup> Todavía en 1983, el patrimonio comunal de Ejea era de 12.679 hectáreas (20,6% del término municipal) y el de Tauste se extendía por 14.724 hectáreas (36,7% del término). Los datos en GESPLAN (1983).

<sup>2</sup> *Heraldo de Aragón*, 20 de noviembre de 1985.



Bardenas nevada. En la década de 1980 se planteó la posibilidad de que, en la nueva zona regable, no se diesen los lotes en propiedad sino en usufructo.

Hasta entonces era problemático, para quien compraba, hacer la adquisición, pues no existían los títulos de disposición. Con esta venta a unos pocos particulares adinerados, el papel social que se quiso cumplir con la puesta en riego y el reparto de la propiedad se desmoronaba por la base. Los sindicatos agrarios de la zona, secundados por algunos ayuntamientos, elevaron una propuesta para que en la nueva Zona Regable no se diesen los lotes en propiedad sino en usufructo.

Lo que estaba sucediendo con los lotes de la primera parte de Bardenas puso en alerta a los responsables en la Diputación General de Aragón, que por entonces andaba preparando el anteproyecto de la ley por la que se regularía el «Banco de Tierras». Los nuevos regadíos o las mejoras infraestructurales no tenían mucho sentido si no facilitaban el surgimiento de explotaciones que permitieran vivir dignamente de la tierra. Por eso en noviembre de 1984 se firmó un acuerdo entre el IRYDA, la Diputación General de Aragón y los ayuntamientos de Ejea, Tauste y Pradilla de Ebro para clarificar la forma de actuación del Estado en la transformación, expropiación y adjudicación de tierras. Se acordó la creación de un «Banco de Tierras», administrado por un Ente Gestor del que formaban parte la DGA, los ayuntamientos y los sindicatos agrarios.

Desde el sindicalismo agrario progresista (UAGA) se reivindicaron actuaciones redistributivas para complementar las explotaciones preexistentes hasta la dimensión tipo que técnicamente se determinara como viable para cada comarca. Obviamente este proceso conllevaba una comprometida labor expropiatoria por arriba, cuyos módulos deberían ser establecidos por Ley en el Parlamento. Y ya sabemos que buena parte de la superficie afectada por Bardenas II era tierra comunal, pero venía siendo cultivada por vecinos pudientes de los municipios afectados<sup>3</sup>. En años anteriores, el gobierno de UCD siempre consideró que cualquier actuación en este sentido tenía un coste político demasiado alto, sobre todo teniendo en cuenta la caracterización socioprofesional de sus apoyos y de sus bases sociales.

Una posible solución podría venir de la mano de una correcta regulación de los montes comunales de uso agrícola, pues podrían compensarse de este modo los defectos estructurales derivados de una atomización excesiva de los lotes y de una base territorial insuficiente para conseguir explotaciones viables. En otras palabras, que los comunales podrían redimensionar el tamaño de los lotes colonizados y de otras explotaciones campesinas. Por eso la pregunta clave era saber cómo se iban a redistribuir las tierras adquiridas por la Administración. Parecía una ocasión histórica para que la tierra fuera para quien la trabajara, garantizando no la propiedad pero sí el usufructo directo y personal<sup>4</sup>.

Era incuestionable que, para hacer frente a las exigencias de productividad y de nueva tecnología, al pequeño agricultor –que ya había intensificado sus explotaciones– le resultaba ineludible aumentar la superficie media. Pero la tierra estaba demasiado cara, mucho más de lo que su rentabilidad económica aconsejaba, en buena medida por demanda de tierra ajena al propio sector como valor refugio. El pequeño agricultor se endeudaba para adquirir tierra a unos precios difíciles de amortizar. Un porcentaje cada vez más importante de sus ingresos se iba en pagar intereses. Y el problema no se resolvía abaratando el coste de los créditos para adquisición de tierras, porque cada descenso de los tipos de interés venía suponiendo una subida correlativa del valor de la tierra, al incrementar la demanda en un mercado en el que la oferta era escasa. Para muchos, sólo se alcanzaría una solución satisfactoria con la actuación del «Banco de Tierras» en Aragón y con una Ley de Comunales que dotara a estos terrenos de verdadero contenido social. Los agricultores más acomodados,

---

<sup>3</sup> Véase GESPLAN (1983).

