

ANTONIO GARCIA LIZANA (*)

**UNA NOTA ACERCA DEL ANTEPROYECTO DE LEY
DE REFORMA AGRARIA PRESENTADO POR EL
GOBIERNO AUTONOMICO DE ANDALUCIA**

1. INTRODUCCION

El artículo 1 del Anteproyecto de Ley de Reforma Agraria, presentado por el Gobierno de Andalucía, dice que: "Con la presente ley, la Comunidad Autónoma de Andalucía ejerce su poder normativo para la consecución del objetivo básico de la Reforma Agraria, en los términos del artículo 12, apartado 3, nº 11 del Estatuto de Autonomía". Por tanto, para una cabal interpretación del carácter y significado de la reforma agraria propuesta, parece que lo más razonable sería partir, precisamente, del referido artículo 12 del Estatuto.

Pues bien, tal artículo es uno de los que con más nitidez ponen de relieve el espíritu que ha animado el proceso autonómico -o preautonómico- andaluz, y el ámbito de preocupaciones que han alentado los esfuerzos que finalmente se vieron concretados en el Estatuto de Autonomía. En el apartado 3, del citado artículo 12 se señalan los *objetivos básicos* propuestos a la Comunidad Autónoma, los cuales son -en definitiva- un reflejo de las preocupaciones citadas: Fundamentalmente la lucha contra la pobreza, el subdesarrollo y la marginación de Andalucía. Entre tales objetivos básicos se encuentra la reforma agraria.

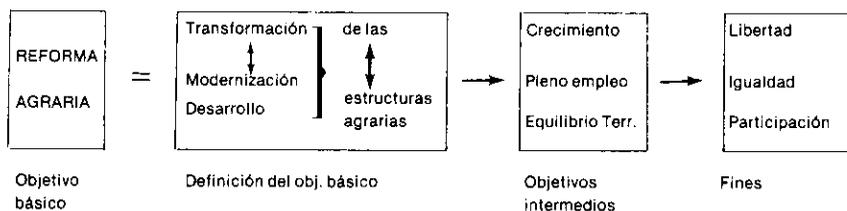
Hay que tener en cuenta, no obstante, que tales objetivos básicos son considerados por el propio Estatuto como medios al servicio de otros fines superiores, expresados en los apartados 1 y 2 del referido artículo 12. Tales fines son la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos y la participación de *todos* los andaluces en la vida política, económica, cultural y social. Un tratamiento correc-

(*) Profesor Titular de Política Económica. Universidad de Málaga.

to de la reforma agraria -como de cualquier otra medida política de la Junta, desde luego- no debería ir en ningún caso en contra de tales fines, o vulnerando la filosofía de los mismos, so pena de estar incumpliendo los postulados del propio Estatuto de Autonomía.

La idea de reforma agraria, por otra parte, resulta ambigua y polivalente, en la medida en que los diferentes sujetos y grupos implicados suelen mantener posiciones no siempre coincidentes. En cualquier caso, el propio Estatuto -y el anteproyecto de ley de Reforma Agraria al remitir a él- zanja la cuestión explicitando en el número 11, del apartado 3 del artículo 12, lo que hay que entender por tal cosa: a) Transformación, modernización y desarrollo de las estructuras agrarias; y b) Instrumento de una política de crecimiento, pleno empleo y corrección de los desequilibrios territoriales. Tal consideración instrumental de la reforma agraria, convierte a ésta, a tenor de todo lo señalado anteriormente, en un medio de segundo orden, que debe perseguir en primer lugar los objetivos político-económicos de pleno empleo, crecimiento y equilibrio territorial, para alcanzar en última instancia los fines aludidos más arriba, es decir, la igualdad, la libertad y la participación.

