

# ANALISIS CRITICO DE LA INTERVENCION ESTATAL EN LA PROPIEDAD DE LA ZONA REGABLE DEL BAJO GUADALQUIVIR

por Antonio T. REGUERA RODRIGUEZ

## I. NOTA INTRODUCTORIA: INTERPRETACION DE LAS OPERACIONES COLONIZADORAS

Resulta obvio pero es de gran importancia dejar sentado que la política agraria practicada desde julio de 1936 es un producto lógico del «nuevo Estado» surgido «de facto» a partir de la guerra civil. Este «nuevo Estado», en cuanto superestructura institucionalizada de unos intereses que propiciaron una diferente organización socio-económica, aglutina dentro de sus componentes más cualificados económicamente a aquellos sectores de clase cuyo poder real se encuentra estrechamente vinculado a la tierra como factor de producción<sup>1</sup>, razón por la cual, apenas iniciada la guerra civil, se articula todo un compendio de disposiciones de realización inmediata con la finalidad de liquidar la política de intervención republicana sobre la gran propiedad. Logrado este objetivo, se plantea un programa de alternativas técnicas encaminadas a hacer efectivas unas opciones productivistas que tendrían su máxima expresión en la política de riesgos y colonización.

Esta política establece un marco de operaciones que se va a centrar fundamentalmente sobre la ampliación cualitativa de determinados espacios, para lo cual se articula un procedimiento legal, en su esencia heredado de planteamientos anteriores, que define las estrategias de aquellos grupos de dominación que pueden reorientar las disposiciones del aparato estatal en orden a reproducir las condiciones tendentes a perpetuar sus intereses de clase.

En las leyes sobre colonización de 1939 y 1949 esos determinados espacios quedan definidos como «zonas regables». Por supuesto que no se

---

(1) Se hace referencia al sector capitalista que configura la «agricultura latifundista andaluza» y que es mayoritario con respecto a otro tipo de latifundistas definidos como «paternalistas» y «absentistas», tal como ha demostrado J. MARTINEZ ALIER en sus trabajos. *La estabilidad del latifundio*, Paris, Ruedo Iberico, 1968, y «La actitud de los latifundistas de Córdoba respecto al empleo de obreros», *Anales de Economía*, 2.ª época, n.º 12, octubre-diciembre 1965, pp. 377-407.

trata de zonas que han sido elegidas para su transformación en virtud de cualquier procedimiento casual, muy al contrario; su ubicación guarda estrecha relación con los intereses de los que acabamos de hablar. Dados por supuestos ciertos condicionamientos de orden físico que han quedado confiados a la experiencia de los técnicos, la ubicación de nuevos espacios productivos se ha conducido hacia aquellas zonas que presentaban una mayor necesidad de arbitrar soluciones al «problema social», como reiteradamente manifestaba el Instituto Nacional de Colonización (INC). El argumento era perfecto y nada sospechoso de parcialidad en apariencia. Efectivamente, así se esgrimía una política de colonización que habría de «redimir a las masas miserables que se extenuan en arañar suelos estériles», redundando todo ello en bien de la «colectividad nacional». Pero las implicaciones de fondo, las componentes ocultas de la acción interventora nos revelan que esa presunta finalidad nacional queda extorsionada en favor de intereses más concretos, mucho más minoritarios pero muy poderosos.

Las zonas de mayor inestabilidad social, de hecho o potencial, de las que habla el INC son aquellas en las que el factor capital — llámese en este caso capital-terro o/y capital circulante agrario — domina con nitidez las condiciones de producción y de supervivencia del factor trabajo. Pues bien, hacia estas zonas es a las que se dirige con preferencia la intervención estatal con la finalidad de solucionar el problema creando un espacio jurídico dividido en «parcelas de independencia económica», en las cuales, teóricamente, las condiciones de producción y de supervivencia van a ser transferidas a la decisión de los asentados.

Según las disposiciones legales para la transformación de las zonas regables, la propiedad es sometida a un proceso de remodelación con la finalidad de obtener un espacio excedentario para crear nuevas unidades de producción. La remodelación en modo alguno supone una acción directa y contundente contra una determinada clase de propietarios; en primer lugar, no se practica una expropiación efectiva de acuerdo con las tan consideradas necesidades sociales; el excedente de tierra se llega a formar con superficies ya adquiridas por el INC por diversos conceptos, con superficies ofrecidas voluntariamente cuya utilidad era marginal y con aquellas efectivamente expropiadas pero que suelen ser las de peor calidad, como ocurrió en la Zona Regable del Viar<sup>2</sup>, por citar sólo un ejemplo.

Las contrapartidas van a ser, sin embargo, claramente favorables a los grandes propietarios. Debido a las posibilidades legales de que disponen para reservarse la mayor parte de su propiedad, y la de mayor calidad, la puesta en riego mediante iniciativa y fondos públicos, subvencionados en

---

(2) J. CRUZ VILLALON, J. F. OJEDA RIVERA y F. ZOIDO NARANJO: «Explotación familiar y estrategias campesinas en los nuevos regadíos béticos», *Agricultura y Sociedad*, octubre-diciembre 1980, p. 17.

parte y el resto amortizable en cómodos plazos, va a aumentar con caracteres de gran negocio el contenido económico de esas grandes propiedades; negocio que tiene dos vertientes, una de carácter inmobiliario, por la adquisición de un valor-tierra infungible, y otra de carácter productivo, por la quintuplicación como mínimo de rendimientos y producciones, que además van a contar con el sobreapoyo económico de una política de precios que favorece aquellas producciones que se coloquen en el mercado de forma más competitiva.

Pero también la gran propiedad tiene otro punto de apoyo de gran importancia económica organizado según sus intereses: la fuerza de trabajo. Si hay una relación directamente proporcional entre el proceso de acumulación del capital y el exceso relativo de la fuerza de trabajo<sup>3</sup>, en el caso de los procesos de colonización, y merced a los criterios arbitrados para la selección de colonos que priman el mayor número de UTH disponible por cada solicitante, la intervención estatal contribuye a incrementar el exceso relativo, que se traduce en un aumento de la fuerza de trabajo disponible para el empleo de temporada en las grandes explotaciones<sup>4</sup>.

También desde un punto de vista económico, sobre las grandes zonas de colonización, lo mismo que en el resto del espacio agrario, confluyen los intereses de los grandes complejos agroalimentarios, que después de conseguir concesiones en régimen de cuasimonopolio en zonas irrigadas con dinero público, dominan la producción y comercialización de los productos alimenticios, dándose la paradoja de que estos «pequeños productores mercantiles» — los colonos — se ven sometidos a un proceso de proletarianización debido a la estrechez de medios y normas con que cuentan para la ampliación en términos rentables de su explotación, con la consiguiente necesidad de buscar mecanismos complementarios de ingresos, y debido a la doble condición que soportan de productores independientes y de «obreros a domicilio» a la vez<sup>5</sup>.

