

# *¿Una reforma agraria para Andalucía?*

Manuel SÁENZ LORITE y Amparo FERRER RODRÍGUEZ\*.

## *Introducción*

De nuevo en Andalucía, como en tantas ocasiones a lo largo de su historia, ha vuelto a plantearse el tema de la reforma agraria. Y ese replanteamiento encuentra sus condiciones de posibilidad, por una parte, en un contexto económico que, pese a las importantes transformaciones acaecidas en las últimas décadas, configuran una situación social desequilibrada y abierta al conflicto que favorece de nuevo la reconsideración del tema. Por otra parte, ese aludido planteamiento de la reforma agraria andaluza se hace posible en el contexto jurídico de un proceso constituyente que afecta no sólo al Estado, sino a las naciones que lo integran, y que define un nuevo horizonte jurídico. Finalmente, una voluntad política explícita expresada hasta el punto de insertarse en el propio Estatuto de Autonomía con carácter de objetivo (art. 12.11) que debe asumir imperativamente cualquier opción que acceda al gobierno andaluz, aparece como tercera condición de posibilidad de este replanteamiento.

El contexto económico juega, ciertamente, de un modo aparentemente contradictorio. Ya se ha aludido a las transformaciones de las últimas décadas y conviene resaltar aquí la significación de las mismas: el descenso relativo que el sector agrario experimenta dentro del PIB es, sin duda, un síntoma significativo de esas transformaciones, pues mientras que en 1955 la aportación de la agricultura al conjunto del PIB era del 29,4 %, en 1981 se había visto reducido al 10,9 %. Descenso de la importancia productiva del sector que discurre paralelo al descenso del empleo: mientras que en 1955 el sector agrario andaluz ocupaba el 56,7 % de la población activa total, en 1983 sólo supone el 20,4 %.

---

\* Departamento de Geografía Humana. Universidad de Granada.

Se ha pasado de una agricultura caracterizada por un uso intensivo de la fuerza de trabajo a un sector agrario donde prevalece la utilización dominante de los bienes de capital. Ello ha conducido a que en 1980 el 25 % de la producción final agraria se emplease en gastos de fuera del sector (semillas, piensos, fertilizantes, energía...) y aún había que añadir un 5,7 % de esa producción final destinada a gastos de amortización.

Estas cifras no sólo manifiestan la tendencia creciente a establecer una progresiva dependencia del sector agrario respecto de la industria, y por ello, en gran medida, respecto de otras áreas no andaluzas, sino que anuncian otras transformaciones que afectan a los modos y maneras de producir en el sector agrario, que afectan a los modos y maneras de afrontar la responsabilidad empresarial en este sector. Transformaciones que resultan evidentes desde las modificaciones en el uso de la tierra (ampliación del regadío frente al seco, retroceso de unos cultivos como el trigo, introducción y expansión de otros cultivos como el girasol, creciente importancia de los cultivos subtropicales) hasta las modificaciones en los regímenes de tenencia con un paso al predominio absoluto de las explotaciones directas.

Asistimos, en suma, a un proceso de modernización del sector agrario que, como han puesto de manifiesto Martínez Alíer, Naredo y Sumpsi, entre otros, la idea del absentismo y el tópico de la mala o deficiente explotación de la tierra están fuera de lugar si se pretende definir con ellos el carácter predominante de la agricultura andaluza. Como ha señalado Delgado Cabeza: «Hoy, en general, la gestión de la agricultura andaluza puede decirse que se lleva a cabo con criterios de estricta rentabilidad económica. Lo que sucede es que la máxima rentabilidad se consigue no cuando se hacen máximos los rendimientos, sino cuando se obtiene el máximo beneficio con el menor riesgo»<sup>1</sup>.

Máxima rentabilidad conseguida a través de un proceso de modernización que beneficia a los nuevos empresarios-propietarios, y no sólo en el terreno económico, sino poniéndolos a resguardo de la tradicional acusación de absentismo o mala gestión empresarial que, con notorio fundamento, se dirigía a los grandes propietarios andaluces. Máxima rentabilidad que, como queda dicho, no significa siempre máximo rendimiento con lo que esto conlleva de perjuicio para el interés social en general.

