

# ANÁLISIS EN RETROSPECTIVA DEL MUNDO RURAL GIENNENSE: EL CONTEXTO POLÍTICO Y NORMATIVO GENERAL

Por José Ángel Marín Gámez  
Profesor Titular de Derecho Constitucional  
Universidad de Jaén

(In memoriam).

*A Francisco Gámez, mi abuelo «Papa-Quico», labrador de los campos de Quesada, al que M. Porcio Catón elogiaría con su «bonum agricolam bonumque colonum».*

## RESUMEN

Se trata de formular en pocas líneas un planteamiento de la cuestión rural española y giennense desde la óptica que nos proporciona un análisis en retrospectiva –mirando hacia el pasado próximo–, en clave jurídico-política, para intentar explicar la correlación y el contexto en el que se produce la realidad rural de Jaén. El hilo conductor del tema tiene una innegable connotación finalista debido a las exigencias de la política del derecho.

## Resumé

Il s'agit de formuler brièvement un établissement de la question rural espagnole et giennense sur l'optique que nous proportionne un analyse en rétrospectif –en regardant au prochaine passé–, en clé juridique-politique, pour essayer d'exprimer la corrélation et le contexte dans lequel on produit la réalité rural de Jaén. Le fil conducteur du thème a une indénaible connotation finaliste on doit aux exigences de la politique du droit.

## I. IDEAS PREVIAS

**L**O primero que voy a hacer, y no sólo por cortesía académica, es agradecer sinceramente al profesor Eduardo Araque la invitación que me ha cursado para participar en este Seminario, en el que por razones obvias yo poco o nada debería decir. Sin embargo, acepté el envideo que para mi

suponía la propuesta del doctor Araque, aunque debo manifestar a los receptores de estas páginas que mi aportación —evidentemente— no pretende ser original en los contenidos, y tengo mis dudas sobre si lo será en cuanto al enfoque, sobre todo teniendo en cuenta que ha habido y hay, desde Joaquín Costa hasta los aquí concitados, señeras plumas y voces más autorizadas que la mía para afrontar dicho cometido. Yo me conformaré con formular un planteamiento de la cuestión rural española y giennense desde otra óptica, la óptica que nos proporciona un análisis en retrospectiva jurídico-política que nos permita explicar, si es posible, la correlación y el contexto en el que se da la realidad rural giennense, en el bien entendido de que el tema que nos reúne tiene una indudable connotación finalista debido a las exigencias de la política del derecho. No hay más que ver la evolución legislativa, por ejemplo, desde la Ley de 14 de abril de 1962 que regulaba las explotaciones agrarias familiares, y que en los albores de la gestación de la ordenación rural trata de trasplantar los modelos de la colonización al desarrollo de la agricultura en general, fruto del despotismo tecnocrático de la época.

Pero antes de seguir avanzando por ese camino quisiera recoger algunos elementos y presupuestos que —aunque obvios para ustedes— creo necesario sentar. Así, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) define como entorno o comunidad rural aquel ámbito territorial con menos de 150 habitantes por kilómetro cuadrado, lo que significa que una densidad de población mayor definiría una comunidad urbana. Tal determinación cuantitativa nos lleva a la consideración de grandes zonas rurales en todos los países del mundo con una tipología de espacio más o menos abierto y pequeñas o medianas poblaciones, con predominio de la agricultura y la ganadería. Otro dato que quisiera recordar nos lo facilita el Censo Agrario de 1989, según el cual la agricultura española está formada básicamente por explotaciones familiares agrarias, de forma que el porcentaje de explotaciones con tierras cuyo titular es una persona física es del 97,98%; y según los mismos datos, éstos cultivan el 79,69% de la superficie agraria útil en nuestro país. Pero estas reseñas, con ser seguramente ciertas y hasta actuales no son las que ahora más me interesan.

Nuestra realidad provincial esta marcada por el hecho rural desde tiempo inmemorial. No en vano Jaén, al estar situada fuera de la esfera de influencia económica directa de los grandes centros urbanos, se ha catalogado genéricamente como zona rural por excelencia; y dentro de esta tipología, como

zona rural desfavorecida (1). Para comprobar que el adjetivo «desfavorecida» con que se califica a nuestra provincia no es en absoluto retórico no hay más que repasar en los archivos y hemerotecas la incidencia del conocido como «Plan Jaén», inserto en los planes generales de obras, colonización, industrialización y electrificación del régimen político anterior (2).

Todo ello en virtud de otra categorización sostenida en el rezo de que las zonas rurales engloban el conjunto de población, el territorio y otros recursos del campo. Dicho esto hemos de hacer bueno el aserto: La «ruralidad» es un sistema socioeconómico dado cuyos contornos los define el concepto espacial y territorial.

En un foro como el de este Seminario, en el que menudean científicos y expertos, no será difícil apreciar los acechos negativos a las comunidades rurales y el nivel que alcanza la denominada crisis del sector agrario. Así, a nadie se oculta el desempleo y éxodo rural, el envejecimiento de la población rural, el aislamiento de las comunidades rurales, la falta de nexos de relación socioeconómica, sociopolítica y sociocultural, la ausencia de incentivos socioeconómicos y la debilidad económica propiciada por la falta secular de infraestructuras, la disminución del nivel de renta, la falta de promoción y cultura empresarial, la inviabilidad de determinadas acciones empresariales, el impacto ambiental, la desertización, la erosión, el desequilibrio ecológico flora-fauna, etcétera.

---

(1) Es claro que la estructura productiva de la economía española, en general, no presenta una situación homogénea en todas y cada una de las Comunidades Autónomas, y tampoco dentro del territorio de éstas; más bien todo lo contrario. (Cfr. el informe del Banco Bilbao Vizcaya (1991), *Renta nacional de España y su distribución provincial*, Bilbao, 1989).

(2) Vid. Orden de 27 de febrero de 1952 por la que se crea una Comisión Técnica Mixta encargada de elaborar un Plan Coordinado de Obras, Colonización, Industrialización y Electrificación de la provincia de Jaén y sus zonas regables, así como de las industrias y aprovechamientos de toda índole de los recursos naturales ya conocidos o que puedan investigarse en la provincia. Orden de 5 de mayo de 1952 por la que se dispone que la Comisión Técnica Mixta para redacción de Plan de Obras de la Provincia de Jaén quede ampliada con un puesto de vocal y nombramiento para el mismo al gobernador civil de dicha provincia. Ley de 17 de julio de 1953 por la que se aprueba el Plan de Obras, Colonización, Industrialización y Electrificación de la provincia de Jaén. Orden de 23 de abril de 1958 por al que se aprueba el nuevo Reglamento del Patronato Proindustrialización de la provincia de Jaén y realización del Plan. Decreto-Ley 1/1965, de 16 de febrero, por el que se prórroga el plazo para acogerse a los beneficios del Plan Jaén en las condiciones que se indican. Orden de 16 de febrero de 1965 por la que se dictan normas para la ejecución del Decreto-Ley 1/1965, de 16 de febrero, sobre prórroga del plazo para acogerse a los beneficios del Plan Jaén.