En definitiva, la instancia política oficial, por medio de la práctica

(3) J. LEGUINA: «La ley de población en Marx y la reproducción de la fuerza de trabajo», *Zona Abierta*, 3.º Trimes. 1975, p. 90.

(4) Tres ejemplos para tres zonas regables diferentes — Viar, Bembézar y Guadalquivir — de la necesidad de búsqueda de empleo alternativo de la fuerza de trabajo familiar pueden verse en J. CRUZ *et al.* «Explotación familiar...», *op. cit.*, pp. 65-66 y J. J. ROMERO RODRIGUEZ y F. ZOIDO NARANJO: *Colonización agraria en Andalucía*, Sevilla, Instituto de Desarrollo Regional, 1977, pp. 186-190 y 93-96.

(5) *Vid.*, al respecto de la penetración del gran capital en el sector agrario y el consiguiente proceso de proletarianización de los pequeños propietarios agrarios sin abandonar sus medios de producción. Miren EIXEZARREIA: «La evolución de la agricultura campesina», *Agricultura y Sociedad*, n.º 5, octubre-diciembre 1978, pp. 51-141 y Alain LIPIETZ: *El capital y su espacio*, Madrid, Siglo XXI Editores, 1979, pp. 42 y ss.

específica de la colonización de las grandes zonas, y en menor medida por el derrame de ciertos beneficios indirectos al amparo de las leyes de colonización de interés local, ha llegado a modificar la división económica y social del espacio: modificación socioeconómica que queda infrapuesta a una nueva división del espacio jurídico, pero que explica en última instancia la verdadera naturaleza de las transformaciones operadas, que no es otra que la penetración o consolidación de las relaciones de producción dominantes dentro del espacio agrario.

La colonización no se planteó sólo como fenómeno económico; en íntima relación con este aspecto, la intervención obedecía a la necesidad de actuar en aquellas zonas que tenían «graves problemas sociales». Por este motivo, la transformación en riego y la dinámica de hacer propietarios se planteó como una operación introductora de un factor de equilibrio social. La institucionalización del pequeño productor agrario, en cuanto se creía que representaba un orden de vida independiente económica y socialmente, era indispensable para mantener ese equilibrio en zonas de continua inestabilidad latente. De esta forma se hace de la pequeña hacienda familiar un objetivo o ideal de estructura agraria, pero más como un medio de equilibrio social, económico y político que como un fin en sí misma, cualquiera que fuera su evolución posterior en su organización y en sus relaciones con otros sectores de la economía.

Bajo estas orientaciones se planteó desde 1955 la intervención estatal por medio de sus Organismos ejecutores al efecto, primero el Instituto Nacional de Colonización (INC) y después el Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario (IRYDA), en la Zona Regable del Bajo Guadalquivir (ZRBG), situada dentro del más amplio espacio de las marismas sevillanas. Ver Mapa adjunto.

## II. PRESUPUESTOS DE LA INTERVENCION

### 1. La indigencia productiva

Antes de declararse la ZRBG de «interés nacional» en 1955, los intentos por introducir un cambio cualitativo y cuantitativo en la naturaleza de los aprovechamientos de las marismas del Guadalquivir habían sido continuos y muy variados, pero de escasa o nula eficacia productiva.

Al iniciarse la transformación, los aprovechamientos de la primera zona delimitada — básicamente lo mismo que la actual — eran los siguientes:

## CUADRO I

## Aprovechamientos de la ZRBG antes de iniciarse la transformación

Aprovechamientos	Superficie, %
Pastizal.....	48,29
Cereal seco (año y vez, sembrado).....	22,60
Cereal riego.....	0,54
Olivar-cereal.....	0,28
Olivar.....	6,91
Arroz.....	11,06
Huerta, naranjal, viñedo y arb. forestal.....	2,92
Otros (zonas urbanas, improductivo, etc.).....	7,40
<b>TOTAL.....</b>	<b>100,00</b>

FUENTE: IRYDA. *Zona Regable del Bajo Guadalquivir*, Madrid, 1975.

La superficie regada, incluida la del arroz, no llegaba al 12%, estando dedicada casi la mitad al aprovechamiento marginal de pastizal, y no llegando a ocupar, incluso el cereal de secano, ni la 1/4 parte.

A partir del estudio hecho por el INC sobre las fincas de la provincia de Sevilla que en 1962 pagaban más de 170.000 pesetas de líquido imponible y que en ningún caso tenían una superficie inferior a 300 Ha. podemos concretar los aprovechamientos de aquellas que están totalmente incluidas en la ZRBG o afectadas en parte. En este caso, la superficie mínima no es inferior a las 500 Ha., y la distribución de aprovechamientos es la siguiente:

## CUADRO II

## Aprovechamientos de las fincas de más de 500 Ha. incluidas total o parcialmente en la ZRBG antes de iniciarse la transformación

Aprovechamientos	Superficie, %
Dehesa-pastizal.....	57,69
Cereal seco.....	31,52
Cereal riego.....	2,00
Cereal riego extensivo.....	1,05
Olivar.....	6,40
Arroz.....	1,01
Otros (huerta, viñedo, frutales, etc.).....	0,33
<b>TOTAL.....</b>	<b>100,00</b>

FUENTE: *Informe sobre una primera orientación de los problemas sociales de la provincia de Sevilla*. INC, Sevilla, abril de 1962.

Prácticamente el 90% de la superficie está dedicada a cereal de secano y dehesa-pastizal, suponiendo la superficie regada con diferente intensidad poco más del 3 por 100. La deficiente utilización de los recursos productivos es, por tanto, mayor en las grandes fincas que en el total de la ZRBC, suponiendo con Pascual Carrión que, en este caso concreto, por las características especiales de la zona, «el mayor número de Ha. con cultivos de máxima extensividad origina una renta suficiente a los propietarios que producen lo que ocasiona menos gastos, no asumiendo riesgos inversores y de transformación»<sup>6</sup>.

Con estas evaluaciones, la zona presentaba una fisonomía económica apropiada para ser objeto de los proyectos productivistas de la política estatal, y máxime teniendo en cuenta los ya reiterados «problemas sociales» de los núcleos periféricos, relacionados oficialmente con esta deficiente utilización del espacio productivo y con la acción de bloqueo de una estructura de la propiedad calificada en diferentes ocasiones de perjudicial, egoísta y arcaica<sup>7</sup>.