Junto a este proceso de modernización que parece restar argumentos al replanteamiento del tema de la reforma agraria, el proceso de crisis económica general desatado en los inicios de la década de los 70 y la subsiguiente acentuación del paro en el contexto europeo, en el ámbito español, y muy especialmente en el área andaluza, ofrecerán, pese a esa indudable modernización de sector agrario, una nueva base social para el planteamiento del tema de la reforma agraria. Porque aunque se han alterado

<sup>1</sup> DELGADO CABEZA, M.: «Agricultura y reforma agraria en la economía andaluza». *Nación Andaluza*, n.º 2-3, 1984, págs. 22-25.

las condiciones de uso, las fórmulas de explotación de la tierra, lo cierto es que el reparto de la propiedad no ha sufrido alteraciones fundamentales. Por decirlo con claridad, lo que ha sufrido una alteración fundamental es el pretexto técnico-económico que pudo servir de fundamento a otros proyectos de reforma agraria: ya no puede tratarse de la expropiación y subsiguiente impropiación en otras manos de tierras que, por estar abandonadas o mal explotadas por sus dueños, pueden y deben verse sometidas a un legítimo «trasiego coactivo» que les permita cumplir la función social que a la propiedad de la tierra se le atribuye. Hoy esas fincas mal explotadas, semiabandonadas por sus dueños, cedidas en explotación indirecta, que servían con tanta exactitud a los propósitos de Carrión al formular su definición de latifundio, existen ciertamente, pero no dejan de constituir un elemento residual, incapaz de justificar por sí misma el gran esfuerzo político, económico y social que toda reforma agraria significa.

Replantear, pues, el tema de la reforma agraria es, desde una perspectiva económico-social, perfectamente posible porque sigue habiendo paro, porque sigue habiendo hambre y ello comporta desequilibrios sociales extremos que plantean de nuevo la pregunta de si esta propiedad, esta nueva propiedad directamente explotada, capitalizada, mecanizada y, en general, bien explotada por sus dueños, cumple o no la función social que se le atribuye. Pero al mismo tiempo que el replanteamiento de la reforma agraria se hace posible, resulta necesaria su re-formulación. Y es del todo evidente que esa re-formulación exige un marco político y jurídico que le sirva de base.

### *Marco institucional*

Viene siendo común, excesivamente común, que las demandas sociales más ampliamente sentidas choquen sucesiva o simultáneamente con la falta de voluntad política para imponerlas, o con la pretensión, no siempre demostrada, de que el marco jurídico existente impide proyectos más audaces que incluso a veces se dicen abrigar o compartir. No es nuestro propósito entrar aquí en el análisis de voluntades políticas expresadas, ni en su comparación con las voluntades políticas ejercidas, aun cuando sea éste un punto de capital importancia para enjuiciar una reforma agraria. Mas, si quisiéramos dedicar unas líneas a resaltar una idea que ha permanecido excesivamente oculta en el debate de la ley de reforma agraria andaluza. Nos referimos a la idea de que existe en el ordenamiento jurídico vigente el marco, si no adecuado sí suficiente, para proceder a una re-formulación en términos modernos de lo que puede ser hoy una refor-

---

<sup>2</sup> DÍAZ DEL MORAL, J.: *Las reformas agrarias europeas de la posguerra 1918-1929*. Cit. por Clavero, B: *Autonomía regional y reforma agraria*. Fundación Universitaria de Jerez. Cádiz, 1984.

ma agraria para Andalucía. Ese marco lo establece la Constitución española de 1978 y lo perfila el Estatuto de Autonomía para Andalucía de 1981. En efecto, el artículo 33 de la Constitución, al tiempo que reconoce el derecho a la propiedad privada, define la función social como elemento delimitador de su contenido hasta el punto de permitir la privación de ese derecho «por causa justificada de utilidad pública o interés social» por más que ciertamente dicha privación deba efectuarse «mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto en las leyes».

Nada impide, pues, que los poderes públicos legítimamente establecidos puedan aprobar leyes que definan la función social de la propiedad de la tierra en términos distintos a los tradicionales; nada impide a tales poderes que de conformidad a lo dispuesto en esas leyes pueda privarse a los propietarios de tierra de derechos que legítimamente ostentan, pero que pueden ser contrarios a la utilidad pública y al interés social aun en los casos supuestos de máxima atención, dedicación y buen aprovechamiento de los mismos.

