

EL EFÍMERO BANCO DE TIERRAS DE ARAGÓN

FERNANDO LÓPEZ RAMÓN*

Resumen. Se identifican el origen, la finalidad y las líneas principales del régimen jurídico del Banco de Tierras de Aragón, institución de breve trayectoria, pero que se encuentra en el origen de una experiencia afirmada en otras Comunidades Autónomas con el objetivo de mantener la reforma agraria.

Palabras clave. Banco de Tierras, reforma agraria, patrimonios públicos agrarios.

Abstract. The article identifies the origin, purpose and main lines of the juridical regime of the Bank of Lands of Aragón, which, despite its short-lived experience, lies at the origin of an established practice in other Autonomous Communities to support the agrarian reform.

Key words. Bank of Lands, agrarian reform, agrarian public properties.

* * *

SUMARIO: 1. Introducción.- 2. Origen: los comunales de Bardenas.-3. Finalidad: mantenimiento de la reforma agraria.- 4. Bienes integrantes.- 5. Destinos y gestión.- 6. Ley polémica pronto derogada.

* * *

1. INTRODUCCIÓN

La denominación de Banco de Tierras es empleada actualmente en Asturias y Galicia para identificar patrimonios públicos agrarios divididos en lotes que generalmente se entregan para el cultivo directo y personal por parte del agricultor. Sin embargo, el origen de la institución se vincula a la experiencia de la Comunidad Autónoma de Aragón, donde en 1985 se lanzó la idea de constituir el Banco de Tierras. Con grandes dificultades políticas, llegó a aprobarse la Ley del Banco de Tierras de Aragón (Ley 3/1987, de 10 marzo), que tuvo una vida efímera. Así, sin llegar prácticamente a aplicarse, el Banco de Tierras fue sustituido por una institución de alcance muy diferente, el Patrimonio Agrario de la Comunidad Autónoma, regido primero por la Ley de Aragón 16/1991, de 25 abril y después por la Ley de Aragón 14/1992, de 28 diciembre.

* Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Zaragoza. Para un tratamiento más detallado cabe remitir a J. Tudela Aranda, "Comunidad Autónoma y reforma agraria: la Ley del Banco de Tierras de Aragón", en *Revista de Administración Pública*, núm. 114 (1987), pp. 415-452 y F. López Ramón, "Los caracteres de la Ley aragonesa del Banco de Tierras", en *Boletín de los Colegios de Abogados de Aragón*, núm. 115 (1989), pp. 53.

No debo ocultar que el recuerdo de una institución que contribuí a forjar me suscita cierta añoranza. Recibí, efectivamente, el encargo, por el Gobierno de Aragón que presidía el socialista Santiago Marraco, de elaborar el anteproyecto de Ley del Banco de Tierras de Aragón. La denominación constituía entonces una aspiración política pendiente de la adecuada instrumentación jurídica, como enseguida voy a explicar. En los trabajos desarrollados, pude contar con la colaboración de los también administrativistas profesores José Bermejo Vera y Germán Fernández Farreres y del civilista profesor Miguel Coca Payeras*. Después de presentar ese estudio, tan apenas tuve intervención en las tareas sucesivas de elaboración de la ley, salvo unas intensas jornadas de trabajo con dos letrados del Gobierno de Aragón, Juan Antonio García Toledo y María Ángeles González, con quienes desentrañé, artículo a artículo, el contenido del anteproyecto.

2. ORIGEN: LOS COMUNALES DE BARDENAS

La idea política que dio origen a la Ley aragonesa del Banco de Tierras se fraguó en torno a las dificultades de la transformación en regadío de la zona regable por la segunda parte del canal de Bardenas. La transformación de Bardenas II se había iniciado con un Decreto de 1 julio 1971 que declaraba el interés nacional de la operación, cumpliéndose después los sucesivos pasos hasta llegar a la expropiación de las “tierras en exceso”, conforme a la legislación de colonización interior que había sido refundida en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario (LRDA) de 1973. La problemática específica de la zona venía determinada por la existencia de grandes extensiones de bienes comunales, fuente de numerosos conflictos entre los ayuntamientos y los vecinos. Ante la amenaza de la desaparición de los patrimonios municipales caso de aplicación estricta de la citada Ley de 1973, surgió la idea de formar el Banco de Tierras, que se reflejó en unos acuerdos sobre expropiación de comunales suscritos en 1984 por el Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario (IRYDA), la Diputación General de Aragón (DGA) y los Ayuntamientos de Pradilla de Ebro, Tauste y Ejea de los Caballeros.