## 2. La estructura de la propiedad

La estructura de la propiedad antes de la transformación queda reflejada en el Cuadro III. De su análisis se deduce que se trata de una zona de gran propiedad. Si por esta entendiéramos sólo la superior a 1.000 Ha., aún así, la superficie ocupada es de un 52%. Además de esta apreciación global, se advierte una clara bipolarización asimétrica; mientras el 56 por 100 de los propietarios, que lo son de 5 Ha. o menos, no llegan a poseer más que el 1,7 por 100 de la superficie total, los propietarios de más de 100 Ha., que superan ligeramente el 8 por 100, poseen el 87 por 100 de la superficie.

---

(6) Pascual CARRIÓN «Algunos aspectos de la Reforma Agraria. La distribución de la propiedad rústica y sus consecuencias económico-sociales», en *Lecturas de Economía Española*, Madrid, Gredos, 1969, p. 318.

(7) Este es el sentir que se manifiesta en los estudios de información previos y paralelos al proceso de transformación de la ZRBC. *Vid.*, por ejemplo, el ya citado *Informe sobre una primera orientación de los problemas sociales de la provincia de Sevilla. Informe sobre instalación de huertos familiares en la provincia de Sevilla*, Sevilla, INC, mayo de 1955, y, entre otros, *Avance del estudio de la resolución del problema social del término municipal de Los Palacios*, Sevilla, INC, septiembre 1947.

## CUADRO III

## Distribución de la propiedad en la ZRBG antes de su transformación

Superficie, Ha.	Propietarios			Superficie, Ha.		
	Abs.	%	% acuml.	Abs.	%	% acuml.
- 1	177	16,81	16,81	118	0,17	0,17
1 - 5	416	39,50	56,31	1.075	1,53	1,70
6 - 25	313	29,72	86,03	4.648	6,64	8,34
26 - 100	61	5,80	91,83	2.973	4,24	12,58
101 - 300	48	4,56	96,39	8.046	11,50	24,08
301 - 1.000	31	2,94	99,33	16.648	23,78	47,86
más de 1.000	7	0,67	100,00	36.511	52,14	100,00
TOTAL	1.053	100,00		70.017	100,00	

FUENTE: Memoria del Proyecto de Parcelación de la Zona Regable del Bajo Guadalquivir, 1.<sup>ª</sup> y 2.<sup>ª</sup> Fase, INC, Sevilla, noviembre de 1961 y diciembre de 1963, respectivamente.

La distribución se radicaliza aún más si consideramos que el 16,8 por 100 de los propietarios, de menos de 1 Ha., no llega a poseer el 0,2 por 100 de la superficie total; sin embargo, menos del 1 por 100 de propietarios de la zona, de más de 1.000 Ha., lo son de más del 50 por 100 de la superficie total, con la particularidad de ser el INC el mayor propietario al haber adquirido por compra en 1954 la finca de 16.588 Ha. correspondiente a la Sección 3.<sup>ª</sup> de Marismas.

Dejando aparte la sucesión de fenómenos históricos multiseculares que han tenido una incidencia directa en los procesos de apropiación espacial, y que se han podido iniciar en diferentes épocas<sup>8</sup>, el antecedente más

(8) Para unos, durante la dominación romana (Vid. Eduardo TIJERAS: *Bajo Guadalquivir*, Madrid, Ediciones del Centro, 1976, p. 42), aunque hay quien afirma que los cartagineses defendieron y propagaron el latifundio con el empleo de esclavos, origen de los grandes latifundios de la Bética ya ampliamente constituidos a la llegada de los romanos (Vid. A. MONTENEGRO DUQUE: *Historia de España Antigua*, Tomo I, Madrid, E. Gredos, 1972, p. 365). Otros consideran decisiva la concentración de la propiedad operada con motivo de las compensaciones espaciales por méritos de guerra a lo largo de la Baja Edad Media, a lo que hay que añadir la creación de diferentes modalidades de señorías por diferentes mecanismos de concesión de tierras, compras y usurpaciones (Vid. Emilio CABRERA MUÑOZ: «Andalucía del Medievo a la Modernidad, 1350-1504», en *Historia de Andalucía*, Tomo III, Barcelona, CUPSA Editorial, 1980, pp. 107-111 y 113-135). El proceso se fue afianzando con apropiaciones comunales y ciertas desamortizaciones hechas en el siglo XVI (Vid. Manuel FERNÁNDEZ ALVAREZ: *La sociedad española del Renacimiento*, Madrid, Cátedra, 1974, pp. 115 y 152-153)... y se completó durante la desamortización del siglo XIX con la formación del gran latifundismo no noble (Vid. Ramón TAMAMES: *Estructura Económica de España*, Tomo I, Madrid, Alianza Universitaria, 1980, pp. 94-95, y, especialmente para la provincia de Sevilla, Alfonso LAZO DE DÍAZ: *La desamortización eclesiástica en Sevilla, 1835-1845*, Sevilla, Publicaciones de la Diputación Provincial, 1970, pp. 200 y ss.).

inmediato que tenemos en el proceso de concentración de la propiedad en esta zona de marismas se remonta a principios del siglo XIX con las concesiones en régimen de posesión, en una primera fase, y de propiedad después, de amplios terrenos en las bajas márgenes del Guadalquivir a sucesivas Compañías. Estas consiguieron mediante objetivos aparentes de transformación agraria el placet para desplegar intereses concretos ligados a la navegación y el comercio con el fin de hacer de Sevilla un mercado y depósito de exportación-importación que rivalizara con los puertos exteriores de Cádiz y Huelva y con los «camino de hierro» que enlazan aquella con el Mediterráneo».

Esta distribución de la propiedad, en sí problemática de cara a la futura transformación agraria de la zona ya proyectada, es asumida por el INC enfocando la acción correctora hacia la resolución de las situaciones extremas. De una parte, parece advertirse una prioridad en el tratamiento de la concentración de la propiedad al incluirse en el Proyecto de Parcelación de la 1.ª Fase las fincas superiores a 100 Ha., pero que acumulan 61.000 de las 71.000 Ha. calificadas. En el otro extremo, la gran dispersión de pequeños propietarios se afronta promoviendo la concentración parcelaria, especialmente necesaria en parte del término municipal de Los Palacios y en la Vega de Coria<sup>10</sup>, y fomentando ofertas voluntarias de pequeñas parcelas sobre las cuales el INC ejercería una segura opción de compra para un mejor aprovechamiento de las obras de transformación y reestructuración agraria<sup>11</sup>.

### III. ACTUACIONES DEL INC/IRYDA Y GRANDES INTERESES AGRARIOS

#### I. Clasificación global de la propiedad

El marco teórico de referencia para proceder a la calificación de la propiedad queda recogido en el Plan General de Colonización de la ZRBC, hecho público en el BOE de 12 de septiembre de 1960. Se considera que serán terrenos *exceptuados* los que se encuentren en las siguientes situaciones:

— Los no dominados por las redes de acequias y los no aptos para su transformación o cultivo en regadío.