Y no se piense que proponemos una interpretación tan amplia del art. 33 que pueda llegar a atentar contra otras normas constitucionales de igual importancia. No se nos escapa que el art. 38 reconoce la libertad de empresa en la economía de mercado. Porque resaltar la posibilidad constitucional de privar a ciertos ciudadanos del derecho de propiedad no significa, en modo alguno, preconizar la estatalización de ese derecho. La transferencia de esa propiedad a otras manos igualmente privadas, individuales o colectivas, para nada atenta contra la libertad de empresas ni contra la economía de mercado. Así ha debido entenderlo el Tribunal Constitucional al admitir la validez de la expropiación y subsiguiente impropiedad de los bienes del grupo Rumasa. Difícilmente imaginamos que lo que ha resultado constitucionalmente viable en propiedades del sector comercial, industrial, financiero, e incluso agrario, haya de estimarse constitucionalmente inviable cuando se aplica específicamente al sector agrario andaluz. Y es más difícil de imaginar aún si se tiene en cuenta que el Estatuto de Autonomía para Andalucía obliga imperativamente al gobierno andaluz a cualquier gobierno andaluz a actuar la reforma agraria en Andalucía, puesto que ésta figura como uno de los objetivos de la Comunidad Autónoma.

La cuestión de si los poderes públicos autonómicos chocan o no con la carencia de instrumentos jurídicos, o en su caso con la carencia de competencias suficientes para elaborarlos y aprobarlos, es cuestión que, pese a su complejidad, ha sido magistralmente abordada y a nuestro juicio resuelta<sup>3</sup>.

Otra cuestión distinta, una vez que se admite la viabilidad constitucional de establecer un «trasiego coactivo» de propiedades, un juego de

<sup>3</sup> CLAVERO, B.: *Autonomía regional y reforma agraria. Op. cit.*

expropiación e impropiedades que a juicio de Díaz del Moral constituye la médula de todo proceso de reforma agraria, y una vez que se admite con Clavero la posibilidad constitucional de que los poderes públicos andaluces decidan, legislen y ejecuten ese trasiego coactivo, otra cuestión distinta —decíamos— es la de dilucidar si la voluntad política del gobierno andaluz que ha propuesto esta ley de reforma agraria y la del parlamento que la ha aprobado, se mueve en el ámbito de realizar efectivamente una reforma agraria, por más que se reformule el contenido de la misma, o, por el contrario, se mueve en el ámbito de querer ejecutar otra cosa distinta a la que impropriamente pretende denominar reforma agraria. Si excluimos de estas opiniones alternativas la voluntad de reformular el contenido que ha de caracterizar el proceso de reforma agraria, y nos sentimos autorizados para ello desde el momento en que el texto de la ley, que ha sido propuesto y aprobado, no es sino la transcripción literal de las leyes preconstitucionales, tales como la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario y la Ley de Expropiación Forzosa, nos enfrentamos lisa y llanamente con la pregunta central de nuestro objeto: ¿una reforma agraria para Andalucía? Es decir, ¿estamos ante un proceso de reforma agraria? o ¿estamos ante otra cosa? Para poder dar respuesta a esta pregunta precisemos qué se entiende y qué entendemos por reforma agraria.

### *El concepto de reforma agraria. Sus imprecisiones*

Si existe algún acuerdo generalizado en torno a la polémica cuestión de reforma agraria es precisamente la ambigüedad que ha alcanzado esta expresión con el paso de los años, de manera que ese sintagma se usa tanto para la italiana como la cubana cuando es obvio que las actuaciones llevadas a cabo en ambos Estados son bien distintas.

En consecuencia, entendemos necesario, previo a continuar con esta exposición, una breve precisión, un intento de acotar qué entendemos por reforma agraria, puesto que de lo contrario toda posible discusión y valoración de la ley andaluza podría conducirnos a una torre de Babel.

En este intento de considerar el término consideramos oportuno ofrecer —de manera esquemática— una batería de definiciones extraídas de una serie de autores. Lejos de pretender ser exhaustivos, optamos por aquellos que entendemos más representativos, de modo que puedan presentarse como exponentes de actitudes colectivas.

