
La reforma agraria andaluza: una perspectiva cristiana

“La Ley de Reforma Agraria de la Junta de Andalucía nos parece una Ley moderada en sus planteamientos: sólo se expropia de uso o de dominio a aquellos propietarios cuyo rendimiento medio en un quinquenio sea inferior a la mitad de la media de la comarca considerada.”

————— Por José Juan ROMERO ROGRIGUEZ* —————

La reciente sentencia del Tribunal Constitucional (en adelante T. C.) (26 de marzo de 1987) desestimando totalmente el recurso de anti-constitucionalidad que presentó el Grupo Popular en el Senado (27 de septiembre de 1984) contra la Ley de Reforma Agraria Andaluza (Ley del Parlamento de Andalucía núm. 8/1984, de 3 de julio) (en adelante L.R.A.) pone de nuevo de actualidad nacional el tema.

En otra ocasión (1) nos hemos ocupado del contenido de la ley y no vamos a volver sobre ello en detalle. En este artículo sólo pretendemos hacer algunas reflexiones: a) sobre el resurgir de la idea de la R.A. en los campos del Sur de España; b) sobre la coherencia de los principios básicos de la R.A. —tal como han sido puestos de manifiesto por la reciente sentencia del T.C.— con la Doctrina Social de la Iglesia; y c) daremos nuestra opinión sobre la L.R.A., de forma esquemática y breve, conscientes de que caben otras posturas desde una misma perspectiva cristiana.

* Doctor Ingeniero Agrónomo. Profesor del Departamento de Economía de E.T.E.A. (Córdoba).

(1) Véase: Jaime Loring y José Juan Romero; “Andalucía 1983: de nuevo la Reforma Agraria”. En *Razón y Fe*, núm. 1.024, enero 1984, pp. 11-32.

El despertar de una reivindicación dormida

a) *Una vieja aspiración*

Más de un lector no andaluz puede preguntarse legítimamente qué ha sucedido para que la idea de la R.A., que parecía olvidada, haya resurgido con fuerza hasta el punto de fraguar en esta polémica Ley. Creemos que hay una lógica social en lo sucedido e intentaremos explicarla lo más brevemente posible.

La "cuestión agraria" en la España del Sur, ese conjunto de históricos problemas (insuficiente aprovechamiento de la tierra, masiva depauperización, profundo malestar campesino, presencia pujante de los movimientos anarquistas, agitaciones permanentes, etc.) que caracterizaron la etapa anterior a la guerra civil española, pareció dormirse a partir del 39. La etapa inmediatamente anterior, que culminó con la Ley de Reforma Agraria de la IIª República, puede definirse como la época por antonomasia de "los latifundios en España" (2).

Es obvio que esa aparente desaparición de la idea de la R.A. no era más que el efecto de un régimen que hacía inviable por la fuerza cualquier resurgimiento de la protesta en el campo; está más que demostrado que los problemas seguían latentes. Así por ejemplo en los años 40 los salarios agrarios descendieron en términos reales, es decir no hicieron más que perder poder adquisitivo, lo que además de profundizar la miseria de los jornaleros, permitió (entre otras razones) la obtención de sustanciosas plus-valías a los propietarios agrícolas del sur. Fueron sus años de "vacas gordas" que conocieron así la aparición de fortunas agrarias considerables.

b) *El auge de los 60: ¿fin del latifundismo?*

Tras un período de transición en los primeros años 50, hacia la mitad de la década y sobre todo en los años 60 se produce lo que ha dado en llamarse "la crisis de la agricultura tradicional". El auge económico europeo, una vez eliminadas las barreras artificiales que aislaron a España del resto de las economías durante el período de la autarquía (1939-1959), hizo posible que nuestro país conociera un período de altas tasas de crecimiento económico inducido y dependiente. Durante estos años se pro-

(2) Es el título del famoso libro de Pascual Carrión, *Los latifundios en España*. Ed. Ariel. Reedición en facsímil de la primera edición de Madrid, 1932. Carrión, como es sabido, formó parte de la Comisión que redactó el texto de la Ley de Reforma Agraria de la II República.

