

NOTICIAS Y MATERIALES

NOTAS CRITICAS SOBRE LA LEY DE REFORMA AGRARIA ANDALUZA DE 1984

El día 3 de julio de 1984 (B.O.J.A., 6 de julio) era promulgada la Ley de Reforma Agraria andaluza (en adelante LRAA), dándose así cumplimiento a uno de los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma, definidos en el artículo doce del Estatuto de Autonomía. Algo más de cuarenta años después de que fuera aprobada la Ley de Bases republicana de 1932 y tras un prolongado paréntesis en el que la dictadura ahogó sistemáticamente los modestos logros del breve período reformista y cualquier alternativa de transformación en profundidad de la estructura agraria, el Gobierno Andaluz y el parlamento regional, de mayoría absoluta socialista, decidían poner en marcha probablemente el compromiso estatutario de más alcance político y, por lo mismo también, el llamado a concitar mayores debates tanto en el propio seno del PSOE, como en las restantes fuerzas sociales y políticas directa o indirectamente implicadas en el proceso.

Antes de dar paso a la síntesis, necesariamente breve en esta nota, de los objetivos y vías de actuación de la LRAA y a algunas valoraciones sobre su primera andadura, conviene dejar sentado de antemano el enunciado de sus motivaciones, que se alejan ya bastante, como se verá, de las que han sido comunes en las iniciativas reformistas tradicionales. Se dice explícitamente en el párrafo primero del preámbulo:

«La Reforma Agraria (...) se entiende como una respuesta global a la transformación, modernización y desarrollo de las estructuras agrarias e instrumento de una política de crecimiento, pleno empleo y corrección de los desequilibrios territoriales. Supone un proceso complejo, reto históricamente secular para los andaluces, proceso que se entiende iniciar con esta reforma agraria».

La política reformista no se marca, pues, como objetivo prioritario el cambio en profundidad de las formas de distribución de la propiedad o usufructo de la tierra, sino la modernización productiva, intentando conjugar en esa actuación el derecho de la propiedad privada y el interés social en el uso del suelo. Las eventuales actuaciones sobre la propiedad y la explotación rústicas se plantean más como sanción de una gestión inadecuada y antisocial de la tierra, que como exponente de una política de transformación social.

Tal cambio de rumbo con respecto a orientacio-

nes reformistas del pasado obedece, por una parte, a las modificaciones que tanto en la titularidad y en los niveles de acumulación fundiaria como, sobre todo, en las formas de aprovechamiento se han operado en las grandes explotaciones agrarias a lo largo de los últimos decenios. Pero es resultado también, desde mi punto de vista, del difícil equilibrio entre las instancias del poder central y regional, sustentadas en un mismo partido, y de las contradicciones de un sector agrario como el andaluz que, pese al innegable desarrollo de las fuerzas productivas, sigue presenciando la coexistencia explosiva de grandes empresas «modernizadas», con elevadas tasas de beneficio y especulaciones productivas de bajo riesgo y empleadoras de poca mano de obra, con una amplia masa de jornaleros sin tierra y minifundistas —desempleados gran parte del año—, que el éxodo migratorio no ha logrado erradicar por completo.

Ciertamente las transformaciones espontáneas en el espacio agrario de la Andalucía Occidental han sido numerosas y sustanciales¹. Por una parte, los niveles de acumulación de tierras no se han reforzado en los últimos decenios en detrimento de la explotación campesina, pese a haber tenido efecto en esos años la conocida e intensa sangría migratoria que ha afectado a la región. Sin ignorar en absoluto la existencia de latifundios que de manera individual o societaria controlan hoy propiedades tan considerables como los miembros de la alta nobleza o el clero del pasado, lo cierto es que la clase terrateniente andaluza actual ha perdido parte de ese poderío territorial que la encumbraba en siglos pasados y, si bien se ha incrementado en integrantes, lo ha hecho a costa de reducir el tamaño medio de sus propiedades.

La activa participación en el mercado de la tierra en los últimos 150 años de acomodados arrendatarios y de representantes de la burguesía regional o foránea no ha permitido recomponer, pese a los tópicos que todavía circulan, una clase terrateniente a la vez tan poderosa y tan reducida en número de integrantes como en el pasado. Las particiones por herencia han prevalecido sobre fórmulas societarias y proindivisos, y la endogamia de clase, ampliamente difundida como en todas las sociedades latifundistas, sólo ha logrado contrarrestar parcialmente esa tendencia hacia

¹ LOPEZ ONTIVEROS, 1979; GRUPO E.R.A., 1980; MATA OLMO, 1987; NAREDO, 1979.

el reequilibrio interno del colectivo de latifundistas y hacia el reforzamiento de las propiedades de entre 100 y 500 Has. en detrimento de las de mayor tamaño.