— Los que estén incluidos en el casco urbano de Sevilla y de los pueblos situados dentro de la delimitación de la zona.

(9) Edmund NOEL. *Las márgenes del Guadalquivir*. Sevilla, 1870, pp. 71-83.

(10) *Informe previo de concentración parcelaria de parte de la zona de marismas del término municipal de Los Palacios*. Sevilla, IRYDA, enero 1974.

(11) *Informe en relación con ofertas voluntarias al INC por parte de propiedades de Los Palacios*. Sevilla, INC, abril 1964.



— Los terrenos ya regados por el canal del Valle Inferior del Guadalquivir con aguas de cauces públicos o con las obtenidas mediante captaciones en la propia finca.

— Los terrenos dedicados a cultivo de olivar de verdeo cuyos propietarios opten por renunciar al uso del riego y hayan de continuar con dicha explotación en secano.

La reserva de tierras quedaría sujeta a estas disposiciones:

— La reserva sería total si el propietario lo es de una superficie igual o inferior a 20 Ha. de tierra de labor u olivares o de 60 Ha. de marismas.

— Si la superficie llevada directamente por sus propietarios y no exceptuada estuviera comprendida entre 20 y 100 Ha. de labor u olivares y entre 60 y 300 Ha. de marismas, la reserva sería de 20 y 60 Ha. respectivamente.

— Si fuese superior a 100 Ha. de labor u olivares y 300 Ha. de marismas la reserva sería 1/5 de la superficie total, sin que pueda exceder de 100 ó 300 Ha. respectivamente.

— Si la superficie reservada, aplicando las normas anteriores, resulta inferior a 20 ó 60 Ha., según las clases de terrenos ya especificadas, el propietario podrá aumentar la reserva por el número de hijos legítimos o legitimados que tenga.

— En el caso de proindivisos, la reserva no podrá exceder de 200 Ha. de tierra de labor u olivares, o de 600 Ha. de marismas.

— Los propietarios de fincas con el título de «Explotación Agraria Ejemplar» podrán reservarse la totalidad de sus tierras.

— Los propietarios o cultivadores directos podrán optar a que les sea concedida la reserva en aquellas tierras con obras de transformación en regadío ya terminadas o en aquellas que ya se rieguen pero que no alcancen la intensidad de cultivos exigida por la ley, en lugar de la extensión que les correspondería por la aplicación de las normas anteriores.

Finalmente, se consideran tierras *en exceso* las comprendidas en los apartados siguientes:

— Las sobrantes después de determinar las exceptuadas y reservadas.

— Las que no estén cultivadas directamente por sus propietarios.

— Las pertenecientes a aquellos propietarios que dentro de los plazos señalados no pidan por escrito la concesión de los beneficios de la excepción o reserva.

— Las enajenadas sin autorización del INC con posterioridad a la declaración de «alto interés nacional» de la zona.

— Las adquiridas por actos intervivos con posterioridad a la fecha de publicación del Plan General de Colonización (PGC).

Expuesto el marco teórico que sirvió de base para la calificación de la propiedad, los resultados de la intervención del INC fueron los siguientes:

**CUADRO IV**  
**Calificación de la superficie de la ZRBG**

	Ha	%
Superficie exceptuada .....	18.512	25,70
" reservada .....	18.007	25,00
" en exceso .....	16.910	23,47
TOTAL superficie calificada .....	<u>53.429</u>	<u>74,17</u>
Superficie propiedad del INC .....	16.588	23,03
" no declarada .....	2.019	2,80
TOTAL superficie no afectada .....	<u>18.067</u>	<u>25,83</u>
TOTAL superficie ZRBG .....	<u>72.036</u>	<u>100,00</u>

FUENTE: Memoria del Proyecto de Parcelación de la Zona Regable del Bajo Guadalquivir, 1.ª y 2.ª Fase. INC, Sevilla, noviembre de 1961 y diciembre de 1963, respectivamente.

La superficie calificada por el INC se aproxima al 75 por 100 del total de la zona, no considerándose como calificada la no declarada por diversos conceptos y la que ya era propiedad del Instituto al adquirirla por compra antes de empezar a intervenir oficialmente en la zona.

La superficie en exceso, que se puede tomar como un buen índice de los cambios operados en el sistema de propiedad, no llega al 24%. Posteriormente, debido a los reajustes en la delimitación de la zona regable, la superficie declarada en exceso quedó establecida en un 20 por 100, porcentaje paralelo al que se ha dado para otras zonas del Bajo Guadalquivir.

Si consideramos las tierras expropiadas como la contrapartida de la puesta en riego por el INC de propiedades privadas, el precio pagado es muy bajo al quedar entre el 75 y el 80 por 100 de las superficies transformadas en manos de sus propietarios. Comentando los pocos resultados que cabría esperar reservando tan altos porcentajes de tierras a sus propietarios, se dijo — desde el propio INC — que «con los propietarios no hay quien pueda, ellos son los dueños de la transformación»<sup>12</sup>.

La colonización por actuación directa del Instituto se hizo a costa de las fincas de más de 100 Ha., que suponían, como puede verse en el Cuadro III, el 87 por 100 del total de la superficie, no llegándose a expropiar de las inferiores a esa cabida más de 418 Ha. Por esta razón, para enjuiciar el proceso de intervención, vamos a centrarnos en las actuaciones sobre y desde las fincas de más de 100 Ha. La calificación que realizó el INC fue la siguiente:

(12) Leopoldo RUIZ ZORRILLA: «Actualidad de los riegos en España», *Revista de Estudios Agro-Sociales*, n.º 31, abril-junio 1960, p. 26.

CUADRO V  
Calificación de las fincas de más de 100 Ha.

	Ha	%
Superficie exceptuada .....	16.245	26,55
— No regable .....		— 2,56
— En regadío .....		— 19,20
— Olivar de verdeo .....		— 2,42
— Zona urbana y otros usos .....		— 1,16
— Riegos del Valle Inferior .....		— 1,30
Superficie reservada .....	11.869	19,40
" en exceso .....	16.492	26,95
" propiedad del INC .....	16.588	27,10
<b>TOTAL superficie .....</b>	<b>61.203</b>	<b>100,00</b>

FUENTE: Vid. Cuadro III (*Memoria...* 1.ª Fase).

Llama la atención, en principio, la superficie exceptuada por riego, un 19,20 por 100, más un 1,30 por 100 correspondiente a los riesgos del Valle Inferior, cuando seis años antes, al iniciarse la transformación, la superficie regada no llegaba al 12 por 100 sumando ambos conceptos, y para el total de las grandes fincas era de un 3 por 100, incluyendo el regadío extensivo.