El ya citado Díaz del Moral, que vivió tan próximo a la reforma agraria de 1932, la definió como un mecanismo normativo de expropiaciones e impropiedades de la tierra con dicha finalidad política de carácter más social que económico. La impropiedad, como complemento de la expropiación, es la figura jurídica principal de la reforma agraria <sup>4</sup>.

<sup>4</sup> DÍAZ DEL MORAL, J.: *Las reformas agrarias europeas. Op. cit.*

Por otra parte, E. Malefakis, reconociendo la amplitud del concepto, distingue dos líneas. Aquella cuyos fines son básicamente económicos y técnicos, caracterizados por el largo horizonte temporal que exige para mostrar su eficacia, así como su tendencia a reformar en lugar de transformar las estructuras de la propiedad y las relaciones sociales vigentes, de modo que —añadimos nosotros— es más lógico hablar de política reformista que de reforma.

La segunda línea a que hace referencia Malefakis, la reforma agraria social, encuentra su esencia en «la redistribución de la propiedad de la tierra por medios políticos en un espacio de tiempo relativamente corto»<sup>5</sup>.

Esta actitud, digamos *esencialista*, es la defendida por Gutelman, para quien «una reforma agraria consiste, en su manifestación más esencial, al menos, en una toma de tierra apropiada por una o varias clases sociales y su traspaso a una o varias clases sociales diferentes»<sup>6</sup>.

En sus definiciones, los geógrafos intentan conciliar estas dos líneas —no necesaria ni convenientemente contrapuestas— presentadas por Malefakis. Con esa orientación hay que entender definiciones como las proporcionadas por Le Coz<sup>7</sup> o George. Para éste, la reforma agraria es el conjunto de actuaciones que tienden a transformar las relaciones de la tierra, económicas y sociales, por la liberación de los constreñimientos sociales debiendo permitir una mejora cuantitativa y cualitativa de la producción agrícola<sup>8</sup>.

En consecuencia, entendemos que se puede afirmar que toda definición de reforma agraria bascula entre dos orientaciones (transformación técnico-económica «versus» social) o bien definiciones que intentan sumarlas.

Desde la II Guerra Mundial —en gran medida auspiciada por organismos internacionales tipo FAO— existe la tendencia a primar la idea de reforma agraria como política amplia de modernización basada en créditos, comercialización, asistencia técnica... de modo que primando tales aspectos —necesarios, sin duda— se enfatiza en lo accesorio y se margina o pospone lo fundamental. Es decir, la ambigüedad se consigue al primar y convertir en únicos los proyectos agronómicos y económicos que se presentan como oferentes de todo, de todo menos de la tierra<sup>9</sup>, entendiéndose así el que se haya dicho, que la posesión de la tierra ha pasado a ser una contradicción secundaria de sistema.

<sup>5</sup> MALEFAKIS, E.: «Análisis de la reforma agraria durante la II República». *Agricultura y sociedad*, n.º 7, 1978, págs. 35-51.

<sup>6</sup> GUTELMAN, M.: *Estructura y reforma agrarias*. Ed. Fontanara, Barcelona, 1978.

<sup>7</sup> LE COZ, J.: *Las reformas agrarias. De Zapata a Mao-Tsé-Tung y la Fao*. Ariel, Barcelona, 1975.

<sup>8</sup> GEORGE, P.: *Dictionnaire de la géographie*. Sous la direction de... PUF. París, 1970.

<sup>9</sup> WARRINER, D.: Citado por Gallo Mendoza, G.: *Definición de reformas agrarias y reforma agraria en Argentina*.

Es precisamente esta línea de pensamiento —y de acción— la que subyace en los padres putativos de la ley andaluza puesto que en palabras de J. M. Sumpsi, actual presidente del IARA, «la reforma agraria desde el punto de vista purista, no es otra cosa que la expropiación general de toda la tierra en manos privadas, por encima de una cierta extensión para hacerla pasar a manos de los jornaleros. Pero ésta no es la única posible<sup>10</sup>.

Puesto que lo perseguido es establecer qué podemos entender por reforma agraria, consideramos que en puridad no se puede hablar de tal si ese acto político que es toda reforma agraria no supone: a) expropiaciones-impropiaciones que b) supongan una redistribución de tierras de tal magnitud que la estructura de la propiedad de la comarca o país sea modificada de manera significativa. En tercer lugar, si los elementos anteriores son condiciones necesarias, podemos decir que no son suficientes en la medida que toda reforma agraria debe ir acompañada —a fin de garantizar su éxito— de un apoyo técnico-económico a los nuevos propietarios.

