

Modernización y cambio estructural en la agricultura española

serie
Estudios

Ministerio de
Agricultura, Pesca
y Alimentación

Secretaría
General Técnica

José María Sumpsi

(Coordinador)



Nº 88
T-13385

Modernización y cambio estructural en la agricultura española

Coordinador: JOSE M^a SUMPSI VIÑAS



MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACION
SECRETARIA GENERAL TECNICA

La responsabilidad por las opiniones emitidas en esta publicación corresponde exclusivamente a los autores.

EDITA



MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACION

SECRETARIA GENERAL TECNICA

© Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación

NIPO: 251-94-063-X

ISBN: 84-491-0071-2

Depósito legal: M. 39.825-1994

Diseño: Jaime Nieto

Imprime: Neografis, S. L.

Santiago Estévez, 8 - 28019 Madrid

INDICE

	<u>Páginas</u>
PRESENTACION, por <i>Luis Atienza Serna</i> , Ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación	7
INTRODUCCION, por <i>Laureano Lázaro Araujo</i> , Secretario General Técnico del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación	15
JOVELLANOS Y LA PROYECCION AGRARIA DE LA REVOLUCION INDUSTRIAL EN ESPAÑA, por <i>Juan Velarde Fuertes</i>	31
LA AGRICULTURA ESPAÑOLA EN EL ULTIMO TERCIO DEL SIGLO XX: PRINCIPALES PAUTAS EVOLUTIVAS, por <i>Carlos Abad Balboa, José Luis García Delgado y Cándido Muñoz Cid</i>	69
CAPITALIZACION Y MODERNIZACION DE LA AGRICULTURA ESPAÑOLA, por <i>Carlos San Juan Mesonada</i>	127
POLITICAS DE MODERNIZACION DE LA AGRICULTURA ESPAÑOLA, por <i>Luis Vicente Barceló Vila</i>	171
LA LEY DE MODERNIZACION AGRARIA: ENTRE JOVELLANOS Y LA UNION EUROPEA, por <i>Jaime Lamo de Espinosa</i>	243
COMPETITIVIDAD Y REFORMA ESTRUCTURAL DE LA AGRICULTURA ESPAÑOLA, por <i>José M^a Sumpsi</i> ..	285
DOCUMENTO: Proyecto de Ley de Modernización de las explotaciones agrarias	333

PRESENTACION

El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación puede presumir con razón de haber dedicado a los ilustrados del siglo XVIII una merecida atención. A ello contribuyó en buena medida la conmemoración en 1988 del segundo centenario del final del reinado y muerte de Carlos III. Con tal motivo, patrocinó y organizó en Segovia, en septiembre de 1988, un Seminario, cuyas aportaciones están recogidas en el libro *Estructuras agrarias y reformismo ilustrado en la España del siglo XVIII*. Carácter conmemorativo tiene también la recopilación de textos de los ilustrados, efectuada por Argemí y publicada en *Agricultura e Ilustración*. Fuera de conmemoraciones, que tiene más mérito, el año pasado desempolvó el Ministerio el *Discurso sobre el fomento de la industria popular*, de Pedro Rodríguez Campomanes, eximio ilustrado. Se encuadra esta última publicación en la serie de facsímiles de obras relacionadas con materias agrarias, que, una vez al año, suele reproducir el Departamento. Recientemente se premió y publicó también otra obra sobre la cuestión agraria vista por los reformadores, *Eco-*

nomistas y reformadores españoles: la cuestión agraria 1760-1935, de Robledo.

Con estos antecedentes, a nadie extrañará que este año se haya elegido el *Informe de la Sociedad Económica de Madrid al Real y Supremo Consejo de Castilla en el Expediente de Ley Agraria, extendido por el individuo de número, el Señor Don Gaspar Melchor de Jovellanos, a nombre de la Junta encargada de su formulación, y con arreglo a sus opiniones*, terminado por Jovellanos en 1794 y publicado por primera vez en 1795. Es sabido que el propio Jovellanos corrigió tiempo después las equivocaciones de la primera edición, editándose nuevamente la que podemos considerar versión autorizada en 1820, nueve años después de su muerte, coincidiendo, no por casualidad, con el comienzo del trienio liberal. A ésta se refiere el facsímil del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

La novedad consiste este año en acompañar la publicación de la edición facsímil de un conjunto de trabajos, dedicados unos a analizar las aportaciones señeras al pensamiento agrario español durante los dos últimos siglos y otros a estudiar las características y problemas actuales de la agricultura española. De esta manera, al mismo tiempo que se conmemora la aparición, hace doscientos años, de un *Informe* que marca la culminación no sólo del pensamiento agrario, sino de todo el pensamiento económico de la Ilustración, salido de la pluma de quien es considerado por muchos su pensador más representativo, se contribuye a conocer mejor el conjunto de problemas estructurales de la agricultura española a que trata de dar respuesta el Proyecto de Ley de modernización de las explotaciones agrarias, aprobado por el Gobierno el 22 de julio de 1994.

Cierto es que los problemas agrarios de hoy son muy diferentes de los de hace dos siglos, por más que sean herederos de los de entonces. Otro tanto cabe decir del ambiente político de una y otra época, así como de los

principios ideológicos que inspiraron el *Informe*, netamente liberales, y los que dan cuerpo a un Proyecto de Ley nacido a la sombra de la política agrícola comunitaria (PAC), en el Estado de las autonomías.

Ha llovido mucho, aunque nunca lo bastante ni a gusto de todos, en esta España de sequías, durante los dos siglos transcurridos desde la primera publicación del *Informe en el Expediente de Ley Agraria*, de Jovellanos. Durante el siglo XIX, los males de la agricultura, identificados esencialmente por los ilustrados del XVIII con la retención de la propiedad de la tierra en las manos muertas, se intentaron resolver mediante las desamortizaciones, aunque su diseño atendió más a las necesidades de la hacienda pública que a la solución de los problemas agrarios. En el tránsito del siglo XIX al XX, los regeneracionistas lamentaron la tala de bosques de épocas pasadas y culparon a la filoxera de la ruina de uno de nuestros característicos productos mediterráneos: el vino. Avanzado el siglo XX, la izquierda creyó ver en la desmembración de los latifundios y en el reparto el camino de arribada a la tierra prometida. A finales de los años 60, el mito del reparto comenzó a hacer aguas y no paró de escurrir hasta finales de los 70. Es raro encontrar hoy quien identifique con el latifundismo los problemas de la agricultura española, aunque, quizá con razón, no falte quien se pregunte por la relación histórica que pueda existir entre esta concentración y el elevado paro en Andalucía.

Si nos atenemos a la naturaleza, al fin inmediato perseguido y al contenido de las medidas de política agraria, es relativamente fácil mantener la tradicional clasificación en acciones estructurales y de precios y mercados. Pero si nos fijamos en los efectos a medio y largo plazo que unas y otras tienen en el sector y en el medio rural, tendremos que admitir que el deslinde entre ambas es más difícil, debido a la complejidad creciente de la vida

económica y social y porque la línea divisoria tiene un trazo cada vez más difuso.

Las organizaciones comunes de mercados agrícolas en la Unión Europea terminan teniendo un innegable efecto estructural. Pero sucede que, a veces, su impacto no es el deseado para algunas ramas de la producción, o para determinado tipo de explotaciones, o para ciertas zonas y regiones. A la corrección de las desviaciones está llamada, principalmente, la política de estructuras agrarias. Pero también debe estar entre sus objetivos facilitar la consecución de las máximas ventajas de la PAC.

Algún ejemplo sencillo será suficiente para mejor entender lo que quiero decir. El peso relativo de las producciones vegetales, dentro de la producción final agraria, venía perdiendo terreno en España, frente a las producciones de origen animal, siguiendo el modelo, observado en muchos países, a medida que crece su renta por habitante. Pues bien, esta tendencia se ha frenado en España desde la década de los 80. Es este rasgo algo más que un pequeño detalle, que ha pasado desapercibido a muchos de los observadores y analistas agrarios. ¿No es un cambio importante de una tendencia estructural? ¿No tiene algo que ver con nuestra incorporación a la Unión Europea y con la integración en la PAC? ¿Es la PAC una política de precios y mercados o de estructuras?

Otro ejemplo, cuyos efectos están por venir: el impacto de los acuerdos de la Ronda Uruguay del GATT. ¿Son acuerdos sobre precios o sobre las estructuras? ¿No debemos ayudar a introducir mejoras estructurales en nuestras explotaciones agrarias y a que se modernicen, para mejor poder hacer frente a los cambios que se acercan?

Cuando el Gobierno, en defensa de los intereses de los viticultores españoles, se ha opuesto a la propuesta de la Comisión Europea sobre organización común del

mercado del vino, tenía la mente y la mirada puestas tanto en sus consecuencias estructurales como en las de otro tipo.

La conclusión a que quiero llegar con estas reflexiones es que las políticas de precios y mercados, por un lado, y las de estructuras, por otro, son cada vez más interdependientes. Puede suceder, a veces, que las organizaciones comunes de mercado tengan sobre las explotaciones efectos no queridos, que han de corregirse con acciones de carácter estructural. En otros casos, debe ser la política sobre las estructuras agrarias la que colabore a que el sector agrario español saque las máximas ventajas posibles de las organizaciones comunes de mercado.

He aquí la doble justificación del proyecto de Ley de modernización de las explotaciones agrarias. Por una parte, apoyar una orientación hacia estructuras productivas más competitivas y profesionalizadas, en un contexto de creciente internacionalización. Por otra, y al mismo tiempo, insertar nuestra agricultura en la PAC en las condiciones más ventajosas posibles.

Como diría Jovellanos, «el cultivo se ha acomodado siempre a la situación política que tuvo la nación coetáneamente» (párrafo 16 del *Informe*). En las estribaciones del siglo XX, casi amaneciendo el XXI, la situación se ha vuelto más compleja, la economía está internacionalizada y las soluciones son menos autónomas, sobre todo desde nuestra integración en la Unión Europea, que nos ofrece en compensación el poder contar con las ayudas de la PAC.

Ante la creciente complejidad de los problemas, no valen soluciones simples, ni cabe confiar al mercado su solución. El liberal Jovellanos reconoció que para los gobiernos «ninguna profesión era más merecedora de su protección y solicitud que la agricultura» (párrafo 323 del *Informe*). Hablar de libre mercado absoluto en la agricultura europea sonaría a ironía, cuando las intervencio-

nes de la PAC son una realidad omnipresente. Alguno de los trabajos incluidos en este volumen aporta buenas razones para admitir la regulación en un sector con importancia relativa decreciente, pero estratégico para sobrevivir. No olvidemos que la cuarta parte de los ingresos de los agricultores españoles son ayudas de la Unión Europea. Parecerán excesivas a unos y escasas a otros. Pero ¿se mantendrían la agricultura y los agricultores sin ellas?

Hay que evitar que el sector sobreviva anestesiado por los apoyos y sin capacidad de reacción ante las nuevas situaciones. Pero, al mismo tiempo, hay que estimularle y ayudarle a que pueda enfrentarse al reto de la competitividad, que es el paradigma de nuestros días. Ese es el propósito que guía el Proyecto de Ley de modernización de las explotaciones agrarias.

Faltaría a la verdad si, por ampararme en Jovellanos y siguiendo alguna de sus recomendaciones, dijera que el proyecto se limita a proteger el interés de los agentes, sin tratar de excitarlos y dirigirlos, o incentivarlos, como suele decirse ahora, en una determinada dirección. Prefiero completar su liberal y particular visión con otro de sus consejos, cuando dice que el objeto de las leyes agrarias se ha de «dirigir a tres fines, a saber: la extensión, la perfección y la utilización del cultivo» (párrafo 30 del *Informe*).

Soy consciente de que ninguna norma basta para promover la necesaria modernización. Pero también creo que una ley elaborada democráticamente no puede ser un estorbo. Será eficaz si los potenciales destinatarios creen en ella, hasta el punto de considerar útil acogerse a sus indicaciones. Estoy dispuesto a admitir que no es una condición suficiente, pero tengo para mí que es una condición necesaria.

Entre tanto, los estudios que se publican en este volumen ayudarán a comprender mejor la realidad circundante. Salta a la vista, al leer el listado de autores, que

son todos los que están, aunque no estén todos los que son. Se han pedido las contribuciones, sin parar mientes en filias ni fobias, con criterio profesional, bajo la coordinación de José María Sumpsi Viñas, dirigiendo el proyecto el Secretario General Técnico del Ministerio, Laureano Lázaro Araujo. Quiero agradecer a unos sus sugerencias, a otros sus advertencias y a todos su colaboración y aportaciones.

Luis Atienza Serna
Ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación

INTRODUCCION

Por

Laureano Lázaro Araujo

Secretario General Técnico

Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación

1. DEL PORQUE DE UNA PUBLICACION CONMEMORATIVA

En la *Presentación* de este volumen se deja constancia de la atención que el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación ha dedicado a la Ilustración y los ilustrados, sobre todo a raíz de, o en relación con, la conmemoración del segundo centenario de la muerte, en 1788, del rey Carlos III, celebrado entre los madrileños como el mejor alcalde de Madrid. Así apareció la recopilación de Argemí (Argemí, 1988) y se organizó el Seminario sobre Agricultura e Ilustración (VV.AA., 1989).

En 1993 se sacó a la luz el facsímil del *Discurso sobre el fomento de la industria popular*, según el original que se conserva en la biblioteca del Departamento, en el que no consta el autor, aunque, según todos los indicios, la obra es de Pedro Rodríguez Campomanes y Pérez. El

conde de Campomanes, por cierto, si bien era ilustrado y liberal, como su paisano Jovellanos, no era tan fisiócrata como él. Su *Discurso* gira en torno a la idea de que la agricultura no basta para hacer grande a un país; no es, por tanto, la única fuente de riqueza. Se necesita del complemento de la industria: «La agricultura sola es insuficiente e incapaz de sostener un país; y la cosa es clara, porque ésta no emplea a todos los hombres, ni en todos los tiempos. Un gran número de habitantes no tiene robustez ni disposición para sus faenas. ¿Qué se hará de tan gran porción de Pueblo, si se descuidan las artes y se pone sólo la atención en la agricultura y cría de ganados?... Es preciso que los tres ramos de labranza, crianza e industria se animen al mismo tiempo y con igual proporción» (Campomanes, edición 1993).

También en 1993 se publicó la obra *Economistas y reformadores españoles: la cuestión agraria 1760-1935* (Robledo, 1993), que había sido galardonada con el segundo accésit, en la modalidad socioeconómica, en la convocatoria del XXI Premio Nacional de Publicaciones Agrarias, Pesqueras y Alimentarias.

La reunión del jurado que falló, en mayo de 1994, los premios de la XXII convocatoria está en la anécdota que dio pie a la publicación que ahora tiene el lector entre sus manos. Comentando la costumbre que tiene el Ministerio de publicar cada año el facsímil de alguna obra de interés relacionada con las materias en que es competente el Departamento, uno de los miembros del jurado, Juan Velarde Fuertes, levantó la liebre, recordando que hace doscientos años su paisano Jovellanos finalizó su famoso *Informe en el Expediente de Ley Agraria*.

Así surgió la idea de volver a publicar tan reputado *Informe*, en atención a la forma y al fondo del mismo. Por aquellas fechas (me refiero a mayo de 1994) estaba próxima la aprobación por el Gobierno del Proyecto de

Ley de modernización de las explotaciones agrarias, que lo fue el 22 de julio de 1994, como se dice en la *Presentación*. Era una buena ocasión para hacer una especie de balance de dos siglos de pensamiento español sobre los problemas de nuestra agricultura, analizando también la situación actual, a la que trata de dar respuesta el citado Proyecto de Ley.

2. DE LA LENTITUD CON QUE SE ELABORO UN INFORME QUE FUE PROHIBIDO

Antes de seguir, quiero dedicar unos párrafos a situar, breve y sucintamente, el momento histórico en que aparece el *Informe* de Jovellanos, bien investigado por Gonzalo Anes (Anes, 1963).

Dan por sentado los historiadores que los antecedentes del *Informe* arrancan de la Orden de 7 de abril de 1766, comunicada a los intendentes por la Secretaría de Estado y del Despacho de la Real Hacienda, pidiéndoles que expusiesen sus ideas sobre los medios más oportunos para fomentar la labranza y cría de ganados, plantío de árboles y, en general, problemas de la agricultura y forma de resolverlos. La petición estaba justificada, pues el aumento de población y la demanda de tierras para labrar, frente a las que permanecían incultas, habían dado lugar a un encarecimiento de los arrendamientos y a un malestar creciente entre los agricultores.

Cinco años más tarde se conformó un *Expediente de Ley Agraria*, a partir de los autos recibidos. Es entonces cuando Pedro Rodríguez Campomanes, a la sazón fiscal del Consejo de Castilla, ordena, el 17 de octubre de 1771, que se resuman las piezas del expediente en un Memorial Ajustado y se imprima. Se elaboró el Memorial, pero no debió de imprimirse, por lo que luego se verá.

Hubieron de transcurrir otros seis años para que Campomanes mandara, el 9 de junio de 1777, que todo el *Expediente*, que constaba de sesenta y siete piezas de autos, junto con el *Memorial Ajustado*, se remitiera a la Sociedad Económica de Madrid, para que, consultada su clase de Agricultura, emitiera su docta opinión, antes de publicar una ley que pusiera remedio a los males del sector, que en aquellos tiempos representaba casi la totalidad de la economía.

Los socios encargados de la elaboración del informe no debieron de mostrar mucha aplicación al encargo. Después de pública lectura, al cabo de seis años más, cayeron en la cuenta de que, para analizar mejor el expediente ya resumido, sería bueno que se imprimiera. Y así se lo pidieron al Consejo de Castilla el 26 de octubre de 1783, que lo dio a la stampa, devolviendo a la Sociedad Económica de Madrid una docena de ejemplares del *Memorial Ajustado* impreso y las noventa y nueve piezas de que ya entonces constaba el expediente.

Los miembros de la clase de Agricultura de la Sociedad recapacitaron, una vez más, sobre la complejidad de la encomienda recibida y, con las recomendaciones pertinentes sobre el plan de trabajo, se encargó a Jovellanos, el 19 de septiembre de 1787, que redactara un informe a nombre de la Junta de la Sociedad Económica de Madrid nombrada para su elaboración, teniendo en cuenta las opiniones de la misma.

