

Abandono agrario e iniciativas territoriales en el caserío vasco

JUAN CRUZ ALBERDI COLLANTES

Departamento de Geografía de la Universidad del País Vasco

Resumen:

El suelo agrícola en las regiones urbanas pasa a depender de la dinámica del mercado urbano. No hay ni compra ni arrendamientos agrarios y la única posibilidad de ampliar la superficie utilizada es a cuenta de contratos orales que no dan garantía de continuidad. Todo ello se refleja en un mayor abandono de explotaciones y un descuido y subexplotación de parcelas agrarias. En el País Vasco se comienza a tomar conciencia de este problema y surgen proyectos que pretenden dinamizar actuaciones de mejora y movilidad de suelo agrario. Como conclusión, valoramos positivamente estas actuaciones, si bien sus resultados son parciales y tardíos, incapaces de evitar los efectos que la falta de relevo generacional y la presión urbana ejercen sobre el suelo rural.

Las provincias de Bizkaia y Gipuzkoa constituyen un continuo urbano que se extiende, sin apenas interrupción, por todos sus valles y corredores formando una gran región urbana.

Una vez superado el fondo del valle, sin embargo, el espacio urbanizado desaparece y los usos rurales se adueñan de este espacio. Limitando con la ciudad y hasta aproximadamente los 200 m de altitud se desarrollan las actividades agroganaderas, ordenadas por el caserío vasco, única tipología de explotación agraria con representación en estas provincias.

Ciudad y campo parecen convivir sin excesivas alteraciones. El espacio urbanizado apenas ha crecido durante el último cuarto de siglo y el medio rural

mantiene usos y superficie sin cambios aparentes. Esta estabilidad, sin embargo, parece haber llegado a su fin. A finales de la década de los noventa la urbe comienza a demandar suelo rural. El empleo urbano, tras años de recesión, se recupera y nuevamente demanda mano de obra. El medio rural y la actividad agrícola se resiente y, lejos de impulsar un espacio productivo más competitivo, potenciado por una mayor demanda originada por la proximidad del mercado, las actividades agroganaderas sucumben ante la presión de la ciudad.

Los usos del suelo agrario comienzan a reflejar el abandono del caserío y la pradera, aprovechamiento prioritario de este espacio, se descuida, dando paso al matorral. Ante ello, las instituciones públicas y agentes del sector ponen en marcha distintas iniciativas tendentes a amortiguar los efectos de un abandono sin solución. En este artículo profundizamos en las propuestas que actualmente se están discutiendo, analizando las posibles implicaciones que unas y otras van a tener en el desarrollo de los usos del suelo del medio agrario vasco.

1. La presión urbana dificulta el acceso a la tierra

La influencia urbana sobre el suelo rural no sólo queda reflejada en una pérdida de S.A.U. por ocupación directa del suelo agrario. Expectativas urbanísticas originadas por una pronta recalificación de los terrenos no urbanizables, dificultad de ampliar la base territorial de la explotación, imposibilidad de realizar la actividad con normalidad motivada por las servidumbres que se han de soportar, altas tasas fiscales al estar calificado el terreno como urbanizable,... son algunos de los aspectos que inciden directamente en la evolución de la actividad agrícola próxima a la ciudad. Estos factores tienen una gran trascendencia, incluso superior a la ocupación física del suelo en el medio rural vasco-atlántico, como entorno bajo la influencia urbana.

En el espacio ordenado por el caserío los terrenos agrícolas todavía no se abandonan, ni los que están próximos ni los más alejados de la ciudad. Los más cercanos al límite urbano, los que más presión y expectativa soportan, se continúan trabajando y la hierba es segada con relativa asiduidad¹.

(1) Si la existencia de terrenos abandonados en espera de una pronta recalificación se apunta en distintos trabajos que han estudiado la agricultura en espacios periurbanos, otros autores no lo señalan como criterio generalizado. Así, por ejemplo, BRYANT observa realidades distintas, con unos paisajes agrarios en función de la situación de la agricultura en ese área (1997, p. 296). GONZALEZ ENCINAR insiste en el mismo concepto, señalando que el paisaje agrario dependerá de la situación en que esté el sector que puede ir desde la degeneración y abandono de los campos a una adaptación a las posibilidades con una intensificación e incluso con cambios de paisaje (1984, p. 299).

Sin embargo, la expectativa urbana está presente en todo propietario e incide de manera decisiva en la configuración del espacio productivo de la explotación. Cuando éste abandona o marginaliza la actividad, cede o arrienda el uso de su heredad a terceros mediante acuerdos orales que no le aportan apenas beneficios pero que tampoco requieren compromisos. La tierra mantiene un uso productivo y, con ello, una mayor tasación económica, quedando a su disponibilidad en todo momento². Esta fórmula posibilita al ganadero aumentar la base productiva utilizada sin abonar un alto coste por ello, pero la fragilidad del acuerdo genera incertidumbre en un agricultor que ha de fundamentar sobre él su proyecto de futuro.

La presión urbana, asimismo, incide sobre el valor del suelo, dificultando el normal desarrollo de la función agraria. El precio del suelo rural aumenta por razones especulativas y aunque vaya a mantener su uso agrícola va a ser excesivamente caro para que el agricultor pueda acceder a su compra. Muchos proyectos de ampliación se ven truncados por la falta del recurso tierra. El margen de maniobra con que cuenta la explotación en el periurbano es muy limitado y “todo ello provoca una desestabilización de numerosas explotaciones con una dificultad de planeamiento de proyectos a largo plazo” (BONTRON, 1994 p. 43).

El valor agrológico de los terrenos en Gipuzkoa nos lo ha facilitado el Departamento de Agricultura y Medio Ambiente de la Diputación Foral. Los datos aportados se pueden resumir de la siguiente manera:

Tabla 1
Valor de los terrenos en Gipuzkoa. Año 1999

Tipo Terreno	Valor Max. Ptas/m ²	Valor Min. Ptas/m ²
Forestal	30	10
Pastizal	60	25
Pradera	180	60
Labradío	225	125
Hortícolas	400	300

Fuente: Diputación Foral de Gipuzkoa. 1999.

(2) SUMPSI se refiere a esta cuestión y señala que “sin embargo, la vía de la cesión vecinal también adolece de una gran inestabilidad, ya que el propietario puede cambiar de idea cuando quiera y recuperar sin ningún problema la explotación de sus tierras” (1994, p. 311). Este hecho es denunciado a menudo por sindicatos y agricultores. En una entrevista recogida en la revista ARDATZA, un ganadero señala cómo “un baserritarra puede contar un año con determinados terrenos para su explotación, pero al año siguiente los ha vendido a precios que en ningún caso van a ser factibles para alguien que quiera utilizarlos para labores agrícolas y ganaderas” (1996, nº 208, p. III).

Si esta tabla marca la equivalencia económica del valor agrológico del suelo, la tasación utilizada por el jurado de expropiación forzosa, aportada por la Cámara Agraria Territorial de Gipuzkoa era la siguiente³:

Tabla 2
Valores utilizados para la expropiación forzosa. Cámara Territorial de Gipuzkoa. Año 1996.

Características	Valor Max. Ptas/m ²	Valor Min. Ptas/m ²
Pedregal	80	40
Pinar	130	60
Jaral autóctono	190	80
Arbolado autóctono	210	100
Pastizal	230	150
Pradera	325	270
Labrantío	415	365
Huerta	613	540

Fuente: Cámara Territorial de Gipuzkoa 1999

El primero de estos dos cuadros marca el importe del terreno en función de su producción agraria. El segundo, en principio, debería indicar un valor similar, dado que en la expropiación forzosa se paga por las posibilidades agrológicas del suelo y no por las plusvalías originadas. La composición de la cámara agraria, constituida por agricultores, hace elevar su tasación adecuándola a sus intereses, básicamente patrimoniales. Como se observa, la diferencia entre uno y otro es sustancial, especialmente en los de terreno de menor

(3) Estos precios están fijados en ptas./m² y su variabilidad está en función de la calidad del terreno para el que vayan a ser utilizados. En cuanto a los terrenos forestales, no hace una diferenciación en función del arbolado o del uso de la parcela pero, a tenor de la información que nos han facilitado, el precio presentado corresponde a una plantación de pino insignis. Entre pradera y labradío apenas debería haber diferenciación puesto que el labradío constituye hoy en día básicamente pradera; la pradera recoge desde los terrenos no mecanizables dedicados a este uso hasta aquellos totalmente mecanizables; el labradío, aquellos terrenos destinados a cultivos forrajeros; los hortícolas, los destinados a huerta al aire libre e invernaderos, si bien, en este último caso, también se aceptarían valores entre 300 y 400 ptas./m².

cotización, como puede ser el forestal o el pastizal, en los que se cuatriplifica el valor inicial⁴.