Frente a este panorama en ocasiones desolador, es también de todos sabido el esfuerzo que realizan las Administraciones públicas, singularmente las autonómicas (3) y, en ocasiones, locales, por revitalizar las zonas rurales. Un ejemplo de ello son las tareas emprendidas en materia de políticas agrarias (4), políticas alimentarias y de sanidad pública, formación de formadores y dirigentes, refuerzo de las capacidades locales, asistencia técnica, favorecimiento de las iniciativas del sector privado previo catálogo de posibilidades, políticas medioambientales, subvenciones e inversiones directas, mejoras en la coordinación gubernamental, intranacional y supranacional, transferencias y programas especiales a favor del empleo, mejora de infraestructuras viarias y servicios, etcétera. En esa línea se coloca el análisis tendente a comprender la lógica de las dinámicas rurales, lo que puede dar lugar

---

(3) No en vano la Constitución atribuye a las Comunidades Autónomas competencias en materia de agricultura centrada en sus Estatutos respectivos. Sin embargo, la Constitución reserva al Estado competencias generales en el desarrollo de todos los sectores económicos y en particular la agricultura, según establece el art. 130.1. (Vid. asimismo los arts. 131 y 149.1.13). Ello se compadece bien con que el Estado mantenga competencias generales en el ámbito rural y agrario dada la Política Agraria Comunitaria (PAC) que en lógica coherente apunta hacia resultados supranacionales lo más cercanos en lo posible a las políticas agrarias de sus socios. Lo que no tiene porque afectar a las actuaciones de las Consejerías de agricultura de los territorios autonómicos que en el campo de sus competencias atienden este sector a nivel comarcal o regional.

(4) Vid. el texto de la Ley 19/1995, de 4 de julio, de modernización de las explotaciones agrarias. En particular, llamo la atención del lector sobre la alusión legal a la pervivencia de deficiencias estructurales que hay que corregir; la necesaria adaptación de la agricultura española a la complejidad de una política agraria más compleja y exigente; el reconocimiento de profundos cambios futuros derivados de la transformación de la PAC y de los acuerdos multilaterales en el marco del GATT; la necesidad de pasar de una agricultura genuina de producción a una función de diversificación, derivada de las nuevas demandas sociales ligadas a la conservación del medioambiente y a la economía del ocio en el medio rural, lo que daría lugar a la reestructuración productiva y de diversificación de actividades y de rentas; las inadecuadas dimensiones de las explotaciones, el envejecimiento de la población agraria y la rigidez del mercado de la tierra, las escasas flexibilidades productivas acompañadas de una organización comercial deficiente; la necesaria dinamización del mercado de la tierra, facilitando el acceso a la propiedad y al arrendamiento rústico; la ineficacia de los instrumentos del estatuto de la explotación familiar agraria...

En resumen, y para ser sincréticos, la Ley 19/1995 marca como objetivos específicos: estimular un dimensionado viable de las explotaciones, favorecer la incorporación de agricultores jóvenes; fomentar el asociacionismo (sociedades cooperativas o SAT, sociedades civiles, laborales o mercantiles), impedir la fragmentación de fincas, fomentar la movilidad del mercado de la tierra (arrendamiento cinco años, incentivos fiscales, incentivos especiales, régimen fiscal especial), mejorar la calificación profesional del agricultor y, facilitar el acceso al crédito para modernización, entre otros.



hoy día a una deseable reformulación del espacio rural, envuelto en un cierto estado de abandono, pero con un gran potencial de diversidad socioeconómica (5) en nuestra provincia.

Pero aquí no voy a insistir —entre otras cosas porque habrá quien lo haga mejor que yo— en que la búsqueda de la sostenibilidad y perdurabilidad del mundo rural giennense pasa por la sostenibilidad y perdurabilidad ecológica y del medio físico y natural; por la sostenibilidad y mejora de la dinámica demográfica; por la sostenibilidad y perdurabilidad sociocultural; y, por la sostenibilidad y mejora económica a través del desarrollo eficiente y equitativo entre generaciones, y en cada época. Aquí, hoy, lo que intentaré será centrarme en una retrospectiva del contexto general en el que se desarrolla el mundo rural de nuestro agro, para, si es posible, contribuir a la transformación del mismo.

## II. LAS MACRO Y MESOMAGNITUDES POLÍTICO-JURÍDICAS DE REFERENCIA

No se puede analizar la historia de la política y estructuras agrarias y rurales de la España contemporánea sin detenemos y hacer alguna incisión en la política de colonización agrícola del franquismo, concretamente en la actuación programada y tutelada por el Estado emergente de la Guerra Civil y llevada a cabo entre 1936 y 1977. Ésta tuvo entre sus principales objetivos la parcelación y el asentamiento de colonos en fincas adquiridas al efecto, tanto en tierras de secano como, sobre todo, en terrenos incluidos previamente en un plan o proyecto de regadío. Baste advertir como dato preliminar comparativo que en el pasado los esfuerzos en favor del desarrollo rural y el crecimiento económico en zonas desfavorecidas, solía tomar la forma de subvenciones sectoriales y de ayudas para la implantación de actividades industriales. Mientras que en la actualidad, por el contrario, se favorecen las estrategias dirigidas sobre el desarrollo de actividades y la capacidad de iniciativas y de actividades empresariales a nivel o a escala local (6).

---

(5) COLOM GORGUES, Antonio: «Enfoque estratégico del desarrollo rural», en el *Anuario de la Fundación Ciudad de Lleida*, 1996, págs. 131 y 132.

(6) Como ha escrito COLOM GORGUES, «las medidas destinadas a facilitar la adopción de este tipo de estrategias y asegurar los recursos necesarios para su puesta en marcha deben ser considerados como elementos importantes de una política de desarrollo rural. Es decir, las acciones en favor del desarrollo local toman en cuenta todo el conjunto de intereses presentes en

Otro de los datos preliminares sobre el que tengo que llamar la atención viene dado por las excepcionales circunstancias en las que se gesta la política colonizadora, y, consiguientemente, las contingencias que de ella se derivan.

Debo señalar también en estos primeros compases de la exposición que albergo serias dudas en torno a la originalidad e innovación política que suponían estas actuaciones rurales del régimen político preconstitucional. Me inclino, más bien, por reforzar la tesis amparada en que la colonización franquista reviste desde su inicio un aspecto novedoso que resulta ser sólo eso: apariencia novedosa o presunta novedad programática. Como han evidenciado sus tratadistas (7), no cabe hablar ingenuamente del origen inconnexo y autóctono de la misma. Es más serio mantener que ese conjunto de actuaciones programadas, dirigidas y tuteladas por el Estado pueden ser la culminación de un largo proceso anterior, en cuyos antecedentes se inicia e impulsa y en cuyos referentes comparativos foráneos se inspira.

Bien es cierto que las experiencias históricas que subsiguen presentan las más veces importantes limitaciones, cuando no considerables fracasos. Pero lo que no se les puede negar es su significación normativa y su inquietud por la práctica colonizadora del mundo rural. Por ello precisamente los traigo aquí, porque supusieron el nacimiento de una nueva elaboración doctrinal en el núcleo del más tradicional agrarismo hispano, y porque además sirvió, de alguna manera, como invisible hilo conductor eventualmente manifestado a través de los siempre convulsos acontecimientos políticos españoles.

Ahora sólo indicar que la ideología del Estado surgido de la Contienda Civil se definía en sus comienzos más por la negación de ciertas doctrinas políticas (democracia, socialismo, liberalismo) que por su propio contenido programático, que no era otro que una amalgama reaccionaria que había de irse orientando hacia un peculiar modelo de tradicionalismo autoritario (militar, clerical y corporativo) que, en materia económica, derivará hasta la vía autárquica en consonancia con el nacionalismo, y que en materia social lle-

---

las comunidades rurales, reforzando las capacidades locales, incentivando y apoyando la autonomía y favoreciendo la emergencia de una cultura empresarial, son particularmente útiles dentro del marco de estas estrategias actuales». (El autor citado en su trabajo «Enfoque estratégico del desarrollo rural», cit., pág. 147).