Lo que para una mayor claridad podría representarse esquemáticamente de la siguiente manera:



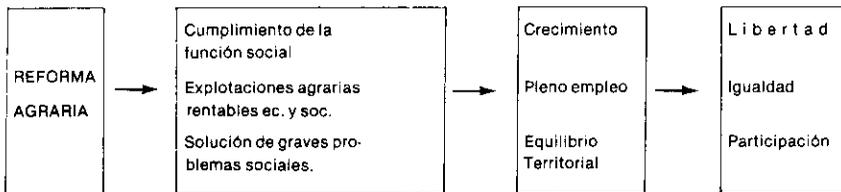
2. OBJETIVOS DE LA REFORMA AGRARIA

En el artículo 12 del Estatuto de Autonomía no se dice nada acerca de lo que entender por transformación, modernización y desarrollo de las estructuras agrarias, ni tampoco respecto de los instrumentos a utilizar para conseguir las citadas modificaciones estructurales, es decir, para alcanzar el objetivo básico "reforma agraria". Ello por tanto debe de ser resuelto por el anteproyecto legislativo en cuestión. Las preguntas que podemos realizarnos, por tanto, son tres: a) Si los conceptos manejados acerca de la

transformación, la modernización y el desarrollo de las estructuras agrarias son coherentes con los objetivos y fines atribuidos a la reforma agraria; b) Si los instrumentos que se proponen para conseguir la reforma agraria son adecuados y suficientes para ellos; y c) Si tales instrumentos son compatibles con los objetivos intermedios y con los fines, a los que la reforma agraria está estatutariamente subordinada.

En cuanto al primer tema, en el anteproyecto de ley no se recoge una definición explícita, si bien se señalan los principios inspiradores del régimen jurídico que se establece, los cuales -por otra parte- deben ser entendidos como objetivos inmediatos de la propia reforma agraria, a tenor del artículo 13 del anteproyecto.

Tales principios inspiradores son los siguientes: a) el cumplimiento de la función social de la propiedad de la tierra; b) el establecimiento y desarrollo de explotaciones agrarias rentables social y económicamente; y c) la solución de graves problemas sociales. Si bien se mira, constituyen un elemento nuevo, que no aparece formulado en el Estatuto, pero que tampoco debe estar en contradicción con el mismo. En cuanto objetivos inmediatos de la reforma agraria, y en las perspectivas que aquí estamos considerando, suponen una finalidad anterior, pero subordinada a los objetivos intermedios y a los fines anteriormente señalados, y que vienen fijados por el Estatuto. Es decir:



En principio, no parece existir contradicción alguna entre los que estamos considerando como objetivos inmediatos, y los objetivos intermedios y fines. Conseguir explotaciones agrarias rentables social y económicamente, por ejemplo, parece ser un camino adecuado para contribuir al logro de una adecuada tasa de crecimiento, y puede implicar una mayor libertad, igualdad y participación económica y social por parte de los campesinos. Su contribución al pleno empleo y al equilibrio territorial aun cuando problemática, puede ser también positiva. Pero todo ello depende

del contenido que se adjudique a los tres principios inspiradores en cuestión.

El artículo 2 del anteproyecto de ley nos aclara el tema en lo que se refiere a la función social de la propiedad de la tierra, al señalarnos que la misma obliga a: 1) Obtener el mejor aprovechamiento de la tierra y sus recursos, atendiendo a los criterios objetivos que se fijen por la Administración Autónoma; 2) A la adopción de las medidas para la conservación del suelo y la protección de la naturaleza, determinadas por la Administración Autónoma. Sin embargo, los otros dos principios no son objeto de una explicitación análoga en el anteproyecto. Sobre todo hubiera sido conveniente conocer qué hay que entender exactamente por rentabilidad social, y cuales son esos graves problemas sociales cuya entidad se da por supuesta. Obsérvese que no se dice "la solución de los graves problemas sociales de Andalucía", que incluiría todos los problemas de la Comunidad de una manera genérica. Se habla, por el contrario, y en más de una ocasión, de "la solución de graves problemas sociales", luego no tienen por qué ser todos. Por lo tanto, ¿a cuáles se refiere el anteproyecto? ¿Al paro? ¿A la desigual distribución de la tierra? ¿A la marginación de la agricultura respecto de otras actividades productivas? ¿A la existencia de una presión fiscal excesiva? ¿A los reducidos ingresos de los agricultores? Piénsese que la calificación de una situación como problemática es muchas veces algo meramente subjetivo, o, al menos, relativo. Lo que para alguien es un problema, para otros puede no serlo. ¿O la determinación de tales problemas se supone debe quedar para las disposiciones posteriores que emanen de la Administración Autónoma.?