Más conocidas son, por su parte, las transformaciones que se han operado en las formas de aprovechamiento y gestión de las grandes explotaciones bélicas. Tales transformaciones se concretan, básicamente, en la generalizada asunción de tecnología avanzada, tanto de laboreo y recolección, como de semillas, abonado y tratamientos fitoparasitarios, y en la difusión del regadío en la Vega y en áreas de la Campiña; puesta en riego que, aunque en gran medida financiada por el Estado, ha contado en los últimos lustros con la aquiescencia de los terratenientes para la realización de obras menores, frente a la desidia que a tal respecto mostraron hasta los años de la preguerra².

Y es justamente en los regadíos del Guadalquivir donde, como se ha repetido tantas veces, se hacen más palpables las contradicciones del sistema agrario andaluz, donde más enfrentados resultan los intereses del beneficio individual y del denominado «beneficio social» y donde, consiguientemente, la reforma tiene un campo de acción ineludible. Las contradicciones y enfrentamientos nacen, como es de sobra conocido también, de la opción productiva por la que se han decidido buena parte de los grandes propietarios del regadío y que supone, a grandes rasgos, el mantenimiento de las especulaciones tradicionales del secano. Plantas de baja intensidad como el trigo, el girasol y, en menor medida, el maíz, la remolacha o el algodón incluso, ocupan la práctica totalidad del regadío, frente a la muy baja implantación de la horticultura, la fruticultura temprana o la producción de forrajeras para insumo ganadero.

En ese marco, menos tópico y más dinámico de lo que muchos creen todavía, ha empezado a actuar la Reforma Agraria andaluza. ¿Qué objetivos y, más aún, qué vías establece la ley autonómica para el logro de la, en opinión de algunos ya obsoleta, «función social» de la propiedad de la tierra?

Antes de responder a la cuestión enunciada y de proceder también a la valoración de algunos aspectos de la normativa, conviene mencionar, tan sólo, los ingredientes clásicos de los procesos reformistas tradicionales, y ello sin dejar de reconocer, como recientemente se ha escrito³, la confusión y la carencia de una delimitación teórica precisa de las que adolece en la actualidad el término de Reforma Agraria. Creo, en

ese sentido, que puede estarse de acuerdo con Warrimer, uno de los clásicos de los estudios reformistas, para quien

«en el sentido tradicional y generalmente aceptado del término, Reforma Agraria significa la redistribución de la propiedad o de los derechos sobre la tierra»⁴.

Algo muy parecido pensaba por los años treinta Juan Díaz del Moral, espectador de excepción del campo andaluz de preguerra y miembro de la Comisión que elaborara el primer proyecto republicano de Reforma Agraria:

«De lo expuesto se desprende que los temas de toda Reforma Agraria son: las expropiaciones, las impropiedades, la indemnización y, como elemento importante para juzgar su trayectoria, los órganos encargados de aplicarla»⁵.

En ese trasiego significativo de propiedad y en la consiguiente transformación de la estructura distributiva de la tierra sin alterar las bases del modo de producción dominante parece estar la esencia de todo proceso ortodoxamente reformista, sin negar, por supuesto, la oportunidad de acciones de desarrollo agrario complementarias. La cuantía, la celeridad y, en buena medida también, las causas y el procedimiento expropiatorio (causas y procedimiento contienen las claves de la celeridad del proceso y del montante de las tierras disponibles para el asentamiento campesino) permiten calibrar hasta qué punto una iniciativa pretendidamente reformista se aproxima al patrón clásico de la Reforma o se aleja de él en una línea que tiene que ver más con la exclusiva modernización agraria, que con la transformación de la distribución de la tierra.

Sin entrar aquí en los problemas jurídicos que parecen limitar su capacidad real de actuación⁶, lo cierto es que el ideario de la Ley de Reforma Agraria andaluza se aleja ya de entrada, como señalábamos al comienzo, de los planteamientos ortodoxos reformistas. El desarrollo legislativo y reglamentario y su más reciente andadura parecen insistir en esa línea, como intentaré justificar a continuación.

En primer término hay que destacar que el objetivo inspirador de la ley, a la vista del desarrollo reciente de la agricultura regional, no es ya la redistribución de la tierra⁷, sino, textualmente,

«lograr el cumplimiento de la función social de la propiedad, impulsar el establecimiento y desarrollo de explotaciones agrarias rentables social y económicamente, y contribuir a solucionar graves problemas sociales que aquejan al campo andaluz» (Preámbulo, párrafo 8)⁸.

que ve en la puesta en riego y en la transformación profunda de la propiedad del suelo las dos caras de una misma moneda.