La reforma agraria andaluza: una perspectiva cristiana

duce un fenómeno masivo de "desagrarización" (abandono de la actividad agraria) y "desruralización" (abandono del medio rural). El sector productivo agrario conoce entonces una penuria inusitada de mano de obra, lo que provoca la elevación muy considerable de los salarios agrarios y el desarrollo de una masiva mecanización y modernización del campo.

En estos años del mal llamado "milagro económico" español, desaparecen prácticamente del mapa social del sur las reivindicaciones campesinas y las agitaciones de los jornaleros. ¿Acaso habían cambiado drásticamente las condiciones estructurales del campo andaluz? No, en cuanto que la propiedad agraria seguía muy concentrada; sí, en la medida que *había desaparecido la condición de base para la presencia de la presión social sobre la tierra*: la acumulación de una masa de jornaleros sin tierra y en paro, junto a esas grandes explotaciones agrarias (3). En ese sentido, *había desaparecido el latifundismo*, entendido ante todo como hecho sociológico (4). Por ello en esos años se hablaba muy poco del problema, y desde luego, eran prácticamente inexistentes las demandas sociales a favor de la vieja idea de la Reforma Agraria.

c) La crisis económica: vuelve la idea de la Reforma Agraria.

La aparición de la "crisis económica de los 70", con sus secuelas de paro galopante y reflujos migratorios hacia el sur, ha hecho rebrotar de aquellas raíces dormidas —que no muertas— el árbol de la protesta jornalera y de la agitación social. De nuevo surgen las condiciones objetivas del latifundismo: una fuerte presión de la masa de obreros en paro frente al recurso productivo del sur más abundante y aparente: la tierra. Esta vez, el latifundismo nace como una consecuencia del subdesarrollo andaluz: el desarrollismo de los años 60 había sido de nuevo, para Andalucía, una ocasión perdida de salir de su atraso secular; aquí la industrialización no tuvo lugar, sino que se perpetuó una estructura económica tercermundista, esencialmente basada en la agricultura y los servicios. No existen, pues, alternativas de empleo para los parados andaluces.

A esas nuevas condiciones objetivas se añade un hecho de importancia capital: la democratización del sistema político y la aparición de la

(3) Para que haya latifundismo no basta con la existencia de grandes fincas, aunque estén mal cultivadas. Debe existir *además* presión social sobre la tierra. Por eso, a nadie se le ocurre hablar de latifundismo al referirse, por ejemplo, a las grandes propiedades norteamericanas.

(4) Tomamos la definición de latifundio de: Bernard Roux, "Latifundismo, reforma agraria y capitalismo en la Península Ibérica". En *Agricultura y Sociedad*, núm. 23, 1982, pp. 167-192.

conciencia y de la organización autonómica. Era demasiado evidente que las fuerzas de la izquierda no iban a desaprovechar la ocasión que se les brindaba de retomar la vieja bandera de la Reforma Agraria, en un momento de resurgimiento del problema latifundista.

Y era inevitable que, una vez en el poder autonómico, la izquierda intentara sanar esa herida del inconsciente colectivo del pueblo andaluz. No es el momento de discutir si la actuación del PSOE al respecto no ha estado ensombrecida por un más que aparente sentido del oportunismo político, pero eso cambia bien poco las cosas. El motivo de fondo del resurgir de "la cuestión agraria" era —como hemos intentado explicar con brevedad— mucho más profundo.

La Ley de Reforma Agraria es constitucional

No es este el lugar ni el momento de entrar en el análisis de la sentencia arriba citada del T.C., muy interesante desde el punto de vista jurídico-político, pero conviene conocer que el Alto Tribunal, tras agrupar las cuestiones que suscitaba el recurso en tres grandes bloques de materias, no encuentra razón de inconstitucionalidad en ninguno de ellos. Esos tres bloques son los siguientes:

"El primero se refiere a las presuntas violaciones de los derechos constitucionales de propiedad y de libertad de empresa... El segundo concierne a la alegada incompetencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía para regular determinados aspectos contenidos en la Ley impugnada, por infracción de ciertos preceptos constitucionales relativos a la distribución de competencias entre aquella y el Estado... así, como de los correspondientes preceptos del Estatuto de Autonomía para Andalucía; en este grupo temático debe incluirse también la impugnación relativa a la infracción del principio de igualdad en que incurriría la Ley andaluza... El tercero y último bloque material de cuestiones, más específico, tiene por objeto la pretendida inconstitucionalidad del Impuesto sobre Tierras infrutilizadas..." (5).