Se lo tomó con calma Jovellanos, que contaba entonces 43 años, y que en 1790, muerto ya Carlos III, se había desplazado a vivir a Gijón. Tan es así que la Sociedad le ofició, el 12 de octubre de 1790, tres años más tarde del encargo y un mes después de la llegada a su pueblo natal, en el que permanecería durante ocho años, metiéndole prisa. Por fin, el 26 de abril de 1794 remitió su informe a la Sociedad, pidiendo, medio año más tarde, al fiscal Felipe Canga Argüelles que se imprimiera.

Habían transcurrido veintiocho años desde que se inició el expediente y diecisiete desde que se solicitó el informe a la Sociedad Económica de Madrid. Cuando alguien quiera traer a colación un ejemplo demostrativo de que las cosas de palacio van despacio, tiene un excelente ejemplo en todo el proceso de elaboración del *Expediente, Memorial e Informe* a una ley agraria que nunca vio la luz. Jovellanos, por su parte, excusó su tardanza, diciendo que «hubo de proceder en él con gran detenimiento y circunspección, para no aventurar el descubrimiento de la verdad en una materia en que los errores son de tan general y perniciosa influencia. Tal fue la causa de la lentitud», dice (párrafo 2 del *Informe*).

El ambiente político de 1794 en relación a los ilustrados nada tenía que ver con el de la época en que se pensó publicar una Ley Agraria. La propia Sociedad Económica de Madrid, tal vez temerosa de que el *Informe en el expediente de Ley Agraria*, de Jovellanos, nunca se diera oficialmente a la publicidad, lo dio a la luz medio disfrazado en el tomo V de sus Memorias, para cuya publicación había obtenido permiso (Sociedad Económica de Madrid, 1795 y 1820).

Las recomendaciones del sopesado y celebrado informe quedaron en agua de borrajas. No por eso su autor lo dejó en el olvido. Volvió sobre él, corrigiendo errores y equivocaciones, y de nuevo presentó a la Sociedad Económica de Madrid la que puede considerarse última versión autorizada. ¿Por qué no vio la luz el nuevo texto hasta 1820, nueve años después de la muerte del autor? Sencillamente, porque la carcunda tampoco había parado. Dos años después de la publicación de la primera edición, la Iglesia lo incluyó en el *Indice de libros prohibidos*, suerte que corrió al mismo tiempo que otra obra de su paisano Campomanes (Campomanes, 1765), también dedicada a problemas agrarios. No es una casualidad que el *Informe* de Jovellanos volviera a aparecer

en 1820. Es el primer año del trienio constitucional liberal, que se extendió hasta 1823. Pero no se vio libre de volver a caer en la condenación del *Index*, lo cual no impidió que fuera la obra más leída de Jovellanos y la que más nombre le dio en España y en Europa, hasta el punto de que pocos años después de su publicación se tradujo al francés, al alemán y al inglés (Río, 1935). Ahora bien, su fama tampoco le salvó del encierro en el castillo de Bellver (Mallorca).

3. DE LA ENJUNDIA DEL INFORME

Veamos resumidamente cuál es el planteamiento del *Informe*. Todo él tiene como telón de fondo el análisis histórico de la evolución de los cultivos, la distribución de la propiedad y posesión de las tierras disponibles y la pugna entre labradores y ganaderos. Sobre este planteamiento, de corte historicista, emerge claramente la identificación del autor con dos escuelas de pensamiento económico coetáneas: la fisiocracia y el liberalismo clásico inglés.

Se puede identificar a Jovellanos con los fisiócratas, en tanto en cuanto reiteradamente considera que la tierra y la agricultura son la fuente de toda riqueza, aunque en su apoyo no cite a Quesnay, sino a Columela. A su juicio, los grandes Estados deben tener a la agricultura «como la primera fuente de su prosperidad, puesto que la población y la riqueza, primeros apoyos del poder nacional, penden más inmediatamente de ello que de cualquiera de las demás profesiones lucrativas, y aún más que de todas juntas... La agricultura, madre de inocencia y del honesto trabajo y, como decía Columela, parienta allegada de la sabiduría, será el primer apoyo de la fuerza y el esplendor de las naciones» (párrafo 321). Es «el primero y más abundante manantial de la riqueza

pública» (párrafo 323). Sin embargo, los gobiernos han incurrido en la funesta preocupación de fomentar otros sectores: «Todos han aspirado a establecer su poder sobre la extensión del comercio, y desde entonces la balanza de la protección se inclinó hacia él; y como para protegerle pareciese necesario proteger la industria que le provee y la navegación que le sirve, de aquí fue que la solicitud de los estados modernos se convirtiese enteramente hacia las artes mercantiles» (párrafo 324). Craso error, porque «¿puede dudarse que en todos los sentidos sea la agricultura la primera base de la industria, del comercio y la navegación?» (párrafo 325). Y apostilla: «La industria de un estado sin agricultura será siempre precaria» (párrafo 327).

Sus convicciones liberales se manifiestan principalmente por el recelo que le merecen las leyes dirigistas, sobre todo las orientadas al apoyo de la agricultura. Para Jovellanos, el oficio de las leyes no es buscar el bien común, sino que deben limitarse a remover los estorbos y a proteger la propiedad. Déjese a los particulares que sigan su interés privado, que así se alcanzará la armonía social. Las autoridades harán bien en no preocuparse de lo que no deben. Ocasiones y países ha habido en que la agricultura ha ido de maravilla sin leyes. En este aspecto, su pensameento enlaza perfectamente con el de un A. Smith, cuyas obras estudió, por citar un clásico coetáneo de él.

Entresaco sólo alguna referencia significativa a este respecto. Si bien las frases sueltas no siempre reflejan correctamente el planteamiento general, pocas dudas caben sobre la raíz liberal del pensamiento de un autor cuando dice que «las causas de su atraso (se refiere a la agricultura) están por la mayor parte en las leyes mismas, y, por consiguiente, no se debía tratar de multiplicarlas, sino de disminuirlas: no tanto de establecer leyes nuevas, como de derogar las antiguas» (párrafo 18). No

quiere normas que estimulen, sino que remuevan estorbos, pues «el único fin de las leyes respecto a la agricultura debe ser proteger el interés de sus agentes, separando todos los obstáculos que pueden obstruir o entorpecer su acción o movimiento» (párrafo 19). «El oficio de las leyes, respecto de una y otra propiedad, no debe ser excitar ni dirigir, sino solamente proteger el interés de sus agentes, naturalmente activo y bien dirigido a su objeto. Es visto también que esta protección no puede consistir en otra cosa que en remover los estorbos que se opongan a la acción y al movimiento de este interés... Sin intervención de las leyes, puede llegar, y efectivamente ha llegado en algunos pueblos, a la mayor perfección el arte de cultivar la tierra, y donde quiera que las leyes protejan la propiedad de la tierra y del trabajo se logrará infaliblemente esta perfección y todos los bienes que están pendientes de ella» (párrafo 24). Podrían citarse muchos más párrafos de Jovellanos en el mismo sentido, pero bastará con añadir sólo dos frases para emparentarle con la idea de A. Smith sobre el papel de la mano invisible, que, partiendo del egoísmo particular, lleva al interés general: «Aquella continua lucha de intereses, que agita a los hombres entre sí, establece naturalmente un equilibrio que jamás podrían alcanzar las leyes... En el orden social, el interés particular de los individuos recibe mayor seguridad de la opinión que de las leyes» (párrafo 27). Y en el oficio de 26 de abril de 1794, con el que remite a la Sociedad Económica de Madrid su *Informe*, dice lo mismo, más claramente todavía y con otras palabras: «El primer objeto de las leyes sociales será siempre proteger el interés individual: este interés, una vez protegido, aumenta infaliblemente la riqueza particular, de esta riqueza nace sin violencia y se alimenta la riqueza pública; y sólo cuando un Estado se ha hecho por medio de ella rico y poderoso es capaz de luchar con la naturaleza, vencerla y mejorarla».

A partir de estas ideas, Jovellanos, en nombre de la Sociedad Económica de Madrid, perfila el método a seguir en el informe. «El grande y general principio de la Sociedad es que toda la protección de las leyes, respecto de la agricultura, se debe cifrar en remover los estorbos que se oponen a la libre acción del interés de sus agentes dentro de la esfera señalada por la justicia» (párrafo 28). Por tanto, una investigación solvente debe «indagar cuáles sean estos estorbos y fijar su conocimiento».

La conclusión es que tales obstáculos son de tres tipos:

a) Políticos, derivados de las dificultades que la legislación opone al progreso de la agricultura. Se refiere a la existencia de baldíos y tierras comunales concejiles; la prohibición de cercar las tierras, con lo cual las arrasan los ganados, sobre todo los de la Mesta; la amortización eclesiástica y civil; las dificultades al libre comercio y contratación y, finalmente, las contribuciones que gravan la agricultura. La conclusión en relación con este apartado es lógica. Hay que poner más superficie en cultivo, sembrando los baldíos y desamortizando terrenos amortizados, se debe proteger mediante cercas la propiedad privada y procede liberalizar el comercio, así de granos como de primeras materias.

b) Morales, que son los que oponen las opiniones y costumbres sobre «el arte de cultivar la tierra, que es decir como la primera y más necesaria de todas las artes» (párrafo 332). Estos obstáculos se remueven instruyendo a los propietarios, por un lado, y a los labradores, por otro, que no tienen por qué coincidir una y otra cualidad en la misma persona. El método propuesto es la publicación de cartillas de contenido técnico fácilmente inteligible.

c) Físicos, derivados de la naturaleza, tales como la falta de riego, la dificultad de las comunicaciones y la carencia de puertos de comercio. El remedio no puede ser otro que la construcción de canales, caminos y puertos.

Se trata de obras tan costosas que, aparentemente, habría que elegir entre «renunciar a la felicidad de muchas generaciones por no hacer infeliz a una sola, o de oprimir a una generación para hacer felices a las demás» (párrafo 410). El problema estaría ya resuelto si las naciones no hubieran malgastado recursos en guerras inútiles y en monumentos de mera ostentación. Dado el estado de cosas, se propone crear fondos de mejoras a nivel nacional, provincial y concejil. Aparte de los ahorros que pudieran generarse eliminando gastos inútiles y de la mejor aplicación del producto de los impuestos, la puesta en producción de los baldíos y tierras comunales sería una buena fuente de ingresos.

El autor del *Informe* invita a que no se planteen proyectos quiméricos, sino leyes justas, derogando, más que mandando, restituyendo la propiedad de la tierra y del trabajo a sus legítimos derechos y restableciendo el imperio de la justicia (párrafo 433). Alguna de las frases de su párrafo final resume todo el *Informe*, proponiendo «derogar de un golpe las bárbaras leyes que condenan a perpetua esterilidad tantas tierras comunes; las que exponen la propiedad particular al cebo de la codicia y de la ociosidad, las que, prefiriendo las ovejas a los hombres, han cuidado más de las lanas que los visten que de los granos que los alimentan; las que, estancando la propiedad privada en las eternas manos de pocos cuerpos y familias poderosas, encarecen la propiedad libre y sus productos y alejan de ellas los capitales y la industria de la nación; las que obran el mismo efecto encadenando la libre contratación de los frutos, y las que, gravándolos directamente en su consumo, reúnen todos los grados de funesta influencia de todas las demás».

Se diría que aquí el frío analista ilustrado se dejó llevar por el entusiasmo de sus convicciones políticas y económicas. Por más que en el escrito de 26 de abril de 1794, con el que remite a la Sociedad Económica de Ma-

drid el *Informe*, haga votos de moderación, y aunque confiese que se ha dejado en el tintero más de una idea, porque «la moderación, sobre oportuna, me pareció muy necesaria», pues «la perfección del hombre, así sea moral como en política, es progresiva y suele adelantar poco cuando quiere andar demasiado», algunos grupos de privilegiados, eclesiásticos y civiles, debieron de darse por aludidos y vieron sus privilegios denunciados con demasiada claridad.

No hubo Ley Agraria. Pero no por seguir las recomendaciones antiintervencionistas del *Informe*, sino porque los tiempos en que vio la luz eran muy diferentes a los de la realización del encargo. Para empezar, el protector de las ideas ilustradas, Carlos III, había muerto en 1788. Con él terminó algo más que un reinado (Domínguez Ortiz, 1988). En segundo lugar, al año siguiente al de la muerte del monarca impulsor del reformismo tuvo lugar la revolución francesa, que, con sus ideales de libertad, igualdad y fraternidad, provocó en las demás cortes europeas una reacción defensiva/agresiva contra los principios liberales y quienes los predicaban y practicaban. Además, los grupos de privilegiados que se sintieron amenazados pusieron manos a la obra de salvaguardar sus intereses. Finalmente, la Iglesia se alineó con, por no decir se puso al frente de, la reacción. Tal vez sea cierto, como señaló Carande (1969), que el tono moderado de nuestros reformadores, en un país extremo, estaba condenado, precisamente por ser comedido, a encontrar adversarios exaltados en uno y otro flanco.

4. DE ALGUNAS OPINIONES ENCONTRADAS SOBRE JOVELLANOS

Las valoraciones sobre la vida y obra de este autor son variadas. Pero hoy nadie duda en calificar a Jovella-

nos como figura señera, si no el más eximio representante del reformismo español. No hay razón alguna para tenerle por revolucionario. Algún autor no se ha contentado con afiliarle en el grupo de los revisionistas, sino que ha llegado el extremo de reivindicarle como tradicionalista. Es el caso de Peñalver Simó (Peñalver, 1953, 1962), para quien este pensador-síntesis, espectador de la gran transformación social de su tiempo, es una mente ecuánime y asimiladora, un «hombre público abierto a las nuevas circunstancias sociales, pero firme en la concepción clásica de la Sociedad y el Estado, y decidido enemigo de romper con la tradición del pensamiento político español y de la Constitución histórica de nuestra Patria». Para este autor, «sus ideas sobre el Estado tienen un acusado matiz tradicionalista».

Sin llegar a tales extremos en las valoraciones, Del Río (Del Río, 1935) apunta una serie de contradicciones personales, que marcarían muchas de las actividades y actuaciones de Jovellanos, aunque tales contradicciones eran más aparentes que reales y, sobre todo, más que personal, era una contradicción histórica: «Católico, fue combatido como uno de los mayores enemigos de la Iglesia; monárquico convencido por tradicionalismo y reflexión, es de los pocos hombres de su época que no se doblegó ante la corrupción del trono. Liberal, odiaba la demagogia; aristócrata en espíritu y temperamento, piensa constantemente en el bien del pueblo. Todas sus ideas eran modernas, pero amaba lo antiguo».

Costa (Costa, 1898) le reconoce notables méritos, los suficientes como para llamarle egregio asturiano y clarísimo hijo de Gijón. Pero el apóstol del colectivismo agrario le veía demasiado poseído del espíritu de la escuela liberal, encerrado en el círculo vicioso de identificar justicia y libertad individual. Ese y no otro sería el origen de sus contradicciones: «A menudo veía abrírsele delante de los pies un abismo entre sus convicciones de

economista liberal y el común sentido de la justicia y de la ética; pero en vez de pararse a reflexionar, para resolver la antinomia, a hacer un examen de conciencia para apreciar si no estaría en todo o en parte equivocado, volvía la espalda a la contradicción y seguía adelante».

Para otros, Jovellanos es el típico representante ideológico de una burguesía ascendente, punto culminante del esfuerzo ilustrado. Sus propuestas fracasaron. No hubo Ley Agraria; tampoco se hicieron reformas moderadas, que respetaran el *statu quo* de la Iglesia, pero sin aumentar sus riquezas raíces, según las sugerencias de los ilustrados. No se armonizaron los intereses de los propietarios y los arrendatarios ni se alteró básicamente la estructura de la propiedad. Tal vez por eso en el siglo XIX tomaron cuerpo actuaciones más radicales (Simón Segura, 1973), cuando la fuerza de los hechos tornó inútiles y desfasadas las propuestas de la Ilustración (Argemí, 1988). Así llegaron las desamortizaciones del siglo XIX, que originalmente tuvieron motivaciones económicas (Tomás y Valiente, 1971), para subvenir en ayuda de la hacienda pública, aunque la Iglesia las mudó intencionadamente en asunto ideológico-religioso, cuando empezaron a afectar a sus propiedades.

5. DE ENTONCES ACA

Las desamortizaciones pusieron más tierras en circulación y en cultivo, pero, lejos de resolver el problema de la concentración de la propiedad, lo agudizaron en no pocos casos (Garrabou, 1974). Los problemas sociales se agudizaron, y de algunos nos han quedado descripciones magistrales y sobrecogedoras a la par (Díez del Moral, 1929). Poco a poco nació y creció el mito del reparto de los latifundios, que sustituyó a las amortizaciones de los precedentes siglos como el mal a combatir.

Llegados a la altura histórica de la segunda república española, el reparto era para unos el sumo objetivo de la revolución, mientras que para otros, los reformistas, la redistribución de la propiedad de la tierra era el camino más adecuado para evitar que el fermento de la revolución prendiese (Carrión, 1931). El reparto se realizó en parte y en parte siguió pendiente, sin que se llegara al fondo de la cuestión (Malefakis, 1970).

La izquierda clásica siguió durante mucho tiempo anclada en el pasado, al menos en sus manifestaciones más visibles, aunque dentro del mismo PCE comenzaron a aparecer análisis heterodoxos al final de la década de los cincuenta (García-Gómcz, 1957 y 1993). La señal definitiva de la crisis del pensamiento tradicional de la izquierda la da la publicación del doble número de la clandestina *Ruedo Ibérico* dedicado al campo español (VV.AA., 1967). Se pone definitivamente en cuestión el mito del reparto de la tierra (Martínez Alier, 1968), al tiempo que durante los años setenta se profundiza en el análisis de la evolución de la agricultura en el capitalismo español y la crisis del modelo tradicional (Naredo, 1971; Barón, 1971; Leal y otros, 1975; Tarrafeta, 1979). En los años ochenta, tanto antes de nuestra incorporación a la Unión Europea como, sobre todo, después de integrarnos en la política agrícola comunitaria (PAC), las perspectivas analíticas son esencialmente diferentes a las de hace unas pocas décadas, no digamos ya un par de siglos. Aun para los que piensan que alguna relación existe entre latifundismo y paro en las zonas rurales, los planteamientos en torno al reparto han perdido vigencia (Bernal, 1988).