Son precisamente estos aspectos de reforma técnica —que conducen a una modernización de la agricultura— los que suelen primar en las llamadas reformas agrarias del mundo liberal, actuaciones que no afectan sustancialmente a la estructura de la propiedad debido —se justifica— a la existencia de un marco constitucional que limita, que fija unos límites, de manera, se argumenta que aquellas reformas que trastocan la propiedad sólo son concebibles en el marco de las denominadas reformas revolucionarias, argumento no muy defendible en Andalucía en donde se tiene muy cerca la experiencia portuguesa que —bien es verdad que hoy en retroceso— ha conocido un tal cambio sin un movimiento revolucionario paralelo.

#### *Aspectos de la Ley de Reforma agraria de 1984*

La Ley consta de una exposición de motivos en la que, después de hacer unas breves referencias al «significado histórico del problema de la tierra y de la reforma agraria», concreta «hoy una reforma agraria para Andalucía no puede plantearse como un fin en sí mismo, sino como un instrumento de cambio económico y social. A este respecto cabe decir que el desarrollo capitalista de la agricultura ha llevado a que la tierra no sea ya el único factor básico de la actividad agraria...». «Una ley de reforma agraria que como ésta afecta a la estructura productiva debe enmarcarse en un conjunto más amplio de medidas y acciones...». Sin lugar a dudas, empieza a señalarse ya que el tema de la propiedad de la tierra no es el problema central, incluso se apunta como ha sido señalado anteriormente, que el tema de la propiedad de la tierra en el mundo de hoy ha pasado

---

<sup>10</sup> Declaraciones a *Ideal* 26 de septiembre de 1983.

a constituirse en una contradicción secundaria, para dar mayor importancia a otro tipo de medidas, que no las excluimos como propias de toda reforma agraria, que son las de carácter técnico-económico, pero que en sí mismas nunca pueden constituir el objeto de una reforma agraria, si, en cambio, el objeto de programas de desarrollo rural, objeto de políticas de colaboración..., pero que sin lugar a duda, no implican la puesta en marcha de un proceso de reforma agraria y es precisamente esto lo que tratamos de puntualizar.

En esta línea, la denominada Ley de reforma agraria, establece tres principios como inspiradores de la misma: «lograr el cumplimiento de la función social de la propiedad de la tierra, impulsar el establecimiento y desarrollo de explotaciones agrarias rentables social y económicamente y contribuir a solucionar graves problemas sociales que aquejan al campo de Andalucía». ¿Cuáles son los mecanismos legales que se establecen en la ley para conseguir tales objetivos y en concreto el primero de ellos? que, como hemos señalado, constituirá el eje central de cualquier proceso de reforma agraria. La contestación es bien sencilla: aquellos que se establezcan en la legislación general del Estado: Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables (16 de noviembre de 1979), Ley de Reforma y Desarrollo Agrario (12 de enero de 1973) y normas generales que regulan la expropiación por razón de interés social.

La ley de reforma agraria se convierte así en un desarrollo jurídico de la legislación ya existente y en multitud de ocasiones no llega ni siquiera a ello, sino a ser una transcripción literal de aquellas<sup>11</sup>, leyes, unas que (de Reforma y Desarrollo Agrario y Ley de Expropiación Forzosa) fueron aprobadas en 1973 y 1954 y en el caso de la Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables cuyos antecedentes se encuentran también en un período preconstitucional. Por ello, convenimos con B. Clavero en afirmar que la ley de reforma agraria ha derivado «a un texto reglamentario de aquella otra legislación»<sup>12</sup>.

Consiguientemente, si en lo relativo a la redistribución de la propiedad no hay ningún tipo de innovación respecto a legislaciones anteriores, podemos decir que a tal ley impropriamente se le denomina de reforma agraria 13, tanto más cuanto que el señalado mimetismo respecto a mo-

<sup>11</sup> Tal afirmación puede comprobarse cotejando el Cap. II de la ley de reforma agraria (art. 20) y la Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables. Art. 2.1, 6.1, 7.1, 9.1, 8.1; el cap. III de LRA (art. 21, 22, 23, 24, 25) y la Ley de reforma y desarrollo agrario (título V, art. 140.1, 142, 143.2, 144); el cap. V de la LRA (art. 42 y la LR y DA título III (art. 92) y cap. VI de la LRA (art. 47) y la LR y DA título VI (art. 171).