(7) Vid. MONCLUS, F. J., y OYON, L.: «Políticas y técnicas en la ordenación del espacio rural», en el vol. I de la obra *Historia y evolución de la colonización agraria en España*, M.A.P., M.A.P.A y M.O.P.U., Madrid, 1988.

gará a contar con una declaración de principios —el Fuero del Trabajo (1938)— directamente inspirada en el fascismo italiano (*Carta del Lavoro*). La política agraria no era, en absoluto, una excepción a la regla apuntada. De hecho, el rechazo y subsiguiente liquidación del programa reformista republicano dejaba un gran vacío en dicha política, que, por otra parte, era preciso llenar de un contenido mínimo que viniese a dar algún tipo de respuesta a las acuciantes demandas del proletariado rural (8), satisfaciendo en parte las proclamas falangistas sobre la llamada «revolución pendiente».

Parece claro que no era fácil sustituir radicalmente el programa agrario republicano (9) partiendo de su total negación, ni levantar una nueva política agraria sobre los escombros del Instituto de Reforma Agraria con la mera yuxtaposición de algunos materiales ideológicos difíciles de ensamblar, pues, ¿cómo aunar el radicalismo verbal de los pronunciamientos jonsistas y falangistas con el no menos radical conservadurismo social de la jerarquía católica y de la aristocracia terrateniente? ¿Iban a ser suficientes los pacatos principios doctrinales del Fuero del Trabajo para trazar las directrices programáticas de una nueva política de reformas del campo?

La ambigüedad programática del reformismo nacionalista asoma desde los primeros momentos en que comienza a desmantelarse el programa de reforma agraria republicana, no faltan referencias directas sobre la instauración de un orden futuro para solucionar algunos problemas estructurales del campo español, y, más rotundamente, sobre la implantación de cierto tipo de «reforma agraria nacional», tal como aparece en algunos decretos dictados por la Junta de Defensa Nacional en agosto y septiembre de 1936. Aunque es preciso reconocer que tales referencias apenas si suponían algo más que una mera ambigua declaración de intenciones. Ambigüedad que es consustancial con la que parcialmente aqueja al poder militar nacionalista, cuya concreción política tardará algún tiempo en decantarse hacia el Nuevo Estado que se pregona desde el poder establecido. Apunto solamente un dato recogido en las crónicas (10):

(8) Vid. la obra de MAURICE, Jacques: *El anarquismo andaluz. Campesinos y sindicalistas 1868-1936*, Editorial Crítica-Grijalbo, Barcelona, 1990, pág. 60 y sigs.

(9) En relación con ello, los términos acuñados por M. BERNAL, Antonio, en el prólogo a la obra antes citada de MAURICE, J.: *El anarquismo andaluz. Campesinos y sindicalistas...* ob. cit., pág. IX.

(10) Del texto literal, *Historia y evolución de la colonización agraria en España. Políticas administrativa y económica de la colonización agraria. Análisis institucional y financiero (1936-1977)*, I.N.A.P.-M.A.P., Madrid, 1990, págs. 18 y 19.

La política agraria, como la articulación del Régimen, vive su etapa de indefinición con la Junta Técnica del Estado (1936-1938), en cuyo seno llegaron a aflorar enfrentamientos entre su presidente Gómez Jordana y el general Queipo de Llano, defensores respectivos del poder centralizado y de la autonomía militar.

### III. ANTECEDENTES NORMATIVOS Y PRINCIPALES CORRELATOS COMPARATIVOS

Al hilo de nuestro análisis quisiera recuperar al menos cuatro hitos colonizadores previos a los tres infaustos años de la Guerra Civil española, que se corresponden, naturalmente, con otros tantos mojonos legislativos.

El primero, de impronta liberal, lo marca la Ley de 21 de noviembre de 1855 sobre el establecimiento de colonias agrícolas; la Ley de 11 de julio de 1866 sobre fomento de la población rural y establecimiento de colonias agrícolas; y, la Ley de 3 de junio de 1868 sobre fomento de la población rural y nuevas bases para el establecimiento de colonias agrícolas.

El segundo, que llamaremos restauracionista, marcado por la Ley de 30 de agosto de 1907 de colonización y repoblación interior, y su Reglamento de 23 de octubre de 1918.

El tercero, propiciado por el general Primo de Rivera, integrado por el Real Decreto-Ley de 7 de enero de 1927 autorizando a la Dirección General de Acción Social Agraria para la adquisición de fincas rústicas con fines de parcelación y colonización, y el Real Decreto-Ley de 9 de marzo de 1928 complementario del anterior.

El cuarto, republicano, impulsado por la Ley de 13 de abril de 1932 de obras de puesta en riego.

En líneas generales podríamos afirmar que este cuerpo de doctrina legal erigido desde el agrarismo tradicional propugna un cambio de orientación rural en España, que resumidamente se concreta en algunos rasgos:

- a) Enfoca y centra la orientación técnica del problema social-agrario.
- b) Fomenta la producción agrícola mediante la ampliación de regadíos; y lo que finalmente y desde mi punto de vista es más importante:
- c) Incrementa el poder transformador —y si me permiten, socializador— del Estado en la realidad del medio rural español.



Así pues, cabe plantear el objeto de esta intervención, que he llamado retrospectiva, partiendo del bagaje teórico-práctico enunciado. Este bagaje estará presente en la política colonizadora (colonias, parcelaciones, asentamientos) emprendida por el régimen político del general Franco a partir de 1939.

Además de las influencias descritas, no debemos pasar por alto las notables incidencias foráneas en la política agraria española. Al respecto no hay más que ver la Ley de Bases de 26 de diciembre de 1939 para la colonización de grandes zonas, inspirada en la legislación italiana de la *bonifica integrale* (11). Por su parte, la Ley de 21 de abril de 1949, sobre colonización y distribución de la propiedad en las zonas regables, encuentra su mediatto reflejo en la experiencia norteamericana de la colonización de los regadíos del oeste de los Estados Unidos.

Utilizando el símil rural agrimensor —el de los hitos o mojones—, a los efectos de este epígrafe podríamos amojonar entre dos grandes períodos históricos: el de la Restauración (1874) y el de la Segunda República (1931) y las consiguientes preocupaciones por la política hidráulica (12).

Pero si somos respetuosos con los hitos cronológicos, a principios del siglo XX, en 1902, se da a conocer el llamado Plan de Obras Hidráulicas de Gasset, que en realidad no se llevó a cabo. En 1926 se crearon las Confederaciones Hidrográficas tomando como unidad de desarrollo rural la propia cuenca fluvial, lo que ya era bastante al recibir cierta consideración los problemas tanto agrícolas como ganaderos, forestales e incluso industriales de la zona. De esta época es la idea de la interconexión de las distintas cuencas fluviales con objeto de equilibrar el sistema hidrográfico nacional por medio de los trasvases de agua. Poco antes, en 1920, se plantea el proyecto agrario de Eduardo Dato, en el que se empieza a hablar de la expropiación de tierras no utilizadas, es decir, Eduardo Dato proponía que el Estado expropiara las tierras cuando se declaren zonas de regadío y los particulares no lleven

(11) Cfr. el trabajo ya clásico de VARAVELLI: *Bonificación integral de tierras en Italia*, 2.ª ed., Florencia, 1937.