La PAC, la Ronda Uruguay del GATT, la competitividad, la internacionalización y globalización de la economía son las nuevas fuentes de preocupación de gobernantes, dirigentes agrarios y operadores (Barceló, 1991). Con el conjunto de estudios recogidos en este volumen,

el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación pretende aportar luz, elementos de discusión y propuestas concretas para la agricultura española, en el umbral del siglo.

BIBLIOGRAFIA

- ANES, G. (1963): «El Informe sobre la Ley Agraria y la Real Sociedad Económica Matritense de los Amigos del País», recogido en *Economía e Ilustración en la España del siglo XVIII*, Ariel, Barcelona, 1969, 215 pp.
- ARGEMÍ, L., compilador (1988): *Agricultura e Ilustración*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 560 pp.
- BARCELÓ, L. V. (1991): *Liberalización, Ajuste y Reestructuración de la Agricultura española*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 561 pp.
- BARÓN, E. (1971): *El final del campesinado*, Zero-XYX, Madrid, 214 pp.
- BERNAL, A. M. (1988): *Economía e historia de los latifundios*, Instituto de España y Espasa-Calpe, Madrid, 235 pp.
- CAMPOMANES, P. R. (1765): *Tratado de la regalía de la amortización*, Madrid, 1765.
- CAMPOMANES, P. R.: *Discurso sobre el fomento de la industria popular*, edición facsímil realizada por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 1993, CXCIII pp.
- CARANDE, R. (1969): *Siete estudios de historia de España*, Ariel, Barcelona, 229 pp.
- CARRIÓN, P. (1931): *La reforma agraria. Problemas fundamentales*, Sociedad de Estudios Políticos, Sociales y Económicos, Madrid, 141 pp.
- COSTA, J. (1898): *Colectivismo agrario en España*, Guara Editorial e Instituto de Estudios Agrarios, Pesqueros y Alimentarios, Zaragoza, 1983, tomos I (323 pp) y II (427 pp).
- DÍEZ DEL MORAL, J. (1929): *Historia de las agitaciones campesinas andaluzas*, Alianza Editorial, Madrid, 1967, 509 pp.
- DOMÍNGUEZ ORTÍZ, A. (1988): *Carlos III y la España de la Ilustración*, Alianza Editorial, Madrid, 232 pp.
- GARCÍA, T.-GÓMEZ, J. (1957, 1993): *La evolución de la cuestión agraria bajo el franquismo*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 1993, 167 pp. (edición revisada por Alicia Langreo y José María Sumpsi).
- GARRABOU, R. (1972): «Las transformaciones agrarias durante los siglos XIX y XX», en NADAL, J., y TORTELLA, G., editores: *Agricultura, comercio colonial y crecimiento económico en la España contemporánea*, Ariel, Barcelona, 1974, 369 pp.

- LEAL, J. L., y otros (1975): *La agricultura en el desarrollo capitalista español (1940-1970)*, Siglo XXI, Madrid, 248 pp.
- MALEFAKIS, E. (1970): *Reforma agraria y revolución campesina en la España del siglo XX*, Ariel, Barcelona, 523 pp.
- MARTÍNEZ ALIER, J. (1968): *La estabilidad del latifundismo. Interdependencia entre relaciones de producción y conciencia social en la agricultura latifundista de la Campiña de Córdoba*, Ruedo Ibérico, París.
- NAREDO, J. M. (1971): *La evolución de la agricultura española. Desarrollo capitalista y crisis de las formas de producción tradicionales*, Estela, Barcelona, 169 pp.
- PEÑALVER SIMO, P. (1953): *Modernidad tradicional en el pensamiento de Jovellanos*, Sevilla.
- PEÑALVER SIMÓ, P. (1962): «Introducción». *Jovellanos. Obras Sociales y Políticas*, Publicaciones Españolas, Madrid, 356 pp.
- RÍO, A. del (1935): *Jovellanos. (Edición, introducción y notas. Primera parte)*. Espasa-Calpe, Madrid, CXXXVIII+149 pp.
- ROBLEDO, R. (1993): *Economistas y reformadores españoles: la cuestión agraria (1760-1935)*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 146 pp.
- SIMÓN SEGURA, F. (1973): *La desamortización española del siglo XIX*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 328 pp.
- SOCIEDAD ECONÓMICA DE MADRID (1795 y 1820): *Informe de la Sociedad Económica de Madrid al Real y Supremo Consejo de Castilla en el Expediente de Ley Agraria, extendido por su individuo de número el Señor Don Gaspar Melchor de Jovellanos, a nombre de la Junta encargada de su formación, y con arreglo a sus opiniones*. Nueva edición, Madrid, Imprenta de I. Sancha, 1820, 239 pp.
- TARRAFETA, L. (1979): *La capitalización de la agricultura española 1962-75*, Banco de Crédito Agrícola, Madrid, 418 pp.
- TOMÁS y VALIENTE, F. (1971): *El marco político de la desamortización en España*, Ariel, Barcelona, 173 pp.
- VV.AA. (1967): *Cuadernos de Ruedo Ibérico*, París, nº 13-14, junio-septiembre, 1967.
- VV.AA. (1989): *Estructuras Agrarias y Reformismo Ilustrado en la España del siglo XVIII*, Actas del Seminario de Segovia sobre: Agricultura e Ilustración en España (14, 15 y 16 de septiembre de 1988), Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 819 pp.

JOVELLANOS Y LA PROYECCION AGRARIA DE LA REVOLUCION INDUSTRIAL EN ESPAÑA

Por
Juan Velarde Fuertes

*Tan sólo aquel valor debe alabarse
Que en momento oportuno se demuestra.*

(Séneca, *Medea*, acto II, escena primera, en la traducción de Valentín García Yebra).

Es natural que este año, cuando se conmemoran los dos siglos de la publicación del Informe de la Ley Agraria, tan minuciosa y seriamente escrito por Jovellanos, el Ministerio de Agricultura participe en un homenaje que, hasta ahora, en lo que sé, se restringe a una serie de actos y trabajos vinculados, a través de distintos caminos, a su Asturias natal, y más en concreto, sobre todo a su patria gijonesa, y a que la Real Sociedad Económico Matritense de Amigos del País, mancomunadamente con la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas,

haya organizado un ciclo de conferencias. De algún modo, gracias a este respaldo del departamento de Agricultura, es la propia Administración a la que, de manera ejemplar, sirvió Jovellanos, la que recuerda también con elogio su persona.

A mi juicio, Jovellanos es un hito importante en la serie de economistas que trabajaron con mucho fruto en España cuestiones agronómicas. Esta sería una explicación del recuerdo que hoy se le tributa. También obliga a ello el que, en nuestra patria, despliega ahora mismo sus alas una muy profunda reconversión agraria. Jovellanos captó que el Antiguo Régimen había llegado a su final y que en la nueva situación que alboreaba con la íntima mezcla que contemplaba entre la Revolución liberal, la industrial y la científica y tecnológica, la agricultura española iba a experimentar una hondísima transformación. Reflexionar sobre el interés de que exista una preocupación especial por el campo, también es un modo importante de rendir homenaje al gran gijonés. Finalmente, ante los problemas económicos del entonces, reflexionó este economista de manera tan atinada, que bien merece la pena averiguar si su mensaje, aun con todo el tiempo transcurrido, continúa, en algún grado, teniendo vigencia.

LA ESTIRPE DE JOVELLANOS

En resumidas cuentas, Jovellanos, como economista, reunió en su persona un talante de estudioso de la realidad agraria que le va a conducir a una acción reformista. La reunión de ambas cosas es la que resplandece en el *Informe* sobre la Ley Agraria emitido por la Sociedad Económica Matritense de Amigos del País. ¿Concluyó ahí esa tendencia reformista española?

No precisamente. Una serie de economistas españo-

les se plantearon la necesidad de efectuar en nuestros campos una transformación tan seria que alterase su funcionamiento de modo radical. Cuando contemplamos su catálogo parece evidente que es necesario, de algún modo, referirnos a esa obra, considerable y destaralada a la par, que es el *Colectivismo agrario español* de Joaquín Costa. La postura regeneracionista ante nuestros campos, que había abierto Fermín Caballero en su *Memoria sobre el aumento de la población rural*, que había tenido aportaciones importantes con Lucas Mallada y, más adelante, que las tendría con Julio Senador Gómez, pareció culminar, en muchos sentidos, en Costa. Intentaba éste, como consecuencia de su historicismo particular, que la reforma agraria que se llevase a cabo en España tuviese muy en cuenta la que podría denominarse antropología social colectivista del español, que parecía hundir sus raíces en la España prerromana, porque consideraba que desde entonces se había conservado viva entre nosotros.

Eso le lleva a la convicción de que todo economista español que se hubiese inclinado sobre el agro no dejaría de haber tenido este ramalazo colectivista. Por eso, a pesar de evidentes dificultades de homogeneización, Costa intenta englobar bajo este pabellón colectivista agrario a un buen número de economistas españoles. Los va a buscar en la Escuela de Salamanca, pero asimismo en un variado grupo de pensadores, alguno incluso influido por el mercantilismo, que publican, sobre todo, en el siglo XVII, aunque también trabaja la obra de alguno anterior, como naturalmente tenía que acabar sucediendo con Luis Vives y su *De subventionem pauperum*.

Considera Costa que este mensaje había sido, en algún sentido, recogido por la Ilustración, hasta culminar en Alvaro Flórez Estrada. Da la impresión de que pretende, con este economista, probar la existencia de ese avasallador impulso, casi telúrico, que procura detectar

entre los economistas españoles. Tengamos en cuenta que el doceañista Alvaro Flórez Estrada es obligado a exiliarse en Londres, a la vuelta al poder del absolutismo. Allí sufre la influencia de los economistas clásicos ingleses, y, desde luego, parece evidente su fidelidad al pensamiento de David Ricardo. Esto tenía que llevarle a una posición de mercado libre ante todos los problemas. Sin embargo, no es así. Sin demasiadas dificultades —Flórez Estrada disputaría muy a fondo con quienes organizan nuestras desamortizaciones sin la menor sujeción a ninguna necesidad de reparto—, Costa encuentra en este último economista raíces de tipo socializador ante la tierra.

Todo el edificio costista, que, indudablemente, contiene aportaciones eruditas y juicios de valor permanentes, pero no es nada sólido, no invita a permanecer demasiado tiempo sin riesgo entre sus paredes. Incluso casi habría que decir que con las investigaciones efectuadas desde entonces, amenaza hoy una ruina total. En el caso concreto de la alusión a Flórez Estrada, hace tiempo que todo es puro escombros. La prioridad de la crítica pertenece a Flores de Lemus, quien decía a todo el que le quería oír que las tesis de Flórez Estrada nada tenían de castizas, porque éste se había limitado a recoger las afirmaciones del británico Charles Hall. Lo que para Costa era recio colectivismo español, Flores de Lemus indicaba que no se trataba «de ninguna cosa tradicional y de abolengo», sino simplemente de socialismo incipiente británico.

Porque la carcoma de todo esa argumentación de Costa es que la gran aportación de nuestros economistas, como nos han probado ya hace tiempo Margaret Grice-Hutchison en sus ensayos *The School of Salamanca: readings in spanish monetary theory* (1952) y *Early economic thought in Spain 1177-1740* (1978) y R. S. Smith en el artículo *Economists and the enlightenment in Spain 1750-1800*,

publicado en *The Journal of Political Economy*, agosto 1955, o más recientemente Francisco Gómez Camacho en su *Introducción* a la edición de la obra de Luis de Molina, *La teoría del justo precio*, aparecida en 1981, sin olvidar *La época del mercantilismo en Castilla, 1500-1700*, de José Larraz (1943), van más en una dirección individualista que en una colectivista. Nada diferente se extrae del libro de Ernest Lluch y Lluís Argemí i d'Abadal, *Agronomía y fisiocracia en España (1750-1820)* (1985).

Lo tremendamente paradójico es que, al buscar un punto de apoyo que pudiera ser sólido para el colectivismo agrario entre nosotros, el propio Costa lo va a encontrar en el pensamiento de Henry George. En este economista es donde va a recalar Julio Senador Gómez, que, gracias a Fabián Estapé y Enrique Fuentes Quintana, ha quedado bien enmarcado en la fuerte corriente de difusión del henrygeorgismo español. No merece la pena que me ocupe de algo que ha sido bien y recientemente investigado y publicado por Ana María Martín Uriz, en su valioso estudio preliminar, titulado *Henry George. Vida, pensamiento y difusión en España*, a la obra de éste *Progreso y Miseria (Progress and Poverty). Indagación acerca de la causa de las crisis económicas y del aumento de la pobreza con el aumento de la riqueza. El remedio* (Instituto de Estudios Agrarios, Pesqueros y Alimentarios, 1985), pero sí he de destacar que los henrygeorgistas españoles parece que no eran personas demasiado seguras de lo que defendían en sus conventículos. Una prueba la expuso Vázquez Mourenza cuando, al estudiar, en la tesis doctoral que le dirigí, los ministros de Hacienda del bienio 1933-1935 de la II República, se encontró con que uno de éstos era Marraco, que se declaraba discípulo de Costa y henrygeorgista convencido. Pues bien, esa proclamada servidumbre a este pensamiento del autor del famoso impuesto único no dejó ni la más mínima huella en sus trabajos, discursos, tomas de posición y debates

como ministro de Hacienda. Tras un cuidadoso repaso, no sólo de la legislación fiscal española, sino de todos —por otra parte numerosos y farragosos— discursos parlamentarios, así como también de numerosísimas de sus declaraciones periodísticas que entonces menudeaban, nada de estas cuestiones de colectivismo agrario de Henry George, transmutadas hacia España, halló Vázquez Mourrenza. Caso tan curioso muestra hasta qué punto esta línea de pensamiento agrario español tenía menos arraigo de todo lo que se puede suponer. Poco a poco se ha ido esfumando con la desaparición de Baldomero Argente y de Julio Senador Gómez. La dura persecución del núcleo andaluz, al que se refiere la nota del libro de Lluch y Argemi sobre la carta de Emilio Lemos García, no fue por ser fisiócratas henrygeorgistas, sino porque, con Blas Infante a la cabeza —una figura espléndidamente estudiada en esta proyección doctrinal por el profesor Lacomba— y su enlace importante con el republicanismo de izquierdas en el que milita, por ejemplo, Ramón Franco, con alianzas evidentes con el anarquismo, defendían un andalucismo muy militante. Recuérdese que Diego Abad de Santillán, en sus *Memorias 1897-1936*, señala que Ramón Franco «estaba obsesionado por la idea de una vinculación con el mundo árabe y participaba con Blas Infante y también con Pedro Vallina en un andalucismo que, al amparo del ascendiente arábigo..., nos permitiría llevar nuestra influencia al norte de Africa, al cercano Oriente y hasta Pakistán...». Pero todo esto no tiene nada que ver con Henry George ni con cuestiones de economía agraria.

Lo que sí debe quedar claro es que, subyacente a las dos grandes desamortizaciones y a la destrucción de la agricultura del Antiguo Régimen, existe una línea reformista e impulsora de nuestra agricultura para que fuese capaz de enfrentarse con el reto socioeconómico de la Revolución Industrial en su proyección en el campo es-

pañol. Su raíz está en Jovellanos. Lo que viene de más atrás es, lisa y llanamente, pura anécdota de acompañamiento. Después de Jovellanos es preciso mencionar la preocupación ya mencionada de Flórez Estrada, dentro de un cierto ahodamiento y percepción en relación con las crecientes tensiones que iban, con rapidez, a crear el que Constancio Bernaldo de Quirós denominó con fortuna «espartaquismo agrario español». El intento de solución de Fermín Caballero debe ocupar en esa relación un puesto de cierto relieve, aunque es evidente que la contemplación de otras agriculturas con realidades, por su base natural, radicalmente diferentes, reduce notablemente su interés. Del regeneracionismo proceden dos corrientes importantes y serias, a mi juicio, mucho más notables que todas esas aportaciones historicistas equivocadas, que no veían lo que tenían delante. Recordemos, por ejemplo, que el fenómeno de la remolacha azucarera en el Valle del Ebro, como subrayó el profesor Biescas, se le escapa del todo a Costa. Una de estas corrientes es la de agrónomos que, naturalmente, han de resolver cuestiones económicas; otra es la de los economistas que perciben que merece la pena ahondar en las materias agronómicas.

Tres son, para mí, los agrónomos que descienden de este rosario que nace en Jovellanos: Cascón, Arana y Carrión —el que este último tenga algún ramalazo henrygeorgista nada explica de lo mejor de su pensamiento— y dos los economistas, Flores de Lemus y Bernis. Es una robusta línea de trabajo que explica, posteriormente, tres aportaciones esenciales que pretenden mejorar nuestra situación agraria. Una es la reformista de Manuel Lorenzo Pardo, tanto en relación con el movimiento de las Confederaciones Sindicales Hidrográficas, como en el Centro de Estudios Hidrográficos. Otra es la de Perpiñá Grau, que atina a encajar, mejorando el intento de Flores de Lemus en el *Dictamen de la Comisión*

del Patrón oro, a nuestra agricultura en el conjunto del equilibrio económico español, con lo que conseguimos comprender mejor los costes que suponía la *agricultura tradicional española* que tenía como bases institucionales las desamortizaciones en cuanto típica reforma agraria burguesa y el proteccionismo, sobre todo, de cereales, pero no sólo de cereales —recuérdese la carne y la leche o la remolacha azucarera—, que se había consagrado con Cánovas del Castillo. Cascón, por ejemplo, había estado completamente al servicio de ese auténtico modelo de sustitución de importaciones, a través de un sinfín de trabajos importantísimos, coronados con los de la famosa Granja Experimental de Palencia. Lo mismo sucede con Arana y sus *Nuevos métodos del cultivo en secano*. La tercera nueva aportación es la de Manuel de Torres, quien comprende toda la significación de la apertura exterior para el futuro de nuestra economía agraria, y empuja con denuedo en esta dirección, sin abandonar las reticencias contra el latifundismo, que constituían algo así como la seña de identidad básica de todo este regeneracionismo, aunque Torres fuese firme creyente de que la nueva agricultura debía abandonar la comodidad del mercado interior y convertirse, así, en un factor muy dinamizador del despegue de nuestra economía.