Para nuestro caso, lo interesante no es sólo que la Ley de Reforma Agraria andaluza haya sido declarada constitucional por el Alto Tribunal, sino que la doctrina recogida en los fundamentos jurídicos de su sentencia recuerda de manera diáfana que:

"La fijación del contenido esencial de la propiedad privada no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o de los intereses individuales que a éste subyacen, sino que debe incluir igualmente la necesaria referencia a la función social, entendida no como mero límite externo a su definición o a su ejercicio, sino como parte integrante del derecho mismo" (6).

(5) *Sentencia del T.C. correspondiente al Recurso 685/84*, p. 46. El subrayado es nuestro.

(6) *Ibidem*, p. 51.

La reforma agraria andaluza: una perspectiva cristiana

La función social de la propiedad: un concepto de la Doctrina Social Católica

Un cristiano no tiene ningún argumento bíblico, religioso, ético o basado en la doctrina social de la Iglesia para oponerse —*por principio*— a la Reforma Agraria. Al contrario, tiene muchos argumentos para defender la conveniencia de algún tipo de Reforma Agraria. No es este el lugar de demostrar este aserto difícilmente rebatible. Sólo pretendemos ilustrarlo brevemente.

En efecto, la indisoluble presencia de la función social en el propio concepto del derecho de propiedad se halla reconocida de forma clara y explícita en multitud de referencias de la llamada “*Doctrina Social Católica*”. No se puede olvidar, por ejemplo, la doctrina de la encíclica *Mater et Magistra* precisamente sobre la función social de la propiedad, que se afirma como una consecuencia del destino universal de los bienes de la tierra (según el designio divino) (7).

El Concilio Vaticano II, en la Constitución Dogmática *Gaudium et Spes*, se compromete aún más y aplica este principio precisamente al sector agrario:

“Son, pues, necesarias las reformas que tengan por fin, según los casos, el incremento de las remuneraciones, la mejora de las condiciones laborales, el aumento de la seguridad en el empleo, el estímulo para la iniciativa en el trabajo: más todavía, el reparto de las propiedades insuficientemente cultivadas a favor de quienes sean capaces de hacerlas valer” (8).

Es evidente que —entre otros— la Iglesia con su doctrina de los últimos decenios ha contribuido a modernizar ese derecho de propiedad en la línea indicada por la Sentencia. Así, por ejemplo, la doctrina del T.C. es llamativamente cercana a la expuesta en el más reciente manual de ética socio-económica cristiana publicado en España:

“La propiedad nunca es absoluta, sino condicionada. Uno de los condicionamientos con categoría preferente es el carácter social inherente a toda propiedad; carácter éste apuntalado precisamente en la fuente original justificativa de los sistemas positivos de propiedad: estructurar un orden justo y equitativo entre hombre y bienes.

Por ser tan básico el carácter social de la propiedad, cualquier sistema y cualquier propiedad, sobre todo privada (individual o colectiva), no puede menos de tenerlo en cuenta y de recogerlo obligatoriamente, de alguna forma también positiva. Ante él cede el aspecto

(7) *Mater et Magistra*, nn. 119-121.

(8) *Gaudium et Spes*, n. 71.

José Juan Romero Rodríguez

individual-personal, bien porque no cumple debidamente con aquél, bien porque la importancia y relieve del aspecto social eclipsa al individual personal..." (9).