<sup>12</sup> CLAVERO, ob. cit., pág. 88.

<sup>13</sup> La inalterabilidad de la estructura de la propiedad está confirmada por el propio presidente del IARA, quien en declaraciones a *El País* (31 de octubre de 1984) decía: «Expropiar es muy duro. La fracción de propietarios a los que se va a expropiar automáticamente va a ser pequeña... Digamos que la expropiación tendría un carácter un poco ejemplar. Se hará con unas cuantas fincas, no va a ser masivo, porque ahora la situación tampoco es como hace cuarenta años. La tierra ya no está tan abandonada.»



mentos anteriores no se circunscribe —con ser ello bastante significativo— a textos legales, sino a actuaciones: muy recientemente el IARA ha ultimado la compra de la finca de la Resinera (de más de 10.000 has y conflictiva historia) por un importe en torno a los 400 millones de pesetas, adquisición que contrasta con la capacidad expropiatoria de la ley al tiempo que nos recuerda como una parte de la actuación del INC-IRYDA también se llevó a cabo por medio de compra de fincas en oferta voluntaria.

Con todo, no es menos cierto que existen aspectos en la ley sino totalmente originales, sí más novedosos, que no obstante en modo alguno van encaminados a modificar las relaciones sociales de producción existentes.

Sin duda, el más innovador es la cuestión de la comarcalización. En efecto, es el primer texto que fija la comarca como marco específico de actuación en el sentido que toda ejecución irá precedida de un decreto de declaración de comarca de reforma agraria, decreto que ha de contener: a) perímetro provisional, b) medidas cautelares que se consideren necesarias para salvar los impedimentos que entorpezcan o imposibiliten las actuaciones y c) las características generales de las explotaciones cuyos titulares han de aportar obligatoriamente, en el plazo de dos meses, los datos reales de aprovechamiento de los cinco últimos años<sup>14</sup>. Con esta institucionalización de la comarca no sólo reconoce la diversidad y heterogeneidad del medio agrícola andaluz sino que también se arbitra un mecanismo de exquisita prudencia cara a las actuaciones<sup>15</sup>.

Otra cuestión que ha sido presentada como una de las grandes novedades de la ley es el denominado «impuesto sobre tierras infrautilizadas», definido como tributo propio de la comunidad y aplicable cuando no se alcance en el período impositivo el rendimiento por hectárea fijado para cada comarca en el correspondiente decreto de actuación comarcal (art. 31). Dicho impuesto se obtiene aplicando un gravamen a la diferencia entre el rendimiento óptimo y el rendimiento obtenido en una explotación bien en el año natural o bien el rendimiento medio actualizado extraído en los cinco años anteriores<sup>16</sup>. Esta diferencia constituye la base

<sup>14</sup> Hasta la fecha han sido publicados los decretos y consiguientemente declarada comarca de reforma agraria las de Antequera, Osuna-Estepa, Vega de Sevilla y Vega de Córdoba.

<sup>15</sup> En el *Diario de Sesiones* (3 de abril de 1984, pág. 1910) se justifica la opción comarcal «porque de hombres es equivocarse y de sabios rectificar, podemos cometer errores en una comarca y bueno es que podamos verificarlo y aprender para no repetirlo en las comarcas siguientes».

<sup>16</sup> Sin duda alguna el tema de los índices técnico-económicos y los rendimientos puede ser el orto o el acoso de la ley. No sólo su obtención puede ser polémica y complicada (art. 43, 44, 45 del reglamento. BOJA, 23 de diciembre de 1984) sino que su explicación y comprensión es ardua. Dadas las obligadas limitaciones del artículo señalamos:

— En cuanto a índices a considerar habrá un máximo de cuatro, siendo uno al menos expresión de la intensidad de cultivos.