Quizás habría que agregar a todo esto una línea de cierta importancia, nacida del ámbito reformista que existió, en lo agronómico, en la primera mitad de los años treinta, en el Instituto de Reforma Agraria, por extensión en el Ministerio de Agricultura, y como semillero inicial, en la Escuela Superior de Ingenieros Agrónomos. La figura central es, desde luego, la de José Vergara Doncel, pero sería injusto no hacer alusión a Emilio Gómez Ayau, Leopoldo Ridruejo y Angel Zorrilla Dorronsoro. De ellos procede Arturo Camilleri, aunque como trabaja mucho con Manuel de Torres, en puridad habría que asignarlo también a su escuela. Asimismo,

Camilleri, como Torres, tiene que abandonar perspectivas anteriores porque contempla cómo aparece en el horizonte una nueva agricultura, primero aún con fuerte carga de aislamiento y, bastante pronto, cada vez más abierta al exterior.

Ahora mismo es evidente que la estirpe de Jovellanos continúa, o al menos intenta proseguir su camino. Como antaño había recibido el injerto extraño de Henry George para poder dar lugar a la línea que se inicia con Costa, ahora ha recibido otro con las doctrinas ecologistas. Al enfrentarnos con los trabajos de Martínez Alier o de José Manuel Naredo, como más señeros en toda esta dirección agronómica, se alza el temor de si ésta será tan estéril como sucedió con el henrygeorgismo, aunque en la ocasión presente, el masto, bien conocido de todos gracias a los estudios de la sociedad en la campiña de Córdoba de Martínez Alier, o a los trabajos sobre la crisis de la agricultura tradicional de José Manuel Naredo, es tan robusto, que es muy posible que resista, al final, extrañas púas ecologistas.

Finalmente, existe otro importante grupo de estudiosos que partió al palenque con un importante complemento reformista y que ha producido ya notables trabajos, que explican ese cambio formidable que es la crisis de la agricultura tradicional.

Nos encontramos aún bastante al principio de sus aportaciones, pero es evidente que Tió, Sumpsi, Enrique Barón, Lamo de Espinosa, García Delgado, Juan Muñoz y Santiago Roldán han hecho que entendamos del modo más adecuado lo que sucede, en estos momentos, en nuestro campo, y han dado lugar a discípulos que aseguran que la vieja savia nacida hace dos siglos no está ya muerta, y que cuando leemos un trabajo de Carlos San Juan o de José Colino comprobamos que no sólo no se ha extinguido el soplo de Jovellanos, sino que se va a prolongar a lo largo del siglo XXI.

LA REACCION ANTE LAS NUEVAS SITUACIONES

En estos momentos, quien se enfrenta en España con cuestiones agrícolas ha de responder a tres preguntas. La primera, la de si merece, o no, la pena preocuparse por la agricultura. La segunda, conocer a fondo la situación actual, que se abre, guste o no, sobre una nueva perspectiva que tiene bastante poco que ver incluso con la que existía en el momento de la crisis de la agricultura tradicional, a mediados de la década de los cincuenta. La tercera, la de si es posible determinar los principales cambios estructurales que ahora precisa nuestra agricultura.

En cuanto a la primera cuestión, llama la atención el que la economía social de mercado, que triunfa en una Europa central con unos altos índices de industrialización, haya sido la causa de una especie de rectificación del mensaje básico neoclásico en relación con el mercado libre como mejor mecanismo para asignar los recursos escasos. Nada explícito sobre la agricultura se encuentra en Eucken, el economista esencial y original de esta nueva orientación de la política económica. Sin embargo, en personas muy relacionadas con el Círculo de Friburgo aparece ya una atención especial para la agricultura, tanto si permanecían dentro de las fronteras alemanas, como si se encontraban fuera de las mismas, pero muy influidas por este movimiento friburgués —caso de Röpke, o buena parte del grupo Ordo, o la misma revista *Kyklos*—, y también tanto en el momento en que pasaron a orientar a los grupos de oposición al nacionalsocialismo, antes de la derrota de 1945, como terminada la contienda, cuando influyeron en la concreta oferta política de la economía social de mercado, hasta desembocar en el fundamento de la política económica comunitaria, unos diez años después, aunque en el proyecto de Pool

Verde ya se adivinaba lo que acabaría por ser la Política Agrícola Común.

Esta especie de ruptura de los principios básicos de una economía de mercado libre queda explicada en cinco ocasiones: cuando se refiere al mercado del trabajo, por afectar a un factor de la producción de cuya renta se pueden derivar, si es reducida, ataques a los valores de la persona que deben ser preservados siempre; cuando se relaciona con el mercado del suelo y de la vivienda, por todo un complejo conjunto de causas, en especial porque la vivienda es el albergue de la familia, un núcleo básico de la sociedad que debe ser protegido, y porque el mercado del suelo —como hace ya muchos años explicó en España don Antonio Maura— debe ser intervenido para preservar valores artísticos, urbanísticos y medioambientales; cuando entra en cuestiones directamente vinculadas con la defensa nacional, sobre todo en lo que respecta a la producción de pertrechos de tipo bélico; cuando alguna gran institución financiera se ve afectada por coyunturas tan difíciles que es imaginable pensar en algún tipo de efecto dominó, cuestión ésta que, por cierto, es de las más controvertidas doctrinalmente y, sin embargo, en la praxis, de las menos discutidas en cuanto se hace visible el fantasma de una seria crisis en el mundo financiero; finalmente, en todo lo relacionado con la agricultura.

Seis causas se suelen aducir para explicar esta concreta excepción de todo el sector rural. La primera, el ser la sociedad rural un depósito de valores europeos. Si, como consecuencia de una apertura a una plena libertad económica, desaparecen fragmentos importantes de esta actividad agraria, con ella se esfumará parte del contenido del alma europea, lo que, en la actual civilización de masas derivada del capitalismo industrial que triunfa por doquier, sería una pérdida irreparable.

La segunda, que las naciones europeas necesitan, para su equilibrio sociopolítico, una cierta homogeneidad demográfica en su territorio. Dado que las estructuras urbanoindustriales tienden a concentrarse en áreas muy pequeñas —piénsese que ha entrado en debate la posibilidad de que, a través de fenómenos de concentración, caigamos incluso en megápolis—, a causa de la acción de economías externas marshallianas, una situación de esa índole originaría la aparición de situaciones desérticas en nuestra geografía, que son indeseables por motivos políticos. Los Borbones, en España, con su política de repoblación interior, son una muestra bien patente de cómo, en el caso concreto de España, una serie de tendencias políticas centrífugas situadas en la periferia, que habían alarmado a estos monarcas, una vez experimentado lo culminado en Portugal bajo Carlos II y con las tensiones catalanas y valencianas en el reinado de Felipe V, únicamente podían ser combatidas con un interior peninsular bien poblado, que, además, tuviese un aceptable nivel de vida. La creación de la provincia de las Nuevas Poblaciones, el sistema radial de comunicaciones y transportes centrado en Madrid, pretendían esto, pero, como nos enseñó Perpiñá Grau, poco efecto tuvieron hasta que un fuerte proteccionismo del trigo mejoró las rentas campesinas, de la mano de Cánovas del Castillo.

El tercer motivo está ligado a la «guerra fría». Había estallado a los dos años del final de la segunda guerra mundial. En ésta, al cortarse multitud de vías de comunicación relacionadas con la producción rural, se había provocado una tremenda escasez de alimentos. El riesgo de que retornase una situación tan alarmante, ya que se trataba de bienes de primera necesidad, en caso de una confrontación bélica en Europa, es lo que se intenta impedir protegiendo la agricultura del continente.

Poco a poco se ha hecho presente, cada vez con más fuerza, el cuarto motivo. Como bien señala la ley de Petty-Clark, el progreso económico va acompañado, por doquier, de una caída en la población activa agraria, que se traslada a la industria, a la construcción o a los servicios. Desde el primer choque petrolífero, a finales de 1973, el pleno empleo que se sentía en Europa se transformó en paro. Este se ha agudizado, desde entonces acá, en más de una ocasión. Si al carecer de todo tipo de protección se genera en el campo un desempleo que, en su desesperación, llamaría a las puertas de la industria y los servicios —en parte favorecido por la mayor natalidad que suele existir en las zonas rurales—, se agravarían las situaciones de desempleo en las regiones urbanoindustriales. Sería necesario estudiar, dado que nadie duda de la necesidad de ayudas para los parados, si incluso éstas superan, o no, en su incremento la cuantía de los fondos que se pudiesen canalizar en apoyo a la agricultura.

El quinto se debe a la confluencia, en la formación de los precios agrarios, de unas curvas de demanda bastante rígidas y de unas de oferta que se trasladan con mucha brusquedad, ya a la derecha, ya a la izquierda, provocando violentísimas caídas en las rentas de los agricultores en caso de buenas cosechas. La regulación de los mercados agrícolas para prevenir tan desagradables consecuencias es muy vieja y constante en todo el occidente. España, al crear el Servicio Nacional del Trigo, inició esta política concreta en 1937.

La sexta y última causa es siempre poderosa en una democracia. Los campesinos exigen, para ser atraídos hacia el voto, apoyos visibles. Concretamente, con estas ayudas es evidente que se procuraba en los países germanos que se olvidase todo lo que habían supuesto los halagos de Walter Darré, el ministro de Agricultura del nacionalsocialismo.

Todas estas doctrinas emigraron, como se ha señalado, desde los países germanos al ámbito comunitario, a partir de los preludios del Pool Verde, hasta llegar a la actual realidad de la Política Agrícola Común en sus dos sucesivas versiones. Sin embargo, nos equivocariamos si creyésemos que su fortaleza proteccionista es incommovible. En este momento, y en sentido heterogéneo, la golpean cinco potentes arietes. El primero es el de la irritación mediterránea. Los países de esta región protestan porque los productos mediterráneos —esencialmente, los hortofrutícolas— no tienen, ni de lejos, el apoyo comunitario que se hace bien visible en favor de la llamada agricultura continental. Una generalización de esta índole castigaría en exceso las arcas comunitarias, pero el agravio comparativo acabará por plantear una primera, y obligada, alteración.

El segundo fuerte motivo de crítica se alberga en Alemania. Un economista tan importante como Jürgen Donges ha planteado la necesidad de interrumpir un procedimiento que considera muy perturbador para una buena asignación de recursos, sobre todo ahora que ha concluido la «guerra fría».

El tercero tiene raíces que se remontan a las polémicas sobre las *anticorn laws* británicas. A lo largo de la última mitad del siglo XIX se fueron articulando, de manera progresiva en el Reino Unido y en Alemania, dos respuestas bien dispares al cultivo de los cereales. En Gran Bretaña se optó por un mercado abierto, garantizando el abastecimiento nacional una potentísima marina mercante, amparada por una formidable Marina de Guerra. En Alemania, a través de la llamada «alianza del acero y el centeno», se optó por un proteccionismo del cereal que se asociaba con la política de ayuda a los grandes cárteles siderúrgicos. El gobierno de Londres se irrita, actualmente, cuando observa que la PAC es muy cara y que del pago que efectúa a través del IVA, como

consecuencia de su historia económica, bien poco retorna a los bolsillos ingleses.

El cuarto ha surgido en Francia. La ayuda que se presta hasta ahora se considera tan escasa que habrá que pensar, incluso al margen de la UE, en proteger a los agricultores galos para que no agraven el paro que soporta el gasto público francés. O sea, que no es posible descartar que la PAC sea alterada por tercera vez, incluso a fondo, por la fuerza política que aún posee el campesinado galo.

El quinto es muy amplio y potente. Lo maneja con sin igual destreza Norteamérica, pero ha conseguido que se solidaricen con sus puntos de vista multitud de productores de bienes agrarios de los países en vías de desarrollo, dentro de un conjunto muy complejo de medidas que, de momento, parecen culminar en la Ronda Uruguay del GATT.

La resultante de todo lo dicho hasta ahora es la existencia de una ayuda notable a la producción rural en Europa, de la que se deriva la existencia de una masa considerable de sobrantes y, también, que para evitar problemas de este tipo se prefiera subvencionar el abandono de los cultivos. Ha surgido por eso, en este ámbito continental, una especie de himno rural al erial, al barbecho, al páramo, a los baldíos.

En el caso concreto de España, parecen tener que explicar la singularidad de su política agraria diez características. Para empezar, la caída de los valores relativos de la producción agraria. En 1993, con el 3,46% del PIB, se alcanzó un mínimo histórico del sector primario en su conjunto, esto es, agricultura, ganadería, sector forestal y pesca. Sin embargo, aun con este pequeño valor relativo, la agricultura ha tenido en el año amargo de 1993 un comportamiento anticíclico. Aumentó su producción, en términos reales, sobre 1992, en un 3,7%; en 1992 había descendido un 2,1%. También es necesario

señalar que esta pequeña participación española en el PIB, conseguida a través de una caída espectacularmente rápida en los porcentajes, pues en 1901 la participación era del 46,4%; en 1950, todavía del 26,5%, y en 1960, del 22,5%, nos pone en una situación agraria de menor peso, en la OCDE, y por este orden, que la de Turquía (15,7%), Grecia (11,6%), Irlanda (7,2%), Nueva Zelanda (5,4%) y Portugal y Holanda, ambos países con el 4,1%. Da la impresión de que proseguir la caída porcentual se sitúa fuera de lo que pudiera ser normal para nuestra economía.

La segunda característica de nuestra situación agronómica es el fuerte descenso de la población activa agraria española. A lo largo del siglo XIX se situaba su porcentaje respecto a la población activa total alrededor del 70% — un 70,5% en 1877, un 69,4% en 1887, un 70,0% en 1900—, pero en el siglo XX es rápida su disminución. En 1950 supone aún el 49,6% de la población activa; en 1960 es ya el 39,7%; en 1970, el 24,8%; en 1980, el 15,7%; en el cuarto trimestre de 1993, el 9,0%, y en el tercero de 1994, el 8,7%. Esto supone pasar de 5,2 millones de activos en agricultura y pesca en 1900 a 1.392.890 activos en el cuarto trimestre de 1993. De ellos están ocupados sólo 1.181.730.

El proceso no se ha detenido aún. Según José Luis Fernández-Cavada Labat, el año 2006 podemos encontrarnos con un total en la población activa agraria de 864.000 personas, de las que 210.000 estarían paradas. Los activos ocupados se descompondrían en 196.000 asalariados y 458.000 no asalariados. Estos, a su vez, están constituidos por 340.000 empresarios y 118.000 otros activos (familiares, socios de cooperativas...). Esto significaría alrededor del 5,3% de la población total ocupada el año 2006.

Como respuesta, en la función de producción agraria española se ha producido un avance espectacular en la productividad, pues la retirada de la población activa

se compensó, como veremos, con fuertes inversiones y un aumento importante en el consumo de energía.

La tercera de estas características es el fuerte aumento del valor de las cosechas. En pesetas 1986, dando a este valor, el 100 en 1980, nos encontramos con que en 1970 era de 67,5, y en 1990, de 112,4. El máximo histórico, con 117,2, se logró con la gran cosecha de 1988. En 1993, la cifra es de 111,2. Da la impresión de que existe un notable incremento productivo sobre la etapa 1980-1986 en la 1987-1993, pero que es posible que se haya alcanzado el techo. Pensemos que nuestro ingreso en el ámbito comunitario se origina precisamente en 1986.

Estamos, pues, aun con estos porcentajes tan pequeños, en el momento productivo mayor de nuestra historia agraria. Si lo contemplamos en magnitudes físicas, y en las producciones rurales más significativas, vemos que, a lo largo del siglo, en trigo, se pasa de 2,7 millones de toneladas en 1900 a 4,5 millones en 1993; en cebada, entre las mismas fechas, se pasa de 1,2 a 9,0 millones; en maíz, de 0,7 millones en 1900 a 1,7 millones en 1993; en patatas, de 2,3 millones de toneladas en 1902 a 4,2 millones en 1993; en remolacha, de 0,7 millones en 1900, a 7,4 millones en 1993; en cítricos, de menos de un millón de toneladas en 1900 a más de 4 millones en 1993; en vino, de 22,6 millones de hectolitros en 1900 a 37,5 millones en 1993; en aceite de oliva, también entre 1900 y 1993, se pasa de 0,1 millones de toneladas a 0,6 .

Estas cifras muestran con claridad una cosa: que el reto de la transformación agraria no ha acarreado hundimientos productivos, y que el mercado español ha quedado perfectamente abastecido. En 1900 éramos un país donde se estudiaba —y se continuó estudiando a lo largo de medio siglo— el fenómeno del hambre. Nada de eso sucede ahora. El espectáculo de los hambrientos no existe entre nosotros. Además también se alteran los va-

lores relativos de estos bienes agrarios. Suben notablemente los piensos, porque ha aumentado la demanda de proteínas, así como la hortofruticultura. La profecía de Flores de Lemus parece cumplirse. En 1954, la relación de valor de la ganadería respecto al valor total del sector primario era del 23,8%; en 1992 era de un 40%.

La síntesis de estas tres primeras características es una especie de respuesta sectorial muy positiva: con menos población activa se produce mucho más y de mejor calidad, aunque el crecimiento del sector vaya muy por debajo de lo que acontece en la industria y los servicios.

Conviene incluir, como cuarta característica, lo que ocurre espacialmente. Según la Encuesta de la Población Activa del tercer trimestre de 1993, la España que tenía un porcentaje de población activa agraria igual o superior al doble de la media nacional agraria suponía una extensión de 153.327 kilómetros cuadrados, el 30,4% del total de la superficie española. Viven en ella un total de 6,5 millones de españoles, el 17% de nuestra población. Al contemplar esta España, aún reciamente rural, en un mapa vemos que está constituida por el bloque galaico-leonés —toda Galicia, más las provincias de León y Zamora—, más, en el oeste, las islas de Cáceres y Huelva; en el valle del Guadalquivir, el conjunto de Córdoba y Jaén; en la Subpenibética, Almería; finalmente, cabalgando sobre la Cordillera Ibérica, el conjunto de Cuenca y Teruel. En esta España *reciamente rural* se produce, en 1991, el 31% del VAB al coste de los factores del sector primario.

Si agregamos a esta España aquellas provincias con un porcentaje igual o superior en su población activa agraria a la media nacional española, esto es, añadimos la España que puede considerarse *aún rural* en algún sentido, la superficie sube a 398.937 kilómetros cuadrados, el 79% de la total de España, en los que viven 18,8 millones de personas, el 48,7% de nuestra población. Se

encuentran en ella, en primer lugar, todas las provincias que no tienen costa, salvo dos núcleos: el central de Madrid, Guadalajara y Valladolid, y el del Valle del Ebro, con Zaragoza y Navarra. Además, se asoma al mar por toda la cornisa cántabro-atlántica, desde Pontevedra a Cantabria, y por toda la atlántico-mediterránea meridional —de Huelva a Murcia—, a más de Castellón y Tarragona. En ella se produce el 75% del VAB al coste de los factores del sector primario.