⁸ El enunciado de tales objetivos no parece olvidar, sin embargo, la conveniencia de actuar sobre una estructura de la propiedad altamente concentrada, aunque todo ello se formule en términos bastante oscuros. El párrafo 5º de la exposición de motivos señala, en ese sentido, que «la filosofía última de esta ley de Reforma Agraria (es) ser un medio para remover los obstáculos de carácter estructural que se oponen al adecuado desarrollo del potencial de la agricultura». Y hay que entender, pese a lo críptico del enunciado, que tales «obstáculos de carácter estructural» son, en opinión del legislador, los que derivan del predominio de la gran propiedad: «Y a lo que hay que añadir que una ley de Reforma agraria concebida como tal, y no como un mero programa de reforma de estructuras, transformación en regadíos, concentración parcelaria, etc., sólo tiene sentido en aquellas regiones donde se manifiesta un elevado grado de concentración de la propiedad».

² CARRION, 1927, reed. 1974; MATA OLMO, 1984.

³ ACOSTA SANCHEZ, 1981.

⁴ WARRIMER, 1969.

⁵ DIAZ DEL MORAL, ed. 1967; cit. por LOPEZ ONTIVEROS, 1985.

⁶ Enunciado y glosa de los mismos y planteamiento de alternativas en CLAVERO, 1984, especialmente págs. 81-119.

⁷ La parcelación y redistribución de grandes fundos, especialmente en zonas regables, habían sido consideradas hasta antes de la Guerra Civil medidas ineludibles para la intensificación y modernización agrarias, no sólo ya por formaciones políticas y sindicales de clase, sino también y sobre todo por amplios sectores de la burguesía republicana. Las opiniones de Carrión (1927) y las menos conocidas de Martínez y Ruiz de Azúa (1907), por ejemplo, constituyen buenos exponentes del ideario reformista.

Pero más que esa modificación operada en los principios inspiradores de la LRAA con respecto a iniciativas reformistas clásicas, son las «reacciones» frente al incumplimiento de la tan traída y llevada «función social» de la propiedad las que, en mi opinión, dan la medida de las posibilidades reales de la Ley andaluza de 1984 en relación con el controvertido tema del reparto de tierras.

En este sentido conviene resaltar, para empezar, un aspecto especialmente relevante: el incumplimiento demostrado de la función social de la propiedad; una vez declarada una comarca de Reforma Agraria⁹, no implica la expropiación automática del uso de las fincas que se encuentren en tal situación, sino tan sólo de aquellas que, o bien presenten rendimientos muy bajos (inferiores al 50 por 100 de los niveles medios comarcales) o, en su caso, de aquellas otras que, con rendimientos comprendidos entre el 50 por 100 y el medio comarcal, no aceptasen o incumpliesen los Planes de Mejora que la ley les impone¹⁰. Dicho en otras palabras, la ley ofrece a la mayor parte de los propietarios y usufructuarios del suelo la posibilidad de incrementar los resultados económicos de sus explotaciones y eludir así cualquier tipo de acción expropiatoria. Como afirma Clavero,

«en este marco un programa vigorosamente de reforma no cabe, quedándose al albur del comportamiento de los propietarios la posibilidad de desposiciones y consiguiente disponibilidad pública de tierras como resultas y a los efectos de la Reforma»¹¹.

Otro aspecto fundamental del procedimiento reformista, que termina convirtiéndose prácticamente en la clave explicativa de las posibilidades expropiatorias de la ley, son los denominados *índices técnico-económicos*. De tales índices y de su aplicación dependen, por ejemplo, el número y orientación de los planes de mejora de las explotaciones, la exacción del impuesto sobre tierras infrautilizadas y, sobre todo, la cuantía de las tierras expropiables.

En pocas palabras puede decirse que los índices pretenden la objetivación del grado de aprovechamiento de los recursos, medido a través de tres variables: producción bruta por hectárea, empleo por hectárea e intensidad del cultivo, aunque pueden ser completadas por otras; el procedimiento de elaboración de tales índices es de relativa complejidad, resultando ser, sintéticamente, un sistema referencial o relativo mediante el que, tras las lógicas correcciones de las cifras de producción bruta y empleo en función de la potencialidad productiva de cada finca (aquí radica, precisamente, uno de los objetivos de las numerosas reclamaciones de particulares), se calcula el índice de la explotación óptima, «normalizando» previamente los respectivos índices de producción y de empleo, y concediendo a cada uno de ellos un peso del 50 por 100 sobre el índice total resultante.