Aún así, ni siquiera estos últimos se adecuan a las ofertas del mercado. El suelo destinado a uso residencial presenta un precio próximo a las 10.000 ptas./m² y el industrial alrededor de 2.000 ptas./m², muy alejado de lo que el tribunal de expropiación forzosa suele abonar como agrario. El propietario de fincas rústicas que quiere venderlas aspira habitualmente a obtener una retribución superior a la industrial y apenas hay traspasos por valores inferiores a 3.000 ptas./m². Como consecuencia, no hay transacciones recogidas como agrícolas ni apenas se legalizan los arrendamientos agrarios. El agricultor, de este modo, no accede a la propiedad del suelo.

Al fenómeno de la inseguridad provocado por la falta de contratos permanentes que den cierta garantía en el uso de la tierra, o por la planificación de actuaciones urbanísticas en el dominio de la explotación, se le ha de añadir la dificultad de ampliar la superficie de la explotación. Estos elementos no sólo van a impedir la consecución de algunos proyectos agrícolas por no existir garantías mínimas de contar con una base territorial en la que asentarse sino que, aquellos que acometen una importante ampliación de la capacidad productiva van optando por un modelo agrícola en el que la tierra no va a ser un recurso fundamental para su desarrollo⁵.

Las expectativas urbanísticas originadas anulan la existencia de un mercado de arrendamientos agrarios operativo. Ante las perspectivas suscitadas nadie quiere ceder el disfrute de su heredad a terceros. Se teme adquirir cualquier compromiso legal que impida una disponibilidad inmediata del uso de la parcela o

(4) La situación se repite en todo el agro español. Durante 1998, según ha dado a conocer el Ministerio de Agricultura, los precios de las tierras agrarias crecieron de media un 16,1%. Como señala LOPEZ, la subida está motivada especialmente por los factores especulativos y ha sido muy criticada por los agentes del sector “dado que hace poco menos que imposible el acceso a la propiedad de las mismas para aumentar la dimensión de las explotaciones a los agricultores y ganaderos ya instalados, que sólo pueden acceder al arrendamiento si desean incrementar la productividad” (VIDA RURAL, 1999, nº 94, pp. 24-28).

(5) Es evidente que no es el agricultor el que accede a la propiedad de los terrenos agrícolas y menos en una comarca con una fuerte presión urbana. Incluso en regiones no tan urbanas, como Galicia, parece generalizarse esta situación. En este sentido, LOPEZ IGLESIAS señala “el hecho de que una elevada proporción de las compras son realizadas por personas ajenas al sector agrario, que en la mayor parte de los casos buscan una forma de colocación para su capital, o actúan movidas por la esperanza de un paso futuro de las superficies a usos urbanos” (1995, p. 252).

que pueda generar posibles derechos posteriores del usuario. Consecuencia de ello, no hay ni mercado de tierras ni arrendamientos agrícolas.

El titular del suelo, sin embargo, decide conservar el uso agrícola de su heredad, normalmente manteniendo una pequeña cabaña ganadera o recurriendo a acuerdos orales con ganaderos interesados en ampliar sus recursos forrajeros, sin exigir ninguna retribución económica salvo la limpieza y el mantenimiento del uso agrícola del suelo. Esta decisión se justifica, analizando las aportaciones de distintas investigaciones ligadas a zonas agrícolas en las que la presión urbana es intensa, por intereses especulativos por parte de los propietarios de los terrenos, que ven cómo el mantenimiento del uso agrícola en este tipo de espacios genera un efecto alcista sobre los precios del suelo. Ello no hace sino reforzar un sistema de precios muy por encima de lo que representa la productividad del suelo. Hemos de considerar, por tanto, que los propietarios son conscientes de que un terreno en uso tiene mayor valor que uno sin él o que esté descuidado⁶.

Todo ello potencia el mantenimiento de los usos agrícolas y la continuidad de modalidades de cesión o arrendamiento a partir de contratos generalmente orales y, probablemente, lo continuarán haciendo.

Mediante distintas muestras que hemos tomado en el estudio de áreas ordenadas por el caserío⁷ observamos cómo muchos de los terrenos son trabajados gracias a este tipo de acuerdos. Los ganaderos profesionales alquilan parcelas de terceros y, sobre todo, aprovechan suelos que les son cedidos sin ninguna condición o prestación de ningún tipo y que deberían de estar clasificados en el Censo Agrario como “otros regímenes de tenencia”⁸.

(6) PROST, en referencia a la agricultura en los espacios periurbanos, llega a esta conclusión, señalando que si muchos terrenos mantienen su uso agrícola es más por especulación que por su propio valor económico (1994, p. 148). ORTEGA VALCARCEL analiza distintos ejemplos de zonas agrícolas periurbanas observando en todas ellas el efecto alcista que provoca en los precios del suelo este tipo de agricultura, a menudo ni siquiera realizada por los propietarios de los terrenos (1988, p. 94).

(7) Contamos con referencias de trabajos locales que analizan el caserío de municipios como Igeldo (Siadeco, 1993), Usurbil (Altuna, 1996), Elgoibar (Debemen, 1997), Lezo (MURUA, 2000) o Andoain (Behemendi, 1998).

(8) En esta comarca no hay mercado de tierras agrarias y las arrendadas son muy escasas. Sin embargo, no es una situación exclusiva y parece darse de manera generalizada en el agro español. SUMPSI hace referencia a la rigidez del mercado de la tierra, con precios elevados y muy alejados de lo que correspondería con su nivel de rentabilidad agraria, el escaso éxito de los arrendamientos como instrumento canalizador de las tierras labradas por los propietarios que abandonan la agricultura o la resistencia de muchos pequeños agricultores a vender o arrendar sus parcelas, aunque ya no vivan de la agricultura, las señala como algunas de las causas que explican por qué no aumenta la explotación agraria que continua (1994, p. 292).

Los terrenos arrendados son muy escasos y oscilan entre el 2% y el 5,6%, sobre el total de la superficie agraria. Las parcelas cedidas para su aprovechamiento, sin ninguna concesión o pago, tienen una mayor presencia que las alquiladas y, además, rara vez son recogidas dentro del régimen de tenencia que según el Censo les corresponde⁹. En nuestros ejemplos rondan entre el 6% y el 13,4%, con algo más de un tercio de las explotaciones utilizando terrenos de otros.

Su incidencia, sin embargo, es aún mayor si tenemos en cuenta que tanto unos como otros son básicamente S.A.U. La superficie cedida supone entre el 15 y el 25% de la S.A.U. de la explotación. Con la arrendada pueden alcanzar entre el 17 y el 30% del total de la S.A.U. media del caserío, siendo relativamente habituales los ejemplos en los que es mayor la que se utiliza mediante cesión o alquiler que la que se tiene en propiedad.

No es difícil aventurar que van a ser estas parcelas las que van a constituir la verdadera base territorial de aquellas explotaciones que aumentan su capacidad productiva. De hecho, si el caserío medio posee en propiedad una media de 5 Ha. de SAU, la explotación especializada en vacuno de leche, atendiendo a los datos de los centros de gestión, utiliza una media de 23 Ha. de SAU, de la que algo más de dos terceras partes son arrendadas o cedidas mediante fórmulas orales.

2. El ganadero apenas demanda suelo y los primeros abandonos se materializan

Con el objeto de analizar la demanda de suelo que el ganadero de la comarca de San Sebastián tenía, la Asociación de Desarrollo rural de esta comarca, Behemendi, realiza una encuesta entre todas aquellas explotaciones que cuentan con población menor de 55 años colaborando en las funciones agrarias y que posee una cabaña mínima, coincidente con la que la Diputación Foral de Gipuzkoa equipara con dos unidades de trabajo agrícolas (UTA).