Como el PGC prevé la excepción de tierras que se riegan con cauces obtenidos en la propia finca, los propietarios se apresuraron a instalar un sistema de riego particular o a simularlo, práctica corriente a juzgar por lo ocurrido en otras zonas<sup>13</sup>, y que el INC no pone mucho interés en controlar, ya que, según sus palabras, «se acepta generalmente las cifras declaradas por los propietarios, siempre y cuando no haya una clara contradicción —no tenemos constancia de que el INC se apercibiera de ninguna— entre superficie de tierra y aforo de agua»<sup>14</sup>.

El sistema de calificación para las fincas de más de 100 Ha. de labor y 300 de marismas establece que la reserva será de un 20 por 100 como máximo después de descontadas las superficies exceptuadas, no pudiendo exceder en todo caso de 100 ó 300 Ha. respectivamente. Si descontamos del cómputo total la finca propiedad del INC, ya que sobre ella no se siguió ningún proceso de calificación, y su inclusión supondría falsear la verdadera significación de las actuaciones del INC sobre la propiedad, la reserva real

(13) Vid. Nicolás ORTEGA CANTERO: «Política de colonización y transformación del espacio agrario. Consideraciones sobre la incidencia de la alternativa estatal colonizadora en la dinámica agraria posterior a la guerra civil», en *Medio físico, Desarrollo Regional y Geografía, V Coloquio de Geografía*, Granada, 1974, p. 482 y Pascual CARRIÓN: «Colonización en los nuevos regadíos», *Revista de Estudios Agro-Sociales*, n.º 84, julio-septiembre 1973, p. 156.

(14) *Memoria del Proyecto de Parcelación, 1.ª y 2.ª Fase*, citada a pie de Cuadro III.

dejada a sus propietarios, sin contar la superficie exceptuada, asciende a un 42 por 100, más del doble de lo previsto en la ley. Este porcentaje se eleva a un 53 por 100 si consideramos sólo las fincas de más de 500 Ha.

Tampoco se han cumplido los topes máximos de reserva. La no aplicación de la ley en este punto permitió a los propietarios de más de 500 Ha. sustraer a la expropiación del orden de las 3.400 Ha. Sin embargo, en el caso de las fincas de propiedad municipal se actuó con más contundencia. Como criterio general a seguir en este caso se reservarían aquellas superficies que estuvieran dentro de un radio de tres kilómetros del centro de la población, criterio que no se pudo aplicar porque todas las fincas municipales estaban a mayor distancia, excepto una parte de la finca municipal de Los Palacios que fue reservada por estar cultivada por pequeños propietarios y dedicada a cultivos de primor. Sin considerar que se trataba de patrimonios comunales cuya expropiación podía ser ilegal por su carácter de inembargables e inalienables, o por ser montes de utilidad pública debidamente catalogados, se expropió el 73 por 100 de la superficie total de estas fincas, correspondiendo el resto a superficies no regables, de olivar de verdeo o dedicadas a cultivos de primor y ya parceladas.

Aparte de esta visión global que revela un evidente trato de favor según de qué propiedad se trate, privada o pública, y según cual sea el potencial de cada propietario medido en Ha. — por ejemplo, los de más de 500 Ha. —, existe una casuística muy variada que conforma todo un historial de presiones, favoritismos más o menos encubiertos, diversos tipos de argucias..., que tienen como única finalidad preservar la totalidad o la mayor parte de la propiedad privada. Veamos algunos ejemplos.

La dehesa boyal de Lebrija, de propiedad municipal, se expropió en su totalidad porque el Ayuntamiento no la declaró — el PGC obligaba a ello —; sin embargo, en el caso de aquellos propietarios que no declaran a qué tipo de reserva se acogen — también están obligados a ello —, el INC resuelve en su lugar «calculando lo más conveniente para ellos» y «procurando concederles aquellas partes de sus fincas más próximas a la casa de labor, vías de comunicación, etc., o atendiendo a otras circunstancias que se consideren más favorables para los propietarios»<sup>15</sup>.

El INC decide que los arrendatarios sin justificante documental del contrato de arrendamiento no serán seleccionados como colonos, ni las tierras arrendadas, declaradas en exceso o expropiables. Se trata de una medida hasta cierto punto justificable, pero que también favorece a aquellos propietarios que se habían aprovechado de la demanda de tierras para arrendar bajo compromiso verbal o bajo algún tipo de escritura que no impidiera la expulsión al no tener validez de derecho público.

Particularmente se realizaron compras encubiertas, permutas verbales y ocultaciones; pero especialmente se puso en marcha de forma repentina, y

(15) *Ibid.*, 1.ª Fase.

con carácter generalizado, el mecanismo de las herencias anticipadas y los proindivisos con la intención de aumentar los cupos de propiedad reservada.

La intención de contener la dinámica expropiatoria es manifiesta. Aparentemente se puede pensar que no variaría la cuantía de las expropiaciones porque la cantidad global sería sustituida simplemente por un agregado de sumas parciales, pero el hecho tiene otras implicaciones. Como la reserva de tierras se hace también en función del número de hijos, al aumentar el número de propietarios por herencia —generalmente matrimonios jóvenes— se multiplica el número de hijos que tienen opción a que se reserve propiedad por ellos; hay que recordar también que en el caso de los pro-indivisos la reserva máxima posible se duplica.

Amparándose en el número de hijos se ideó un procedimiento matemático para tratar de resolver aquellos casos en los que una finca tuviera menos de 20 Ha. de tierras normales y fuera necesario formar la reserva con superficie de marismas. La fórmula propuesta es la siguiente:

$$N + (20 H - N) / 3 = T \quad (16)$$

Donde N es la reserva de tierras normales; H, el número de hijos, y T, la reserva ampliada.

Por este método, un pequeño número de hijos era suficiente para que la reserva fuera total, dada la progresión resultante. No hemos podido saber si la fórmula se aplicó o no; quizá algunas grandes fincas reservadas en su totalidad lo fueron por este motivo. Lo cierto es que está reflejada en el Proyecto de Parcelación de la 1.ª Fase y que se ideó para ponerla en práctica.

Amparándose en la manifiesta laxitud de la normativa y procedimientos oficiales, se ensayaron a título individual otros muchos intentos para agotar los procedimientos de reserva total o de la mayor parte posible de la propiedad. Se prepararon montajes basados en la utilización de los mismos hijos como hijos propios y, a la vez, como adoptados por un familiar próximo. Se acudió al último recurso posible en más de una ocasión, obtener la calificación de «Explotación Agraria Ejemplar», título que significaba la reserva total automática y que fue conseguido a pesar de la dudosa ejemplaridad.

A pesar de esta variedad de irregularidades, no hemos agotado toda la casuística, simplemente hemos recogido aquellos casos más relevantes que tratan de reorientar el proceso expropiatorio.