Por tanto, también se puede decir que son demasiadas producciones físicas, demasiadas personas relacionadas, directa o indirectamente con este sector, demasiados ámbitos geográficos como para poder ignorar su existencia.

La quinta característica se relaciona con la tierra como factor de la producción. La dinámica muestra una disminución clara de las extensiones de secano, con un abandono de explotaciones agrarias de este tipo, mientras avanza el regadío. En 1959, en el *Proyecto de desarrollo de la región mediterránea*, el conocido estudio preparado para la FAO, se indica que se regaban 2,0 millones de hectáreas; en 1987 lo regado alcanzaba 3,1 millones de hectáreas. Claro que el citado *Proyecto de desarrollo* nos avisó que este crecimiento no era ilimitado. Consideró que su tope son los 4,5 millones de hectáreas.

La sexta de estas características es la aparición de economías de escala. Según IRYDA, son pocas las explotaciones de secano en superficies concentradas con menos de 40 hectáreas, y se tiende a las 80 hectáreas. Aunque, por las características de esas fincas españolas, las medias nacionales pierden mucha de su significación, no puede dejar de señalarse que una indagación en los Censos agrarios a partir del de 1962 muestra una tendencia clara al aumento de sus superficies, que podríamos sintetizar en la duplicación de la parcela media española. Por otro lado, las fincas de más de 1.000 hectá-

reas, que en 1962 suponían el 21,9% de la superficie, en 1982 ya alcanzaban el 27%, mientras que las de menos de 50 hectáreas, de abarcar el 38,3% de la superficie pasan al 28,5% en 1982. Hace ya años, José Manuel Naredo nos habló de la tendencia clara, en los cereales de invierno, hacia el aprovechamiento de las economías de escala, aunque las investigaciones más recientes de Carlos San Juan nos hagan pensar que, en ciertos tamaños no está tan clara la cuestión. Lo que sí es indudable es que se ha esfumado todo aquello que se decía, por ejemplo, por el profesor Torres —y tenía fundamento esta afirmación en los años cincuenta— de que la gran finca expulsaba capital y sólo podía cultivarse adecuadamente con unas pésimas condiciones laborales de tipo social, aparte de exigir sólo una elemental capacidad empresarial —recuérdese lo de las *fincas de viudas*—, para concluir recordando, igual que Jovellanos, a Plinio el Viejo con su *Latifundia perdidere Italiam, jam vero provincias*, la famosa frase de la *Historia Natural*, libro 18, capítulo 6. El *mito del reparto*, que tantas tensiones sociales y políticas y tantas perturbaciones económicas causó, se ha esfumado. Por supuesto que la PAC ayuda a esparcarlo definitivamente.

La séptima característica explica de un modo adecuado lo que de verdad nos sucede. En la función de producción de la agricultura española se sustituye aceleradamente trabajo y tierra por energía, capital y actividad empresarial. El índice de consumo de abonos, en kilos por hectárea, sube de 1970 a 1989 en un 78,5% en nitrógeno, en un 32,2% en P_2O_5 y en un 75,8% en K_2O . En tractores, si damos el 100 al número de tractores en 1955, en 1990 este índice es de 2.674; si medimos sus CV, de 100 en 1955 se pasa a 4.908, con lo que es evidente el empleo más intenso de la energía. Sucede lo mismo en motocultores. Se pasa en ellos de 100 en 1955 a 32.634 en 1990, y si se miden los CV, de 100 en 1955 a

121.400. Lo mismo encontramos en los estudios de consumo de energía eléctrica en el campo, o los gastos de conservación de maquinaria, o las cifras de motores fijos, o los desembolsos en tratamientos fitosanitarios.

Por supuesto, todo esto se acompaña de una octava característica: una honda transformación de la ganadería. Es vieja, como se ha señalado, la profecía de Flores de Lemus, observando las tendencias del efecto renta en la economía española, expuestas por este economista en *Sobre una dirección fundamental de la producción rural española*. Pero es preciso introducir en ella el elemento que Enrique Barón aportó en su ensayo *El fin del campesinado*: avanzará más aquella ganadería en la que sea más fácil la sustitución del trabajo por energía y capital. Agreguemos que este avance en capital y energía suponía la decadencia de los animales que están ligados a la energía de sangre: el caballar, asnal y mular. Estos tres efectos están detrás de un radical cambio en nuestra ganadería. En 1954 suponía el 23,8% del producto final agrario; en 1990, el 38,3%. Naturalmente, el impulso de la demanda es bien visible como explicación de determinadas producciones. De 1970 a 1990, la producción de la carne en canal subió de 100 a 261,9%; la de leche, de 100 a 160,4%, y la de huevos, en unidades, de 100 a 115,4%. Como es natural, la cabaña sufre una honda transformación. Para 100 en 1950, he aquí los índices de 1990:

Vacuno	164,7
Lanar.....	147,1
Caprino	137,3
Porcino.....	599,7
Gallinas (1987)	208,9
Caballar (1988).....	38,6
Asnal (1988).....	19,1
Mular (1988).....	10,7

Los tres grupos —por una parte, el porcino y la avicultura; por otro, el vacuno, lanar y caprino, y el tercero, el caballar, asnal y mular— son bien claros.

La novena es una dependencia externa creciente de la agricultura o, dicho de otro modo, que ésta ha acabado por integrarse más íntimamente en la cultura capitalista-industrial que rige nuestra economía. Si en las TIOE observamos los insumos intermedios utilizados por el sector primario, observamos que procedían, en 1958, en un 63,3% del propio sector, y que en 1980 el porcentaje había descendido al 33,2%, mientras, claro es, aumentan los que proceden de la industria. Por supuesto que esto se debe a la eliminación de una agricultura propia de comunidades muy pobres, con muy escasa productividad, basada en los procesos biológicos más conocidos, tanto en la alimentación de los medios de tracción, como en la fertilización, la siembra, incluso la alimentación de la ganadería productora de proteínas. Conviene señalar que esta transformación es lo que aventó definitivamente el hambre de nuestra patria, y que todo eso de la agricultura biológica es un lujo para el sentido del gusto, nada más. Como se señaló con un conocido ejemplo por más de un experto en desarrollo económico, para mostrar lo que esto significa basta pensar que la reina Isabel I de Inglaterra usaba unas preciosas medias de seda, mucho mejores que las actuales de la reina Isabel II; pero las chicas inglesas de entonces casi todas iban descalzas y harapientas, y las de hoy, masivamente, van calzadas, bien vestidas y llevan medias no muy diferentes de las de la reina Isabel II.

Este enlace industria-agricultura, por cierto casi inexistente en la TIOE-54, se relaciona de modo inmediato con lo que sucede en la alimentación final; en 1958, ésta provenía en un 47% directamente de la producción agraria y en un 53% de las industrias alimentarias; en 1980, estos porcentajes pasan a ser, respectivamente, del 25,8% y del 74,2%.

La décima, y final, de estas características es el cambio radical experimentado en la situación de la agricultura en nuestro comercio exterior. Por una parte, la exportación de animales vivos, productos vegetales, grasas y aceites, productos de la industria alimentaria, y bebidas y tabaco, sobre el total de las exportaciones, suponía, en 1965, el 48,44%, y en 1991, el 15,87%. Las importaciones, entre las mismas fechas, pasaron del 20,59% al 12,25%. El cociente de los valores absolutos de exportaciones e importaciones se reduce notablemente. El ingreso comunitario de España el 1 de marzo de 1986 ha alterado mucho más aún esta situación, acentuando la dependencia española respecto a la UE, como muestra el cuadro siguiente:

	1985	1991
Tasa global de cobertura de alimentos.....	113,90	84,30
Tasa de cobertura de alimentos con la UE	289,20	125,55
Importaciones de alimentos de la UE sobre importaciones totales de alimentos.....	20,54	52,00
Exportaciones de alimentos a la UE sobre exportaciones totales de alimentos.....	54,75	75,00

Lo que quieren decir estas diez características es bastante evidente: el sector agrícola es un sector que sabe reconvertirse. Logró abandonar en un plazo muy breve las características de la agricultura tradicional y ahora pugna por seguir adelante para superar el doble choque de la apertura exterior, tanto por su inserción en la PAC —que plantea retos muy serios a nuestros agricultores productores de remolacha, de lácteos, de carne, de cereales— como por la presión que, a buen seguro, no dejará de provocarle la evolución derivada de la Ronda Uruguay del GATT, así como a lo que acabará suponiendo la probablemente cada vez más intensa incorporación magrebí en la economía europea.

EL MAGISTERIO DE JOVELLANOS

Hace ahora dos siglos fue evidente que iba a cambiar, de modo forzoso, la agricultura española enraizada en el Antiguo Régimen, con instituciones caducas, inadecuadas para las necesidades y los talentos que se planteaban, tanto a causa de la Revolución Industrial como por la irrupción de las ideas liberales. Es el momento en que Jovellanos choca con la vieja situación en Mansilla de las Mulas y consigna críticamente así en su *Diario*, refiriéndose a esta localidad: «Antes 7.000 vecinos; hoy 120. ¿Cómo, pues, tanta pobreza? Porque hay *baldíos*, porque *las tierras están abiertas*, porque el lugar es de *señorío del Duque de Alba*, porque hay muchos *mayorazgos y capellanías*... ¡Oh, suspirada ley agraria!».

He subrayado los cuatro grandes motivos de cambio que ahí enuncia en maravillosa síntesis Jovellanos: el freno que supone para la agricultura capitalista la existencia de tierras comunales; la perturbación originada por la Mesta, en una tensión Caín-Abel que ahora ha perdido todo su sentido, pero que —recordemos a Caja de Leruela y su *Restauración de la abundancia de España o Prestantísimo único y fácil reparo de su carestía general* (1632), por ejemplo— a lo largo de toda la Edad Moderna había sido objeto de polémicas sin cuento; los restos feudales que unían propiedad y señorío, aparte de la institución del mayorazgo, que no dejaban de plantear cuestiones en los nuevos tiempos; finalmente, todo lo que se refería a las manos muertas eclesiásticas, que clamaban por una radical transformación, al concentrar una enorme cantidad de tierra en su poder, sin que existiese en los propietarios capacidad adecuada para administrarla.

Jovellanos, enfrentado con todo esto, tan complicado al menos como lo que ahora acontece con nuestra realidad rural, reaccionó del modo adecuado hace dos siglos. Recordemos aquello que escribió en el *Informe so-*

bre el libre ejercicio de las artes: «Todo es ya diferente en el actual sistema de Europa. El comercio, la industria y la opulencia que nace de entrambas son, y probablemente serán por largo tiempo, los únicos apoyos de la preponderancia de un Estado, y es preciso volver a éstos el objeto de nuestras miras, o condenarnos a una eterna y vergonzosa dependencia». Conviene indagar cómo pudo analizar de un modo tan riguroso lo conveniente en una situación tan revolucionaria. Constituye tal análisis algo así como una especie de relectura de su vida y obra, para tratar de captar su magisterio permanente.

En este sentido deben destacarse, desde el punto de vista económico, cinco aspectos fundamentales que tuvieron importancia a finales del siglo XVIII y que mantienen su plena vigencia dos siglos después. Es el primero la comprensión de que la economía —en su vertiente de ciencia— es un instrumento indispensable para entender —y, en muchas ocasiones, para encontrar el desenlace feliz— al que el profesor Olariaga llamaba *drama social*. Efectivamente, como señalaron Wilfredo Pareto, Alfredo Marshall y Trygve Haavelmo, en la ciencia económica pueden efectuarse multitud de planteamientos científicos, y su valor como tales nadie lo puede negar. Pero el único problema al que merece la pena dedicar atención es aquel que pretenda resolver, o al menos entender, ese drama social.

Jovellanos se enfrenta con él al llegar a Sevilla en 1768, con 25 años, como Alcalde del Crimen de la Real Audiencia. Al mismo tiempo, se integra en la célebre tertulia de Olavide. Por lo primero toma contacto con las situaciones criminales de la capital andaluza. Nos ha descrito a la perfección este ambiente Javier Varela en su excelente *Jovellanos* (Alianza, 1988): «Sevilla era entonces una capital de algo menos de 80.000 habitantes, cuya decadencia económica había culminado en 1717, al ser trasladado a Cádiz el centro administrativo del co-

mercio de Indias. Una poderosa nobleza y un cabildo numeroso controlaban casi por completo la propiedad territorial del viejo reino sevillano. Los pobres eran muy numerosos, quizá más del tercio de la población. No es de extrañar que la delincuencia fuese importante, y que esta situación estimulase la reflexión del joven magistrado encargado de perseguirla».

La situación española vista por Jovino, o sea, Jovelanos, es expuesta así a Arnesto —o sea, José Vargas Ponce, al que otras veces llama Poncio— en este «Estado de España bajo la influencia de Bonaparte en el Gobierno de Godoy», cuando tras señalar que «no existe, Arnesto, ya ni remembranza / de los claros valores» de otras épocas, cuyos recuerdos yacen envueltos «en polvo», prosigue con estas estrofas de estirpe quevedesca:

*A su lado se ve el pálido miedo,
la encogida pobreza,
la indolente y estólida pereza,
y la ignorancia audaz que con el dedo
señala a los pocos sabios,
y con risa brutal cierra los labios
... ..*

*En tanto España, flaca y amarilla,
el ropaje arrugado,
destrenzado el cabello, y a su lado
postrados los leones de Castilla,
alza las manos bellas
a los cielos, de bronce a sus querellas.
Los telares desiertos, del arado
arrumbado el oficio,
el saber sin estima, en trono el vicio,
la Belleza a la puja, Marte airado,
sin caudillo las tropas...
¿Tornan, Señor, los tiempos de don Opas?*

Estas preguntas sobre los motivos de este desorden social que enlaza crimen y pobreza, por un lado, y decadencia española, por otro, no las resolvían ni las noticias que Jovellanos recibía de la jurisprudencia, ni las que le llegaban a través de una filosofía aristotélica que, evidentemente, le repugnaba. Jovellanos, iniciaba así su *Ensayo sobre el estudio de la economía civil* (1796): «De la obligación con que nace todo hombre de concurrir al bien de sus semejantes nace la de consagrar sus luces a este grande objeto; y ella ha dirigido la elección de mis estudios desde que estuvo en mi mano. En mi niñez y primera juventud hube de seguir los métodos establecidos en las escuelas públicas, y los que conocen estos métodos saben que forzosamente habré malogrado en ellos mucho tiempo. Destinado muy temprano a un ministerio público, no fue menos forzoso cultivar con igual desperdicio de tiempo la ciencia consagrada a él, porque el desengaño de lo que hay inútil en la jurisprudencia no puede venir sino de su mismo estudio... A este desengaño sigue naturalmente otro debido también a su estudio. Cuanto se ha reunido en él se dirige solamente a dirimir las contenciones particulares según leyes, y nunca a formar leyes para dirimir las contenciones. Sin embargo, una nación que cultiva, trabaja, comercia, navega; que reforma sus antiguas instituciones, y levanta otras nuevas; una nación que se ilustra, que trata de mejorar su sistema político, necesita todos los días nuevas leyes, y la ciencia de que se deben tomar sus principios y el arte de hacerlas según ellos son del todo forasteras a nuestra común jurisprudencia».

Por eso, prosigue Jovellanos, «esta convicción dio a mis estudios una dirección más determinada; porque corriendo los grandes y diversos conocimientos que requiere la ciencia de la legislación, hube de reconocer muy luego que el más importante y esencial de todos era el de la economía civil o política; porque tocando a esta

ciencia la indagación de las fuentes de la pública prosperidad, y la de los medios de franquear y difundir sus benéficos raudales, ella sola es la que debe consultarse continuamente para la derogación de las leyes inútiles o perniciosas, y para la formación de las necesarias o convenientes. Ella (la Economía Política), por consiguiente, debe formar el primer objeto de los estudios del magistrado, para que, consultado por el gobierno, pueda ilustrarle, presentando los medios de labrar la felicidad del Estado».

Estas ideas proceden de la tertulia del Asistente don Pablo de Olavide. En la famosa *Noticia de los principales hechos de la vida del Autor* —o sea, de Jovellanos— formada sobre las Memorias que escribió para este objeto don Agustín Cean Bermúdez, y otros documentos e informes fidedignos que se tuvieron a la vista, se recuerda que en tal tertulia «se trataban asuntos de instrucción pública, de política, de economía, de policía y de otros ramos útiles al común de sus vecinos y a la felicidad de la provincia». Olavide apoya sus «principios y axiomas de estas ciencias en obras y autores extranjeros, que por ser nuevos no había visto Jovellanos», y «estando muchos de ellos en inglés, aprende éste con prontitud y aplicación su idioma».

Sabemos —y Perdices, en su excelente *Pablo de Olavide (1725-1803)*. *El Ilustrado* (Editorial Complutense (1993), nos lo acaba de ratificar, tras la serie de investigadores que siguen la primera noticia de Julio Somoza, como Estapé, por ejemplo, aparte de la ficha de Francisco Aguilar Piñal en su *Biblioteca de Jovellanos (1778)* (CSIC, Instituto «Miguel de Cervantes», 1984)—, que Jovellanos tradujo en 1775, el célebre *Ensayo sobre la naturaleza del comercio en general* de Cantillon. Su texto se debatió ampliamente en la tertulia. Antes, en 1772, había extractado las *Meditazioni sull'economia politica*, del conde Pietro Verri, un funcionario de aquella magnífica

administración austríaca de María Teresa en Milán. Verri es el precursor de Bentham con su *Discorsi di argomento filosofico* (1781), donde plantea multitud de cuestiones relacionadas con la contraposición de placer y dolor. Su cálculo —muy anterior, como se ve, al punto de vista de Jevons— está relacionado con una noción muy clara del equilibrio económico, como dice Schumpeter al analizar su figura en su *Historia del Análisis Económico*. Para este investigador, Verri, en todo este asunto, más está «por encima que por debajo de A. Smith», aparte, añade, de que «fue además un auténtico económetra —ha sido, por ejemplo, uno de los primeros economistas en construir una balanza de pagos—, o sea, que supo tejer la investigación factual y la teoría en un tejido coherente: Verri había resuelto felizmente para sí mismo un problema metodológico que inquietó luego a generaciones de economistas». Por tanto, cuando a Verri y Cantillon se suma Smith, impresiona el acierto de Jovellanos en la búsqueda de sus maestros. Debo insistir en esto, porque cuando se leen reivindicaciones de pensadores porque siguieron en España el absurdo sendero de un Henry George, por ejemplo, como es el caso de Costa, debemos ponernos en guardia. También para el trabajo en economía y su rendimiento rige el principio durísimo de la informática: «Garbage in, garbage out», o sea, «si introducimos basura, obtendremos basura» en los resultados científicos de estos economistas. Lo contrario también es cierto. Pero esta inclinación al idioma inglés y a la economía, por fuerza que tendrían que orientarle, desde el principio, hacia Adam Smith y el pensamiento clásico. Cean lo ratifica de algún modo cuando señala cómo con el inglés y con unos conocimientos precisos de literatura, humanidades y bellas artes, «se decidió a entablar el plan de sus nuevos estudios, dirigidos principalmente hacia la ciencia económica, por considerarla como única y capaz de formar un sabio magistrado».