Se realiza la encuesta a todas aquellas explotaciones orientadas en vacuno u ovino y que tienen perspectivas de continuidad a medio plazo con estas funciones. Estas condiciones, sin embargo, tan sólo se cumplen en una cente-

(9) Estos datos no suelen ser señalados en los censos agrarios, a pesar de que tengan un apartado específico que recoge éste régimen de tenencia. Según el de 1999, para Donostialdea-Bidasoa sólo el 0,9% del terreno clasificado como tal estaría recogido dentro de otros regímenes, cuando nosotros estamos aportando cifras que rondan el 20% del total de la S.A.U. MAULEON señala a este respecto que “En cualquier caso, las hectáreas cedidas a otros ganaderos había que detraerlas de las que oficialmente aparecen en el régimen de la propiedad” (1998, p. 41).

na aproximada de ganaderías cuando en esta comarca la campaña de saneamiento se efectúa en más de mil quinientas explotaciones distintas.

Los resultados de las entrevistas muestran que la necesidad de suelo es diferente, en principio, en función de la concentración de ganaderías de cierta entidad que haya en cada término. Así, mientras en municipios como Donostia, Urnieta, Lasarte o Hernani existe demanda de suelo agrario para uso forrajero, en el resto de los trece municipios que componen esta comarca, especialmente en Irun, Hondarrabia, Oiartzun o Astigarraga la necesidad de tierras agrícolas, ni siquiera para aprovechamientos extensivos como la pradera, es reducida. Es más, en algunas zonas, la falta de población joven colaborando en las labores agrarias comienza a quedar reflejada en la dejación e incremento del matorral que se observa en algunas parcelas. A pesar de ser ésta la tendencia general, la situación varía no sólo a escala municipal sino incluso a nivel de barrio, coincidiendo siempre con la mayor o menor presencia de ganaderías en una zona determinada.

Los entrevistados intuyen un abandono de parcelas intenso y próximo en la mayoría de los caseríos, en los que observan cómo el ganadero está ya envejecido, mantiene una cabaña marginal e insuficiente para conservar el uso de la heredad y carece de relevo generacional. Todos apuntan la necesidad de emprender acciones en este campo si se quiere conservar el uso agrícola que hoy en día presenta el medio rural.

De manera resumida el estudio realizado observa dos realidades diferenciadas, relacionadas con la especialización ganadera de la zona y con la concentración productiva existente. El área rural de Hernani, Urnieta y Lasarte, mugantes entre sí y caracterizada por una fuerte especialización en vacuno de leche, demanda más suelo agrícola, una media de 5-10 Ha. por explotación. Sin embargo, entre los usos que aportarían a las nuevas parcelas, la obtención de recursos forrajeros, hierba ensilada preferentemente, adquiere una importancia relativa, siendo la eliminación del purín del ganado lo que les lleva a plantearse la necesidad de utilizar más tierras.

Otra zona específica se localiza en los municipios de Lezo, Irun y Oiartzun, también mugantes entre sí. En este caso se demanda suelo próximo a la vivienda, sea o no mecanizable. La orientación de esta zona en actividades más extensivas como el vacuno de carne o el ovino genera que sean pastos inmediatos los suelos más necesitados.

En el resto de municipios las demandas son puntuales y por lo general los terrenos que dejan de ser utilizados por el propietario han ido recalando en las

explotaciones ganaderas entrevistadas, siendo habituales los ejemplos en los que una única explotación aprovecha la mayoría de estos suelos.

El problema real se plantea al observar el número de demandantes de suelo que la encuesta ha recogido, apenas una treintena del total de entrevistados. Hemos de tener en cuenta que son las explotaciones recogidas en este grupo las únicas en las que la actividad tiene garantizada su continuidad y de ellas, tan sólo una tercera parte quiere incrementar la superficie que utiliza, en un momento en el que la retirada de las funciones ganaderas es generalizada.

Las aportaciones que hemos ido realizando nos sitúan ante unos usos del suelo que presentan los primeros indicadores de un nuevo escenario. El detonante del proceso es la falta de mano de obra que trabaja en la agricultura bien porque la generación más joven no continúa con esta actividad o bien porque no tienen ayuda familiar suficiente para hacer frente a un aumento de producción que requiera mayor número de horas trabajadas.

La inminencia del abandono de usos, representada actualmente en una reconversión casi generalizada de las tierras de labor y los prados en pastizales, está llevando a las instituciones y entidades que operan en el agro vasco a plantearse distintas iniciativas que puedan paliar los efectos de la falta de mano de obra en su medio agrícola. Algunas de ellas están dirigidas a agilizar el mercado de suelo agrario recurriendo a medidas tradicionales como los bancos de tierra, a la aportación de subvenciones por el uso de la tierra o a la recuperación de suelos agrícolas degradados por el abandono de sus propietarios. Lo interesante de las iniciativas no estriba tanto en su originalidad sino en su carácter endógeno y en las diferentes escalas en las que éstas se están planteando.

3. Apuesta institucional por el mantenimiento de la superficie agraria

El habitante rural es consciente del problema que, consecuencia de la falta de mano de obra agrícola, se avecina. En algunos casos tiende a organizarse, promoviendo distintas iniciativas que tratan de paliar y reducir el abandono de parcelas agrícolas, creando incluso infraestructuras que permitan mejorar la estructura productiva de aquellas explotaciones que deciden continuar.

Las actuaciones impulsadas son muy variadas, tanto por el modelo propuesto como por la escala en la que éstas se plantean. Un ejemplo de ello son las distintas medidas de corte sectorial fomentadas desde instituciones públicas que, entre otros objetivos, pretenden ser un freno al abandono de determinados terrenos. El hecho de que la Comunidad Europea haya anunciado que a partir del año 2000 las subvenciones compensatorias se aportarán en función

de la superficie agraria utilizada por cada explotación puede ser un aliciente para mantener el actual espacio agrícola utilizable¹⁰. El Departamento de Agricultura del Gobierno Vasco, en base al reglamento 1257/99 de Desarrollo Rural, ya ha anunciado toda una serie de ayudas con las que compensar los compromisos medioambientales que adquieren los agricultores y ganaderos con la administración¹¹. Entre otras, se planifican subvenciones para el aprovechamiento extensivo de zonas de pastos, protección de suelos en tierras de cultivo con peligro de erosión, reducción de la contaminación por purines, conservación del entorno de caserío, conservación de los pastos de montaña...

Otro tipo de medidas son aquellas que tratan de impulsar una redistribución de las parcelas infrautilizadas entre aquellas explotaciones necesitadas de suelo. Un ejemplo de este tipo de iniciativas lo encontramos en el desarrollo del modelo de “Banco de Tierras” asturiano. Creado a partir de la Ley 4/89 de 1989 del Principado de Asturias, surge como ente autónomo ligado al Departamento de Agricultura de esta Comunidad y gestiona, entre otras, las siguientes tierras: Terrenos sin propietario conocido, Tierras Patrimoniales del Principado, Parcelas surgidas a partir de los distintos procesos de concentración parcelaria y Tierras recogidas en arrendamiento a partir de los programas de jubilación. Como resultado de estos programas, se está consiguiendo, a partir de una redistribución del suelo agrario, asegurar cierta continuidad entre los jóvenes y aumentar el tamaño medio de las explotaciones, en definitiva, rejuvenecer el activo agrario y modernizar las unidades productivas.

El abandono de la actividad por un buen número de explotaciones puede y debe contribuir a la constitución de unas explotaciones más adecuadas, mejor preparadas y, a su vez, a ayudar a que la superficie agraria utilizable no se descuide. Sin embargo, ni la apuesta de la administración es siempre la adecuada ni, como ocurre en la mayoría de los casos, existe un grupo de explotaciones lo suficientemente amplio e interesado en poner en marcha iniciativas con capacidad e incidencia sobre la dinámica y los usos agrarios de su entorno.

Pasamos a continuación a analizar cuáles son las actuaciones que en materia de gestión del suelo agrario se están poniendo en marcha en el Territorio Vasco.

(10) “La concesión de las ayudas al vacuno establecidas en los artículos 6 a 9 de la presente sección estará supeditada a que la carga ganadera de la explotación del solicitante no exceda de dos unidades de ganado (U.G.) por hectárea; dedicada a la alimentación de los animales en ella mantenidas, de acuerdo con la declaración de superficie forrajera realizada por el solicitante” (B.O.E., nº 307, 24/12/1997).