(12) El principal impulsor de esta política hidráulica fue Joaquín Costa, que vio fundamental la transformación del secano en regadío, para suprimir el barbecho y de esta manera poder lograr un auténtico cultivo intensivo. Costa pensaba que se podía constituir una actividad económica rentable con la modificación del contexto demográfico que rodeaba al medio rural.

a cabo la realización de dichas obras, de forma que será el Estado quién asuma la responsabilidad.

Ya en los años de la Segunda República, todo el interés estará centrado en la reforma o estructura de la propiedad rural. Así, en 1933, se promulga la conocida Ley de Bases de la Reforma Agraria. Ley aplicable a las tierras que están deficientemente explotadas o incultivadas, aunque se tenía derecho a una indemnización pero dicha indemnización no se llevará a cabo si el terreno ha estado largo tiempo inculto.

En 1936 se promulga una Ley de Arrendamientos que pretendía salvar los intereses del arrendatario y establecía un mínimo de seis años para poder arrendar la propiedad.

En 1939 se crea el llamado Instituto Nacional de Colonización, y a su sombra se alumbran tres leyes que no deben pasar desapercibidas (13). Son:

1.ª. La llamada Ley de Bases para la Colonización de Grandes Zonas. Mediante esta norma el Estado se comprometía a la realización de las obras básicas (presas, canales, conducciones, etc.) y los particulares tendrían que llevar a cabo la transformación de las tierras en regadíos. Precisamente, uno de los aspectos más interesantes, potenciados por el Instituto Nacional de Colonización, fue la transformación del medio físico para mejorar el nivel de vida de los agricultores y el incremento de la producción.

2.ª. La segunda norma, datada en 1946, es la denominada Ley de Colonizaciones de Interés Local. Esta ley promovía una mejora en cuanto a la perforación de pozos, la electrificación del medio rural, la construcción de abrigos para el ganado, la industrialización de productos agrícolas, así como una serie de ayudas a los agricultores en base a unas subvenciones, anticipos y ayudas técnicas.

3.ª. La tercera norma jurídica impulsada desde el Instituto Nacional de Colonización se fecha en 1949, y se trata de la Ley de Colonización y Distribución de las Zonas Regables. Esta última norma establece la distribución de una parte de las nuevas tierras de regadío entre los colonos y en relación con la primera, de 1939, resulta ser más progresiva —teniendo en cuenta el contexto político de la época—, al considerar la tarea de la trans-

(13) Cfr. SÁEZ OLIVITO, Enrique: «El futuro de la explotación familiar agraria», en el *Anuario de la Fundación de la Ciudad de Lleida*, 1996, pág. 432 y sigs.

formación de ciertas zonas de secano en regadío como una empresa de carácter social.

En los años cincuenta, concretamente de 1955, se publica la Ley de Concentración Parcelaria. Con ella se intentó remediar los perjuicios ocasionados con el parcelamiento excesivo. Para ello proponía agrupar las explotaciones agrarias y al mismo tiempo preveía una serie de actuaciones para la mejora del medio rural, mediante la provisión de equipamientos tales como la construcción de vías de comunicación para facilitar la mecanización del campo.

En 1964 se crea el Servicio de Ordenación Rural, destinado a ser instrumento de política agraria; tenía como objetivo primordial el elevar el nivel de vida de la población del medio rural mediante la transformación integral de las zonas, así como mediante una serie de concesiones para la mejora de las estructuras agrarias. Como veremos después al hablar de la colonización y la colectivización del agro, el mayor interés que hoy despierta en el analista el citado Servicio de Ordenación Rural era el favorecimiento del cooperativismo y el asociacionismo entre agricultores, de cara a la capitalización del campo.

En los años setenta el Ejecutivo decide fusionar el Instituto Nacional de Colonización y el Servicio de Ordenación Rural, creando el IRYDA, (Instituto Nacional de la Reforma y Desarrollo Agrario), cuyos objetivos estaban centrados en conceder auxilios técnicos y económicos para la capitalización de las empresas, la instalación, industrialización y comercialización de los productos agrarios, la promoción social y profesional, y en general para el desarrollo comunitario de la población campesina. En definitiva, propugnaba la elevación del nivel de vida, tanto en lo social como en lo profesional, de los trabajadores del campo.

Como se ha dicho, e insistiré después, con el advenimiento de la democracia ven la luz algunas leyes trascendentes a los efectos que estamos estudiando. Me refiero a la Ley del Seguro Agrario, que generalizó y abarató los precios de las primas para cubrir los riesgos de las cosechas. Me refiero a la Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables de 1979, que consideraba fincas mejorables aquéllas que llevasen sin explotación como mínimo dos años, y las que siendo superiores a cincuenta hectáreas de regadío o quinientas de secano o aprovechamientos forestales, y en donde se realicen intensificaciones de cultivos que atendiendo al interés nacional incrementen el empleo.

#### IV. LO POLÍTICO Y LO «COSMÉTICO» EN LA COLONIZACIÓN AGRÍCOLA DEL FRANQUISMO: REFORMA AGRARIA VERSUS COLONIZACIÓN

Las ideas que en este apartado se sugerirán podrían reconducirse al viejo aforismo: «Cambiar algo para que todo siga igual». Lo que aquí se va a plantear no es otra cosa que la dudosa conciliación entre los postulados de una posible reforma agraria y los de la política agrícola del franquismo. Para buena parte de los doctrinos y estudiosos del tema ésta es una cuestión irreconciliable. Más aún, se llega a afirmar por los más aventurados que una y otra postura responden a principios completamente antitéticos. Aunque no vamos a ocultar que los autores más eclécticos no abandonan de forma rotunda alguna suerte de relación entre una y otra política agraria.

Es claro que si pretendemos acercarnos al tema desprovistos de apasionamiento lo mejor será convenir qué se ha de entender por reforma agraria, y luego indagar si por tal se sobreentiende el reparto de latifundios entre el campesinado y la población rural pobre. Al hilo de esta preliminar proposición podemos convenir también que este efecto tuvo su más acabada expresión en la republicana Ley de Bases para la Reforma Agraria de 1932, que, curiosamente, pudo considerarse doctrinalmente vigente años después de la Guerra Civil.

Pero no nos apresuremos, al traer a colación la Ley de Bases para la Reforma Agraria de 1932 difícilmente cabe eludir el enfrentamiento dialéctico entre colonización y reforma agraria. Me estoy refiriendo a que la eclosión del reformismo republicano lo que constata es precisamente lo irreconciliable de dicha dialéctica. Quiero decir con ello que cada uno de los términos en confrontación responde a autorías, fines y virtualidades no sólo diversas, sino también incompatibles.

Una política reformista, es decir, una política de reforma agraria no puede por menos que trazar el problema rural y agrario como un problema de índole social, es más, como un problema principalmente social.