¿Cuáles son las implicaciones de los índices técnico-económicos en el proceso reformista y en qué sentido recortan, desde mi punto de vista, las posibles

actuaciones auténticamente transformadoras?

Se refiere la ley en su artículo 15 y el reglamento en el 45 a los índices medios y óptimos de cada comarca de Reforma Agraria. El establecimiento del valor del rendimiento óptimo comarcal no es, contra lo que pudiera pensarse, resultado de una propuesta determinada de la Administración tendente a maximizar el empleo de los recursos y a dotar de contenido la tan alabada función social de la propiedad, sino, por el contrario, la media de los rendimientos de las explotaciones de cabeza de cada relación comarcal¹², estableciendo además el reglamento que en ningún caso el rendimiento óptimo podrá ser mayor que el doble del rendimiento medio.

Por su parte, el cálculo del rendimiento medio comarcal no es más que la simple media aritmética de los valores del rendimiento de cada una de las explotaciones de la zona de actuación.

Pues bien, el grueso de la capacidad de actuación de la Ley de Reforma Agraria andaluza se sustenta, precisamente, sobre el montante y la evaluación de esos valores óptimos y, sobre todo, medios de cada comarca de Reforma. En ningún momento, por tanto, el Gobierno andaluz explicita y aplica lo que en su proyecto político debieran ser las claves para el logro de la función social de la propiedad de la tierra. Dicho de otra forma, el comportamiento empresarial dominante está en gran medida condicionando los resultados de la acción pretendidamente reformista y no al contrario. Mayor nivel de compromiso político y probablemente también, desde luego, más incidencia expropiatoria implicaría una ley en la que la Administración, aun sin desconocer la posible existencia en cada comarca de una o varias empresas realmente emprendedoras, hubiera fijado los índices óptimos de rendimiento atendiendo a los criterios de maximización del producto y del empleo; en caso contrario puede llegarse a situaciones paradójicas (que sean las comarcas más homogéneas y generalizadamente extensivas las menos sujetas a cambios) y a agravios comparativos intercomarcales razonablemente impugnables.

En ese mismo sentido, mientras que el nivel medio de aprovechamiento de las grandes explotaciones siga siendo el punto de referencia para el establecimiento de Planes de Mejora (empresas comprendidas entre el 50 y el 100 por 100 del rendimiento medio comarcal) y para la eventual expropiación del uso (empresas por debajo del 50 por 100 de dicho rendimiento), puede presumirse no sólo ya que la cuantía de tierras expropiables será muy reducida, y reducido también, lógicamente, el número de asentamientos, sino asimismo que la orientación de las grandes explotaciones de regadío no se alterará en profundidad. De lo que se deriva que ni el problema del paro ni, por lo mismo, el logro pleno de la función social de la propiedad de la tierra podrán paliarse y alcanzarse respectivamente; insisto, no tanto porque la ley carezca de una orientación preferentemente redistribuidora

⁹ Como señala el artículo 16 de la Ley, «sin perjuicio de las actuaciones individuales que procedan (...), la actuación de la Administración Autónoma en relación con la reforma agraria se efectuará por comarcas».

¹⁰ La ley establece que quedan sujetas a la elaboración de un plan de explotación y mejora en los términos de la Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables todas las empre-

sas con rendimientos comprendidos entre el 50 por 100 y el medio comarcal.

¹¹ CLAVERO, 1984, pág. 123.

¹² En el caso concreto de la comarca de reforma agraria de Antequera, el valor del rendimiento óptimo se ha establecido como media de las quince explotaciones de cabeza, de un total de 95 afectadas.

de la propiedad, cuanto porque difícilmente puede esperarse un incremento sustancioso de la oferta de empleo sin un cambio profundo en las estrategias y opciones productivas de las grandes explotaciones, muy especialmente de las de regadío.

Para terminar, un último aspecto conflictivo relacionado también con los índices técnico-económicos. Pese a la validez teórica del procedimiento de cálculo, su aplicación concreta parece estar generando problemas que afectan, no sólo a la agilidad y eficacia de la iniciativa reformista, sino, en mi opinión, también a la propia esencia de la Ley de Reforma Agraria, recordando su ya de por sí modesta capacidad de actuación. La complejidad del cálculo de los índices y las variables que entran en juego (especialmente la corrección de las producciones reales según la distinta capacidad agrológica de cada finca), favorecen la presentación de gran cantidad de recursos, que entorpecen o paralizan la gestión administrativa propiamente reformadora. Es ésta, sin duda, una limitación importante, puesto que como han señalado siempre los especialistas en temas de reforma agraria, el procedimiento de actuación debe ser rápido, ágil y expeditivo, si no quiere caerse en un complejo entramado burocrático opuesto en la práctica a los intereses últimos de la reforma.