Las razones de un cristiano a favor o en contra de *esta* Reforma Agraria —la de la Junta de Andalucía— pueden legítimamente basarse en otro tipo de argumentos de conveniencia técnica, jurídica o económica. Pero un cristiano —en su mera calidad de ciudadano crítico— debe también mantener una actitud de "sospecha" con respecto a algunos argumentos que llevan consigo juicios previos de valor. Particular desconfianza debe tener hacia ciertos argumentos de tipo jurídico, ya que, normalmente, el uso que del derecho hacen los que atacan a esta reforma agraria en concreto tiene como finalidad básica la defensa (legítima, si se siguen los mecanismos previstos en un Estado de derecho) de sus intereses particulares.

Una opinión sobre la L.R.A.

Es difícil resumir en el espacio que permite este breve artículo una opinión sobre los múltiples aspectos que se pueden tratar a propósito de la L.R.A. Pero no desearíamos eludir el compromiso, y aun a riesgo de ser esquemáticos e incompletos —casi telegráficos— terminamos con un *decálogo sobre la L.R.A.*:

1. *La agricultura no es el primer problema de Andalucía.* El gran problema de esta región es el paro como secuela de un cierto subdesarrollo o —lo que es lo mismo— desarrollo dependiente.

2. En este sentido, *la L.R.A. debió inscribirse en el marco de una previa y global política de desarrollo para Andalucía.* Dudamos que el Plan Económico de Andalucía (cuya vigencia ya terminó y cuyo grado de cumplimiento incluso se desconoce) haya sido el instrumento suficiente de esa política global. Habrá que desear que sí lo sea el P.A.D.E. (Plan Andaluz de Desarrollo Económico) cuya redacción se encuentra en marcha.

3. Una R.A. (ni ésta, ni ninguna) entendida como unas acciones tendientes a mejorar el aprovechamiento de las potencialidades agrícolas *no puede resolver el problema del paro.* Si acaso, *podrá remediarlo un poco.* Pero en Andalucía —tomada globalmente— sigue sobrando población activa agraria, si se utilizan los parámetros europeos.

(9) I. Camacho; R. Rincón; G. Higuera, *Praxis Cristiana. 3. Opción por la Justicia y la Libertad.* Ed. Paulinas, Madrid, 1986, p. 385.

La reforma agraria andaluza: una perspectiva cristiana

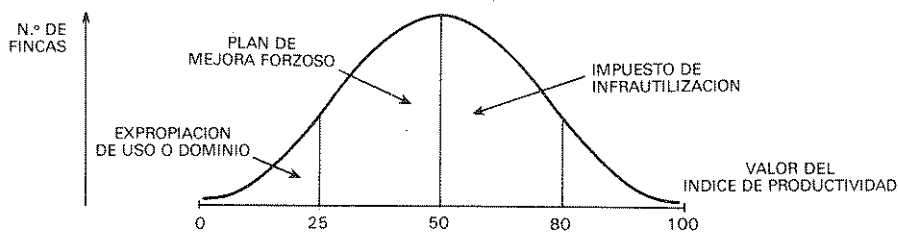
4. *En términos generales, la gran agricultura andaluza no está atrasada*, ni las grandes explotaciones están insuficientemente cultivadas. No existen fincas abandonadas (salvo excepciones insignificantes) y normalmente el grado de modernización de las explotaciones es el adecuado. Ello no es óbice para que *queden aún márgenes de posible mejora* que han de ser aprovechados en una región, como la andaluza, con un claro predominio de las potencialidades agro-industriales y una escasez de otras alternativas de desarrollo.

5. *Es políticamente lógico y razonable que el gobierno andaluz surgido de un voto regional masivamente de izquierdas haya decidido actuar de manera prioritaria sobre las estructuras de la propiedad de la tierra* en la región. Ello no impide que en su génesis y en la forma como se elaboró, hayan existido también matices electoralistas o de oportunismo político.

6. La L.R.A. de la Junta de Andalucía nos parece *una Ley moderada en sus planteamientos*: sólo se expropia de uso o de dominio a aquellos propietarios cuyo rendimiento medio en un quinquenio sea inferior a la mitad de la media de la comarca considerada (10).