Ciñéndonos, por tanto, a la función social de la propiedad de la tierra, tal como ha sido explicada, parece que el cumplimiento de la misma, puede ser altamente coherente con una estrategia de crecimiento a largo plazo. A medio plazo, los costes derivados de la adopción de medidas para la conservación del suelo y la protección de la naturaleza, pueden entrar en colisión con el objetivo crecimiento. Pero también es cierto que el Estatuto de Autonomía (art. 12, apart. 3, ns. 5 y 6) obliga a requerimientos de tal naturaleza, y que no tiene sentido -por otra parte- arruinar el crecimiento futuro, para conseguir tasas pasajeras más altas en un plazo más corto. El problema del pleno empleo resulta más complicado. La modernización de la agricultura, el mejor aprovechamiento de la tierra, suele llevar aparejado la reducción de la mano de obra empleada. A menos que explícitamente se postule la necesidad de sacrificar la

rentabilidad, la productividad y la competitividad a la creación, o al mantenimiento, de puestos de trabajo. Aunque, ciertamente, ello depende de las características de cada subsector, etc. Pero tal salida no parece pudiera mantenerse por mucho tiempo, en el contexto de la economía actual, sobre todo pensando en el crecimiento global de la economía andaluza, y en la necesidad de mejorar la situación relativa del sector agrario. De aquí que el objetivo del pleno empleo exija -a mi juicio- una mayor preocupación por los temas relativos a la comercialización e industrialización de los productos agrarios y al desarrollo de un sector agrario eficiente, sin olvidar la necesidad de una adecuada articulación del desarrollo agrario con lo que ocurra en otros sectores, incluso dentro del propio medio rural. Pero ello no es abordado por el Anteproyecto, y quizá fuera conveniente que si quedara de algún modo recogido por la ley que salga del Parlamento. Respecto del tema del equilibrio territorial dentro de Andalucía, parece difícil poder pronunciarse de alguna manera en cuanto a su compatibilidad o no con el cumplimiento de la función social, pues ello dependería de múltiples factores, incluidos los "criterios objetivos" y las medidas concretas que fije la Administración Autónoma.

Más problemática resulta la relación con los fines de la Comunidad Autónoma recogidos en el art. 12 del Estatuto. Esto es, la igualdad, la libertad y la participación de todos los andaluces. Particularmente con los dos últimos, ya que -en última instancia- es la Administración (ni siquiera el Parlamento) quien va a definir en qué consiste la función social de la propiedad de la tierra. Tales aires intervencionistas se mantienen a lo largo del anteproyecto (pueden verse los artículos 6, 9, 10, 13, 14, 21, 23, 39, 47, 53, etc.), donde las expresiones del tipo "corresponde al Consejo de Gobierno", "corresponde al Instituto Andaluz de Reforma Agraria", "los propietarios están obligados", "se requerirán a los afectados", "será obligatoria", "los particulares se someterán" ... aparecen frecuentemente. Y sin embargo, prescindiendo de juicios de valor, de los postulados y exigencias del Estatuto de Andalucía, y de la filosofía participativa tan extendida en el momento actual, si algo parece claro en el contexto de la política agraria, y -en particular- de la reforma agraria, es la necesidad de que los afectados intervengan activamente, si se quiere garantizar de alguna manera, el éxito de las medidas que se tomen. En otro caso, difícilmente la transformación, modernización y desarrollo de las estructuras agrarias podrá tener lugar, y habremos perdido otra ocasión histórica para lograr tal cambio. Incluso estaremos arruinando o dificultando el propio crecimiento.