(11) Ver ENBA, nº 64, 2000, pp. 4-7.

3.1. El municipio ante la necesidad de actuar. El ejemplo de Altzaga

Este pequeño municipio, en población (91 habitantes), y en extensión (2,5 km²), se sitúa en la comarca de Goierri, en la margen derecha del río Oria. Tanto sus aspectos demográficos como económicos definen a Altzaga como típica localidad rural del centro de Gipuzkoa.

El ambiente es netamente rural. La población habita mayoritariamente en caseríos y en casi todos se mantiene algo de actividad agroganadera. El ambiente rural y la función agraria es tal vez el atributo más destacado del medio, de los usos y de la población de este municipio.

Su medio físico se caracteriza por el dominio de pendientes muy fuertes, coincidiendo con las laderas que limitan directamente con el curso del río. En las zonas más altas y en los interfluvios se desarrollan áreas o zonas más redondeadas en las que el desnivel disminuye, dando paso al desarrollo de aprovechamientos agrícolas, casi exclusivamente a la pradera.

La estructura demográfica del municipio coincide con la habitual de otras zonas rurales, con un porcentaje de población mayor de 65 años superior a la media de Gipuzkoa, mientras la menor de 19 años es inferior al 14 % de la del municipio, mientras en la provincia supone el 25 %.

Al igual que en muchos municipios de esta zona de Gipuzkoa, especialmente del valle medio y alto del Oria, se encuentran ante la dificultad de mantener el entorno que les rodea. La función ganadera en el caserío está en crisis, sin posibilidad de continuidad en la mayoría de los casos y un medio con unas importantes dificultades orográficas no contribuye al desarrollo de actividades agroganaderas.

Las inquietudes surgidas ante la progresiva materialización del abandono agrícola y de sus implicaciones espaciales lleva al consistorio municipal a poner en marcha iniciativas correctoras de las posibles implicaciones que ello conlleva, apostando por mantener el carácter agrícola del término. Así, decide poner en marcha a partir del año 2001 un programa de ayudas destinado a mantener el paisaje propio del municipio, especialmente a apoyar la conservación de la pradera¹².

(12) Pradera y monte son los aprovechamientos prioritarios que muestra actualmente la base productiva del caserío vasco. Según el Censo Agrario de 1999, la extensión forestal arbórea y el pasto permanente suponen el 90% del total del suelo clasificado como agrario en Bizkaia y Gipuzkoa. Si a ello le incluimos un 7% ocupado por matorral, prácticamente completamos los usos de la superficie agraria de estas provincias.

El desvío de la ayuda municipal a las funciones agrarias es justificado en el ayuntamiento del siguiente modo: “Al igual que en otros campos, en los que no se podía asegurar el desarrollo de sus funciones y era necesaria la colaboración municipal, en este momento es la agricultura la necesitada y, por ello, el ayuntamiento quiere establecer una serie de ayudas municipales cuyos efectos beneficien al habitante rural, al urbano y en general a todo el municipio” (Goimen, 2001).

Las ayudas municipales se dividen en dos sectores diferenciados. Por un lado, están aquellas destinadas a abonar el trabajo realizado por el agricultor en el mantenimiento de su medio. Se justifican por la función de conservación del paisaje que el agricultor ha efectuado durante siglos con su trabajo, con funciones no siempre dirigidas a obtener un beneficio directo de la actividad sino mantenidas por tradición o cultura, como puede ser la limpieza de caminos y bordes de los campos de cultivo, mantenimiento en utilidad incluso de aquellos prados menos productivos, conservación de los lindes entre parcelas recurriendo a la utilización de setos naturales... De este modo, además de embellecer el paisaje, el agricultor reducía el riesgo de incendios, inundaciones, desprendimientos y toda una serie de desastres naturales. Por ello, en un momento en el que estas labores comienzan a tener dificultades para pervivir, el ayuntamiento, a pesar de que reconoce no poder abonar económicamente el valor real de estas funciones, decide dar toda una serie de pasos a este respecto.

Por otro lado, además de designar subvenciones directas al agricultor por realizar estas labores, toma toda una serie de decisiones en el ámbito de la gestión del suelo agrícola, implicándose directamente en esta función. Justifican las medidas tomadas en este campo por la evolución que estos años ha presentado la actividad ganadera, con la retirada masiva del vacuno de leche¹³ y con ello, la pérdida de función que muchos terrenos han tenido estos años. Ello está llevando a que muchas zonas agrícolas estén siendo repobladas con confí-

(13) Se acogen al programa de abandono de leche de 1998 un tercio de las explotaciones que tenían este aprovechamiento al inicio de 1998, aunque acumulaban tan sólo el 15% de la cuota total. Asimismo, el 80% de las mismas tienen menos de 50.000 Kg. de asignación y de éstas un 52% posee menos de 25.000 Kg. Si tenemos en cuenta que por cada vaca se calcula una cuota media de 5 toneladas de leche, el 80% son ganaderías inferiores a 10 reses. Respecto a su perfil, se trata de unidades pequeñas que no se han modernizado ni se han adaptado a la normativa europea de calidad (Directiva 92/46 C.E.), así como de ganaderos titulares de edad avanzada (el 70% tiene más de 55 años). El abandono continúa y en 1999 se han acogido a estos planes otro 25 % de explotaciones más.

feras y otras, especialmente aquellas parcelas más alejadas y de menor dimensión, estén siendo abandonadas por imposibilidad de aportarles un manejo adecuado.

Con el objeto de mejorar la viabilidad de la economía del agricultor y proceder a una ordenación más acorde con las posibilidades agrícolas de las parcelas, el ayuntamiento propone un sistema de arrendamientos agrarios para facilitar el acceso a la tierra a aquella persona que lo necesite.

De este modo, la intervención municipal se concreta en la disposición de recursos económicos y de gestión para hacer frente a los dos objetivos principales que se ha planteado, el mantenimiento de la superficie agroganadera y la promoción de arrendamientos y mejoras productivas de suelo agrario. Pasamos a continuación a definir cómo se pretende materializar cada una de las opciones que estamos planteando.

– *Ayudas económicas para el mantenimiento del suelo agrícola.* El objetivo de esta subvención es la de promover y reforzar la conservación de las praderas y pastos privados del municipio, impidiendo en la medida de lo posible la pérdida de los usos agrícolas que se observa actualmente y manteniendo el área ocupada por el matorral en su actual extensión, promoviendo para ello el desarrollo de una cabaña ganadera extensiva, que demanda zonas de pastoreo¹⁴. La ayuda designada se fija para el año 2001 en 8000 ptas. por hectárea. trabajada. La subvención es de carácter anual si bien su continuidad dependerá de las posibilidades presupuestarias que anualmente tenga el municipio.

(14) El paso de prado a pasto no marca necesariamente una pérdida de productividad por lo que en principio no deberíamos de referirnos a este proceso como subexplotación o infrautilización. AMELLA et al. señalan que “cualquier sistema de pastoreo bien conducido puede proporcionar buena productividad del pasto. Es la estructura de la explotación la que inicialmente determina el método a elegir” (1990, p. 113). Sin embargo, al analizar la explotación de pasto en los caseríos guipuzcoanos, los mismos autores apuntan que el pastoreo no se conduce adecuadamente en estas zonas. Es necesario un sistema racionado que requiere adiestramiento y costumbre y que, dadas las características de la población activa, es descartable en muchas explotaciones (1990, p. 104). En esta investigación hemos observado qué tipo de explotaciones son las que reducen la carga ganadera y en ellas el adiestramiento de su población en técnicas que no conocen no se ha dado, por lo que consideramos que el paso de prado a pasto supone una pérdida de la capacidad productiva del suelo tanto en materia seca como en unidades forrajeras.

En principio, puede ser solicitada por todas aquellas explotaciones que utilicen sus parcelas para aprovechamientos agrícolas o ganaderos (prados, pastos, huerta, cultivos forrajeros, frutales...). Es decir, tan sólo quedan excluidos los aprovechamientos forestales de aquellas utilidades agrícolas prioritarias de la zona, concretamente las repoblaciones de pino insignis. Otra condición impuesta es la extensificación del aprovechamiento. Cada explotación no puede presentar una carga ganadera superior a las dos unidades de ganado por hectárea. La recepción de la subvención, asimismo, recoge como condición la necesidad de mantener los elementos del paisaje en su integridad, tales como setos, arbustos, lindes entre parcelas...