<sup>4</sup> Este concepto de uso y no de propiedad de la tierra se aplicó en Holanda para la distribución de las tierras comunales ganadas al mar mediante inversión pública. El ejemplo de los famosos «polders» lo utilizó la Unión de Agricultores y Ganaderos de Aragón como referente, *vid.* Archivo COAG, *Ponencia sobre el Banco de Tierras presentada al IV Congreso de COAG*, Madrid.

sin embargo, abrieron una confrontación directa con sus corporaciones municipales, como sucedió en Tauste en 1984 y 1985.

Fue entonces, mediada la década de los ochenta, cuando los sindicatos campesinos dieron serias muestras de preocupación por el tema de los comunales, como ya las habían dado durante el primer tercio del siglo xx, sin que los recuerdos de la Segunda República quedaran totalmente enterrados. La cuestión del «Banco de Tierras» vino a poner de manifiesto hasta qué punto funcionaba la memoria colectiva, aun sin quedar ningún sustrato de sindicalismo agrario republicano. Cinco Villas, una de las zonas de Aragón con mayor implantación socialista durante la II República, fue también la comarca más castigada en términos absolutos por la represión desencadenada tras el golpe militar de 1936, a pesar de estar lejos de cualquier frente de guerra. En buena medida, los comunales estaban detrás de este triste privilegio. El esfuerzo de las autoridades franquistas para esfumar todo recuerdo de la II República no fue suficiente para borrar de la memoria el problema del comunal y de la reversión de tierras al común.

El caso fue que la Diputación General encargó a un grupo de expertos administrativistas vinculados al ejercicio de la abogacía y a la Universidad un proyecto para regular las tierras de Bardenas e imposibilitar transacciones espe-



El Banco de Tierras pretendió, mediada la década de 1980, evitar las transacciones especulativas de tierra a partir de un patrimonio creado «por interés general».

culativas con un patrimonio creado «por interés general». Según la filosofía general del proyecto, la tenencia de la tierra debía ser a perpetuidad, incluso con la posibilidad de transmitirla hereditariamente a los descendientes o a los colaboradores del agricultor que explotara esa tierra, como forma de garantizar el relevo generacional y evitar así la emigración de los agricultores más jóvenes. En principio no habría ninguna limitación a la propiedad, salvo la facultad de enajenar las tierras. Si una persona abandonaba por edad o por enfermedad la actividad agraria, se le compensarían todas las mejoras efectuadas en la explotación. Por tanto, la seguridad, la continuidad, la total disponibilidad de su tierra y la libertad para realizar en ella cuanto quisiera el agricultor serían el distintivo de la nueva Ley del «Banco de Tierras».

El primer objetivo, para los partidarios de poner en marcha el «Banco», pasaba por conseguir de la Administración una clara documentación, recuperación, inventario, deslinde e inscripción de los comunes en el Registro de la Propiedad<sup>5</sup>. Una vez el comunal estuvo suficientemente deslindado, el siguiente paso fue levantar planos de cada parcela o grupo de parcelas. No se podía dejar al libre juego del mercado un recurso tan básico como la tierra, pensaban los representantes sindicales<sup>6</sup>. El «Fondo de Regulación» compraría las tierras puestas en venta por sus propietarios y les daría nuevo destino, dedicándolas especialmente a la ampliación de las explotaciones que resultaban insuficientes para dar una justa remuneración al trabajo familiar. El precio de compra se fijaría por peritación y la adjudicación se haría al precio de coste entre nuevos agricultores que se instalaban o entre labradores que desearan ampliar una explotación ya existente. En el caso de nueva instalación, la selección se realizaría entre todos los solicitantes y en base a las posibilidades de éxito de la explotación —experiencia profesional, cualidades personales, posibilidad de créditos...— y a la situación personal (agricultor expropiado, colono, aparcerero, número de miembros de la unidad familiar). Para las ampliaciones, se tendrían en cuenta criterios como la dimensión inicial de la explotación, la proximidad de la nueva parcela, la posibilidad de reagrupamientos o cambios de parcelas, la edad

<sup>5</sup> El deseo de documentar el comunal venía de muy atrás y es otro rasgo de continuidad con lo exigido por el sindicalismo ugetista durante los años 30, *vid.* Sabio, Alberto (2001), *Labrar democracia y sembrar sindicalismo. La Unión de Agricultores y Ganaderos de Aragón*, Zaragoza: UAGA-Gobierno de Aragón. La labor de deslinde e inventario de los comunales era de vital importancia porque, a menudo, los ayuntamientos perdían los juicios interpuestos en defensa de su comunal debido a la escasa documentación que de ellos poseían. Los planos catastrales o la sola inscripción catastral no eran suficientes en vía civil. En otras zonas, como Galicia, surgieron por las mismas fechas Coordinadoras de Montes Comunales con la doble misión de realizar un asesoramiento jurídico y de apoyar la movilización de las comunidades de vecinos.