Como el especialista en cuestiones de reforma agraria Peter DORNER ha señalado: "La fuerza motriz del desarrollo no proviene solamente, ni siquiera principalmente, de los planes de inversión y de los proyectos de administradores y empresarios. Para cualquier esfuerzo de desarrollo a largo plazo es de importancia estratégica contar con el interés personal de unos agricultores y unos trabajadores urbanos bien informados y con sus creativas energías humanas. Las medidas autoritarias pueden llevar adelante el desarrollo hasta una cierta fase, pero son las masas del pueblo llano las que tienen que proporcionar la energía y los mercados para mantener el proceso en marcha. Esto requiere unos derechos de ciudadanía económica y política ampliamente compartidos, lo cual sólo puede alcanzarse mediante reformas fundamentales y la reasignación del poder".

La experiencia internacional ofrece abundantes ejemplos de políticas de reforma y desarrollo agrarios que han fracasado, o se han visto dificultadas, por haber considerado a agricultores y campesinos como entes meramente pasivos que habrán de adaptarse a las decisiones tomadas por los técnicos y a las normas emanadas de la administración. Pero tales decisiones y normas suelen engendrar desconfianza, frustración, apatía, rechazo, intentos de evadir lo que se considera una imposición cuyo alcance muchas veces ni se comprende. Quienes tienen que obtener el mejor aprovechamiento de la tierra y de sus recursos son los propios ciudadanos que se dedican a las faenas agrícolas. Deben encontrar incentivos y facilidades para ello. Si todo lo que se vislumbra son órdenes, reglamentos y sanciones, bastante mal está el campo como para continuar dedicándose a él. Mejor convertirlo en suelo urbano. Incluso simplemente abandonarlo. Por otra parte, los más inmediatos conocedores de la realidad agraria son aquellos que viven de la tierra. Su opinión -por tanto- es importante, de ahí que su acceso a las tareas de configurar los criterios pertinentes sobre la actividad agraria, sobre la determinación de las medidas más convenientes que deban aplicarse, y la elaboración de los programas de desarrollo y reforma, parece fundamental. La opinión de cada sujeto puede ser de interés para todo ello. Es preciso por tanto, como ya en 1964 ponía de relieve la O.I.T., fomentar y movilizar la ayuda y la asistencia mútuas, la iniciativa local y los recursos del país para poder acelerar el progreso en todos los aspectos de la vida rural. Preocuparse, incluso, por el bienestar de cada persona, como miembro de un grupo y de una comunidad. Todo lo cual -evidentemente- desborda los planteamientos puramente técnicos y jurídicos, y supone una filosofía distinta de la

política y de la acción social. En este sentido, parecería más conveniente que la futura ley de reforma agraria siguiera más los cauces que sugieren artículos como los 44 ó 45, al referirse a las iniciativas de los propios agricultores o al estímulo de los mismos.

3. LOS MEDIOS AL SERVICIO DE LA REFORMA AGRARIA

De acuerdo con todo lo señalado, no puede extrañar que las medidas reguladoras y de control directo ocupen un lugar preferentemente en el contexto del anteproyecto de ley. Desde un punto de vista económico, tales medidas, bien utilizadas, pueden tener efectos poderosos y rápidos a corto plazo, calculables de forma bastante precisa; sin olvidar que por su naturaleza selectiva, pueden también ser bastante aptas para alcanzar objetivos muy delimitados. Son, en general, menos afectivas cuando se refieren a resolver problemas a largo plazo o para estimular la actividad económica. Pueden llegar a requerir una administración más o menos costosa y estimular la aparición de efectos no deseados, al desviar la actividad económica en direcciones no previstas, estimular la aparición de economías ocultas, o crear tensiones o actitudes de rechazo o de insolidaridad entre la población. Por otra parte, es más fácil atacar con estas medidas lo que son solo síntomas, que lo que son causas profundas en relación con los problemas que pretenden resolverse. Ello puede implicar la reaparición del problema, bajo una apariencia diferente.