– *Iniciativas de gestión de suelo agrícola.* El objetivo de este programa es el de poner en marcha toda una serie de iniciativas que contribuyan a la mejora de la gestión del terreno rural del municipio, fundamentándose en las necesidades de suelo que tienen algunos de los ganaderos del municipio y en las escasas posibilidades de mano de obra de otros para mantener la superficie agrícola que utilizan actualmente. En este sentido el ayuntamiento decide designar distintas ayudas:

– Asesoramiento legal. El ayuntamiento asume el trabajo de asesoramiento legal y técnico de propietarios y arrendatarios agrarios, siempre y cuando ellos lo soliciten. Sin embargo, sólo lo aporta en caso de que el contrato se acoja a lo estipulado legalmente y no en aquellos casos en los que se produce un acuerdo oral entre propietario y usuario. De cumplirse la legalidad del contrato, el ayuntamiento asumirá la mitad de la renta que se estipule, con un máximo de aportación anual de 25.000ptas/Ha./año, una cifra más que considerable atendiendo a los contratos económicos que de estos caracteres se establecen.

– Gestión directa de suelo. En caso de que sea solicitado por el propietario, el ayuntamiento se compromete a llevar directamente la gestión de la parcela que se quiere arrendar, actuando de intermediario en su arrendamiento e incluso materializando planes de mejora de las condiciones agrológicas de las parcelas que le son cedidas. El consistorio se encarga de gestionar ese suelo y de decidir a quién se le ha de arrendar. Él asume los gastos de mejora y arrendamiento de la parcela y se compromete, al igual que en el caso anterior, a designar una ayuda económica no superior a la mitad del arrendamiento y con un máximo de 25.000 ptas. En aquellos casos en los que las condiciones agrológicas de la parcela cedida para su arrendamiento se hayan perdido, consecuencia de un abandono prolongado, y el propietario quiera recuperarlas y arrendarlas, el ayuntamiento se compromete a dirigir las labores de mejora y a asumir al menos la mitad de la inversión que se ha de efectuar la mitad del coste del arriendo.

3.2. Las entidades de desarrollo comarcal a favor de la recuperación de suelo agrícola

Con la aprobación del decreto del Gobierno Vasco, 394/1985 y la consecuente creación de las Asociaciones de Agricultura de Montaña, se inicia en el País Vasco una política de desarrollo de su medio rural que se va concretando en diferentes intervenciones sin apenas interrupciones hasta la actualidad¹⁵.

En principio, el 80% del territorio del País Vasco es declarado zona de Agricultura de Montaña y dentro de éste el 100% del territorio guipuzcoano. A partir de 1986 se forma la primera asociación en Gipuzkoa, en la comarca de Urola-Costa, proceso que concluye siete años después, en 1993, con la creación de la correspondiente a la comarca de Donostialdea-Bidasoa.

Entre los distintos programas potenciados ha sido el de Agricultura de Montaña, iniciado en 1986, el que ha aportado al desarrollo de las áreas rurales de la zona atlántica vasca un carácter unitario. Por cada comarca surge una Asociación de Agricultura de Montaña, formada por las entidades locales y las Asociaciones y Sindicatos del sector que ejercen su actividad en la zona. Surgen con el objeto de mejorar las condiciones y la calidad de vida de las áreas del medio rural y para potenciar diversas iniciativas de desarrollo endógeno: cooperativas, turismo rural, infraestructuras, elaboración y venta de productos, artesanado, etc.

Las Asociaciones de Agricultura de Montaña se encargan de la recepción, proposición y seguimiento de los programas comarcales. Estas, además, no sólo trabajan en proyectos con respaldo económico, sino que muchas de sus actuaciones se centran en actividades que no cuentan con una financiación procedente de los Programas Comarcales de Agricultura de Montaña. En otros casos, especialmente en aquellos proyectos que adquieren un carácter comarcal, son las mismas Asociaciones quienes proponen, elaboran y ejecutan las iniciativas.

A diferencia de otras líneas de ayuda donde se exponen muy detalladamente las condiciones de acceso a las mismas, en los programas elaborados por las Asociaciones de Agricultura de Montaña no existen unos criterios fijos.

(15) Es a partir de la designación por parte de la Comisión Europea del programa de Agricultura de Montaña cuando el Gobierno Vasco decide crear las Asociaciones de Agricultura de Montaña. El desarrollo del medio rural, la mejora de sus condiciones de vida, de su situación social, la incorporación de servicios,... se convierten en la máxima preocupación de estos entes y su labor es acompañada con el apoyo presupuestario de las instituciones.

Por ello, ha sido cada Asociación la que ha establecido sus criterios según el momento, proyecto, situación, etc¹⁶. Se carece de un Plan de Actuación previamente elaborado que recoja los objetivos y bases para la correcta selección y elaboración de los proyectos. Ello aporta a estas asociaciones cierta libertad a la hora de proponer sus programas, además de incrementar las posibilidades de actuación ante necesidades que se estén materializando en el momento y en un espacio concreto, como puede ser el municipio o la comarca.

Algunas de estas asociaciones llevan ya varios años tratando de hacer frente al problema originado por el abandono y la falta de mano de obra interesada en continuar con las funciones agroganaderas. Las iniciativas, sin embargo, han ido encaminadas preferentemente hacia la dotación de servicios agrícolas comarcales, aportados por la misma asociación y dirigidos hacia aquellas labores que mayor mano de obra y esfuerzo físico requieren, especialmente la siega y el ensilado de hierba.

A partir del año 2000 se comienzan a proponer programas de gestión y recuperación de suelos que, fruto del abandono o subexplotación habían perdido sus posibilidades agrícolas. Vamos a describir a continuación la propuesta de gestión de suelo rural puesto en marcha por una de estas Asociaciones, la correspondiente a la comarca de Donostialdea-Bidasoa.

En primer lugar, el programa iniciado parte de un conocimiento medido de la necesidad de suelo que tiene el agricultor, del sistema de arrendamiento mediante contratos orales que funciona en la comarca, del desinterés por parte de los propietarios por realizar arrendamientos legales que puedan atar al usuario con la parcela y de la situación del sector agrícola en esta zona, que apunta una retirada masiva de la actividad en los próximos años.

De hecho, observan cómo comienzan a materializarse ya los primeros abandonos de suelo, no tanto porque no haya explotaciones interesadas en ampliar sus recursos forrajeros sino porque los terrenos que se ofrecen generalmente se encuentran en muy mal estado de conservación y necesitan de

(16) Las Asociaciones cuentan con un presupuesto abierto a multitud de acciones si bien todas tienen un elemento común, el sujeto, en todos los casos coincidente con el agricultor, con el medio que directamente trabaja o con sus necesidades. Por otro lado, a pesar de que no hay un línea marcada, si tenemos en cuenta los criterios de referencia a la hora de recibir las subvenciones, observamos cómo aquellas iniciativas ligadas directamente a la producción o comercialización agrícola adquieren preferencia. En un segundo lugar se situarían las dirigidos a complementar en el caserío los rendimientos obtenidos de la actividad agrícola y, finalmente, las infraestructuras de acceso a la vivienda, agua y caminos.

mejoras importantes para recuperar sus posibilidades agrológicas. Si tenemos en cuenta que además no le aportan ninguna garantía temporal en la utilización de este suelo, el demandante en muchos casos decide no utilizarlos, a pesar de que normalmente no se le exige abonar ninguna renta por su uso.

La fórmula impulsada por la Asociación de Agricultura de Montaña de esta comarca tiene en cuenta todos estos aspectos y propone un programa adecuado a esta realidad. Entre otros, respeta el modelo de cesión oral de suelo imperante, propone el contacto directo entre propietario y agricultor como la forma más operativa para que los intercambios se intensifiquen, sin entidades intermedias, y destina toda una serie de ayudas económicas para impulsar la movilidad de la tierra, dirigidas preferentemente a la recuperación y mejora de las parcelas que son cedidas.