De otro lado los doctrinos ocupados en temas de la colonización —de inspiración italiana— ponen su acento en el aspecto técnico. De manera que se arrincona la cuestión social y el problema no lo consideran social o político, sino técnico, apuntando una solución de esta naturaleza como única, verdadera y firme vía de solución de esos otros aspectos político-sociales que previamente han orillado. Y si no, interroguen, por ejemplo, la memoria



de los colonos beneficiarios de la finca «Estados de Santo Tomé», en Santo Tomé, en 1950, o, la de los colonos beneficiarios de la finca «Los Villares» del término de Andújar, en el mismo año. O hagan un sencillo sondeo entre las personas que habitaban los poblados erigidos a mediados de los años cincuenta en entidades locales menores de Jaén, como, por ejemplo, Guadalén del Caudillo, San Julián, La Ropera, La Quintería, Campillo del Rfo, y Guadalimar.

Esta operación tecnicista sobre política de colonización agraria tendente a atajar el problema rural suponía minimizar sin ningún recato uno de los factores seguramente desencadenantes de la guerra fratricida entre españoles (14).

Finalizada la Guerra Civil, la etapa franquista se caracterizó por la reconstrucción legislativa en derecho agrario que si bien tuvo su techo político, dio lugar a una serie de leyes que culminaron con la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 1973; lo que por otra parte no fue más que el singular canto de cisne de la recopilación legislativa de dicha etapa. Como ha señalado MARTÍN-BALLESTERO HERNÁNDEZ, bajo el paraguas político y legislativo de esta ley se cobijaron desde los patrimonios familiares hasta la gran empresa que supuso la concentración parcelaria (15). Llama la atención que la citada Ley franquista no haya sido derogada taxativamente, no obstante los innumerables recortes, remiendos y derogaciones parciales que

(14) Baste releer la obra de JACKSON, Gabriel: *La República española y la guerra civil (1931-1939)*, Ediciones Orbis S.A., Barcelona, 1985, pág. 8 y sigs.. En particular donde textualmente señala: «Entre 1932 y 1936 ni siquiera una reforma agraria radical habría podido solucionar los problemas de los campesinos sin tierra. Sólo un desarrollo industrial rápido habría podido absorber a los parados rurales, y en los años treinta no había programas de ayuda extranjera del tipo de los habituales a partir de 1945... Los factores económicos y diplomáticos antes mencionados contribuyeron, sin duda, al profundo pesimismo de Julián Besteiro e Indalecio Prieto, y probablemente al de Azafia tras el estallido de la guerra».

El mismo autor y obra, en la pág. 17, subraya: «Pocos de ellos (refiriéndose a los cronistas e historiadores extranjeros) conocían la historia de la segunda República española, que en los cinco años anteriores a la guerra tuvo que vérselas con los problemas de lo que ahora se llama «una nación subdesarrollada»». Y más delante, por ejemplo, en la pág. 272: «Los insurgentes españoles luchaban para preservar los privilegios tradicionales del Ejército, la Iglesia y los terratenientes, grupos que habían vivido bajo una terrible tensión y miedo por los cinco años de dominación republicana».

(15) Vid. MARTÍN-BALLESTERO HERNÁNDEZ, Luis Alberto: «Aspectos generales de la Ley 19/1995 sobre modernización de las explotaciones agrarias», en el *Anuario 1996 de la Fundación Ciudad de Lleida*, pág. 330.

han afectado a una gran parte de su contenido y que —en cierto modo— la han desplazado a una vía normativa muerta.

a) *Reforma agraria, colonización y colectivización en la agricultura.*—Si seguimos la remontada en el tiempo podremos verificar que no les falta razón a los que afirman que entre las más importantes premisas histórico-sociales y jurídicas que condicionan el contexto para la aparición y el desarrollo del anarquismo como movimiento crítico en la sociedad española, se cuenta la estructura de las relaciones agrarias, cuya «capitalización» en el punto de tránsito de la sociedad feudal a la burguesa en el siglo XIX condujo a una resistencia contra la introducción de las relaciones jurídicas y sociales liberal-capitalistas que, durante décadas, se trocó en una protesta espontánea y revolucionaria, local y endémica contra el establecimiento de nuevas condiciones de vida rural más desfavorables para la población desprovista de tierra (16). No en vano resulta difícil sobrevalorar la importancia de la estructura socioeconómica del sector agrario para el desarrollo del concepto anarquista de revolución, para la exigencia de recuperación de la tradición comunal-cooperativa y para el programa de una colectivización total del campo.

Por su parte, los problemas institucionales y estructurales de la agricultura —como son la polarización del tamaño de las explotaciones entre minifundios y latifundios, éxodo rural, subempleo y desempleo, perturbaciones inducidas por la industrialización y urbanización en una sociedad que ha permanecido en gran medida tradicionalista, estructura social y de la propiedad, condiciones de la propiedad de la tierra—, han estado marcados por una sorprendente permanencia, que en parte podemos rastrearla hasta el siglo XVIII, que se manifiesta, por ejemplo, en el peso relativo de la población rural sobre la urbana (hasta aproximadamente 1950) o en la determinante relevancia del agro en el conjunto de la economía española, en general, y andaluza en particular (17).

(16) L. BERNECKER, Walther: *Colectividades y revolución social. El anarquismo en la guerra civil española 1936-1939* (traduc. Gustau Muñoz), Editorial Crítica-Grijalbo, Barcelona, 1982, pág. 92.

(17) Vid. el trabajo de DEFURNEAUX, M.: «Le problème de la terre en Andalousie au XVIII<sup>e</sup> siècle et les projets de réforme agraire», en la *RH francesa*, 217, 1957, págs. 42 a 57. Y, en la obra de MAURICE, J.: *El anarquismo andaluz. Campesinos y sindicalistas (1868-1936)*, ob. cit., págs. 67 y sigs.

Nuestro análisis en retrospectiva nos obliga a recalcar que la estabilidad de las condiciones existentes en el sector agrario concierne también —y especialmente— a la distribución de la propiedad, que en España reviste históricamente, de un lado, un predominio de desigualdades extremas y, de otro, grandes diferencias regionales. No descubro nada al afirmar que mientras que las grandes propiedades cultivadas por jornaleros o arrendatarios se han concentrado tradicionalmente —y me atrevo a señalar que se concentran— básicamente en Andalucía, Extremadura y Castilla-La Mancha, en partes de la vieja Castilla-León y Galicia han dominado y dominan las pequeñas propiedades agrícolas cuya explotación apenas aseguraba y asegura la supervivencia de un núcleo familiar, forzando así al propietario o arrendatario en la mayor parte de los casos a buscar ingresos adicionales (18).

Efectuada una caracterización global de las relaciones de propiedad en nuestro suelo topamos con la siguiente dicotomía: en el tercio sur del país han predominado y predominan los latifundios, explotados, como grandes fincas, primariamente por obreros agrícolas de extracción rural; en el centro y norte de España la estructura tradicional del agro se caracteriza en general por la coexistencia de campesinos propietarios de poca tierra y grandes propietarios cuya tierra es trabajada tanto por obreros agrícolas dependientes de un salario como por pequeños arrendatarios bajo la forma de pequeñas explotaciones.

Si nos centramos algo más en Andalucía, los terratenientes del sur del país han poseído en su mayoría tierras de considerables rendimientos potenciales, mientras que una gran parte de las tierras depauperadas de dehesa correspondían a las pequeñas parcelas. Lógicamente, esta curiosa distribución de la tierra cultivable condujo al profundo malestar social de los pequeños propietarios y jornaleros agrícolas, y, por consiguiente, dio lugar a que durante la República y al comienzo de la guerra se intentara solventar la cuestión con acciones violentas.