Por consiguiente, ya tenemos dos aspectos de Jovellanos que sirven perfectamente para estos tiempos. En primer lugar, sin conocer la economía, la esterilidad y el desorden aguardan a todo reformista de la sociedad. En segundo término, necesitamos enfrentarnos con la ciencia económica con seriedad; esto es, manejando sus fuentes principales y orientando el estudio, con mucho rigor, hacia las aportaciones esenciales.

Por supuesto que la biblioteca de Jovellanos en Sevilla tiene que haberse constituido, como señala Javier Varela al estudiar el catálogo de Aguilar Piñal, de modo fundamental como «la biblioteca de un jurista, aficionado al cultivo de las bellas letras y de la historia». Pero existe en medio de todo eso un ímpetu hacia la ciencia económica y la literatura defensora del liberalismo político que la convierte en muy semejante a las que, según Valentín Andrés Álvarez, en aquella época procuraban tener los hidalgos asturianos y que, tanto en un caso como en otro, ignoraban los controles de la Inquisición y de cualquier *Index librorum prohibitorum*. No es posible, de otro modo, explicar la fuerza con la que, desde los sucesos de 1808 —motín de Aranjuez y 2 de mayo— se difunde la mentalidad liberal y, en el caso concreto de Asturias, la importancia que tuvieron los doceañistas y otros defensores del constitucionalismo, desde Riego a Pidal.

Inmediatamente aparece el tercer aspecto. ¿Todo eso proporciona algún sólido punto de apoyo para la acción, o se trata sólo de una inicial acumulación de noticias? Ese fulcro lo halla en *La riqueza de las naciones*, de Adam Smith, tan sistemática y ansiosamente leída por Jovellanos, como sabemos por su *Diario*. En este libro se había topado con el famoso teorema de la mano invisible. Como se lee en la traducción de Carlos Rodríguez Braun de esta obra de Smith (Alianza, 1994), «no es la benevolencia del carnicero, el cervecero o el panadero

lo que nos procura nuestra cena, sino el cuidado que ponen ellos en su propio beneficio. No nos dirigimos a su humanidad, sino a su propio interés, y jamás les hablamos de nuestras necesidades, sino de sus ventajas». Y más adelante dirá Smith que el individuo, por regla general, «ni intenta promover el interés general ni sabe en qué medida lo está promoviendo... Al orientar esa actividad de manera de producir un valor máximo, él busca sólo su propio beneficio, pero en este caso, como en otros, una mano invisible le conduce a promover un objetivo que no entraba en sus propósitos. El que sea así no es necesariamente malo para la sociedad. Al perseguir su propio interés frecuentemente fomentará el de la sociedad mucho más eficazmente que si de hecho intentara fomentarlo. Nunca he visto muchas cosas buenas hechas por los que pretenden actuar en bien del pueblo».

La lección recibida fue bien aprendida. Con auténtico gusto literario lo expresará así Jovellanos haciendo una elegante alusión metodológica a Newton: «Pero ¿es posible, me decía yo, que no haya un impulso primitivo que influya generalmente en la acción de todas estas causas y que produzca su movimiento, así como la gravedad, o sea, la atracción, produce todos los movimientos necesarios en la naturaleza?».

Ese principio o *impulso primitivo* es, como quería Smith, el interés personal. Por eso Jovellanos defenderá que «aquella continua lucha de intereses que agita a los hombre entre sí, establece naturalmente un equilibrio que jamás podrán alcanzar las leyes».

De ahí que en el *Informe de la Sociedad Económica de esta Corte al Real y Supremo Consejo de Castilla en el Expediente de Ley Agraria* (Sancha, 1795), extendido por Jovellanos, se lea en su párrafo 18: «Los celosos ministros que propusieron a V. A. sus ideas y planes de reforma en el expediente de Ley Agraria, han conocido también la

influencia de las leyes en la agricultura, pero pudieron equivocarse en la aplicación de este principio. No hay alguno que no exija de V. A. nuevas leyes para mejorar la agricultura, sin reflexionar que las causas de su atraso están por la mayor parte en las leyes mismas, y que, por consiguiente, no se debería tratar de multiplicarlas, sino de disminuirlas: no tanto de establecer leyes nuevas, como de derogar las antiguas».

Es impresionante esta frescura argumental que desde hace dos siglos nos pone en guardia frente a intervencionismos, y que en España tuvo un relevo famoso en aquellas otras frases de Flores de Lemus en 1929, en el *Dictamen* de la Comisión del Patrón Oro, cuando escribe: «El progreso económico realizado en el mundo desde el último tercio del siglo XVIII es inmensamente más grande que el de toda la historia anterior de la Humanidad. Ese colosal avance se debe, en lo fundamental, al establecimiento de organizaciones económico-políticas basadas en la libérrima iniciativa de los empresarios. Se ha formado de este modo una psicología de los hombres directores de empresas que no admite otra norma que su propia visión del negocio, ni más condición que la de hallarse dispuesto a tomar sobre sí las consecuencias de sus actos, cualesquiera que ellas sean». Por eso, prosigue, «acontece que ese espíritu se encoje y cohibe si ha de someter sus iniciativas a instancias burocráticas o semiburocráticas. Es manifiesto... que desde la creación del nuevo Ministerio de Economía hay en las decisiones correspondientes cierto espíritu liberal. Pero se trata de una cuestión de principios que no puede resolverse en un más o en un menos. Mientras la economía de la industria y del comercio se halle en régimen de expediente, como en los tiempos de decadencia del viejo mercantilismo, no se puede pensar que anime a los empresarios el espíritu que nació justamente de la abolición de aquel régimen».

Un cuarto aspecto debe entrar inmediatamente en acción, porque podría creerse que esta defensa de la liquidación de las leyes puede conducir hasta la propia liquidación del Estado, como si Jovellanos defendiese un punto de vista anarquista. Nada de eso; lo que defiende el economista asturiano es que el Estado sea beligerante en dos sentidos: defendiendo, como años después solicitará Eucken, un orden de la competencia y, por otro lado, como consecuencia de que la revolución industrial es una realidad, creando las bases para que sus beneficios puedan llegar a España, esto es, eliminando los obstáculos al desarrollo económico.

Para lo primero, dado que la española era una sociedad esencialmente agrícola en aquellos tiempos, es preciso proporcionar un impulso a la producción rural. Entonces existía una presión demográfica importante. El crecimiento de la población a lo largo del siglo XVIII en las regiones de la periferia fue de un 50%, y en el interior, de un 30%. La demanda de alimentos garantizaba la rentabilidad de las empresas agrarias. Como señala Anes y sintetiza Javier Varela, «al aumento de la demanda de productos alimenticios que esta tendencia provoca, los propietarios responden, por lo general, con la extensión de los cultivos, no con la introducción de nuevas técnicas y procedimientos agronómicos. El absentismo siguió siendo la norma, sobre todo en las grandes heredades, y los cultivadores directos, arrendatarios y aparceros, no gozaban de suficientes estímulos para mejorar sus comportamientos tradicionales. En cualquier caso, la coyuntura de la demanda produjo un alza notable de los precios agrarios, y la población en auge originó una presión sobre la tierra que se tradujo en un crecimiento sostenido de la renta».

Como es la extensión, y no la intensidad, lo que puede resolver este problema, inmediatamente nos topamos con unos considerables frenos determinados,

muy en primer lugar, por los bienes de la nobleza y del clero —éste poseía, según Miguel Artola, un 15% de la tierra y casi un 25% de la producción—, pues con la institución del mayorazgo y al ser beneficiar la mayor parte de la propiedad eclesiástica, se restringía muchísimo la oferta de tierra. Vinculaciones y manos muertas están detrás de ese crecimiento del valor de la tierra, que, al ser el principal factor de la producción en aquel entonces, traba las posibilidades productivas más importantes. Por eso, en el *Informe* en el Expediente de Ley Agraria, Jovellanos sitúa en el primer lugar de los males de la agricultura, en los párrafos 153 a 155, «el encarecimiento de la propiedad», generada —párrafo 151—, porque se saca continuamente propiedad territorial del comercio y circulación del Estado, al encadenarse «a la perpetua posesión de ciertos cuerpos y familias, que excluyen para siempre a todos los demás individuos del derecho de aspirar a ella, y que, uniendo el derecho indefinido de aumentarla a la prohibición absoluta de disminuirla, facilitan una acumulación indefinida, y abren un abismo espantoso que puede tragar con el tiempo toda la riqueza territorial del Estado». Lo corrobora Jovellanos con dos citas. Una, del *Tratado de la regalía de la amortización* de Campomanes (1765); la otra es el texto con que el defensor del Reino de Galicia abrió su alegación en el expediente de foros, y que se titulaba *La razón natural por el reyno de Galicia*: «Casi todo el suelo de Galicia, con la jurisdicción en primera instancia, se halla desmembrado de la Corona: casi todo viene a estar en poder de comunidades, iglesias, monasterios y lugares píos, y el resto en el de grandes, títulos y caballeros de dentro y fuera de la provincia. Este mal es tanto más notable, cuando que se trata de una provincia que alimenta la décima parte de la población del Reino».

La explicación del encarecimiento de la tierra en España es evidente: «Las tierras, como todas las cosas co-

merciabiles, reciben en su precio las alteraciones, que son consiguientes a su escasez o abundancia, y valen mucho cuando se venden pocas, y poco cuando se venden muchas... Que las tierras han llegado en España a un precio escandaloso; que este precio sea un efecto natural de su escasez en el comercio, y que esta escasez se derive, principalmente, de la enorme cantidad de ellas que está amortizada, son verdades de hecho, que no necesitan demostración». Compárese, continúa, con lo que ocurre en los Estados Unidos de América, que se había convertido en un país fuertemente exportador de productos agrícolas —trigo, cebada, maíz, avena, trigo morisco, arvejos y habas, patatas, arroz, tabaco, bebidas destiladas de granos, harina y galleta— a los puertos más lejanos —desde Filadelfia se exportaba arroz a Constantinopla— a causa de la facilidad de adquirir la propiedad territorial en aquel país nuevo.

Los remedios, como es natural, tendrían que ser congruentes con las causas, y corresponde a los poderes públicos su cambio. Lo mismo sucede con los frenos al desarrollo industrial que Jovellanos muy especialmente estudia en Asturias. En el fondo su enseñanza —mejora de las infraestructuras de comunicaciones y educación adecuada para el desarrollo, al efectuarse una intensa capitalización en hombres— constituye un repertorio de mensajes, portentosamente moderno, como es notorio. La cuestión de la carretera de Castilla, el Real Instituto de Náutica y Mineralogía de Gijón y los planes de Jovellanos para cambiar los métodos pedagógicos de la Universidad de Salamanca de modo profundo, son prueba suficientemente importante de todo esto.

Queda un quinto aspecto que sitúa a Jovellanos en posición actualísima: su sensibilidad extraordinaria ante la corrupción. Era ésta muy general en el reinado de Carlos IV, y Godoy más aceleró esa atmósfera mefítica que la limpió. Jovellanos llegó a ser ministro de Justicia

con el Príncipe de la Paz. Reaccionó con viveza contra todo aquello por dos motivos. El primero, por propia estimación. Jovellanos en cuestiones de moral tenía un punto de jansenista o puritano, que siempre lo hace muy simpático. Chocaba continuamente con el posibilismo de su protector Campomanes —más vale aceptar y transigir, ocupar puestos políticos importantes y, desde ellos, transformar, para que el futuro fuese mejor, pero sin condenas radicales— y con su amigo Cabarrús, dispuesto a enriquecerse con los fallos del mercado que originaba esa situación corrompida.

Jovellanos, como se mostró en la indagación inquisitorial sobre Olavide, tenía valentía —su lema podría ser el de Séneca, en *Medea: Fortuna fortes metuit, ignavos premit*— y era esclavo de la lealtad. Por eso no dejó de actuar de manera rectilínea, sin ceder, ni ante las corruptelas en provisión de cargos que pretendían los reyes, el valido o los grandes personajes de la Corte, ni inclinarse ante los evidentemente corrompidos como Godoy. El mismo Jovellanos nos ha contado por escrito la escena, que transcurre en el Real Sitio de El Escorial cuando llega a él para tomar posesión del referido alto cargo: «Nos apeamos en la casa del Ministerio. No se puede evitar el ver algunas gentes: entre otras Lángara, luego su mujer. Conversación con Cabarrús y Saavedra... Todo amenaza una ruina próxima que nos envuelve a todos. Crece mi confusión y aflicción de espíritu... El Príncipe de la Paz nos llama a comer a su casa; vamos mal vestidos. A su lado derecho, la princesa, al izquierdo, en el costado, la Pepita Tudó... Este espectáculo (de contemplar con Godoy a la esposa y a la querida juntas, almorzando en público) acaba mi desconcierto... Mi alma no puede sufrirlo. Ni comí, ni hablé, ni pude sosegar mi espíritu... Huyo de allí, y estuve toda la tarde inquieto y abatido, queriendo hacer algo y perdiendo el tiempo. Por la noche pasé a la Secretaría de Estado, donde tuve una con-

versación acalorada con Cabarrús y después con Saavedra, sobre mi repugnancia a abrazar el Ministerio. Me fui a mi cuarto, y pasé la noche sin dormir, en el colmo del abatimiento».

Pero Godoy era lo suficientemente cínico para sobre llevar eso, si a cambio disponía del prestigio de Jovellanos en aquel Gobierno de 1797-1798. En sus *Memorias*, el Príncipe de la Paz dice de Jovellanos que «abundaba en los principios de una estrecha y severa filosofía». La causa de la desgracia política del gran asturiano, que no concluirá hasta que Carlos IV lo encierre, pero sin explicar los motivos, en el castillo mallorquín de Bellver, más bien creo, con Anes y Varela, quien se apoya, a su vez, en los *Recuerdos* de Lord Holland, que radica en la resistencia del nuevo ministro a acceder a las recomendaciones de los reyes tanto para plazas eclesiásticas, como para puestos judiciales. Varela recoge esta anécdota, sin avalar su veracidad, pero sí su congruencia con el carácter del gijones: «En una ocasión preguntó a la reina sobre el lugar en que un recomendado suyo había aprendido los saberes que le capacitaban para la magistratura. 'En la escuela donde usted ha aprendido cortesía', le respondió María Luisa».

Personalmente, Jovellanos fracasó. Cabarrús, Campomanes, Saavedra tenían razón. Nacionalmente, no. Los pueblos necesitan siempre que existan personas ejemplares, puntos de referencia para vivir con dignidad.

Dos siglos después de aquella vida aún resplandece su quintuple mensaje. Es preciso tener muy en cuenta la economía si se quiere aliviar la situación de un país; es necesario para eso buscar los grandes maestros, no dejarse engañar por arbitristas, por demagogos y falsarios; en economía es preciso actuar siempre con la convicción de que la pieza clave es el teorema de la mano invisible de Smith, y el enemigo mayor, la sustitución de la libertad económica por la coerción; la base de la política

económica es defender el orden de la competencia y movilizar al Estado para que, de manera eficaz, auxilie las inversiones básicas, así como haga avanzar la educación y tenga una Administración honesta y eficaz; finalmente, no existe carcoma para la estabilidad económica como la corrupción.

Es evidente que también para 1994 nos sirven los mensajes de don Gaspar Melchor de Jovellanos. Agreguemos, porque pueden merecer meditación, sus últimas y angustiadas palabras, cuando fallece en Asturias, en Puerto de Vega en la tarde del 27 de noviembre de 1811, en plena guerra de la Independencia: «¡Nación sin cabeza! ¡Desdichado de mí...!».

LA AGRICULTURA ESPAÑOLA EN EL ULTIMO TERCIO DEL SIGLO XX: PRINCIPALES PAUTAS EVOLUTIVAS

Por

Carlos Abad Balboa, José Luis García Delgado
y Cándido Muñoz Ciudad (*)

1. INTRODUCCION

Desde finales del decenio de 1950, la agricultura española ha estado sometida a fuertes tensiones, que han acabado por provocar un vasto y hondo proceso de transformación estructural. Es lo que se conoce —con terminología que no deja de ser equívoca, por las analogías que pueden establecerse con la ruptura del viejo orden social agrario del Antiguo Régimen en el primer tercio del ochocientos— como *crisis de la agricultura tradicional*. Crisis de un modelo de producción rural cuya estabilidad o, cuando menos, aparente esta-

(*) Departamento de Estructura Económica y Economía Industrial de la Universidad Complutense de Madrid.

bilidad se sustentaba en la abundancia de fuerza de trabajo, con bajos salarios, y en la adecuación de la oferta de productos a las necesidades de un mercado poco extenso y diversificado en sus demandas alimenticias. Una política acompañante, centrada casi monográficamente en el apoyo a la producción triguera y fijando precios y medidas proteccionistas con un alto nivel de generalidad a pesar del muy diversificado universo que componían las empresas agrarias, propiciaba unos mínimos de renta para las explotaciones pequeñas, a la vez que facilitaba la obtención de beneficios saneados para las grandes; la dificultosa supervivencia —la palabra no se ha escogido al azar— del minifundio era así el otro rostro de la comfortable situación económica de la agricultura del latifundio, en su sentido más convencional.