La Asociación regula el programa que mediante las ayudas económicas establece, definiendo toda una serie de condiciones tanto para acogerse a las mejoras a efectuar en las parcelas que se propongan como a la hora de regular las condiciones en las que se ha de establecer la cesión.

Respecto a las primeras, a la recuperación y mejora de suelos para uso preferentemente forrajero, decide subvencionar hasta el 65 % de la inversión que se ha de realizar. Es más, recoge la posibilidad de valorar los trabajos que el usuario de la parcela pueda realizar directamente, hasta un costo máximo del 35 % del total de la inversión estipulada. De este modo, la Asociación llega a asumir la totalidad de las inversiones efectuadas siempre y cuando el ganadero colabore en la mejora del terreno.

Dado que la situación y el uso que se le ha de aportar a la parcela es diferente en cada caso, los trabajos a realizar se han de estipular individualmente. En principio, se completan todos los posibles, desde parcelas totalmente invadidas por el matorral y que se pretendan poner ahora en cultivo, hasta labores de desbroce simples, sin roturaciones ni resiembras. Entre otros, se subvencionan los trabajos de desbroces, roturación, abonado, resiembra, cierres, infraestructura de regadío...).

La asunción por parte de la Asociación de la práctica totalidad de las inversiones realizadas en la transformación se justifica por la necesidad de hacer atractivo para el ganadero la puesta en utilidad de nuevos suelos. Se parte de la idea de que al propietario le interesa conservar su dominio con un uso agrícola y que, por tanto, estará dispuesto a ceder su uso. La necesidad de suelo por parte de un ganadero que ya trabaja un número considerable de hectáreas no es apremiante y menos sobre terrenos que tiene que recuperar y

mejorar. La ayuda propuesta no es sino un medio más para animarle a que continúe utilizando suelo para, de ese modo, mantener el paisaje de prados y pastos propio de las zonas rurales ordenadas por el caserío.

Las condiciones impuestas para acogerse a esta ayudas pretenden adecuarse a las exigencias de un propietario reacio a realizar cualquier acuerdo con sus terrenos. De hecho, al propietario no se le solicita ningún compromiso real, salvo el oral que pueda establecer con el ganadero. Se pretende que ceda la parcela por un periodo mínimo de cinco años, con el objeto de que el usuario pueda obtener de ella unos rendimientos mínimos pero no se le obliga en ningún caso. Es más, queda establecido que ante el requerimiento del titular ésta pasa inmediatamente a su disposición.

La Asociación es consciente de que si pretende establecer un acuerdo legal el propietario no accederá a ello y la parcela no se recuperará. Por ello, asume el riesgo que el ganadero correría en caso de no existir este programa.

Las condiciones principales se establecen con las personas que van a acceder al disfrute de esa parcela. Respecto a la Asociación asume el compromiso de que va a mantener en uso la parcela durante un mínimo de cinco años. Además se compromete a cumplir toda una serie de condiciones respecto al uso y la parcela como son el mantenimiento de las condiciones agrológicas de la parcela, un manual de prácticas agrícolas respetuosas con el medio (abonado, desbroce, no utilización de fuego...) así como el asegurar la conservación de los elementos de la parcela (arbolado, cierres...). En definitiva, toda una serie de exigencias necesarias para mantener el uso agrícola por parte de un usuario interesado.

3.3. Entidades de Gestión de Suelo Rural: primeros sistemas de gestión de suelo a nivel de la Comunidad vasca

El medio rural del País Vasco cuenta con legislación específica en materia de ordenación territorial, en cierta medida destinada a evitar el abuso que supone una urbanización incontrolada. Sin embargo, bien por falta de competencias, bien por ser una normativa de aplicación zonal o bien por tratarse de planificación aún no aprobada, no se beneficia de ésta y su medio rural queda enteramente a merced de las necesidades urbanas.

El Plan Territorial Agroforestal y del Medio Natural, el documento que más posibilidades puede tener en materia de ordenación del suelo rural, está todavía por elaborar. Aun así, en este documento se recogen algunas iniciativas dirigidas a la defensa y gestión del suelo rural, como es la consecución de

Entidades de Gestión de Suelo Rural, cuyo fin último es la gestión integrada de los procesos que tienen que ver con la calificación y manejo del suelo rural.

Entre sus funciones estaría la de evaluar las modificaciones de planeamiento y ordenación del territorio sobre el sector, así como la implantación de usos edificatorios o infraestructuras sobre suelo no urbanizable, atendiendo a criterios como la categoría agrícola de la superficie afectada, número de explotaciones y los caracteres de cada una de ellas, teniendo en cuenta a su vez la afección sobre toda la zona como unidad agraria (2001, p.93)

Además de los criterios de evaluación propone toda una serie de medidas compensatorias para el sector agrario, entre las que recoge aquellas destinadas a mejorar las condiciones estructurales del sector, como es el redimensionamiento de explotaciones, compensación con otras tierras, mejora de suelos aprovechando los movimientos de tierra de las construcciones, posible puesta en valor de tierras marginales... En definitiva, se trata de que la compensación al sector agrario tras una expropiación supere la simple retribución económica.

Las funciones que se atribuyen a esta entidad van más allá de la gestión en la compensación de los suelos que son expropiados. Se pretende, a su vez, que estas instituciones desarrollen un papel fundamental en la ordenación del suelo rural y que dificulten los procesos especulativos ligados a desarrollos urbanísticos. Para ello, se pretende que la Entidad de Gestión de Suelo Rural ejerza operaciones de compraventa sobre el suelo no urbanizable bien porque el propietario decida vender su terreno a la entidad y beneficiarse así de posibles ventajas fiscales o bien porque ésta decida ejercer el derecho preferente de compra en una transacción que se iba a realizar entre particulares al considerar que existen compradores más idóneos (2001, p. 95). Ello permitiría regular los mercados evitando operaciones especulativas¹⁷.

Asimismo, se propone que la Entidad de Gestión de Suelo Rural ejerza operaciones en materia de arrendamientos, intermediando cuando exista voluntad por parte del propietario, apoyando la gestión y arrendamiento de suelos de utilidad pública (comunales, montes patrimoniales...) e incluso ejerciendo expropiaciones de uso del suelo en caso de abandono de tierras agrarias.

(17) “ El PTS agroforestal propone la creación de estas Entidades de gestión de suelo rural inspirándose en el modelo de las SAFER francesas, interviniendo en operaciones de compraventa y en arrendamientos. Su finalidad es aumentar la superficie de explotaciones agrarias y facilitar la incorporación al sector de jóvenes agricultores” (ENBA, 2001, nº 81, p. 11).

En definitiva, la Entidad de Gestión de Suelo Rural aspira a contar con un banco de tierras proveniente de operaciones de compraventa, de suelo procedente de procesos de expropiación por actuaciones de tipo urbanístico o infraestructural, de tierras de naturaleza pública o de parcelas agrícolas abandonas.

Con esta bolsa de suelo se pretende atender a la demanda sectorial en este campo, primando la incorporación de jóvenes agricultores, ampliando las explotaciones existentes necesitadas de suelo y evitando la pérdida de unidades agrarias producto de las expropiaciones.

La reciente presentación del estudio de afección del proyecto del tren de alta velocidad en la Comunidad Autónoma del País Vasco trata de materializar al menos parte de las iniciativas que se recogen en el Plan Territorial Sectorial Agroforestal y del Medio Natural. Se propone crear una bolsa de suelo a través de la adquisición de suelos expropiados y también de parcelas ubicadas en suelo no urbanizable y que carezcan de un uso adecuado. Con ello, se propone compensar a aquel agricultor afectado que demanda suelo y también a aquel otro que, situado en un municipio que atraviesa la infraestructura, quiera ampliar su explotación a cuenta de suelos que se van adquiriendo.

4. Primera valoración de las políticas de gestión de suelo en el País Vasco

Con el inicio del nuevo decenio asistimos en el País Vasco a toda una serie de iniciativas que tratan de promover e impulsar el suelo y los usos agrarios de esta comunidad. Se trata, en todos los casos, de iniciativas novedosas en este territorio, a menudo meras declaraciones de intención.

Este carácter novedoso, sin embargo, es indicativo de una preocupación que tal vez existía anteriormente pero que comienza a tomar cuerpo y que está relacionada con la pérdida de importancia de las actividades agrarias y los efectos que ello conlleva en el paisaje.