<sup>6</sup> «El mercado libre de las tierras no está protegiendo la libertad de empresa recogida en nuestra Constitución, sino obstaculizando el desarrollo de un sector básico de nuestra economía», *Informe de la Unión de Agricultores y Ganaderos de Aragón al IV Congreso de COAG*, p. 1.



del solicitante o la existencia de relevo generacional<sup>7</sup>. En definitiva, que no se vendía a la mejor oferta sino al mejor demandante.

El Fondo no intervendría en aquellas transacciones donde existieran derechos preferenciales, como entre agricultores que permutaran tierras, coherederos o parientes próximos al vendedor, arrendatarios o aparceros que ejercían la opción de compra o en los casos de vecindad o linderos que recogía la ley.

En definitiva, si los comunales habían de cumplir una función social, debían distribuirse en relación inversamente proporcional a la cantidad de tierra llevada por cada particular en cualquier fórmula de tenencia, quedando excluidos del disfrute quienes alcanzasen un determinado umbral de renta. Era clave también que los lotes adjudicados estuvieran próximos entre sí y con las antiguas parcelas, para favorecer eventuales concentraciones, y que quienes aprovecharan los comunales lo hicieran de forma personal y directa, salvo excepciones de enfermedad sobrevenida o incapacidad. A este respecto, los labradores progresistas lo tenía muy claro: nada de subarriendos en los comunales, «que van a engrosar los bolsillos de personas particulares y no precisamente de las más necesitadas en la mayoría de los casos»<sup>8</sup>. La tierra del comunal debía ser un bien productivo pero no un valor patrimonial y para ello se requería acabar con cualquier burbuja especulativa en este particular mercado de la tierra.

El dinero recaudado con la explotación del comunal iría destinado a completar el presupuesto ordinario del ayuntamiento, a socorrer a las personas realmente necesitadas o a realizar mejoras agrícolas y arreglos de caminos. Si se quería una autonomía cada vez mayor para los ayuntamientos, era preciso dotarlos de los medios necesarios para poder practicarla. Por entonces, el ayuntamiento de Ejea tenía un presupuesto anual de 260 millones de pesetas, de los que obtenía alrededor de un 30% de las tierras comunales<sup>9</sup>. Esta inyección de liquidez posibilitaba que los habitantes gozaran de un sistema impositivo menos gravoso. A cada ayuntamiento afectado, la Diputación General de Aragón pretendía adjudicarle en regadío, con carácter de bienes comunales, la cuarta parte de la superficie que les hubiera expropiado. Con esta medida se pretendía que las haciendas locales pudiesen conservar el valor patrimonial agrícola.

Estas tierras adjudicadas por la Comunidad Autónoma a los ayuntamientos implicados se ubicarían en los lugares solicitados por los municipios y se destina-

<sup>7</sup> En el caso de agricultores que se jubilaban sin relevo generacional y que vendían sus tierras al Fondo, se les podría pagar mediante una «sobrepensión» mensual, revalorizándola mientras viviera el agricultor, su cónyuge u otros posibles beneficiarios, *Tierras de Aragón*, noviembre de 1984, pp. 16-19.

<sup>8</sup> El entrecomillado en ponencia sobre «Montes comunales de uso agrícola» presentada por la comarcal de Cinco Villas Altas a la III Asamblea Regional de UAGA, 1982.

<sup>9</sup> *XXV Aniversario del Canal de las Bardenas, 1959-1984*, Ayuntamiento de Ejea de los Caballeros.



Vista aérea de Bardenas. Según la Ley del Banco de Tierras, el dinero recaudado con la explotación del comunal iría destinado a completar el presupuesto ordinario del ayuntamiento, a socorrer a las personas más necesitadas o a realizar mejoras agrícolas.

rían a huertos familiares y explotaciones viables, asignadas a cultivadores directos y personales. Las restantes tierras adquiridas por la Administración formarían parte de un «Banco de Tierras» y se utilizarían para establecer campos de experimentación, constituir Sociedades Agrarias de Transformación (SAT), cooperativas de explotación en común, conformar explotaciones viables de tipo familiar con un máximo 20 hectáreas de regadío, o complementar explotaciones existentes mediante la asignación de módulos de 5 hectáreas hasta alcanzar dicha dimensión.