En pocos años, sin embargo, como hemos comenzado apuntando, ese panorama ha conocido profundos cambios. El crecimiento industrial de los años sesenta y la consiguiente intensificación del proceso de emigración rural —hacia mercados de trabajo urbanos situados dentro y fuera de las fronteras españolas— socavan los cimientos de tal sistema de producción agraria: la abundancia de mano de obra y la utilización de técnicas todavía rudimentarias en muchos casos. Simultáneamente, la urbanización y el incremento de la renta generan una modificada demanda de productos alimenticios. Los efectos combinados de todo ello, a la vez que erosionan las condiciones de empleo y demanda que durante décadas enteras habían hecho posible la continuidad —todo lo precaria que se quiera— de la agricultura tradicional, crean incentivos para su transformación.

Dichos cambios han alterado la caracterización de España como país « eminentemente agrario », desplazando a la agricultura de las preocupaciones fundamentales en el seguimiento de la coyuntura económica, y

han trastocado radicalmente el papel del sector agrario en la estructura productiva y sus relaciones con otros ámbitos de actividad económica.

Pues bien, en las páginas siguientes (1) se estudia cómo el sector agrario español se adecúa a esta cambiante situación de la demanda de alimentos y de la oferta de factores de producción, conociendo una renovación no poco extraordinaria en lo concerniente a sus estructuras productivas y en lo que respecta, asimismo, a la creciente inserción de la actividad agraria en el tejido productivo, comercial y financiero de toda la economía. Tomaremos como marco de referencia temporal el período comprendido entre mitad de la década de los sesenta y los primeros años del decenio actual, por disponer de amplias series estadísticas homogéneas para el mismo. Y en tanto que el objetivo propuesto es ofrecer una explicación de los cambios en el conjunto del sector agrario español, haremos abstracción aquí de las marcadas peculiaridades que definen ámbitos regionales y aun locales en ese tipo de actividad, dejando a un lado, asimismo, la diversidad de las explotaciones según sea su orientación técnicoeconómica preferente a cultivos vegetales, a la ganadería o a aprovechamientos forestales.

A efectos expositivos, el artículo se ha dividido en siete secciones, incluida esta introducción. En primer lugar se ofrece un breve apunte, desde un punto de vista agregado, de los cambios estructurales básicos que se producen en la forma en que intervienen la agricultura y el resto del sistema agroalimentario en la configuración de la

(1) Páginas que, ampliadas y con los datos más recientes, constituyen la prolongación de las firmadas por los autores en las dos obras dirigidas por José Luis García Delgado: *Economía española de la transición y la democracia*, Madrid, CIS y Siglo XXI, 1990, y *España. Economía*, edición ampliada y actualizada, Madrid, Espasa-Calpe, 1993 (véanse las referencias completas en la bibliografía que se contiene al final del trabajo).

oferta de alimentos, proceso al que denominamos transición desde la agricultura tradicional hasta el sistema agroindustrial. A continuación abordamos en la tercera sección el análisis de la evolución del consumo alimentario, destacando no sólo la tendencia sistemática a la reducción del gasto relativo en alimentos, sino también el cambio en su composición interna y en el grado de elaboración de los alimentos consumidos. Posteriormente, estudiamos los cambios en la dotación y en el uso de los factores productivos, resaltando la drástica reducción en los requerimientos de mano de obra por la agricultura y el simultáneo proceso de sustitución por bienes de capital y el creciente recurso al uso de productos intermedios de fuera del sector. La influencia de los cambios en la función de producción agregada de la agricultura sobre la estructura de las explotaciones agrarias es el objeto del quinto epígrafe, en el cual señalamos asimismo las tendencias observadas en la oferta agraria en el sentido de adecuarse a los patrones cambiantes de la demanda de alimentos. Posteriormente se examinará la evolución de la productividad del trabajo en la agricultura comparándola con la observable en el resto de la economía española. El análisis de la evolución de los precios relativos permite comprobar cómo, en los últimos veinte años, las ganancias de productividad en la agricultura no se han reflejado en las rentas derivadas de las actividades agrarias, sino que se han transferido —vía precios— al resto del sistema económico (sección sexta). La otra cara de la moneda queda evidenciada cuando se estima el volumen de transferencias que reciben los hogares agrarios a través de muy diferentes mecanismos. La estimación de indicadores agregados de rentabilidad y el estudio de la evolución de la situación financiera del sector agrario cierran el artículo, constituyendo una síntesis adecuada de todos los cambios analizados previamente (sección séptima).

2. EL MARCO DE REFERENCIA: DE LA AGRICULTURA TRADICIONAL AL SISTEMA AGROINDUSTRIAL

El valor del PIB generado por el sector agrario en España, valorado en pesetas constantes, se ha incrementado en un 50% entre los años 1964 y 1991, multiplicando por cinco el valor corriente de su producción final desde el entorno de los 5.000 dólares en la primera de las fechas citadas hasta los más de 41.000 de la última.

Estas magnitudes sitúan a España en un lugar destacado en el seno de las agriculturas europeas, donde sólo es superada en importancia absoluta por Francia e Italia. El 21% de la superficie agraria comunitaria y del total de sus unidades productivas, el 12% del valor de la producción final agraria y el 17% de los ocupados agrarios de la CE son indicadores expresivos de la potencialidad de un sector que, hasta hace relativamente pocos años, ha tenido una importancia muy destacada en el proceso de crecimiento y cambio estructural de la economía española.

Tres décadas atrás —en 1964— la agricultura española concentraba más del 36% de la población activa total. Generaba, también, más del 16% del valor del PIB agregado y más del 50% del valor de las exportaciones. Antes de esa fecha su importancia dentro del proceso de desarrollo había sido aún más importante: el sector agrario se comportó en los años cuarenta como un exportador neto de mercancías y capitales hacia el resto del sistema productivo, facilitando una proporción importante de los recursos necesarios para la financiación del proceso económico global; en los años cincuenta y sesenta transfirió el otro factor productivo fundamental —mano de obra— para atender los requerimientos de empleo de los sectores productivos emergentes, contri-

buyendo, al mismo tiempo, al crecimiento del mercado interno de productos manufacturados, dado el cambio técnico que sigue a la crisis de las formas de producción de la agricultura tradicional desencadenada por la propia intensidad del éxodo rural.

La esencia misma del proceso de cambio que la agricultura facilitó en la economía española ha tenido una consecuencia muy llamativa; nos referimos a la pérdida de importancia macroeconómica del sector agrario. Desde luego, éste es un proceso que se ha repetido sistemáticamente en las experiencias de desarrollo y cambio estructural de otros países industrializados, pero en España es aún más evidente, dado el retraso relativo y la cercanía histórica de dichos cambios. Los datos que muestra el cuadro 1 son suficientemente expresivos: en cuatro décadas la agricultura española, que representaba la mitad de la población activa y el 30% del valor de la producción final del país, ha pasado a suponer

Cuadro 1
EVOLUCION DE LA RELACION ENTRE LA PARTICIPACION DEL SECTOR AGRARIO EN EL PIB Y EN LA POBLACION ACTIVA, 1950-1993

AÑOS	PIB agrario respecto al PIB total (%) (1)	Población activa agraria respecto a población activa total (%) (2)	(1) / (2)
1950	29,9	49,6	0,60
1960	23,7	39,7	0,59
1970	11,3	24,8	0,46
1980	7,4	15,7	0,47
1993	3,5	9,0	0,39

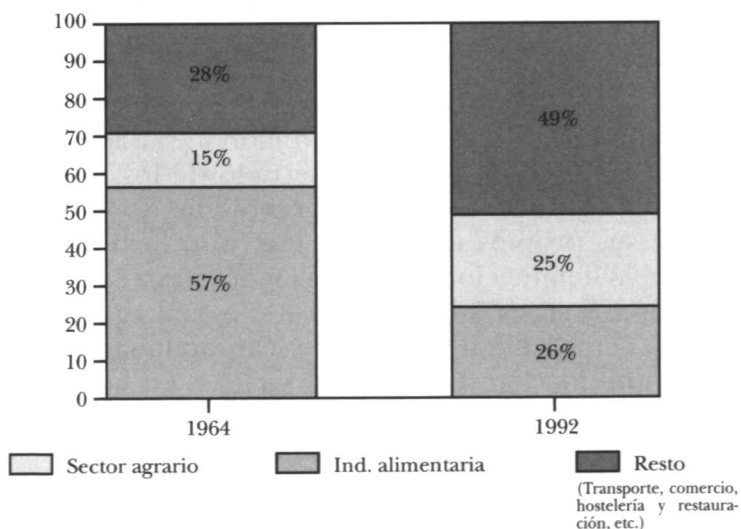
Fuente: Estadísticas Históricas de España, Siglos XIX y XX, Fundación Banco Exterior; Análisis Estadísticos, INE; Economía Española: Series Históricas, MINEH, D. G. de Previsión y Coyuntura y Boletín Trimestral de Coyuntura, INE.

menos del 10% de la primera y el 3,5% del PIB (aunque el cuadro citado no refleje el dato, la participación en el valor total de las exportaciones se sitúa, también en 1993, en solamente el 16%). La tercera columna del cuadro 1 refleja otro hecho de la mayor relevancia: el deterioro de la relación entre la participación del sector agrario en el PIB y en la población activa. Esto es, la agricultura no sólo perdió peso en la renta y el empleo, sino que también vio disminuir su renta *per capita* relativa, acentuándose las diferencias absolutas y relativas entre los ingresos por activo agrario respecto a los del resto de actividades.

Una razón destacada para explicar esta pérdida de relevancia macroeconómica es la baja elasticidad-renta de la demanda de alimentos, aspecto que se analiza en el epígrafe siguiente. Ahora bien, no se trata del único argumento explicativo y, en el caso del período analizado en España, quizás tampoco sea el fundamental. La caída de los indicadores descrita tiene su origen, en gran medida, en los cambios que han experimentado los modos de producción y las pautas de consumo alimentario en una sociedad «moderna» respecto de los parámetros que regían dichas actividades en el marco de una sociedad básicamente agraria. El tránsito desde una agricultura de carácter tradicional, basada en el aprovechamiento en ciclo casi cerrado de los procesos biológicos naturales —que comprendía desde la obtención de sus propios medios de tracción, fertilización, siembra y alimentación para el ganado, hasta la comercialización final de sus productos—, a una agricultura como la actual, en la que se emplean abundantes medios de producción de fuera del sector y en la que los bienes generados son objeto de posteriores procesamientos e intermediaciones hasta llegar al consumidor final, resta significado a las comparaciones intertemporales de las magnitudes que refleja el cuadro 1.

El proceso de tránsito aludido queda manifiestamente reflejado en el gráfico 1 y la información cuantitativa que lo acompaña (cuadro 2). Así, puede comprobarse la creciente utilización por la agricultura de bienes intermedios de fuera del sector, fundamentalmente *inputs* industriales, y la paralela pérdida de importancia del reemplazo. Asimismo es evidente el creciente grado de transformación al que se someten los productos agrarios antes de llegar al consumidor (la importancia relativa de los productos agrarios que llegan sin transformación posterior alguna al consumo final se ha reducido en un 60% en los últimos 25 años, mientras que a fines de los ochenta las industrias alimentarias adquirirían más de la mitad de la producción final agraria para su procesamiento); por último, se evidencia clara-

Gráfico 1
EVOLUCION DE LA IMPORTANCIA RELATIVA DE LOS
DISTINTOS COMPONENTES DEL SISTEMA
AGROALIMENTARIO ESPAÑOL, 1964-1992
(Participación porcentual en el valor añadido)



Cuadro 2
ORIGEN DE LOS INPUTS INTERMEDIOS UTILIZADOS POR EL SECTOR PRIMARIO ESPAÑOL, 1962-1989
 (Porcentajes calculados sobre precios corrientes)

Años	Sector primario	Sector industrial	Sector servicios	Total
1962.....	60,8	24,6	14,6	100,0
1970.....	56,5	32,1	11,4	100,0
1975.....	42,7	47,5	9,8	100,0
1980.....	33,2	51,9	14,9	100,0
1989.....	29,3	57,3	13,4	100,0

DESTINOS DEL OUTPUT TOTAL DEL SECTOR PRIMARIO ESPAÑOL
 (Porcentajes calculados sobre precios corrientes)

Años	Consumo final (1)	Otros destinos finales (2)	Demanda final total (1+2)	Abastecimiento intermedio de las I.A. (3)	Otros usos intermedios (4)	Demanda intermedia total (3+4)	Total
1962.....	36,3	12,2	48,5	41,5	10,0	51,5	100,0
1970.....	22,1	7,2	29,3	43,4	27,3	70,7	100,0
1975.....	22,2	8,0	30,2	44,5	25,3	69,8	100,0
1980.....	19,7	8,3	28,0	49,0	23,0	72,0	100,0
1989.....	15,0	8,3	23,3	51,1	25,6	76,7	100,0

EVOLUCION DE LA UTILIZACION ALIMENTARIA FINAL (Porcentajes sobre precios corrientes)

Años	Productos agrarios	Productos de las industrias alimentarias	Total
1962.....	43,8	56,2	100,0
1970.....	34,6	65,4	100,0
1975.....	32,5	67,5	100,0
1980.....	25,8	74,2	100,0
1989.....	16,9	83,1	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Tablas input-output de los diferentes años.

mente el declive tendencial, acelerado en los últimos años del período reflejado, de la participación del sector agrario en el valor de la demanda final alimentaria. Si a finales de los años cincuenta, y hasta mediados de los sesenta, de cada 100 pesetas que gastaban las familias en alimentos entre el 45-40% correspondían a la adquisición de productos propiamente agrarios, en 1989 sólo son 17, cantidad que se situaría en poco más de la mitad si hubiésemos incluido también el gasto en alimentación efectuado por las familias en bares y restaurantes.

El valor de la producción bruta de la industria alimentaria (6 billones de pesetas, aproximadamente, en 1990) prácticamente duplica el de la producción total agraria (3,4 billones de pesetas en la misma fecha), y el valor añadido por las actividades de transformación en los últimos años prácticamente iguala al del propio sector agrario, cuando 20 años atrás apenas suponía un tercio del mismo (véase el cuadro 3). Por lo que se refiere a la creciente dependencia del sector agrario de la adquisición de bienes de uso intermedio ajeno al mismo, el cuadro mencionado muestra que en el último cuarto de siglo se ha duplicado la *ratio* (gastos de fuera/producción final). Si a dichos gastos corrientes le agregamos los gastos de inversión, los agricultores actuales deben adelantar cada año 60 céntimos de cada peseta que obtendrán como producción vendible (producción final).

En síntesis, el proceso de modernización de la agricultura española ha alterado radicalmente el papel que ésta cumplía dentro del conjunto de la actividad económica. En la actualidad, dicho papel se centra en la contribución al sostenimiento de la demanda de otras actividades industriales y de servicios y en el aprovisionamiento de una potente industria alimentaria que se ha convertido, como resultado de esta evolución, en un sector clave de la estructura productiva de la economía española.

Cuadro 3
RENTA Y GASTOS DEL SECTOR AGRARIO Y VALOR AÑADIDO DE LA INDUSTRIA ALIMENTARIA,
1965-1992
(Miles de millones; pesetas corrientes)

Concepto	1965	1970	1975	1980	1985	1992	1992-1965
1. Producción final agraria (c. f.)	255	351	734	1.536	2.760	3.480	13,6
2. Gastos de fuera del sector agrario	55	104	222	544	1.133	1.568	28,5
3. Valor añadido agrario (c. f.)	200	247	512	992	1.627	1.912	9,6
4. Valor añadido en las industrias de alimentación, bebidas y tabaco (c. f.)	54	87	177	701	1.367	1.868(*)	34,6
(2/1) × 100	21,6	29,6	30,2	35,4	41,4	45,1	108,8 (**)
(4/3) × 100	27,0	35,2	34,6	70,7	85,6	97,7	261,9 (**)

Fuente: *Contabilidad Nacional de España*, INE; MAPA y elaboración propia.

(*) Estimación propia, sobre la base de datos del MINER, y *Encuesta industrial*, INE.

(**) Tasa media porcentual de crecimiento de la *ratio* en el período 1965-1992.

Respecto del papel como demandante de las producciones de otros sectores, fundamentalmente de la industria, un solo dato suficientemente ilustrativo es el siguiente: a mediados de la década de los cincuenta, los gastos corrientes y los gastos de inversión del sector agrario representaban solamente el 16% del valor añadido por la industria manufacturera (Naredo y otros, 1975); en 1990, dicha relación se situaba en el 30%.

La capacidad que en décadas anteriores presentó el sector agrario desde el punto de vista de los impulsos dinámicos sobre el resto de la economía se ha desplazado en los últimos años hacia las industrias alimentarias. El análisis de las tablas *input-output* de 1980 realizado por Segura y Restoy (1986) constató que éstas constituían el sector de actividad que, en relación a la cuantía de su demanda final, presentaba mayores efectos de arrastre e impulso de la economía española en su conjunto en esa fecha.

Todas estas observaciones ponen de manifiesto que si lo que se quiere comparar es la importancia económica de la actividad de generación de alimentos en España en las últimas décadas, no es posible hacerlo a partir de la consideración individual del sector agrario, sino que es necesario considerar globalmente el complejo de producción agroalimentaria.

Cuando se procede de ese modo, la imagen de la tendencia descendente de la importancia de dicha actividad se modifica sustancialmente. La industria alimentaria a inicios de los años 90 es la rama de actividad más importante dentro de la estructura sectorial de la industria española (sectores definidos a un nivel de dos dígitos de la CNAE). Su participación dentro del valor de la demanda industrial interna superaba el 22% en 1990, lo que equivale, aproximadamente, a la importancia conjunta de sectores tan relevantes como la fabricación de vehículos (10,2%), la industria siderúrgica (7,1%) y la química (5,0%); a su vez, emplea a 400.000 personas, lo que re-

presenta un 14% del empleo industrial total; adquiere anualmente más del 50% de la producción final agraria y pesquera (actividades que ocupan, a su vez, a alrededor de un millón y medio de personas) para su transformación y, finalmente, induce —como resultado de una cifra de negocios de alrededor de seis billones de pesetas, como se señaló antes— una considerable actividad en otros sectores industriales y de servicios (bienes de equipo, electrodomésticos, transporte, almacenamiento y distribución, energía, sistema financiero, etc.).

La consideración conjunta del complejo agroalimentario (agricultura más industrias alimentarias) suponía en 1990 un 16,5% del valor añadido y un 21,9% del empleo total generado por la economía española, proporciones bien expresivas de su relevancia económica a pesar de ser inferiores a los pesos respectivos de ambos indicadores décadas atrás.