En dichos acuerdos, los Ayuntamientos se comprometieron a no cuestionar la expropiación de los comunales siempre y cuando se modificaran las normas sobre uso y adjudicación de los lotes formados con los bienes expropiados. Básicamente, el germen que condujo al Banco de Tierras consistía en la idea de asegurar la propiedad pública de los lotes, que debían ser objeto de explotación mediante concesiones administrativas bajo un control público ejercido por un ente de carácter representativo de los intereses afectados. En contrapartida al

* F. López Ramón (coord.), *Estudio para el anteproyecto de Ley aragonesa del Banco de Tierras*, Zaragoza, 1985, 459 folios (estudio inédito, aunque figuran ejemplares del mismo en el archivo del Gobierno de Aragón y en la biblioteca de la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza).

compromiso municipal, el IRYDA y la DGA aseguraban la reconstitución de los patrimonios comunales; concretamente, la cuarta parte de la superficie comunal expropiada, una vez transformada en regadío, debía volver a los Ayuntamientos, quienes integrarían voluntariamente los bienes en el Banco de Tierras o, en todo caso, los explotarían conforme al régimen jurídico establecido para el mismo.

Los objetivos últimos de los acuerdos de 1984 consistían en evitar la enajenación de unos bienes públicos y mantener la reforma agraria. En otro caso, conforme a la legislación de colonización interior en vigor, grandes patrimonios comunales habrían sido transformados en regadío con cuantiosas inversiones públicas, para luego ser adjudicados en propiedad privada y sin que se garantizara el mantenimiento de la reforma agraria, esto es, de las explotaciones de tipo medio constituidas. Con el Banco de Tierras se pretendía, en cambio, formar un patrimonio agrícola en mano pública que asegurara una reforma agraria permanente basada en el cultivo personal y directo de las explotaciones, ofreciendo estabilidad al agricultor.

3. FINALIDAD: MANTENIMIENTO DE LA REFORMA AGRARIA

La Ley del Banco de Tierras de Aragón, en realidad, era un simple apéndice a la LRDA de 1973, sin cuyo conocimiento, en consecuencia, no es posible comprender el alcance de la reforma aragonesa. La LRDA, recogiendo instituciones y técnicas de la legislación de colonización interior, prevé las grandes zonas de interés nacional como una de las actuaciones de reforma agraria. La actividad pública en esas grandes zonas declaradas por decreto se orienta, en el aspecto más significativo, a la transformación en regadío de una amplia superficie territorial, transformación que supone la necesidad de muy cuantiosas inversiones en diversas obras públicas.

Conviene reparar en que esa actividad pública no persigue únicamente la puesta en regadío, sino también el destacado objetivo de constituir unas explotaciones agrarias de tipo medio. Favorecer el establecimiento y desarrollo de una clase media agraria ha sido siempre una aspiración de nuestras leyes agrarias desde la época de la Ilustración, salvado quizá algún período durante la Segunda República.

Pues bien, la constitución de esas explotaciones medias se consigue, en la LRDA, a través de la expropiación de las llamadas “tierras en exceso”, que son las que quedan en la zona después de determinadas reservas (“tierras reservadas”) y excepciones (“tierras exceptuadas”) en beneficio, por ejemplo, de los antiguos propietarios. Con las “tierras en exceso” se constituyen nuevas explotaciones, que son cedidas a agricultores modestos, quienes las disfrutan, primero, en régimen de concesión administrativa, y después, pagado ya el precio estipulado, en régimen de propiedad.

En ese sistema operaba la Ley del Banco de Tierras de Aragón, estableciendo que las “tierras en exceso” expropiadas se conservaran en propiedad por la Comunidad Autónoma, que únicamente cedería el uso de las explotaciones

a los agricultores. Tal era el mecanismo fundamental de la ley, el que suscitó mayores problemas y también aquél sobre el que giraban las posibilidades reales de la norma, pues aunque ésta se refería también a otras masas de bienes, las superficies significativas se ubicaban en las “tierras en exceso” expropiadas en Bardenas (unas 14.000 ha) y en las que habían de expropiarse más adelante en Monegros.

Llegados a este punto, cabe reflexionar que, de conformidad con lo dicho, no es cierto que la Ley aragonesa del Banco de Tierras fuera una ley expropiatoria, como a veces se afirmó. El mecanismo expropiatorio estaba y sigue estando previsto en la LRDA de 1973 que, insisto, se limita a recoger normas de etapas anteriores pues es un texto refundido. La expropiación resulta absolutamente necesaria, tanto para formar las explotaciones agrarias de tipo medio, como para llevar a cabo las obras y las reestructuraciones requeridas por la transformación de las grandes zonas afectadas.