Toda esta regulación de tierras debía estar regida, lógicamente, por un «Ente Gestor» en el que estaban representadas las organizaciones agrarias —en proporción a los resultados obtenidos en las elecciones a Cámaras—, las Cajas Rurales, las cooperativas, los ayuntamientos y el Departamento de Agricultura del Gobierno de Aragón. Muchos agricultores siempre consideraron necesario dar mayor representatividad al Ente Gestor para que pudiera cumplir sus fines y no fuese un mero apéndice de la administración autonómica. Por ahí vinieron desacuerdos y fricciones con el gobierno regional. Tengamos en cuenta que los sindicatos agrarios progresistas (básicamente, UAGA) dieron un paso adelante más, que algunos calificaron de «peligrosamente comunista»: consideraba que los derechos de tanteo y retracto a favor del Ente se deberían aplicar «a todo

tipo de venta de parcelas o fincas que se realicen en cualquier lugar de Aragón, siempre que su superficie sea superior a la explotación mínima viable en la zona»<sup>10</sup>.

A la hora de concretar, y una vez se pusieran en regadío estas tierras por Bardenas II<sup>11</sup>, se apostaba por el reparto en lotes para vecinos, de por vida, previo pago del canon y pasando el usufructo de padres a hijos, pero quedando la propiedad en manos del Ayuntamiento, como ya se había aplicado durante otras épocas de la historia contemporánea. Es decir, se combinaba la garantía de la propiedad pública con un «derecho hereditario» que facultaba a hijos y familiares para continuar en el futuro con la concesión, siempre con la condición de trabajar personalmente la tierra.

Ahora bien, al exigir que el comunal «sólo» fuera cultivado por los profesionales de la agricultura-ganadería, los defensores del «Banco» se ganaron otro frente de fricciones: el de los trabajadores industriales o de servicios que estaban interesados en el comunal como forma de mantener una agricultura a tiempo parcial. Se llegó a decir que «la solidaridad obrera se vería clara si nosotros pagáramos con la misma moneda, es decir, si nos presentáramos a las puertas de las fábricas solicitando trabajo a mitad de jornal». Naturalmente hubo interesados, que no eran ni agricultores ni obreros, en enfrentar al sindicalismo agrario de pequeños propietarios con los trabajadores asalariados del sector industrial o de servicios.

El siguiente paso consistió en que el Proyecto de Ley del Banco de Tierras pasó a debatirse en las Cortes de Aragón. Parecía abrirse una nueva forma de crear explotaciones familiares en las nuevas tierras colonizadas. Sólo faltaba su ejecución inmediata. Frente al objetivo de «vivir de la tierra», la propiedad de la misma ya no era lo más importante. El proyecto fue defendido en las Cortes por el PSOE, PCE y CDS, al mismo tiempo que resultaba atacado por el PAR, AP y PDP, que hicieron oídos sordos a la filosofía progresista de la Ley. Fue aprobado provisionalmente y esto satisfizo a UAGA que, con todo, seguía pensando que algunos aspectos admitían mejora<sup>12</sup>. Luego se alteró la composición de las Cortes aragonesas y las responsabilidades del Ejecutivo cambiaron de manos. La abstención del CDS concedió la mayoría relativa a la coalición Alian-

<sup>10</sup> «La UAGA y el Banco de Tierras», *Conclusiones de la Coordinadora Regional de UAGA*, 14 de noviembre de 1986; también *Tierras de Aragón*, «Un gran paso adelante en Monegros II», febrero de 1985, p. 17.

<sup>11</sup> Archivo Diputación General de Aragón (ADGA), *Acuerdo entre el Gobierno de Aragón, el IRYDA y los Ayuntamientos relativo a la expropiación de las tierras comunales correspondientes a los ayuntamientos de Ejea, Pradilla de Ebro y Tauste, afectadas por la transformación en regadío de la zona de Bardenas II y sobre su aprovechamiento posterior*, 1984.