## 2. Creación de un nuevo espacio jurídico

El proceso de creación espacial en la ZRBG culmina con la parcelación de tierras adquiridas por el INC/IRYDA. Su existencia legal empieza a ser

(16) *Ibid.*

reconocida desde el mismo momento en que se produce el asentamiento, en cuanto este hecho supone el reconocimiento legal de un nuevo estatuto jurídico de propiedad, y a nivel individual, el derecho a disponer del espacio asignado, al menos formalmente y siempre que se vayan haciendo efectivas las cantidades fijadas en concepto de amortización del valor tierra transferido.

Este espacio jurídico que el INC/IRYDA adquirió por compra, oferta voluntaria y expropiación, y que se encuentra actualmente en funcionamiento, se parceló según se recoge en el Cuadro VI.

**CUADRO VI**  
**Distribución parcelaria del espacio del INC/IRYDA en la ZRBG**

Lotes/Superficie (Ha.)	N.º de lotes	%	Superficie (Ha.)	%
5	8	0,34	40	0,16
9-10	383	17,55	3.576	14,15
11-12	1.698	78,00	20.274	80,39
13-14	90	4,11	1.332	5,30
<b>TOTAL</b>	<b>2.179</b>	<b>100,00</b>	<b>25.222</b>	<b>100,00</b>

FUENTE: INC/IRYDA.

El número de lotes no llega a 2.200, cuando en el Plan General de Colonización se preveía la creación de 3.460 lotes con una superficie media de 7,8 Ha., más 2.100 lotes complementarios o huertos familiares de 1/2 Ha.

Debido a los replanteamientos de parcelación efectuados con vistas al establecimiento de «unidades de explotación viables», la opción parcelista que el INC/IRYDA asumió en la zona fue la de 11-12 Ha., introduciendo un pequeño número de lotes de 5 Ha., considerados como «lotes hortícolas» dedicados a la producción de primores en las tierras arenosas.

El huerto familiar quedó definitivamente desechado como modalidad de distribución de la superficie propiedad del INC/IRYDA en la ZRBG. En realidad, para el caso concreto de la provincia de Sevilla, la política del huerto familiar, como complemento al jornal de obreros agrícolas, se había planteado como algo disociado de las realizaciones espaciales previstas para las zonas regables, a pesar de que su establecimiento se contempla en el PGC de la ZRBG. Según se desprende de un Informe redactado en 1955<sup>17</sup>, la creación de huertos familiares se reservaba para los municipios de la campiña que de momento no estuvieran afectados por ningún plan especial de riegos.

(17) *Informe sobre instalación de huertos familiares en la provincia de Sevilla*, citado en nota 7.

#### IV. EFECTO DE CORRECCIÓN DE LA INTERVENCIÓN OFICIAL SOBRE LA ESTRUCTURA DE LA PROPIEDAD

Analizado el proceso de intervención oficial, y a la vista de sus resultados, podemos comparar la estructura anterior y posterior para ver cuál ha sido la naturaleza y profundidad de los cambios operados en el sistema de propiedad.

Interesa destacar dos aspectos que hay que considerar por separado para evitar que en el tratamiento indiscriminado queden englobados aquellos matices que son fundamentales para una mejor comprensión de la intervención oficial sobre la propiedad de la zona. Los dos aspectos considerados más relevantes son, por una parte, la incidencia de la expropiación en la estructura de la propiedad particular; y por otra, la comparación global del número de propietarios y las superficies correspondientes antes y después de la transformación. Las diferencias cualitativas son evidentes.

Para ver la incidencia de la expropiación sobre la propiedad particular, privada y municipal, es necesario aislar la superficie que antes de iniciarse la transformación ya era propiedad del INC. Su inclusión nos llevaría a la conclusión inmediata de que la intervención oficial transformó la zona creando un nuevo espacio a costa de la gran propiedad, sin más, ya que el INC era propietario de una finca en la zona de 16.588 Ha.

Considerando sólo la propiedad particular, la distribución antes y después de efectuadas las expropiaciones queda reflejada en el Cuadro VII. El número de propietarios continúa siendo prácticamente el mismo, al ser sólo diez los expropiados en su totalidad, de los cuales tres eran los propios Ayuntamientos de la zona.

CUADRO VII  
Distribución de la propiedad particular antes y después de las expropiaciones

Superf. interv. (Ha.)	ANTES				DESPUES			
	Propietarios		Superficie		Propietarios		Superficie	
	q	q acum.	q	q acum.	q	q acum.	q	q acum.
1	16,81	16,81	0,22	0,22	16,99	16,99	0,32	0,32
1 - 5	39,50	56,31	2,01	2,23	39,79	56,78	2,90	3,22
6 - 25	29,72	86,03	8,70	10,93	30,96	87,74	13,01	16,23
26 - 100	5,80	91,83	5,56	16,49	5,94	93,68	9,16	25,34
101 - 300	4,56	96,39	15,06	31,55	3,64	97,32	17,06	42,45
301 - 1.000	2,94	99,33	31,16	62,71	2,30	99,62	31,80	74,25
+ 1.000	0,67	100,00	37,29	100,00	0,38	100,00	25,75	100,00
TOTAL	100,00		100,00		100,00		100,00	

FUENTE: Memoria del Proyecto de Parcelación de la Zona Regable del Bajo Guadalquivir, 1.ª y 2.ª Fase, INC, Sevilla, noviembre de 1961 y diciembre de 1963, respectivamente.

Después de la calificación de la propiedad, los que tienen más de 100 Ha. significan menos porcentualmente; ello se debe a la división particular y «espontánea» de las grandes propiedades con la finalidad de evitar los efectos de la expropiación. De esta forma han aumentado los propietarios de menos de 100 Ha., pero especialmente los que tienen entre 6 y 100 Ha., intervalos en los que se incluyen las dimensiones de los diferentes tipos de unidades de explotación que el INC considera más apropiadas para la zona. El motivo parece claro; la propiedad que pudiera figurar con cabida inferior a 100 Ha. quedaba a cubierto de la expropiación, y la prueba de ello es que de este grupo de líneas sólo se expropiaron 418 Ha., en su mayoría por razones fortuitas, para construir la infraestructura de riego.

El efecto de «corrimiento de propiedades» hacia intervalos inferiores es más evidente si consideramos la superficie correspondiente. Sólo las líneas de más de 1.000 Ha. representan menos superficie; en realidad no podía ser de otro modo porque, ¿de dónde se hubiera podido crear la superficie en exceso para hacer propietarios, si no es a partir de las mayores líneas?, y, sobre todo, teniendo en cuenta que se permitía la subdivisión de la propiedad con la clara intención de que quedara reservada.