Hasta el inicio de la guerra civil, la propiedad de la tierra significaba no sólo prestigio social y la posibilidad de vivir sin trabajar gracias a las rentas, pues al mismo tiempo el control sobre la tierra implicaba capacidad de disposición sobre la fuente principal de la riqueza nacional, determinando la posición social y con mucha frecuencia también la posición polí-

---

(18) Cfr. L. BERNECKER, Walther: *Colectividades y revolución social...*, ob. cit., pág. 93 (y sus citas).

tica. Las relaciones de propiedad del agro regulaban en una medida considerable la vida económica, política y social del país. La frontera entre el área de los latifundios y la de las explotaciones pequeñas y medianas reviste una importancia difícil de sobrevalorar en la historia social de nuestro país.

Se puede decir que el descontento de los menos favorecidos y, derivada de ello, la tendencia latente a revueltas y revoluciones de las que se esperaba un cambio radical en las relaciones de propiedad y el reparto de las grandes fincas, explican en parte el éxito extraordinario del anarquismo rural en nuestra tierra y del socialismo revolucionario agrario. La línea de demarcación entre la España de la revolución agraria y la España del conservadurismo rural era la misma que la que separaba la zona de latifundios de la de propiedad pequeña.

El efecto descrito da lugar a una singular evolución legislativa, manifestada hace pocas décadas en la Ley de 14 de abril de 1962, de explotaciones agrarias familiares, que en los albores de la gestación de la «ordenación rural», trata de trasplantar los modelos de colonización al desarrollo de la agricultura, lo que fue recibido en su fecha con cierto optimismo, si bien pronto se tornó en franca desilusión. No podía ser de otra forma, el despotismo tecnocrático de la época está a punto de cambiar el signo de la legislación agraria (19), pero no lo logra porque en definitiva no se lo había verdaderamente propuesto. Lo único que consigue la Ley de 14 de abril de 1962 es reorganizar la colonización de zonas regables reformando uno de sus precedentes normativos, me refiero a la Ley de 21 de abril de 1949.

Lancemos una ojeada al Plan Jaén, es decir, a la Ley de 17 de julio de 1953, sobre el Plan de obras, colonización, industrialización y electrificación de nuestra provincia. En efecto, esta provincia guardaba, en su conjunto, un estrecho parecido con la de Badajoz —donde ya se había empezado a actuar—. Las similitudes a las que aludo se referían a la relación entre el grado de subdesarrollo campesino (paro y miseria en el hábitat olivarero) y la riqueza potencial del medio rural (regadíos del Alto Guadalquivir). La corrección de aquellas anomalías socioeconómicas pasaba, según la política agraria de la época, por la vía de los regadíos planificados del Estado; no olvidemos la construcción del Embalse del Tranco de Beas, en la cabecera del Gua-

---

(19) Vid. DE LOS MOZOS, José Luis: «Hacia un concepto de explotación agrícola (marginales a la Ley 19/1995, de 4 de julio, de modernización de las explotaciones agrarias)», en *Anuario de la Fundación Ciudad de Lleida*, 1996, pág. 216.



dalquivir, que aunque iniciado en 1930, hormigonado en 1931 y terminado el macizo en 1934, cerró sus compuertas en 1944, para que el general Franco inaugurase la obra en mayo de 1946. Ahora bien, embalsar agua no era irrigar, de modo que el paro y la pobreza seguían mostrando su crudeza al campesinado provincial. Este paro, según trabajos realizados por el entonces Gobierno Civil de Jaén en 1951, arrojaba un promedio de 10 millones de jornales perdidos al año. Se calculó que el paro permanente afectaba a unos 20.000 obreros, al tiempo que el paro estacional oscilaba desde 14.250 obreros parados en el mes de enero a 58.724 en el mes de abril. Estas cifras deben estimarse como medias, pues disminuían ligeramente en los años de buenas cosechas, para incrementarse de manera notable en los años de malas cosechas. Esta situación de falta de trabajo hería de muerte la vida vegetativa de la población giennense trabajadora en los años de malas cosechas, sin que sirvieran eficazmente para remediarla ni los subsidios de paro ni las cantinas que se abrían en los Ayuntamientos para distribuir comidas. Eso fue lo que sucedió en el fatídico año 1946, en el cual la sola provincia de Jaén dio más del 25% del total de la mortalidad por inanición de España entera, debido seguramente a que la estructura económica de nuestra provincia difería bastante poco de la del mundo rural del medievo, en la que una mala cosecha diezmaba notoriamente la población.

Para paliar una situación como la descrita, y en forma análoga al caso pacense, se dicta por el Ejecutivo franquista la Orden de 27 de febrero de 1952 mandando crear una Comisión Técnica Mixta encargada de elaborar un Plan Coordinado de Obras, Colonización, Industrialización y Electrificación de la Provincia de Jaén y sus zonas regables, en razón a ser ésta —en palabras textuales del propio texto normativo— una de las de mayor paro campesino y menor nivel de vida medio de la clase obrera, fenómenos agudizados en los años de condiciones meteorológicas adversas (20). Pues bien, esta situación contrasta con el estado de las obras de riego que todavía no se han iniciado en gran escala y han estado supeditadas casi exclusivamente a la iniciativa privada, que ha realizado obras individualmente meritorias, pero de volumen modesto en relación con sus posibilidades, por cuyo motivo añade la Orden Ministerial: «El Gobierno desde hace contados meses, ha iniciado, por los organismos de la Administración pública competentes,

---

(20) Lo tomo de la obra *Historia y evolución de la colonización agraria en España. Políticas administrativa y económica de la colonización agraria. Análisis institucional y financiero (1936-1977)*, vol. II, M.A.P., Madrid, 1990, págs. 150 y 151.

la transformación de regadío en las Vegas del Guadalquivir y del Guadalén, con un total de 16.000 hectáreas, cuya colonización será una realidad en el plazo de breves años». Como vemos, la electrificación e industrialización no eran objetivos que a corto se planteara el Gobierno.

Para la ejecución del Plan Jaén, la norma fundacional autorizaba una inversión global que no llegaba a los 4.000 millones de pesetas, distribuidas del siguiente modo:

- Construcción de pantanos, presas, canales, acequias principales, aprovechamientos hidroeléctricos, etc.: quince años.
- Transformación agrícola y colonización: diez años.
- Repoblación forestal: quince años.
- Tendido y mejora de ferrocarriles: quince años.
- Electrificación provincial: diez años.
- Investigaciones mineras: diez años.
- Investigación de aguas subterráneas: diez años.
- Patronato proindustrialización: diez años.

Todas las obras e instalaciones comprendidas en el Plan se declaran de reconocida urgencia a efectos expropiatorios y de contratación administrativa, incluyendo a estos efectos los suministros de maquinaria.

Dejando ahora de lado el Plan Jaén, hemos de dar un salto y retomar el hilo en la evolución legislativa desde la citada Ley de 14 de abril de 1962, de explotaciones agrarias familiares, hasta la reciente Ley 19/1995, de 4 de julio, de modernización de explotaciones agrarias, para atisbar un segundo intento legislativo de cierto alcance. El recorrido por la evolución legislativa estaría incompleto sin alusión a la —permítanme que la califique de curiosa— Ley de 24 de diciembre de 1981, reguladora del estatuto de la explotación familiar agraria y de los jóvenes agricultores, derogada por la arriba reseñada. Lo que arroja un dato elocuente por si solo. A saber: Esta materia, partiendo del derecho de la reforma agraria, ha pasado del ámbito de los contenidos jurídicos sociales al derecho económico en sentido lato (21), si bien algunos aspectos de corte social o socializante permanecen im-

---

(21) No hay más que leer el Real Decreto 204/1996, de 9 de febrero (*B.O.E.*, núm. 36), sobre mejoras estructurales y modernización de las explotaciones agrarias.

presos en toda la normativa aludida. Seguramente consecuencia destilada por las exigencias propias del derecho agrario moderno (22).