¿Por qué se dijo con tanta insistencia que la Ley del Banco de Tierras era una ley expropiatoria? Probablemente en tal punto operó un confusionismo a propósito de una cuestión litigiosa. Se trata del problema de la calificación de amplias masas de bienes comunales en las Cinco Villas. Las familias tradicionalmente “llevadoras” del comunal sostienen que son propietarias de las superficies que cultivan o, al menos, que el tiempo ha consolidado a su favor algún tipo de derecho sobre la tierra. La Administración del Estado, la Autonómica y, al menos en algún momento, las Administraciones Locales implicadas han considerado que la propiedad del comunal correspondía a los ayuntamientos. Viejo pleito, difícil sin duda de solucionar definitivamente, pero pleito en todo caso sobre el que no se pronunciaba la Ley del Banco de Tierras. De manera que si el comunal de Bardenas estaba dividido en gran número de propiedades privadas en vez de pertenecer mayoritariamente a los municipios -cuestión que debían aclarar los tribunales-, simplemente habría menos “tierras en exceso” en la zona y hubiera accedido una superficie agraria menor al Banco de Tierras.

Las expropiaciones de “tierras en exceso” en Bardenas se realizaron, por tanto, conforme a las previsiones de la LRDA, que en ese aspecto no fueron modificadas por la ley aragonesa. Sobre las superficies expropiadas actuaba el sistema del Banco de Tierras, igual que sobre esas mismas superficies hubiera actuado, caso de no haberse establecido dicho sistema, la LRDA. Es más, de aplicarse esta última ley (o la posterior Ley del Patrimonio Agrario de Aragón de 1992, que exacerba sus consecuencias), se habrían desencadenado procesos de acceso a la propiedad por parte de los nuevos colonos que sería más difícil incluso de modificar que las situaciones concesionales generadas por la Ley del Banco de Tierras.

Banco de Tierras fue, en definitiva, la denominación elegida para designar un patrimonio agrario de la Comunidad Autónoma de Aragón sometido a un específico régimen, tanto en su origen (que se remontaba a las técnicas de la legislación de colonización interior), como en su desarrollo (que era objeto de las novedades de la ley aragonesa).

4. BIENES INTEGRANTES

Más exactamente cabe indicar que en el Banco de Tierras podían integrarse los siguientes bienes inmuebles:

- a) Los bienes adquiridos por la Comunidad Autónoma en virtud de los *procedimientos de transformación de grandes zonas* regulados en la LRDA. Estos constituían, como ya he dicho, la masa principal sobre la que se pensaba actuar, aunque su inclusión en el Banco de Tierras no era automática, puesto que se requería una expresa decisión del Gobierno de Aragón.

Observemos que la ley aragonesa no afectaba a los inmuebles adquiridos en antiguos procedimientos de transformación de grandes zonas sobre los que se hubiera iniciado el acceso a la propiedad de los colonos o titulares de los lotes. Únicamente se preveía la aplicación del sistema del Banco de Tierras en estos casos si se encontraban en la fase de concesión administrativa y era declarada la caducidad de tal concesión conforme a lo establecido en la LRDA, es decir, sólo en caso de que no existiera ya ningún derecho pendiente de perfección por parte de antiguos colonos.

- b) Los bienes procedentes de los *derechos preferentes* de adquisición establecidos en la ley aragonesa. En tal sentido, la enajenación de los antiguos lotes ya atribuidos en propiedad se sometía a un derecho preferente de adquisición a favor de la Comunidad Autónoma. La justificación de esta medida se encontraba en la detección de procesos de acumulación de propiedades en las grandes zonas transformadas. Ello es debido a que, pasada la primera generación de colonos, muchos descendientes, por no ser ya agricultores profesionales, no muestran interés en continuar la explotación, de manera que enajenan y el mercado marca sus reglas lógicas. Pues bien, para evitar que desaparecieran las explotaciones de tipo medio objeto de la gran intervención transformadora, la ley aragonesa preveía la posibilidad de integrarlas en el Banco de Tierras a través del ejercicio de los derechos de tanteo y retracto por parte del Gobierno de Aragón.
- c) Los *bienes cedidos en uso a la Comunidad Autónoma* por cualesquiera entes públicos a título oneroso o gratuito por un plazo mínimo de treinta años. Esta previsión se relacionaba con la intención de la propia Ley aragonesa de contribuir a la reconstitución, en términos económicos, de los antiguos patrimonios comunales expropiados en las grandes zonas, aspecto que constituyó un importante elemento en la negociación política con los ayuntamientos de la zona de Bardenas, según ya he explicado. La ley aragonesa imponía a los ayuntamientos que vieran reconstituidos sus patrimonios comunales una gestión de los mismos conforme a los criterios del Banco de Tierras, imposición que venía facilitada mediante la integración temporal voluntaria y, en su caso, onerosa en el propio Banco de Tierras.