Hay, por supuesto, en la letra de la ley otras cuestiones de interés que no es posible desarrollar en esta nota, pues no es su objeto la glosa pormenorizada de todo el articulado. Y son cuestiones que, en mi opinión y sobre el papel al menos, hay que valorar

positivamente. Me refiero, por ejemplo, a la opción del texto reformista por la vía del arrendamiento forzoso a favor del I.A.R.A. (Instituto Andaluz de Reforma Agraria) de la mayor parte de las tierras expropiadas por infrutilización, lo que evita drenar hacia tal objetivo una parte importante de los recursos del Instituto; positivo es también, por ejemplo, el protagonismo que se concede a las explotaciones de tipo asociativo en la asignación de tierras expropiadas, asignación, por otra parte, realizada mayoritariamente por vía de concesión administrativa, que permite a las sociedades cooperativas de explotación canalizar la mayoría de sus recursos hacia actividades directamente productivas, sin preocupaciones por la amortización de la tierra. Efectos igualmente positivos debieran derivarse de la aplicación del impuesto sobre tierras infrutilizadas (capítulo IV de la ley), que grava precisamente la diferencia entre el rendimiento óptimo comarcal y el medio obtenido en cada explotación¹⁹.

Todos estos aspectos están supeditados, sin embargo, a las cuestiones que críticamente se han comentado con anterioridad. Pocos arrendamientos forzosos como consecuencia de expropiación realizará el I.A.R.A., pocas serán también las sociedades de explotación asentadas y modesta la cuantía recaudada por el impuesto de infrutilización de tierras, si la capacidad de actuación de la ley sigue descansando en la forma en que se han concebido y aplican los índices técnico-económicos óptimos y medios. — RAFAEL MATA OLMO²⁰.

FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA SANCHEZ, J.: «Reforma Agraria y Constitución (Introducción a un estudio metodológico y de Derecho Constitucional)», *Agricultura y Sociedad*, nº 21, 1981, pp. 131-261.
- CARRION, P.: «El problema agrario andaluz», en *Estudios sobre Agricultura Española*, Madrid 1974, pp. 107-153.
- CLAVERO, B.: *Autonomía regional y Reforma Agraria*, Jerez 1984, 167 pp.
- DIAZ DEL MORAL, J.: *Las reformas agrarias europeas de la posguerra, 1918-1929*, Madrid 1967.
- GRUPO E.R.A.: *Las agriculturas andaluzas*, Madrid 1980, 509 pp.
- LOPEZ ONTIVEROS, A.: «La problemática de la Reforma Agraria andaluza», *III Coloquio Nacional de Geografía Agraria*, Jarandilla de la Vera (Cáceres) 1985, pp. 549-577.
- LOPEZ ONTIVEROS, A.: «Algunos aspectos de la evolución reciente de la agricultura andaluza», en *La Economía agraria en la Historia de España*, Madrid 1979, pp. 245-254.
- MARTINEZ Y RUIZ DE AZUA, E. (dir.): *Plan de obras de riego en una zona de 95.000 Has. Región inferior del Guadalquivir*, Madrid 1907.
- MATA OLMO, R.: «Transformación en regadío y evolución de la gran explotación agraria: el ejemplo de la Depresión del Guadalquivir», *Agricultura y Sociedad*, nº 32, 1984, pp. 193-227.
- MATA OLMO, R.: *Pequeña y gran propiedad agraria en la Depresión del Guadalquivir*, Madrid 1987, 2 vols., 334 y 447 pp.
- NAREDO, J. M.: «La visión tradicional del problema del latifundio», en *La Economía Agraria en la Historia de España*, Madrid 1979, pp. 227-234.
- WARRIMER, D.: *Land Reform in Principle and Practice*, Oxford 1969.

¹⁹ Departamento de Geografía de la Universidad Autónoma de Madrid.

²⁰ Recuérdese que el rendimiento óptimo comarcal no es el resultado de una propuesta concreta de la Administra-

ción al respecto, sino el valor medio de las explotaciones de cabeza dentro de cada comarca. La ley, por otra parte, sólo grava con este impuesto, mediante un tipo de gravamen progresivo según la cuantía de la infrutilización, a aquellas empresas situadas por debajo del 80 por 100 del denominado rendimiento óptimo comarcal.