El abandono de la función agraria en el caserío vasco está aún por materializarse. Sin embargo, la marginalización progresiva de esta función es un hecho en la mayoría de las explotaciones que mantienen una actividad muy residual y que, irremediamente, por falta de mano de obra familiar interesada en continuar, la abandonarán en un corto periodo de tiempo.

A la evolución que presentan las explotaciones agrarias se le ha de añadir otro hecho que incide en la toma de conciencia de los agentes e instituciones que laboran en el sector agrario, relacionado con la intensa urbanización que está sufriendo el medio rural en general y las zonas que mejores condi-

ciones agrológicas presentan en particular. Con ello, las explotaciones que deciden apostar por la continuidad de las funciones ganaderas, las mínimas, pero de vital importancia para el mantenimiento de un tejido agrícola, tienen dificultad para acceder a la compra o arrendamiento legal de suelo, se dividen en unidades menores, consecuencia del interés de los hermanos en cobrar su parte de la herencia en tierras e incluso, en algunos casos, se ven afectadas directa o indirectamente por expropiaciones. De este modo, se reduce aún más la posibilidad de crear un tejido agrícola suficiente para mantener en uso la superficie agrícola utilizable¹⁸.

La conjunción de ambos factores en un mismo periodo de tiempo y la observación de los primeros efectos que ello conlleva sobre el medio rural original que aquellas predicciones más pesimistas se estén cumpliendo y provoca una toma de concienciación y una necesidad de respuesta por parte de los agentes que operan o tienen un mínimo de concienciación en el sector, que se recoge también en modelos de gestión del suelo rural.

Es pronto para realizar una valoración de la incidencia que estas medidas están teniendo o puedan ofrecer en el futuro puesto que se trata de programas que, en aquellos casos en los que se han materializado, no se ha hecho sino tramitar los primeros ejemplos. Sin embargo, sí distinguimos una serie de caracteres que merecen ser resaltados.

En primer lugar observamos que en los ejemplos en los que se establecen ayudas compensatorias para mantener en uso la heredad las cantidades económicas son reducidas. Incluso complementándolas a las que ya se aportan actualmente (Indemnizaciones Compensatorias de Montaña), los resultados económicos son insuficientes para un caserío con una superficie agraria utilizable media que no excede de las cinco hectáreas. Por otro lado, el mantenimiento de la SAU no estriba tanto en la ayuda económica aportada, aunque ello sea un atractivo más para conservar su uso, sino en las posibilidades reales de mano de obra que tiene el caserío. La población activa trabaja en el medio urbano y carece del tiempo necesario para realizar estas labores.

(18) Observamos cómo en otras regiones en la que se mantiene la figura del mayorazgo no se divide el patrimonio entre los hijos y, a pesar de los cambios habidos en este modelo de organización, la base territorial de la familia se traspasa generalmente en su integridad. Tan sólo en caso de que sea más de uno el número de hijos que permanecen en el municipio los padres procurarán nuevas viviendas para éstos. Seguramente, si la presión inmobiliaria fuera tan importante o si los hijos vivieran en la proximidad sería mayor su oposición a este reparto de la heredad (Consultar ARGUDO (1991, p. 157); FLAQUER (1995, p. 21); LISON (1995, p. 261).

Las iniciativas encaminadas a recuperar suelos para uso agrario, las que mayor desarrollo presentan hasta el momento, están teniendo unos resultados positivos. La demanda, una vez informados los ganaderos que operan en la comarca, está siendo puntual aunque constante. El hecho de que sea el interesado, el ganadero, el que realice las gestiones con el propietario del suelo y demande estos trabajos contribuye al éxito de la iniciativa. Sin embargo, las dificultades presupuestarias de las Asociaciones de Agricultura de Montaña junto a la naturaleza de la acción subsidiaria, que carece de contratos legales y que le impide acceder a otro tipo de ayudas (Plan de Ayudas de la DFG o Ayudas Agroambientales de la CE), le resta capacidad operativa y mucho nos tememos que sus resultados sean parciales.

Finalmente, la consecución de entidades de gestión de suelo rural a nivel de la Comunidad Autónoma del País Vasco se presenta como una herramienta útil y necesaria. Aunque consideramos que, siendo tan fuerte la presión del medio urbano sobre el espacio rural, difícilmente se reducirá la especulación existente y que la incorporación de tierras privadas al banco que se plantea va a ser escasa, la posibilidad de destinar parte de los suelos procedentes del patrimonio público a un fondo de gestión de estos caracteres, junto a aquellas tierras de origen privado que se incorporen, dotará al medio rural del País Vasco de una herramienta que le permitirá aumentar la base territorial del ganadero que demanda suelo, incorporar población a este sector aunque previsiblemente lo haga en el único subsector que está creciendo, la horticultura, y compensar y dar opción de continuidad a agricultores afectados irremediablemente por expropiaciones. La creación de una bolsa de tierras puede suponer un control efectivo de las operaciones urbanísticas que se efectúen sobre el medio rural, tanto del suelo que se declara urbanizable como, y especialmente, de la construcción de vivienda aislada en el medio rural, responsable final de la división del caserío en unidades más pequeñas y con poca capacidad de regeneración agrícola.

Esta herramienta, reclamada por el sector agrario y propuesta ahora por las instituciones públicas sectoriales, tiene, sin embargo, un largo y complicado camino hasta su materialización efectiva. Para ello, ha de contar con un presupuesto importante, ha de adecuar la legislación existente, aumentando la base impositiva de algunos suelos y creando políticas de exenciones fiscales para otros, ha de integrar a la complicada trama institucional del País Vasco, con competencias divididas entre Gobierno y Diputaciones, en fin, una tarea que se aconseja muy complicada, y más teniendo en cuenta el escaso peso que tienen las funciones agrarias en la Comunidad.

Como estamos observando, la mayoría de estas medidas parecen insuficientes para frenar las consecuencias económicas y medioambientales de un abando-

no agrario sin solución. En la mayoría de los casos llegan demasiado tarde puesto que la decisión de marginalizar las funciones agrarias ya se ha producido. Aun así, siendo conscientes de los escasos rendimientos que se conseguirán y del importante esfuerzo a superar, son actuaciones necesarias para amortiguar, en la medida de lo posible, las consecuencias de la pérdida de activos agrarios.

En la mayoría de los casos serán soluciones parciales, que afectarán a un reducido número de explotaciones, pero son hasta la fecha las únicas que se barajan para hacer frente a un abandono y una urbanización progresiva que, en un periodo de tiempo más o menos breve, se materializará¹⁹. Desde el sector se ha de exigir suelo y protección. Una oposición sectorial ordenada y conjunta al desarrollo de determinados proyectos urbanísticos y de infraestructuras puede dar resultados importantes. En este momento, el Departamento de Infraestructuras y Obras Públicas de la Diputación de Gipuzkoa parece dispuesto a crear una pequeña base de suelo con la que compensar, al menos parcialmente, a aquel agricultor que necesite tierra para continuar con la actividad, algo impensable hace apenas un par de años.

Asimismo, los distintos agentes sectoriales han de proponer soluciones a la falta de suelo agrícola. Entre las actuaciones que plantea el Avance del Plan Territorial, una de las que mayor implicación puede tener parece ser aquella que pretende recuperar para uso hortícola los suelos que en las distintas infraestructuras que se realizan son expropiados pero no aprovechados. El desarrollo de los polígonos hortícolas es otra solución factible, que ahora más que nunca se ha de reclamar.

Las iniciativas que pretenden mantener en uso la superficie agraria utilizable han de ser potenciadas. Las medidas anunciadas ante el proceso de infrautilización del suelo agrario pasan por incrementar las primas por hectárea utilizada mediante ayudas directas, aunque la aplicación de nuevos programas (hasta el momento las ayudas agroambientales) no aportan unas cuantías interesantes y están pasando desapercibidas.

(19) Podemos pensar que, al igual que en otros momentos de desarrollo económico, muchos de estos proyectos no se consolidarán. Sin embargo, las actuaciones que desde que se han materializado no denotan un cambio de perspectiva y es posible que la mayoría de las actuaciones señaladas en los documentos de ordenación se ejecuten si el momento económico lo permite. Muestra de este estado es que aquellas iniciativas consideradas como peligrosas o dudosas por parte del Avance del P.T.P. de Donostialdea-Bidasoa de 1995, se han desarrollado ya en la actualidad, sin que lo expresado en el Avance haya servido para limitarlas (Aiete-Miramón, Garbera, Intxaurre, Igeldo, Txingudi, Basozabal,...).