Entre estas medidas se encuentran, precisamente, las dos actuaciones de la administración autonómica que podrían considerarse como la clave del inicio de la reforma agraria. Esto es, el establecimiento de los criterios objetivos y de las medidas a adoptar por el agricultor a fin de dar cumplimiento a la función social de la tierra, que se recogen en el artículo 2 del anteproyecto. En cuanto "normas" a las que deben adecuarse las explotaciones agrarias, pueden jugar un buen papel en lo que se refiere a conseguir la modernización, transformación y desarrollo de las estructuras agrarias, o al menos de una parte de ellas, si se establecen con realismo y técnicamente bien definidas y si, por otra parte, son efectivamente aplicadas por los interesados. Dependiendo de su contenido, y de la manera en que se establezcan y en que se traten de aplicar, su contribución al logro de los objetivos inmediatos, intermedios y fines de la reforma agraria será más o menos acusada, teniendo en cuenta las salvedades realizadas hasta el momento y los comentarios que siguen. Su indefinición, dentro del anteproyecto, es comprensible y razonable, si bien contribuye a

una cierta incertidumbre en cuanto al alcance y a la efectividad del mismo, una vez convertido en ley.

Ahora bien, la adecuación de las medidas a la realidad -o realidades- de la agricultura andaluza y a sus posibilidades, exige una importante apoyatura técnica, además de contar con la valiosa intervención de los protagonistas inmediatos de tal agricultura (o agriculturas), tanto empresarios como trabajadores. Lo cual, también es requerido para que criterios y medidas sean llevados a efecto. En el marco del anteproyecto sólo parece vislumbrarse una manera de que esto se haga: el miedo a la sanción o la imposición efectiva por parte de la Administración. Pero, evidentemente, la gama de posibilidades existentes es mucho mayor y, desde luego, con mayores perspectivas de éxito que las actuaciones citadas en el artículo 3, a tenor de todo lo que se ha comentado en el apartado anterior. Los planes de mejora forzosa, la expropiación y el impuesto sobre la tierra infrutilizada pueden llegar a producir, incluso, -sobre todo si son las medidas fundamentales y se reitera su aplicación durante un largo período de tiempo-, resultados contrarios a los previstos, al desanimar la actividad agraria; o, en caso de no ser aplicados con efectividad, a provocar el desprestigio de la propia ley; o, en otro caso, a generar mecanismos de defensa, vía corrupción, formalismos burocráticos, etc. Recurrir a esta clase de políticas, para corregir el "fracaso" que eventualmente se produzca en la consecución de resultados, a través del establecimiento unilateral de "normas" de actuación por parte de la Administración, vendría a ser algo así, por tanto, como insistir en el "error" de emplear métodos coactivos para estimular el sector agrario: Si la imposición de criterios de actuación no dió resultado, impongamos la propia actuación. La contribución que de ello se siga para un crecimiento sostenido a largo plazo, así como para la creación de empleo -sin entrar en los temas de la igualdad, la libertad y la participación-, no parece que sea la más adecuada. Por el contrario, incorporar a los agricultores a las tareas de definición de tales criterios, estimulando la adopción voluntaria de los mismos en las tareas productivas, podrá tener mejores y más persistentes resultados. Y no sólo ni fundamentalmente estamos hablando de estímulos fiscales o crediticios, ni siquiera de utilizar los métodos de extensión agraria (que podrían jugar un muy positivo papel en todo este asunto), sino sobre todo de reconocer políticamente la capacidad de empresarios y obreros agrarios, y de sus organizaciones y comunidades, para asumir las anteriores tareas, y recurrir a los métodos del desarrollo comunitario, instrumentando un plan de esta naturaleza, como soporte de la política de reforma agraria, y

como instrumento más adecuado de la misma, en las perspectivas del propio artículo 12 del Estatuto de Autonomía.