- d) Otros bienes inmuebles de destino agrario pertenecientes a la Comunidad Autónoma.

5. DESTINOS Y GESTIÓN

La fijación del destino de los bienes del Banco de Tierras correspondía al ente gestor del mismo, conforme a unos criterios especificados legalmente que priorizaban el complementar explotaciones familiares agrarias a fin de hacerlas social y económicamente viables. Otros destinos consistían en la constitución de explotaciones familiares agrarias o comunitarias, previéndose también excepcionalmente el establecimiento de campos de experimentación de cultivos. Para la adjudicación de las concesiones, realizada previo concurso público, el ente gestor aprobaba unas bases en las que se valoraban la vecindad en los municipios afectados, la condición de cultivador directo y personal o de colaborador en el cultivo de tierras expropiadas en la zona, la dedicación profesional a la agricultura, la carencia o escasez de propiedades, la cualidad de agricultor joven, el nivel de ingresos, las cargas familiares y la posesión de título de capacitación agraria.

La concesión era intransmisible e inembargable y tenía carácter vitalicio, salvo el supuesto de jubilación o cuando se refería a bienes cedidos por plazo determinado al Banco de Tierras. El concesionario asumía, so pena de declaración de caducidad, las obligaciones de cultivar directa y personalmente la explotación, alcanzar las cuatro quintas partes de los mínimos de producción fijados por el ente gestor, permitir la ejecución de obras de mejora, ejecutar las mejoras previstas y pagar el canon concesional que había de establecerse también por el ente gestor.

A fin de conferir un sentido económico efectivo a las concesiones, junto a su carácter vitalicio, una vez extinguida la relación concesional se preveían los derechos a la valoración y pago de las mejoras introducidas y a la obtención de nueva concesión sobre la misma explotación por parte del cónyuge, los hijos o los colaboradores en la explotación del anterior concesionario. De esta manera se permitía una suerte de sucesión en la explotación agraria no gravada por el pago de legítimas hereditarias, salvo en lo referido al valor de las mejoras.

La gestión del sistema correspondía a un organismo autónomo de tipo representativo denominado Ente Gestor del Banco de Tierras. El máximo órgano de gobierno del ente era un consejo de 21 miembros, 11 de los cuales se vinculaban al Gobierno de Aragón y los 10 restantes a ayuntamientos y sindicatos agrarios. La ordinaria marcha del ente se aseguraba por el gerente, nombrado y cesado libremente por el Gobierno de Aragón, previo informe preceptivo del citado consejo.

6. LEY POLÉMICA PRONTO DEROGADA

La creación del Banco de Tierras de Aragón levantó gran polémica, lloviendo los calificativos sobre el mismo: “sin duda, el proyecto más original, novedoso y polémico de cuantos se han tramitado en la cámara autónoma”,

decía el *Heraldo de Aragón* de 20 noviembre 1986 al presentar ante la opinión pública el correspondiente proyecto de ley.

Los enfrentamientos dialécticos a propósito de la institución se formalizaron y cobraron resonancia a raíz del debate público sobre el proyecto que abrió la Comisión de Agricultura y Ganadería de las Cortes de Aragón: sindicatos agrarios, comunidades de regantes, ayuntamientos y cámaras agrarias, entre otras instituciones, fueron convocados para exponer su opinión ante el órgano parlamentario. La Unión de Agricultores y Ganaderos de Aragón, los ayuntamientos controlados por los socialistas y algunas cámaras agrarias consideraron, sin perjuicio de matices, que el Banco de Tierras suponía un avance en el régimen de explotación de los nuevos regadíos. Por el contrario, la Agrupación Regional de Agricultores de Aragón, Jóvenes Agricultores y en general las comunidades de regantes tacharon al proyecto como introductor de un nuevo dirigismo administrativo sobre el ámbito privado, determinante de un grave atentado contra el derecho de propiedad. En el sentir de los críticos, el Banco de Tierras no podía funcionar al prescindir de la ilusión del agricultor por cultivar su propia finca. Se dijo también que el Gobierno de Aragón se iba a configurar como un gran señor feudal, el mayor propietario de tierras de Europa. Y, por último, se destacó la positiva experiencia de la normativa de colonización agraria aplicada en España desde 1939.