Otro tipo de actuaciones que se propone impulsar desde las instituciones públicas son aquellas tendentes a ofertar los servicios de ensilado en unas condiciones aún más ventajosas. Con ello, se busca conservar la utilidad de estos suelos y mantener y potenciar sus posibilidades energéticas. Aunque la falta de mano de obra, la retirada de la función ganadera en muchas explotaciones y el dominio de un espacio condicionado por la pendiente nos lleva a pensar que estas medidas son insuficientes para conservar todo el espacio agrícola utilizable, los resultados que puedan obtener siempre serán satisfactorios.

Sería necesario que se combinara un cambio generalizado en la política agraria junto a un pacto social favorable al mantenimiento del medio rural, al menos en zonas de montaña. Este pacto debe incluir un incremento del apoyo económico a la utilización del suelo agrícola, de tal manera que la puesta en producción de muchas parcelas que actualmente están abandonadas compense al ganadero. Herramientas existen, y las Indemnizaciones Compensatorias de Montaña son una muestra de ello. Se han de promover actividades complementarias a la renta del agricultor, preferentemente utilizando los recursos de la propia explotación o bien complementado sus rentas con trabajo en el exterior. Asimismo, se ha de proceder, por parte de las instituciones públicas, a una ordenación consecuente con la idea de mantener un entorno agrícola y evitar los movimientos especulativos que los particulares y propietarios puedan tener.

En Europa existen regiones que han puesto en marcha los criterios que señalamos; indemnización, ordenación y complementarización, y los resultados han sido satisfactorios. La falta de mano de obra familiar en el caserío vasco tal vez dificulte la consecución de modalidades de este tipo pero la apuesta se hace necesaria.

Bibliografía

- ALBERDI COLLANTES, J.C. (2001): *De caserío agrícola a vivienda rural: evolución de la función agraria en la comarca de San Sebastián*. Colección Lur. Gobierno Vasco. Vitoria-Gasteiz.
- AMELLA, L. et al. (1990): “La producción de hierba”, en AMELLA, A. y FERRER, C. (eds.): *Explotación de pastos en caseríos guipuzcoanos*. Departamento de Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco, pp. 9-53.
- ARDATZA (1988...): *Publicación quincenal de la Unión de Ganaderos y Agricultores Vascos*. Vitoria- Gasteiz.
- ARGUDO PERIZ, J.L. (1991): “La casa en el proceso de cambio de la sociedad rural aragonesa: consideraciones jurídicas.” *Acciones e Investigaciones Sociales*. Departamento de Derecho Privado. Universidad de Zaragoza, pp. 131-170.

- AZPEITIA GONZALEZ, A. (2001): *Análisis de la situación del caserío de Zizurkil*. Inédito. Asociación de Agricultura de Montaña de Tolosaldea. Tolosa.
- BEHEMENDI (1996): *Situación del medio rural del municipio de Usurbil*. Inédito. Oiartzun.
- BONTRON J.C.- Dir.- (1994): *Entre ville et campagne. Les espaces de périurbanisation*. Ministère de l'agriculture et de la pêche. París.
- BRETON, V., COMAS D'ARGEMIR, D. y CONTRERAS, J.(1997): "Cambio social en la agricultura familiar española". *Agricultura y sociedad en la España Contemporánea*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid, pp. 653-672.
- BRYANT, C.R. (1992): "Farming at the urban fringe". *The Geography of agriculture in developed market economics*. Edited by Ian R. Bowler.
- ENBA (1995...): *Revista quincenal de Información Agrícola, Ganadera y Forestal de Euskadi*. Tolosa (Gipuzkoa).
- FLAQUER, LL. (1995): *Família i canvi social en una vila de la Catalunya vella*. Universitat Autònoma de Barcelona. Departament de Sociologia. Barcelona, pp. 7-23.
- GARCIA ALVAREZ, A. (1988): "Los instrumentos de ordenación del territorio en la protección de la agricultura periurbana". *Jornadas franco-españolas sobre agricultura periurbana*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid, pp. 413-432.
- GARCIA RUIZ, J.M. (1988): "La evolución de la agricultura de montaña y sus efectos sobre la dinámica del paisaje". *Revista de Estudios Agro-Sociales*, nº 146, pp. 7-
- GONZALEZ ENCINAR, M.A. (1984): *La franja rururbana de La Coruña*. Tesis Doctoral. Editorial de la Universidad Complutense de Madrid. Servicio de Reprografía.
- LASAGABASTER HERRARTE, I., SANTAMARIA ARINAS, R. y LAZCANO BROTONS, I. (1997): *Régimen jurídico de la Ordenación del Territorio de Euskal Herria*. Instituto Vasco de la Administración Pública. Oñati (Gipuzkoa).
- LISON ARCAL, J.C. (1995): "El modelo tradicional de familia oscense en perspectiva". *Sociedad y Utopía. Revista de Ciencias Sociales*, nº 6, pp. 251-262.
- LOPEZ IGLESIAS, E. (1995): "El mercado de la tierra en Galicia. Unas primeras conclusiones a partir de una investigación comarcal". *Revista Española de Economía Agraria*, nº 174, pp. 215-253.
- LOPEZ IGLESIAS, E. (1996): *Movilidad de la tierra y dinámica de las estructuras agrarias en Galicia*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Secretaría General Técnica. Madrid.

- MADINA BEITIA, T. (2001): *Lehen sektorea Arrasaten*. Arrasateko Udala. Inédito.
- MAULEON, J.R. (1989): “Los cambios de la explotación familiar según el tipo de familia: Explotaciones de leche en el País Vasco”. *Agricultura y Sociedad*, nº 52, pp. 95 -117.
- MAULEON, J.R. (1998): *Estrategias familiares y cambios productivos del caserío vasco*. Gobierno Vasco. Vitoria-Gasteiz.
- MURUA URIBETXEBERRIA, A. (2000). *Caseríos de Lezo*. Ayuntamiento de Lezo (Gipuzkoa).
- OÑORO, F. y ZABALA, A.- Dir- (1995): *Avance del P.T.P del Area Funcional de Donostialdea-Bajo Bidasoa*. Gobierno Vasco. Dept. Urbanismo, Vivienda y Medioambiente. Vitoria-Gasteiz.
- ORTEGA VALCARCEL, J. (1988): “Los límites de la explotación agraria periurbana”. *Espacios Rurales y Urbanos en áreas industrializadas. II Congreso Mundial Vasco*. Oikos-Tau, S.A., pp. 79-114.
- OSORO IGARTUA, J. (1997): *Caseríos de Elgoibar*. Deba Beheko Mendi Nekazaritza Elkarte. Elgoibar (Gipuzkoa)
- PORCAL GONZALO, M.C. (1996): *Evolución reciente y estado actual de las explotaciones agrarias de Navarra*. Tesis Doctoral inédita. Universidad del País Vasco. Vitoria-Gasteiz.
- PROST, B. (1994): “L’agriculture périurbaine: analyse d’une marginalité”. *Bulletin de L’Association de Géographie Française*, nº 71, pp. 144-151.
- RUIZ URRESTARAZU, E. (2000): “Ocupación equilibrada del territorio: desarrollo del espacio rural, identidad cultural de los pueblos y equilibrio ecológico”. *Actas Oficiales del Congreso Internacional sobre Comercio y Desarrollo Rural*. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco. Vitoria-Gasteiz, pp. 102-111.
- SANTANA, A. (1993): *Baserria*. Gipuzkoako Foru Aldundia/Diputación Foral de Guipúzcoa. Donostia.
- SIADECO (1990): *Diagnóstico de la realidad social de Lasarte-Oria*. Estudio de las necesidades actuales. Propuestas generales de intervención. Inédito. Donostia.
- SUMPSI, J.M. (1994): “Competitividad y reforma estructural de la agricultura española”. *Modernización y cambio estructural en la agricultura española*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid, pp. 285-332.
- VIDA RURAL (1994...): *El quincenal del campo*. Eudima S.A., Madrid.