Junto a las anteriores, aparecen otras medidas tales como fijar para cada comarca la extensión de la unidad mínima de cultivo, crear el Catálogo de Fincas Rústicas Mejorables, crear el Padrón de Tierras Infrutilizadas, creación del Instituto Andaluz de Reforma Agraria (con las funciones de aportar informes, proponer actuaciones en materia de reforma agraria, ejecutar las actuaciones que le sean encomendadas, la titularidad y el ejercicio de los derechos sobre la tierra adquiridos por la Administración Autónoma para la realización de la Reforma Agraria de tierras públicas a particulares, concentración de explotaciones, expropiaciones por interés social, planes comarcales de mejora, etc.) El intento de conciliar las acciones a nivel individual, a nivel comarcal y con relación a grandes zonas es, tal vez, uno de los medios más interesantes en orden a definir una política de reforma agraria coherente con la multiplicidad de agriculturas andaluzas, al mismo tiempo que permite concebir esperanzas en el sentido de que efectivamente tal política pueda servir, como el Estatuto postula, a los efectos de un mayor equilibrio interterritorial dentro de Andalucía. Se echa de menos, sin embargo, y como más arriba se ha dejado apuntado, una referencia concreta y directa a los problemas relativos a la comercialización de los productos del campo; a la investigación (incluido el servicio que las diferentes instituciones especializadas al respecto, y entre ellas las Universidades andaluzas, puedan prestar); a la formación profesional, técnica y empresarial de los agricultores; a la mejora del medio rural y de la calidad de vida campesina; a la difusión de las innovaciones; a las relaciones entre la agricultura y los otros sectores económicos ... La reforma agraria, en suma, no es sólo un problema de notarios e ingenieros, sino que economistas, sociólogos, trabajadores sociales, biólogos ... tienen también algo que decir. Y, sobre todo, aunque resulte reiterativo hasta el extremo, donde los propios afectados tienen -en definitiva- la última palabra. Posiblemente tal participación deba instrumentarse de manera diferente en las áreas donde abunda el latifundio, de aquellas otras donde las explotaciones medianas y pequeñas son las predominantes. E incluso, en el propio anteproyecto, se percibe un cierto matiz diferencial a este respecto, al considerar ciertos niveles participativos a propósito de la concentración de explotaciones. De todas maneras, y a rasgos generales, da la impresión de que el modelo de reforma agraria que se está diseñando, parece más concebido a partir de los problemas predominantes en la parte

occidental de Andalucía, que en la oriental. Aunque ello puede no tener excesiva relevancia, de instrumentarse adecuada y equilibradamente los planes de carácter comarcal que se prevén. Si bien no estaría de más, procurar algún elemento de unión o de coordinación entre los diferentes planes comarcales, de manera que se garantice una acción de conjunto, particularmente necesaria en unas perspectivas nacionales e internacionales, entremos o no, y lo hagamos antes o después, en el Mercado Común.

REFERENCIA BIBLIOGRAFICA

Anteproyecto de Ley de Reforma Agraria.

P. DORNER (1974): *Reforma agraria y desarrollo económico.* Madrid, Alianza Ed.

Estatuto de Autonomía de Andalucía.

P. FREIRE (s/f): *¿Extensión o comunicación? La concientización en el medio rural.* Argentina y México. Tierra Nueva y Siglo XXI.

A. GARCIA LIZANA (1982): *Crisis, política económica y participación.* Málaga. Universidad de Málaga.

E.S. KIRSCHEN y col. (1968): *Política Económica Contemporánea.* Vilassar de Mar. Oikos-Tau.

OIT (1964): *Reforma agraria, con especial referencia a los aspectos sociales y del empleo.* Ginebra.

G. RUIZ. (1982): *Igualdad Humana y realidad económica.* Madrid. Pirámide.