La actividad legiferante evidencia la pulsión política por hacer de la agricultura una profesión estable, como sucedía en la época del productivismo de los años treinta, cuarenta y posteriores. Por otra parte, la normativa analizada deja entrever sin ningún recato cierta protección de la agricultura «a tiempo parcial», lo que podría encontrar alguna justificación en la coyuntura actual de transformación tecnológica y de regulación de mercados.

Llegados a este punto podemos recapitular que la anterior normativa quiso propiciar la superación del ciclo de la transformación, para lo que fue un hábil instrumento el derecho de colonización. Sin embargo, el ordenamiento jurídico no ha suscitado un desarrollo adecuado del concepto legal de explotación agrícola, pues, como ha señalado DE LOS MOZOS, el derecho de reforma toma en consideración la explotación como únicamente referida a las explotaciones familiares que se establecen sobre unidades de colonización, en un primer momento, lo que después, viene completado o ampliado por la ordenación rural en pleno desarrollo económico, y, finalmente, sin abandonar esa línea, por la regulación —digamos— pintoresca de la Ley de 24 de diciembre de 1981, reguladora del estatuto de la explotación familiar. Lo que acredita una vez más la fragmentación de nuestro derecho agrario (23). Aunque según parece, por distintas razones, la situación es bastante similar en el resto de Europa.

Convendremos así, que ha pasado el tiempo de construir el concepto de explotación agrícola desde la perspectiva reduccionista del derecho de colonización. Primero, porque el derecho de colonización es algo que pertenece al pasado, como pone de relieve la propia Ley 19/1995, de modernización de explotaciones agrarias, a pesar de todas sus carencias. Segundo,

---

(22) El propio De los Mozos, José Luis, viene insistiendo en que esta transformación o mutación es muy importante, pero —añade— no es suficiente desde el punto de vista del derecho agrario. El prof. De los Mozos viene defendiendo desde hace veinte años que el derecho agrario que empezó siendo «derecho social», ha dejado de serlo, para integrarse en el «derecho económico». (Entre otros estudios del autor citado, «Presupuestos para una reforma de los arrendamientos rústicos en derecho español», en la *Rivista di Diritto Agrario*, núm. 55, 1975, pág. 453 y sigs., y «El derecho agrario: estado de la cuestión», en *Rivista di Diritto Agrario*, núm. 57, 1978, pág. 285 y sigs.).

(23) DE LOS MOZOS, José Luis: «Hacia un concepto de explotación agrícola...», cit., pág. 221.

porque para construir un concepto como el de explotación agrícola, clave dentro del derecho rural y agrario, no se puede partir de un ordenamiento particular, pese a su relativa importancia.

A tenor de lo dicho, desde mi punto de vista, resulta patente que la «planificación dirigista del agro» tiene sus riesgos (24) y por eso hoy se registra —fossilizado— en los museos de historia general y jurídica. Ahora bien, debidamente ponderada, la dinámica-dialéctica jurídica rural y cierto derecho de la reforma agraria entendido como «revolución campesina» tendente a compensar los desequilibrios sociales galopantes, no debe ser desdeñada por completo.

Si nos empeñásemos en una recapitulación podríamos aventurar que los primeros gobiernos de la España democrática apenas se ocupan de los problemas agrarios y rurales. Sobre este tema se legisló más bien poco, yo diría que algo menos de lo justo, si bien en la etapa democrática se empieza a perfilar en el horizonte político y legislativo la necesidad de acometer reformas importantes, desencadenadas indudablemente por los problemas históricos del campo andaluz y extremeño. La constatación de estos extremos y la ruptura del vacío normativo se produce con la Ley 34/1979, de 16 de noviembre, sobre fincas manifiestamente mejorables, dictada para cumplir y hacer cumplir la constitucional función social de la propiedad (art. 33), y con antecedentes en la Ley de Expropiación de Fincas Rústicas por Causas de Interés Social, de 27 de abril de 1946, en la Ley de Fincas Mejorables de 3 de diciembre de 1953 y 14 de abril de 1962, refundidas en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario y la Ley de Comarcas y Fincas Mejorables, de 21 de julio de 1971. En cualquier caso, este tirón normativo iba a ser el último aviso hacia los nuevos señores de las «manos muertas del siglo XX» (25).

Pero la recapitulación referida quedaría incompleta si no aludimos a un factor de enorme trascendencia social en el mundo rural de nuestro país y de nuestra provincia. Estoy hablando de la considerable trascendencia social de los arrendamientos rústicos. Éstos iban a ser el punto de referencia

---

(24) La catarsis de un modelo de esta especie se encuentra en las reformas llevadas a cabo por Stalin (1928-1933), en la antigua Unión Soviética, para implantar un colectivismo dirigido.

(25) Cfr. MARTÍN-BALLESTERO HERNÁNDEZ: «Aspectos generales de la Ley 19/1995...», cit., pág. 331.



en la reforma agraria que en cierto modo se estaba planteando a nivel político y legislativo en los primeros gobiernos de la España democrática. Según un informe del Colegio Nacional de Registradores de la Propiedad, en nuestro país la inmensa mayoría del territorio cultivado o explotado con fines pecuarios lo es por arrendamiento en cualquiera de sus formas jurídicas. Dicho informe llega a precisar que el ochenta por ciento (80%) de nuestro suelo rural es aprovechado a través de la vía jurídica del arrendamiento. No hay más que recorrer las sierras del perímetro más próximo a la capital giennense para comprobar cómo en los términos municipales de localidades pertenecientes a nuestro partido judicial, como Valdepeñas de Jaén, por ejemplo, la mayor parte de las explotaciones agropecuarias se encuentran en dicho régimen de explotación; en muchos casos explotando monte y pastos del dominio público. Es por ello que a los efectos aquí analizados tiene singular relevancia la Ley de Arrendamientos Rústicos, de 31 de diciembre de 1980.

## V. CONSIDERACIONES FINALES

El desarrollo socioeconómico de nuestra tierra pasa por la asunción de la tradición y la aceptación de los nuevos retos que plantean los escenarios actuales. Como señalaba COLOM GORGUES, la tendencia a la globalización económica, a la internacionalización competitiva y a los parámetros de incertidumbre y riesgo, se proyectan también en las comunidades rurales (26).

Me gustaría pensar que la provincia de Jaén, como zona eminentemente rural, se encamina hacia el concepto de desarrollo rural integral, es decir, hacia la obtención de un desarrollo socioeconómico sostenible, comprendiendo también y por supuesto en dicho concepto la atención, respeto y mejora del sistema medioambiental que enfatiza esta provincia. Por tratarse de una zona secularmente desfavorecida es sin duda necesaria la continuidad de acción política, y un esfuerzo especial para elegir e integrar el conjunto de externalidades al sector agrario; y estoy pensando en la llamada industria del turismo interior, economía del ocio o agroturismo. Es preciso que Jaén se concatene en los programas autonómicos regionales, nacionales y europeos. Y son precisos también: un esfuerzo de mentalización-concienciación frente a cuáles son nuestros problemas y las posibles

---

(26) COLOM GORGUES, A.. «Enfoque estratégico del desarrollo rural», cit., pág. 160.

soluciones, un esfuerzo por la animación y dinamización de nuestras potencialidades.