En la prensa diaria surgieron también las críticas y las descalificaciones. El civilista y político A. Cristóbal Montes hablaba de las “imperfecciones técnicas” del proyecto (*Heraldo de Aragón* de 13 diciembre 1986), que el agrarista J.J. Sanz Jarque tildaba de “ley conservadora y retrógrada” (*Heraldo de Aragón* de 16 diciembre 1986) y el articulista que empleaba el seudónimo de *Jovellanos* de “norma que en principio atenta contra el sentido de la propiedad privada” (*ABC* de 26 abril 1987). Incluso la integrista sociedad Covadonga difundió un folleto en febrero 1988 afirmando que “un obispo y 240 sacerdotes aragoneses piden la derogación total de la Ley del Banco de Tierras”, en la que se identificaba el “rumbo al comunismo”.

El agricultor prefiere ser propietario: ésa fue la máxima lanzada insistentemente por la opinión conservadora en los ámbitos político y social. Máxima simplificadora, sin duda, pero dotada de notable fuerza expansiva. Expresa una verdad evidente en términos generales: naturalmente que el agricultor quiere ser propietario y, además, propietario rico y próspero. Pero la cuestión a debatir no era ésa precisamente. La opción, en términos sencillos, se situaría entre vender unas tierras transformadas en regadío o cederlas en uso con una fórmula que proporcionara estabilidad y contenido económico. Vender implicaba pagar un precio elevado, lo cual, por más facilidades que se le dieran al comprador, hacía que esta alternativa se inclinase a favor de determinadas clases sociales, sin que, por añadidura, una vez consumada la venta, fuera fácil controlar el mantenimiento de las explotaciones de tipo medio cultivadas directa y personalmente por su propietario. La cesión en uso, en cambio, podía beneficiar

a clases sociales más modestas y permitía la permanencia del espíritu de la reforma agraria.

La vieja legislación de colonización interior, aplicada desde los años 40, con su opción propietaria, fue defendida por algunos destacados ingenieros, protagonistas de su práctica en Aragón (De los Ríos, Palou). Sin duda fue enorme el esfuerzo realizado por los colonos y por los técnicos en aquel tiempo, pero el canto a las virtudes de aquella legislación, hecho para el presente, prescinde por completo de la diferente realidad española. Aquellos lotes de 10 hectáreas (y, a veces, de menos) de tierras áridas, que el colono instalado en el cercano poblado de nueva creación debía labrar con medios primitivos, ya no son viables. Los modernos planes de transformación en regadío multiplican varias veces las superficies mínimas de las explotaciones y conectan con las inversiones en maquinaria y otros elementos de modernización sin los cuales la empresa agraria difícilmente resulta viable.

En todo caso, la Ley del Banco de Tierras de Aragón nació lastrada con enormes dificultades sociales para su puesta en práctica. Tras las elecciones de junio de 1987, el nuevo Gobierno del Partido Aragonés paralizó la aplicación de la norma, que finalmente fue derogada en 1991. El Patrimonio Agrario de Aragón, institución que ha sustituido al Banco de Tierras, aun cuando reproduce buena parte de la regulación de éste en la vigente Ley de Aragón 14/1992, de 28 diciembre, se establece, en realidad, sobre bases muy diferentes, al permitir la libre elección permanente del agricultor entre el acceso a la propiedad y la concesión administrativa.

En otras Comunidades Autónomas, en cambio, parece que la institución ha podido arraigar, como se aprecia destacadamente en el caso del Banco de Tierras de Asturias (Ley del Principado de Asturias 4/1989, de 21 julio: arts. 42-65) y también en la más moderna experiencia del Banco de Tierras de Galicia (Ley de Galicia 7/2007, de 21 mayo, sustituida por la regulación de la Ley de Galicia 6/2011, de 13 octubre). Con la denominación de Fondo de Tierras, lo encontramos en Extremadura, donde se previó por Ley 8/1992, de 26 noviembre (art. 39), regulándose actualmente en la Ley 6/2015, de 14 marzo; y asimismo en Castilla y León (Ley 7/2007, de 21 mayo, sustituida por la Ley 1/2014, de 19 marzo: arts. 79-86). En Andalucía, el Banco de Tierras parece seguir siendo una aspiración periódicamente reivindicada.