Obsérvese como el resto de intervalos aumentan de superficie, especialmente el 6-25 y el 26-100, hecho que refuerza lo que anteriormente hemos dicho en el sentido de que particularmente se produce un fenómeno de subdivisión de la propiedad que concuerda con los planes del Instituto sobre la creación de un determinado modelo de unidad de explotación.

Si observamos gráficamente el fenómeno mediante dos curvas de concentración comparadas — ver Gráfico I —, la distribución de la propiedad antes y después de la calificación y expropiación de la misma sigue siendo muy similar. Las curvas discurren en paralelo en la mayor parte de su recorrido, aunque ha habido un ligero retoque poco perceptible en los intervalos intermedios, 6-25 y 26-100, por las razones ya expuestas.

Haciendo una valoración conjunta de la distribución de la propiedad antes y después de la intervención del INC, y en la que se acumulen los efectos de la expropiación, subdivisión particular de la propiedad y nueva parcelación de la superficie expropiada y de la que ya era propiedad del Instituto, se obtienen unos resultados globales — ver Cuadro VIII — que reflejan una profunda alteración en la relación distributiva propietarios-superficie. No obstante, es necesario matizar esta afirmación para corregir ciertos efectos de apariencia que pueden ofuscar la realidad.

Es evidente el incremento de «propietarios medios» instalados en las unidades de explotación creadas por el INC. Antes de la transformación los propietarios entre 6-25 Ha. eran el 29,7 por 100 y tenían el 6,6 por 100 de la superficie; después, esos mismos propietarios — en la mayoría de los casos aún provisionales — suponen el 77 por 100 del total y les corresponde el 40,6 por 100 de la superficie. El número de estos propietarios se ha multiplicado por 2,6 y el de la superficie correspondiente, por 6,1. El efecto corrector



hacia una mejor distribución es evidente. Pero si consideramos los propietarios de más de 100 Ha., que suponen el 2,1 por 100 del total, la superficie que poseen es casi el 50 por 100, el 49,5 por 100. La consecuencia que se desprende es que la gran propiedad lo sigue siendo desde el punto de vista cuantitativo y principalmente por la ampliación cualitativa del espacio como consecuencia de la puesta en riego.

La visualización gráfica — Gráfico II — refleja lo que acabamos de decir. La curva de la distribución antes de la transformación denota una gran concentración ya que su perfil está más cerca del ángulo recto — que significa máxima concentración — que de la diagonal — que significa distribución ideal<sup>18</sup>—. La curva representativa de la distribución posterior a la transformación llega a cortar a la anterior y crear un «área intermedia» que refleja un profundo efecto corrector. Volviendo a lo ya apuntado, hay que decir que, ante una situación de gran concentración de la propiedad, cualquier efecto corrector por mínimo que sea puede producir unos efectos numéricos y gráficos de una relevancia más aparente que real.

### CUADRO VIII

#### Distribución de la propiedad en el total de la ZRBG antes y después de la transformación

Superf. interv. (Ha.)	ANTES				DESPUES			
	Propietarios		Superficie		Propietarios		Superficie	
	$f_p$	$f_p$ acum.	$f_s$	$f_s$ acum.	$f_p$	$f_p$ acum.	$f_s$	$f_s$ acum.
1	16,81	16,81	0,17	0,17	6,69	5,69	0,17	0,17
1 - 5	39,50	56,31	1,53	1,70	12,87	18,56	1,49	1,66
6 - 25	29,72	86,03	6,64	8,34	77,32	95,88	40,60	42,26
26 - 100	5,80	91,83	4,24	12,58	2,00	97,88	8,22	50,48
101 - 300	4,56	96,39	11,50	24,08	1,22	99,10	12,39	62,87
301 - 1.000	2,94	99,33	23,78	47,86	0,77	99,87	20,15	83,02
+ 1.000	0,67	100,00	52,14	100,00	0,13	100,00	16,98	100,00
TOTAL	100,00		100,00		100,00		100,00	

FUENTE: Vid. Cuadro III.

Resumiendo los aspectos más relevantes que se pueden deducir de esta comparación de situaciones correspondientes a antes y después de la transformación, es necesario insistir en que la operación de crear pequeños o medianos propietarios se hizo en su mayoría a costa de la propiedad que

(18) A. PULIDO SAN ROMÁN: *Estadística y técnicas de investigación social*. Madrid, Pirámide, 1976, pp. 109-111.

el INC ya tenía en la zona. Ciertamente es que tuvo que adquirir esa propiedad, pero lo hizo antes de empezar a actuar oficialmente en la ZRBG y sin ajustarse a ningún plan de expropiación forzosa. En cualquier caso queda invalidado cualquier argumento que haga depender la creación de nuevos propietarios de la superficie expropiada a la gran propiedad. Esta no supuso más de un 20 por 100, unas 11.000 Ha., después de los sucesivos retoques que sufrió la zona en su delimitación.

Especial importancia tuvieron las subdivisiones de la propiedad a título particular y de carácter seudojurídico, lo que no deja de ser una solución astuta aceptada por el INC y por los propietarios. Estos veían así cumplidas sus aspiraciones de reservarse la mayor parte posible de su propiedad, y el Instituto evitaba las implicaciones de un proceso expropiatorio más contundente de haberse aplicado la ley en sentido estricto.

El resultado de la intervención se puede definir por una tripolarización de la relación propietarios-superficie. El número de pequeños propietarios con  $\pm 1$  Ha. de superficie sigue siendo el mismo; ha aparecido una mayoría de propietarios medios con 6-25 Ha. cuya superficie es menor que la que poseen un pequeño grupo de grandes propietarios para quienes la transformación de la zona ha reportado grandes beneficios.

## V. SINTESIS VALORATIVA DEL PROCESO DE INTERVENCION SOBRE LA PROPIEDAD

Haciendo una recapitulación del proceso de intervención del INC/IRYDA sobre la propiedad en la ZRBG, podemos resumirlo diciendo que la formulación teórica que sirve de base no conduce a una reestructuración profunda por las siguientes razones. Cada propietario puede preservar de la expropiación una parte variable de su superficie acudiendo a simulacros de riego, ya que el INC «acepta generalmente las cifras declaradas...»; otra parte también variable puede quedar reservada por varios conceptos contemplados en las disposiciones, a lo que hay que añadir la laxitud con que se interpretan algunas de ellas, y, sobre todo, la transgresión que se hace de la norma que fija el porcentaje de propiedad reservable en el caso de fincas de más de 100 Ha. de labor y de más de 300 de marismas.

La propiedad expropiada resulta ser al final del proceso un exiguo porcentaje del total — un 20 por 100 —, y localizada en las tierras de peor calidad al quedar las mejores reservadas a sus propietarios, que tienen la posibilidad de «atenerse a cualquier circunstancia que influya favorablemente en el valor de la propiedad reservada»<sup>19</sup>.