7. Estamos convencidos de que la L.R.A. de hecho *aumentará —ya está aumentando— la producción agraria andaluza* de manera significativa y, consecuentemente, incrementará algo el empleo. Esta afirmación

(10) Es difícil comprender las medidas coactivas de la L.R.A. sin observar el esquema siguiente, que resume las actuaciones previstas en la misma:



Con los resultados de un quinquenio de los agricultores obligados a declaración (los mayores de la comarca en extensión), y tras homogeneizar los tipos de tierra, se hace un ranking de las explotaciones según un indicador complejo que tiene en cuenta al menos la producción y el empleo por hectáreas. Se excluyen del cómputo a las fincas que den un índice superior al doble de la media comarcal. A las situadas entre el 80 por 100 no se les hace nada; a las situadas entre la media y el 80 por 100 se les aplica el Impuesto sobre tierras infrautilizadas; a las situadas entre la media y la mitad de la media se les obliga a adoptar un Plan de mejora forzosa; y a las que están por debajo de la mitad de la media se les expropia de uso o de dominio. Realmente la política de la Junta es de aplicar sólo la expropiación de uso, o arrendamiento forzoso. Las medidas expropiatorias son simple aplicación de la legislación estatal en la materia.

José Juan Romero Rodríguez

vale no sólo para las Comarcas ya declaradas de R.A. sino —por el efecto incentivador de la Ley— a otras Zonas de la región.

8. *Es un acierto de la L.R.A. el haber tomado la Comarca como unidad de análisis*, y el proceder mediante la comparación de los resultados de agricultores vecinos y en condiciones similares. Primero, porque ello implica hacer la R.A. “poco a poco” (11). Pero, además, porque está demostrado que, en agricultura, el efecto demostración (“las innovaciones tienden a transmitirse por imitación”) y el análisis de grupo entre situaciones comparables son medios eficaces de adopción de innovaciones.

9. Habrá que velar, mediante una *política de producciones muy atenta a las condiciones del mercado*, para evitar que la intensificación de la producción —en una conyuntura de graves excedentes de productos a nivel de la Comunidad Económica Europea— implique el incremento de ciertos productos hoy ya problemáticos. En este sentido se deberá usar la capacidad que la L.R.A. concede a la Junta para recomendar unos u otros cultivos en las zonas de actuación.

10. *El impuesto sobre tierras infrautilizadas*, prescindiendo de sus aspectos jurídicos (en este sentido, su constitucionalidad ya no es cuestionable después de la sentencia del T.C.) *nos parece injusto y políticamente inconveniente*. Tal como se han previsto las medidas coactivas de la L.R.A. se da la impresión de que el 80 por 100 de los grandes agricultores andaluces es poco productivo —puesto que es el colectivo al que se aplica alguna medida coactiva—. Esto no sólo es falso sino que provoca de manera inevitable la oposición masiva del colectivo afectado. Sólo se debería actuar sobre las explotaciones situadas por debajo de la media. Por otro lado, de hecho, no se va a recaudar dicho impuesto, cuyo pago puede ser sustituido por un plan de mejora.

Queda por ver —la historia lo dirá— si los objetivos de la L.R.A. se van a cumplir. De su vulnerabilidad ha habido pruebas suficientes en los innumerables retrasos que ha provocado la batalla jurídica que contra la misma han desencadenado los propietarios que se consideran perjudicados. En todo caso, tras la sentencia del T.C. está también por ver si la voluntad política del Gobierno andaluz es lo suficientemente decidida para seguir adelante en la aplicación de la Ley.

(11) Esto nos recuerda la tesis del periódico “El Debate” expuesta en sus editoriales durante la discusión parlamentaria sobre la Ley de Reforma Agraria de la IIª República: “la reforma ha de hacerse por casos”. Es muy interesante volver hoy sobre la doctrina agraria —más progresista de lo que uno hubiera esperado— de aquél diario católico. Véase: José María García Escudero, *El pensamiento de “El Debate”. Un diario católico en la crisis de España (1911-1936)*. Ed. Biblioteca de Autores Cristianos, Madrid, 1983, pp. 964 y ss.