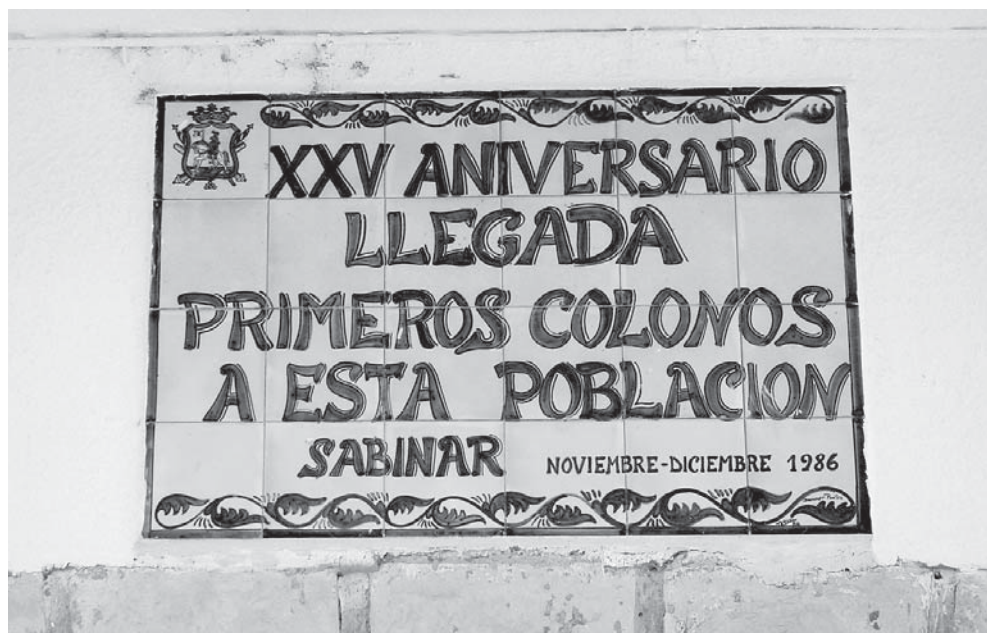
<sup>12</sup> *Tierras de Aragón*, mayo-junio de 1987, p. 9.



za Popular-Partido Aragonés Regionalista (PAR), para que gobernara este último. Y la Ley del Banco de Tierras se convirtió en papel mojado porque el Ejecutivo nunca estuvo por la aplicación de la misma. A muchos campesinos les quedó una amarga sensación de desencanto (es obvio que a algunos propietarios, no).

El PAR se opuso a la Ley del Banco de Tierras y, una vez en el poder, manifestó públicamente que las tierras se adjudicarían, según deseo del solicitante, bien como concesión vitalicia y hereditaria o bien como opción de compra, aplicando la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario. Esto entraba en franca contradicción con el artículo 19 de la Ley del Banco de Tierras, donde se estipulaba que «el aprovechamiento de las explotaciones familiares complementarias y comunitarias se realizará mediante concesión administrativa otorgada por el Ente Gestor». En definitiva, el «Banco» contemplaba la tierra colonizada como un factor de producción que no era necesario comprar, sino disfrutar, eximiendo al agricultor de la gravosa carga de amortizar la adquisición de la finca.

En suma, cuando los mecanismos de opinión dejaron de estar intervenidos y una vez asentada la democracia en el medio rural, resurgió la cuestión que tantos quebraderos de cabeza había traído a muchos campesinos de Cinco Villas durante el primer tercio del siglo xx, ahora bajo la nueva denominación de «Banco de Tierras y Fondo de Regulación del Mercado de Tierras». Dicha ley, recordémoslo, buscaba crear explotaciones de tamaño viable y económicamente rentables sobre la base de terrenos comunales, garantizando no la propiedad, pero sí el usufructo directo y personal. Porque, en definitiva, la tierra del comunal, en el sentir de muchos vecinos, debía ser un bien productivo pero no un valor patrimonial y para ello se requería acabar con cualquier intento de especulación en este particular mercado de la tierra. De lo que se trataba era de mantener la titularidad pública de las tierras comunales afectadas por la transformación en regadío. La experiencia acumulada por varias décadas de actuación del Instituto Nacional de Colonización y del IRYDA demostraba, por un lado, que la privatización de tierras expropiadas conducía a medio plazo a procesos de concentración de la propiedad, cuando no a fenómenos de especulación. Por otro lado, y aunque también hubo aspectos positivos, la trayectoria de muchos «pueblos de colonización» parecía certificar que el reparto de los lotes en propiedad no era el mejor sistema para garantizar la continuidad de la explotación familiar: la dimensión del lote concedido se había quedado pequeña, obligando a emigrar a los jóvenes por no haber suficiente trabajo para dos o más personas e imponiendo una casi segura venta posterior cuando el padre alcanzaba la jubilación. Y esta venta de lotes, a menudo revalorizados, iba en contra de la pretendida función social de un proceso que había contado con cuantiosas inversiones y con una generosa financiación proveniente del presupuesto nacional, es decir, pagada con el dinero de todos los españoles.



Aniversario de la llegada de los primeros colonos a Sabinar.



El Sabinar entre la niebla.