Planteada así la intervención sobre la propiedad, la colonización resulta

(19) *Vid.* del decreto de 21 de septiembre de 1960, por el que «se aprueba el Plan General de Colonización de la Zona Regable del Bajo Guadalquivir» (BOE, 12-X-1960), el Capítulo VII, Artículo 11.

ser un gran negocio para los grandes propietarios, a los que el INC pone en riesgo sus tierras reservadas, fija cómodos plazos de amortización de obras e incentiva para la realización de las obras de interés agrícola privado con grandes facilidades en intereses y plazos de amortización a través de las leyes de colonización de interés local.

El catálogo de prebendas se completa con el pago en efectivo de las expropiaciones, en vez de arbitrar algún tipo de sistema de pago aplazado que permitiera una mayor aplicación práctica de los presupuestos del INC, y rebajara el coste social que supone esta transferencia de fondos públicos obtenidos mediante impuestos indirectos.

La política de colonización adquiere así una doble dimensión con respecto a la propiedad. Por una parte, ha aumentado el número de pequeños propietarios, pero, sobre todo, ha hecho mayores a aquellos propietarios que ya lo eran, debido a la transferencia de valor-tercera infungible y de capacidad productiva a la vez, mediante la puesta en riego.

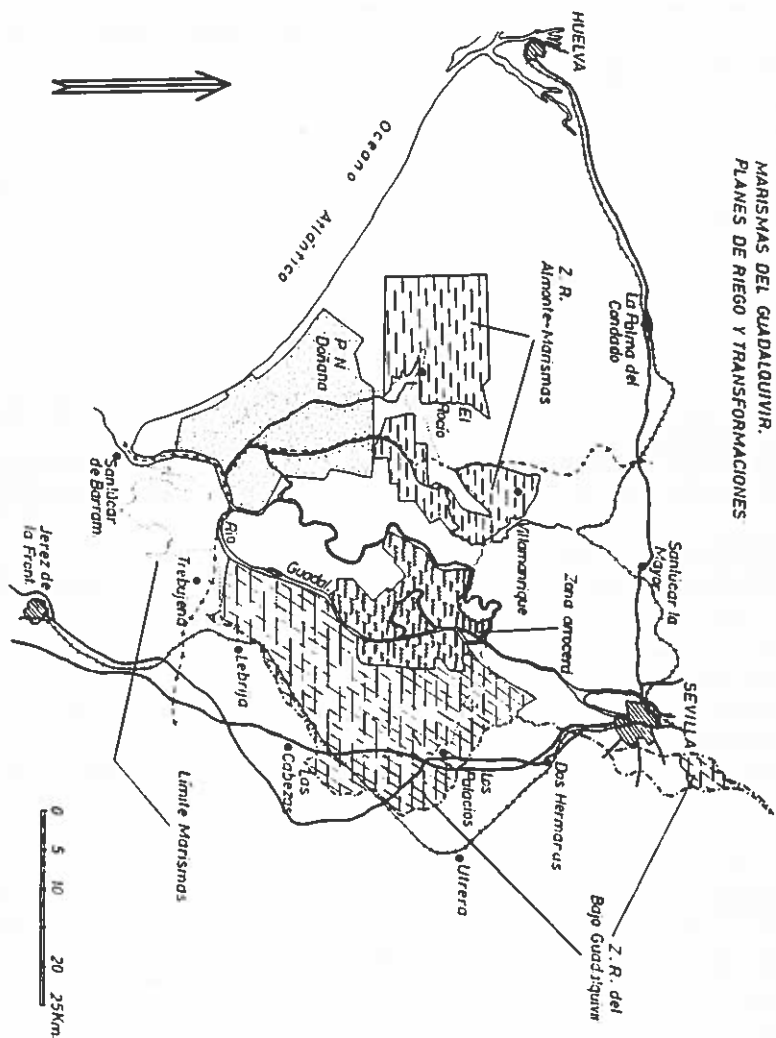


Fig. 197DA

GRAFICO I

CURVAS DE CONCENTRACION COMPARADAS.  
DISTRIBUCION DE LA PROPIEDAD ANTES  
Y DESPUES DE LAS EXPROPIACIONES.

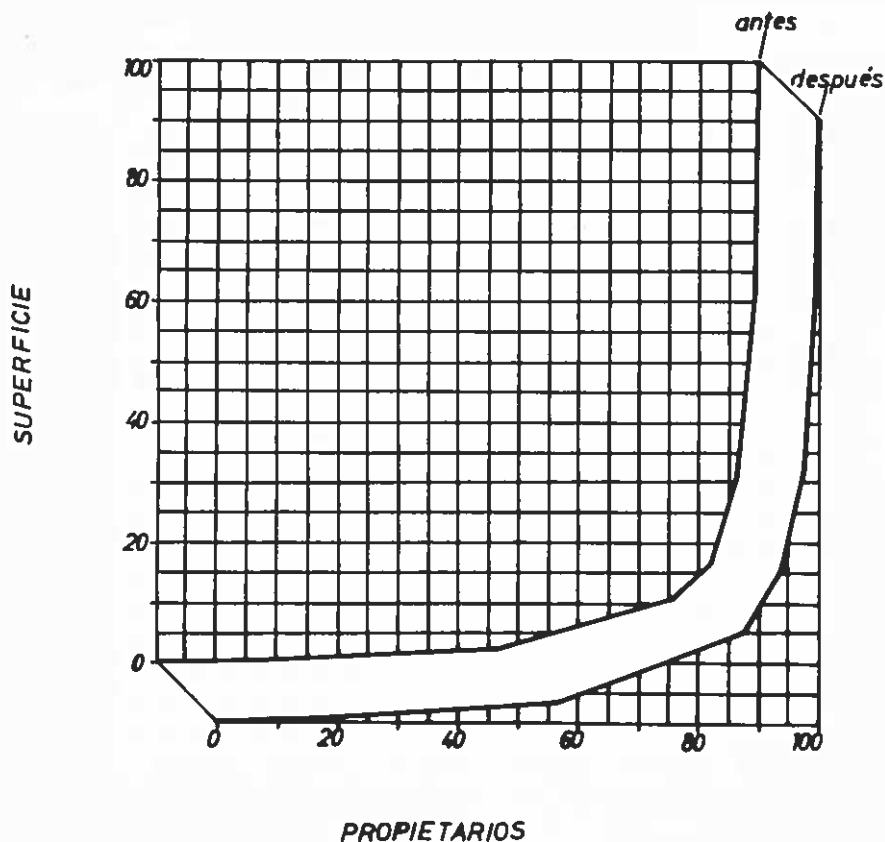


GRAFICO II

CURVAS DE CONCENTRACION COMPARADAS.  
DISTRIBUCION DE LA PROPIEDAD ANTES  
Y DESPUES DE LAS TRANSFORMACIONES.