— En cuanto a rendimientos la ley habla de 3:

imponible sobre la que se establece el tributo que se determina aplicando sobre ella un gravamen que debe oscilar entre el 2 y el 4,5 % por cuanto gravámenes superiores corresponden a explotaciones cuyos rendimientos están por debajo del 50 % del índice de rendimiento medio comarcal, es decir, fincas con tal grado de infrautilización que exigirán la expropiación del uso o del dominio (art. 19 de la ley) tras su declaración de fincas manifiestamente mejorables. Pese a este automatismo, no deja de ser llamativo que cuando se fijan los gravámenes (art. 39) se establece el correspondiente (10,75 %) a explotaciones que presentan una base imponible de hasta el 100 % del rendimiento óptimo.

En cualquier caso, este polémico impuesto de infrautilización, que ha sido presentado como uno de los aspectos más originales de la ley no lo es tanto en verdad. La idea de gravar a aquellos propietarios que no cultivasen bien sus tierras es antigua. Cuando menos ya se planteó y discutió en 1916 por parte del entonces ministro de Hacienda Santiago Alba con motivo de la presentación de su «Programa orgánico de política económica de reconstrucción nacional». En dicho programa su autor presentó un proyecto de ley en cuya base 16 dice: «Se establecerá un recargo del 25 % sobre la cuota que por contribución territorial satisfagan las fincas rústicas que, siendo susceptibles de un cultivo remunerador, se encuentran total o parcialmente incultas»<sup>17</sup>.

En definitiva, el impuesto previsto en la ley andaluza tiene su precedente en un programa de política económica de reconstrucción nacional presentado bajo el gobierno del liberal Romanones por su ministro de Hacienda y no en un contexto de reforma agraria. Tanto entonces como ahora lo que se pretende es espolear al empresario con vista a incrementar la producción, pero en modo alguno introducir modificaciones en la estructura de la propiedad, ya que «la función social de la propiedad, que obliga a que ésta sea rentable socialmente, lleva a que los poderes públicos respalden al buen empresario agrícola, incluso siendo grande cuando invierte, cuando se arriesga...»<sup>18</sup>.

---

— El óptimo, obtenido en base a las explotaciones de cabeza, no pudiendo en ningún caso ser mayor que el doble del valor de rendimiento medio comarcal.

— El rendimiento medio comarcal será la simple medida aritmética de los valores del rendimiento para todas las explotaciones.

— El rendimiento específico de cada explotación.

<sup>17</sup> *Diario de Sesiones* de 30 de septiembre de 1916. Apéndice 6, pág. 4. En este proyecto se prevé, asimismo, la expropiación cuando el propietario no ponga en práctica, tras dos años, un plan de mejora (Bases 23 y 31).

<sup>18</sup> *Diario de Sesiones* del Parlamento de Andalucía. 3 de marzo de 1984, pág. 1.942.

### *Conclusión*

Es arduo el intento de comprimir en tan pocas páginas un análisis de la ley andaluza de reforma agraria, de ahí que hayamos optado por un planteamiento general descendiendo a aspectos concretos de contadas ocasiones. Con todo, entendemos que se puede afirmar que existe mucho de continuativo en ella, continuismo amparado en el marco constitucional que —unido a la incuestionable modernización de la agricultura andaluza en las últimas décadas— hace preveer una escasa incidencia del acto expropiatorio, con lo que se garantiza la permanencia —e incluso se bendice si se es un buen empresario agrícola— de la estructura de la propiedad andaluza.

Por otro lado, como han señalado sus propios autores y promotores, se reconoce su escasa incidencia en el alto índice de paro andaluz, sin duda una causa esencial de la promulgación de la ley ante la conflictividad social existente. Es decir, de los tres objetivos perseguidos por esta ley (función social de la propiedad, establecimiento y desarrollo de explotaciones agrarias rentable social y económicamente, y la solución de graves problemas sociales), es tan sólo el segundo el que dispone de más probabilidades de consecución, máxime cuando el ingreso en la CEE va a presionar en esa dirección.

Por último, no olvidamos que sólo estamos ante un texto legal con un escaso año de vida. Con ello queremos señalar que una real valoración sólo podrá llevarse a cabo analizando en su día la voluntad política de su aplicación y desarrollo. Es decir, comprobando sus actuaciones, lo que exige una perspectiva histórica de la que hoy carecemos. Como geógrafos andaluces, deseamos que esa ulterior y definitiva valoración nos haga rectificar lo aquí escrito.

Granada, mayo 1985