Como constitucionalista no quisiera concluir estas líneas sin la referencia al cumplimiento del mandato constitucional contenido en el artículo 130.1 de la Norma Suprema. En este precepto la Constitución española de 1978 conmina a los poderes públicos y privados a atender a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos y, en particular, de la agricultura, de la ganadería, de la pesca y de la artesanía, a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles.

Es cierto que nuestra realidad rural ha cambiado, y por ende la legislación al respecto. Yo diría que ha cambiado lo bastante como para poner a la vista de todos el problema de la sustantividad geográfica y territorial de Jaén, así como la necesidad de que el concepto explotación agrícola o agraria, en nuestro Jaén pase a denominarse y ser explotación prioritaria, y me refiero, como todos ustedes ya habrán imaginado, al monocultivo del olivar como generador de recursos primarios. Creo que ha llegado el momento de que la agricultura de nuestra tierra reciba un nuevo impulso. Ello no es fácil, visto que ese impulso hay que aplicarlo a un mundo rural que ha permanecido durante siglos inamovible y estancado, donde cualquier síntoma de progreso era rechazado, no sólo por los grandes terratenientes, inquietos ante cualquier cambio que modificase el *status quo*, sino por el mismo labrador poco dado a aceptar por las buenas métodos nuevos o simplemente desconocidos en esa comarca. Seguramente, la Ley 49/1981, de 24 de diciembre (27), llamada del Estatuto de la Explotación Familiar Agraria y de los Agricultores Jóvenes, y la Ley 19/1995, de 4 de julio, sobre Modernización de las Explotaciones Agrarias (28), vengán a suponer aquel impulso al que antes me he referido. Lo digo porque estas normas, y en concreto la primeramente reseñada, vino a relanzar la explotación familiar agraria en base a una agricultura a la que incorporaba jóvenes y especialmente moderna en línea con el contenido del artículo 130 de la Constitución. Baste insistir en que el artículo 130 señala como los poderes públicos atenderán a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos y en particular de la agricultura y de la ganadería. Y, que el artículo 48 también de la Constitución encomienda a los poderes públicos la promoción de las condiciones

(27) Texto legal publicado en el B.O.E. de 11 de enero de 1982.

(28) Publicada en el B.O.E. núm. 159, del miércoles 15 de julio de 1995.

para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural.

Creo, en definitiva, que el problema de la agricultura de Jaén ha sido más de cultura que de aporte tecnológico. La situación de bloqueo a que se ve sometido el agro de la provincia debe quedar replanteada utilizando ahora la pauta del derecho agrario de la Unión Europea (29). Precisamente la Ley últimamente citada (30), la Ley 19/1995 de Modernización de las Explotaciones Agrarias, supone y posiblemente asegura —con todos sus defectos y virtudes— un cambio trascendental en nuestro mundo rural y agrario y encaja en el marco de una política agraria supranacional.

En la normativa vigente, de 1995, apreciamos la preocupación política del legislador ante el difícil reto que ha supuesto a nuestro agro la integración en la Unión Europea, y observamos cómo los recientes cambios registrados en la Política Agraria Común y los acuerdos comerciales multilaterales anuncian una nueva fase de profundos cambios en los mercados. Por tanto, el mundo rural giennense —con el español— habrá de enfrentarse a un nuevo proceso de adaptación. El legislador ya ha reconocido que esta apertura de mercados compromete al campo en varios aspectos, pues no sólo tendrá que cumplir su tradicional función productiva de alimentos y materias primas, sino que, aparte de este fin primordial, nuestro agro deberá diversificarse para dar satisfacción a nuevas demandas sociales ligadas a la conservación del medio ambiente y a la economía del ocio en el medio rural. Esta nueva visión del campo y de lo rural supone un golpe de timón a los criterios mantenidos hasta la fecha pues se introducen dos nuevos parámetros de indu-

---

(29) Al respecto, conviene tener presente las recomendaciones del Comité Europeo de Derecho Rural, reunido en octubre de 1989 y con ocasión de su XV Congreso, celebrado en Gante, donde adoptó una moción preconizando la adopción de una disposición normativa comunitaria reconociendo a los bienes que constituyen la explotación agrícola, de tipo no societario y desprovista de la personalidad moral, el estatuto de universalidad jurídica. (Cfr. con el contenido del art. 43 del Tratado de Roma y las reglas de armonización fiscal previstas en el Acta Única; Actes du XVème Congrès européen de droit rural, Bruselas, 1990, pág. 359; «Rapport français au Vème Symposium du Comité européen de droit rural», en *Reveu de droit rural*, 1991, pág. 49 y sigs.; y, el trabajo de GOTZ-J. HUDAULT, V.: «Harmonisierung des Agraarrechts in Europa», en *Cuadernos del Instituto de Derecho Agrario de la Universidad de Göttingen*, t. 37).

Un instrumento hábil de esta dinámica lo propicia en nuestro suelo la Ley 19/1995, sobre modernización de las explotaciones agrarias.

(30) Que viene a derogar expresamente a la anterior, es decir al Estatuto de la Explotación Familiar Agraria y de los Agricultores Jóvenes.

dable importancia y cuyo juego social e incluso político es patente: Se trata de la conservación del medio natural racionalizando y encauzando la agricultura y la economía del ocio (31). Este planteamiento tiene singular relevancia en nuestra provincia como vanguardia que debe ser de las nuevas concepciones del llamado agroturismo y turismo rural, actividades que deberían actuar como lanzadera de nuestro progreso rural, y a la vez complementar en Jaén la que era considerada como una agricultura de subsistencia para amplias capas sociales.

## VI. CONCLUSIÓN

Voy a terminar ya, pues no quisiera hacer completamente bueno el viejo refrán que reza que quien dice con veinte palabras lo que puede decir con diez, es capaz de otras muchas maldades.

Creo que en nuestra provincia no sólo es posible sino que es absolutamente necesario hacer despegar la realidad rural. En primer lugar porque recursos y riqueza natural no nos faltan. Y, en segundo lugar, porque ya es tiempo de que nuestro espacio rural y la actividad agraria que sostiene a las comunidades rurales giennenses se ampare en empresas familiares, de carácter poliproductivo, permitiendo en todas las épocas del año la ocupación laboral de todos sus miembros sin el lastre del desarraigo, y propiciando a la vez unas entradas de ingresos por cada una de las actividades rentabilizadas a lo largo del año.

A ello se ha de unir la consistencia de la actividad compartida y la mentalidad del empresario a tiempo parcial, que aun sabiendo que su renta fundamental no es la agraria, mantiene este tipo de actividad compatibilizándola con otra del sector industrial o servicios, en la proximidad de su explotación agraria. Finalmente, hemos de creer en la fórmula asociativa, buscando una economía de escala apropiada para rentabilizar los factores de producción que se destinen a la actividad agraria. Esa mentalidad y ese tipo de fórmula asociativa y empresarial puede generar posibilidades en nuestra tierra.

---

(31) Preámbulo de la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias. Cfr. MARTÍN-BALLESTERO HERNÁNDEZ. «Aspectos generales de la Ley 19/1995...», cit., pág. 334.