3. EVOLUCION DE LA DEMANDA DE ALIMENTOS

El consumo de alimentos en España ha conocido, a lo largo de las últimas décadas, una serie de alteraciones muy importantes que han acompañado al proceso de cambio económico estructural, y que se han manifestado tanto en la importancia del gasto relativo dedicado a su satisfacción, como en la composición de la dieta y en el grado de elaboración de los alimentos adquiridos.

Como se ha evidenciado sistemáticamente en las pautas clásicas de evolución del patrón de la demanda en un proceso de crecimiento económico, el peso relativo del gasto en alimentación ha seguido una tendencia claramente decreciente —si bien atenuada en los años más duros de la crisis económica, en la primera mitad de la década de los ochenta— desde proporciones cercanas al

50% del gasto en consumo familiar a mediados de los años 60 hasta situarse en el entorno del 25% en la actualidad (cuadro 4). Esta proporción sitúa a España todavía cinco puntos porcentuales por encima de la media correspondiente al conjunto de países comunitarios —sobre todo en lo que respecta al gasto en alimentos y no así en el que se refiere a bebidas y tabaco—, entre los cuales sólo dedican una mayor parte de su renta al consumo alimentario Portugal, Grecia e Irlanda. Así pues, el caso de España parece ilustrar perfectamente la ley de Engel respecto de la baja elasticidad-renta de la demanda de alimentos, hecho no solamente observable en el cuadro citado, sino también ratificado por la información desagregada de la *Encuesta continua de presupuestos familiares*. En ella se evidencia cómo el lugar de residencia (urbano o no urbano), el tamaño del municipio y el nivel de renta familiar muestran una relación muy estrecha con el porcentaje de recursos destinados al consumo de alimentos, siendo mayor en los ámbitos rurales y en los municipios de menor tamaño y pudiendo oscilar entre el 40 y el 18% del gasto familiar para los grupos extremos de familias clasificadas según su nivel de renta disponible.

Cuadro 4

IMPORTANCIA RELATIVA DEL GASTO ALIMENTARIO, 1958-1990/91

(Porcentajes del gasto en consumo alimentario (*) medio por persona sobre el gasto medio anual total)

	1958	1964-65	1973-74	1980-81	1990-91
España.....	55,3	48,6	38,0	30,7	26,9
CEE (**)	n.d.	n.d.	27,9	22,5	21,6
			CEE-9	CEE-10	CEE-12

(*) No incluye tabaco ni alimentos y bebidas consumidas fuera del hogar.

(**) En este caso las observaciones corresponden a los años 1973, 1981 y 1990.
Fuente: INE, *Encuesta de Presupuestos Familiares 1990-91. Primeros resultados*, y EUROSTAT.

Por otro lado, los incrementos de renta disponible en los años sesenta y setenta provocaron un cambio muy notable en la composición de la demanda alimenticia: de una dieta basada en productos tradicionales de baja elasticidad-renta (cereales panificables, tubérculos, legumbres, aceites), se pasó a un consumo creciente de productos de origen animal, con una elasticidad-renta superior a la unidad (carne, pescado, leche, huevos, derivados lácteos...). De este modo, la creciente capacidad adquisitiva no redundó solamente en un aumento del contenido energético de la dieta, sino también en la mejora en su variedad y calidad. Se cumplía así otro de los fenómenos generalmente observados en experiencias históricas comparadas: la elasticidad del gasto en alimentos respecto a la renta tiende a superar a la elasticidad de la ingestión calórica. El cuadro 5 muestra claramente los procesos de sustitución referidos. En el período 1965-1990 la aportación energética a la dieta proporcionada por los productos animales se ha duplicado, suponiendo más de un 30% de la energía total aportada por los alimentos, y, por el contrario, la aportación energética de los cereales ha disminuido en un 40%. Desde el punto de vista de la composición proteínica del consumo alimentario, la cuota de las

Cuadro 5
EVOLUCION DEL BALANCE ALIMENTARIO EN
ESPAÑA, 1965-1990
(Características de la dieta, por persona y día)

Conceptos	1965	1970	1975	1980	1982	1990
Calorías totales	2.907	2.812	3.318	3.282	3.007	2.748
— Calorías de cereales.	1.025	865	903	830	705	618
Proteínas totales (g.)..	79	80	95	98	94	91
— Proteínas animales.	29	36	49	54	56	57
Materias grasas	98	94	126	124	142	130

Fuente: Elaboración propia sobre la base de *Anuarios de estadística agraria*, MAPA, y *La alimentación en España, 1991*. MAPA.

proteínas de origen animal se ha duplicado en el período considerado, representando en la actualidad más del 60% de las proteínas totales ingeridas, crecimiento que ha permitido compensar el descenso de las proteínas vegetales e incluso incrementar en un 15% el consumo total de proteínas por persona y día.

Por último, si se clasifica el gasto alimentario atendiendo al grado de elaboración de los alimentos adquiridos (cuadro 6) se ilustra la importancia, apuntada en el epígrafe anterior, de los productos sometidos a sucesivos procesos de transformación. Desde este punto de vista se advierte que el consumo de productos con escaso grado de transformación y bajo nivel de diferenciación (pan, harinas, aceites y grasas) ha disminuido drásticamente; por el contrario, los productos que son objeto de varios procesos de transformación hasta llegar al consumidor final y que se caracterizan por una diferenciación e imagen de marca acusadas, son los que muestran un mayor dinamismo en la última década. Por su parte, los productos transformados no tradicionales, a pesar de sus bajos niveles de diferenciación, han seguido significando una proporción elevada, aunque decreciente, del gasto alimentario merced a su alta elasticidad renta relativa dentro del grupo de bienes alimenticios. Es también reseñable el cambio tendencial que se ha ido produciendo paulatinamente en los hábitos alimentarios de los españoles desde una dieta típicamente mediterránea —caracterizada por un elevado consumo de frutas y verduras frescas, grasas vegetales (especialmente aceite de oliva), pescado y leguminosas y por un consumo reducido de grasas de origen animal o de un alto contenido en ácidos grasos saturados (Varela, 87)— hacia las pautas vigentes en los países europeos (incremento del consumo de leche y derivados lácteos, frutas y carnes, descenso del consumo de cereales y derivados y estancamiento de la ingestión de huevos, azúcares, aceites y grasas vegetales y pescado). Este

Cuadro 6
EVOLUCION DE LA ESTRUCTURA DEL GASTO
ALIMENTARIO EN ESPAÑA, 1964-1993
(Estructura porcentual)

Tipos de alimentos (*)	1964	1973	1981	1993
Productos frescos	34,0	33,4	26,6	20,2
Transformados tradicionales	24,8	15,9	14,2	13,3
Transformados no tradicionales	25,9	29,4	28,7	20,7
Alimentos procesados	15,3	21,3	30,5	45,8
Total.....	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de *Encuesta de Presupuestos Familiares*, INE y MAPA, datos del *Panel de Consumo Alimentario*.

(*) Los criterios de agrupación de los alimentos adquiridos son los siguientes:

- *Productos frescos*: recoge el valor del gasto en alimentos sin transformación, fundamentalmente pescado, huevos frescos, hortalizas y frutas frescas.
- *Transformados tradicionales*: recoge el valor del gasto en alimentos sometidos a un primer proceso de transformación, caracterizados por una elasticidad-renta baja y escasa diferenciación de productos. Son, fundamentalmente, pan, harinas, pastas, aceites y grasas y vino.
- *Transformados no tradicionales*: recoge el valor del gasto en alimentos de tipo tradicional (carne y leche frescas, azúcar...) que son transformados en procesos productivos crecientemente complejos (desde unidades tradicionales cuasiartesanales hace unas décadas hasta empresas de gran tamaño e intensidad de capital en la actualidad), en los que se les incorporan atributos de higiene y durabilidad. Desde el punto de vista del consumo, son productos con bajos niveles de diferenciación, aunque con elasticidad-renta más alta que los transformados tradicionales.
- *Alimentos procesados*: recoge el valor del gasto en alimentos sometidos a diferentes procesos de transformación y adición de valor, de elevada elasticidad-renta relativa y acusada diferenciación e imagen de marca: pastelería, bollería, conservas vegetales, preparados cárnicos, conservas de pescado, derivados lácteos, chocolates, café, bebidas.

proceso de convergencia hacia un modelo de consumo alimentario similar entre países desarrollados ha sido evidenciado para el conjunto de la OCDE (Blandford, 1984) y un estudio reciente ha contrastado hasta qué punto la dieta española se ha ido acercando a lo largo del tiempo (en concreto a lo largo del período 1964/65 - 1984/85) a las pautas de consumo propias de los países de la CEE, aunque conserve aún rasgos específicos, tales como la gran importancia relativa de las grasas vegetales como

fuelle de calorías y un consumo de leche y derivados lácteos proporcionalmente inferior (Reig, 1992). Análisis posteriores sobre el consumo *per capita* de alimentos en los países comunitarios han permitido refrendar estas tendencias para el último quinquenio (Abad, 1992, y Gracia y Albisu, 1994). En ellos se constata que las únicas diferencias perceptibles que subsisten en el patrón de consumo de alimentos en España respecto al conjunto de la CEE se encuentran en un consumo más elevado de hortalizas, arroz, agrios, aceites y grasas vegetales y carne de ovino y caprino, así como en la menor relevancia en la dieta de las grasas animales, margarina, carne de vacuno y azúcar.

Esta creciente homogeneidad en cuanto a los patrones de consumo alimentario constituye, sin duda, un factor importante para explicar la tendencia a la internacionalización en las estrategias empresariales de las industrias alimentarias en Europa (y también, claro está, una consecuencia inmediata de dicho proceso de internacionalización).

En síntesis, parece sostenible la idea, a la luz de los datos y argumentos manejados, de que España está cerrando una trayectoria ya clásica en la adecuación de las pautas de consumo de alimentos a los niveles de renta disponible. Trayectoria que se iniciaría con la estabilización, en una primera fase, de la demanda de féculas (granos, raíces, tubérculos), para decrecer posteriormente, a medida que se incrementa el consumo de otros productos de origen vegetal (grasas y aceites, legumbres, frutas, hortalizas y azúcar) y, en un momento posterior, aumentar la demanda de leche, carne y huevos. Finalmente, al igual que en el resto de sociedades industrializadas maduras, una proporción creciente del gasto en alimentos se destina a las comidas realizadas fuera del hogar y a la remuneración de actividades relacionadas con la transformación, el envasado y comercialización de los alimentos.

Pero si lo hasta aquí expuesto parece mostrar un panorama tendencial sistemático y exento de perturbaciones, desde inicios de la década de los ochenta hay algunas novedades que deben destacarse. La más importante, por sus repercusiones sobre las posibilidades de expansión del sector agrario, es, sin duda, la aparición de síntomas evidentes de saturación biológica en el consumo de alimentos en España. De hecho, el análisis del gasto real (pesetas constantes) en consumo alimentario para el período 1973-1981 (Pérez Blanco, 1983) ya ponía de manifiesto que el ritmo expansivo de la década de los sesenta se ralentizó a partir de la segunda mitad de los años setenta, y que en los inicios de los ochenta se produce incluso un cierto retroceso en el mismo. Esta tendencia se ha profundizado al observarse tasas de crecimiento medio anual acumulativo negativas en los últimos diez años para el consumo por habitante de casi todos los grupos de productos, exceptuando el consumo de carnes —fundamentalmente conservas y derivados— y frutas frescas (nótese que estamos hablando ahora de consumo en términos físicos, es decir, de kilogramos por persona y año, y no ya en términos de gasto).

La justificación más plausible para este retroceso del consumo alimenticio en términos reales podría encontrarse en que ya en 1975 los balances alimentarios (véase de nuevo el cuadro 4) indicaban que las necesidades básicas de ingestión calórica y proteínica —que se sitúan en el entorno de 3.000 calorías y 90-100 gramos de proteína por persona y día— estaban cubiertas de forma suficiente. Consecuentemente, entre 1980 y 1990 aparece la saturación en el consumo de nutrientes, que se refleja en un descenso del 16% de las calorías totales y del 7% de las proteínas ingeridas por persona y día.

Se evidencia así que, desde inicios de los años ochenta y desde el punto de vista de la demanda alimentaria, la agricultura española parece haberse acercado a la situación de desequilibrio excedentario común a la

mayoría de las agriculturas europeas. Las perspectivas de evolución de esta variable en el futuro inmediato no son, además, nada alentadoras desde el punto de vista de los agricultores. El programa prospectivo FAST de la Comunidad Europea (Traill, 1987 y 1989) es muy aclaratorio a este respecto: en términos de consumo de calorías, las proyecciones realizadas hasta final de siglo indican que es esperable —en virtud del lento crecimiento de la población total, el envejecimiento paulatino de la misma y la disminución del gasto energético de la población derivado de los cambios ocupacionales— un descenso de la demanda alimentaria en los próximos años, sin que la aproximación en los niveles de renta por habitante dentro de la Comunidad pueda revertir esa tendencia (2).

En términos de gasto, las previsiones apuntan hacia un ligero incremento del 0,5% anual hasta el final de siglo, crecimiento que se basará fundamentalmente en la diversificación del consumo, en la preferencia por productos de «calidad» (alimentos «sanos», sin aditivos, con denominación de origen, productos biológicos...) y en el crecimiento del consumo alimenticio fuera del hogar (3), ofreciendo pocos resquicios a la expansión de la oferta agraria propiamente dicha.

(2) En el estudio citado se aportaba un dato concluyente: Portugal, con una renta de 4.000 ecus por habitante, consumía, a fines de los ochenta, el mismo número de calorías por persona y día que la RFA, cuya renta ascendía a 15.000 ecus por habitante.

(3) El gasto en consumo alimenticio fuera del hogar crece, en los países desarrollados, más rápidamente que el gasto alimenticio total. En el caso español, la proporción del gasto efectuado fuera del hogar sobre el gasto total en alimentos ha pasado de un 14 a un 26% entre 1973/74 y 1991, según los datos ofrecidos por las *Encuestas de Presupuestos familiares* del INE. Los primeros resultados de la Encuesta correspondiente a 1990/91 publicados por el INE muestran que en la actualidad, por cada 100 pesetas de gasto en consumo alimenticio realizado en el hogar, un español medio gasta otras 36 pesetas en alimentos consumidos fuera del hogar (bares, cafeterías, restaurantes, comedores de empresas, etc.).

4. CAMBIOS FUNDAMENTALES EN LA DOTACION Y EL USO DE LOS FACTORES PRODUCTIVOS

4.1. Encarecimiento y reducción del factor trabajo

La crisis de la agricultura tradicional no sólo se originó por los profundos cambios en la demanda de alimentos y el consecuente desajuste oferta-demanda en las producciones agrarias, sino que tuvo un argumento explicativo fundamental en el pronunciado éxodo rural que provocó el encarecimiento súbito y pronunciado del factor más relevante en la estructura de costes de las explotaciones agrarias tradicionales: el factor trabajo; encarecimiento que iba a provocar un cambio radical en la función de producción agregada de la agricultura española.

Lo sustancial de las transformaciones en el funcionamiento material de la actividad agraria consistió en la dinámica de sustitución de mano de obra, tracción animal y bienes intermedios generados en el propio sector (re-emplazo) por medios de tracción mecánicos y fertilizantes, piensos y combustibles, adquiridos fuera del mismo. Entre finales de los años cuarenta y 1973 se produjo una sustitución de la tracción basada en energía metabólica (trabajo humano y tracción animal), que suponía un 90% del total en 1947, por tracción mecánica, que alcanzaba el 95% en 1973 (Naredo y Campos, 1980). En el período 1973-1990 culmina este proceso, de forma que en la última fecha citada la aportación del trabajo y la tracción animal supone ya menos de un 1% de la potencia de tracción disponible en el sector agrario.

El cuadro 7 ilustra bien todo ello: la población activa agraria disminuye en prácticamente tres millones de personas entre 1964 y 1992 (más de dos tercios del total en la primera de las fechas citadas), lo que en términos

Cuadro 7

POBLACION ACTIVA EN EL SECTOR AGRARIO ESPAÑOL, 1964-1993 (*)
(Miles de personas y porcentajes sobre el total nacional)

Años	Población activa		Población ocupada		Población parada		Tasa de paro agrario
	Miles personas	% s/total	Miles personas	% s/total	Miles personas	% s/total	
1964.....	4.418,4	36,3	4.359,4	36,3	59,0	31,7	1,3
1970.....	3.832,8	30,3	3.806,3	30,8	26,5	20,0	0,7
1975.....	3.114,9	23,4	3.035,6	23,6	79,3	15,4	2,5
1980.....	2.152,1	16,7	2.259,5	19,1	111,2	6,9	5,2
1981.....	2.114,9	16,2	2.135,2	18,7	130,9	6,6	6,2
1982.....	2.058,5	15,6	2.086,5	18,5	121,8	5,1	5,9
1983.....	2.073,0	15,5	2.090,1	18,7	131,9	5,0	6,4
1984.....	2.083,0	15,5	2.015,8	18,4	212,8	7,6	10,2
1985.....	2.072,4	15,3	1.975,2	18,2	246,3	8,2	11,9
1986.....	2.010,2	14,6	1.783,8	16,1	253,2	8,6	12,6
1987.....	1.979,9	13,8	1.728,4	15,1	258,1	8,8	13,0
1988.....	1.939,8	13,3	1.694,3	14,4	245,6	8,6	12,7
1989.....	1.825,7	12,3	1.597,9	13,7	227,8	8,9	12,5
1990.....	1.685,9	11,2	1.485,5	12,3	200,5	12,2	11,9
1991.....	1.541,3	10,2	1.345,1	10,7	196,2	8,0	12,7
1992.....	1.441,0	9,5	1.252,7	10,1	193,1	6,9	13,4
1993.....	1.392,9	9,0	1.181,7	10,1	211,2	5,7	15,2

(*) Incluye agricultura, ganadería y silvicultura.

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa (series homogeneizadas) y elaboración propia.

de promedio corresponde a disminuciones anuales de algo más de 100.000 activos, algo ciertamente excepcional por su magnitud en toda la historia española contemporánea, pues hasta el comienzo de los años 60 el total de activos en la agricultura sólo había disminuido levemente y en contados períodos, si bien en el decenio del 1950 ya comienza a acentuarse dicha merma. Es éste un proceso que no por repetido en otros países europeos deja de llamar la atención en el caso español, tanto por su magnitud como por la celeridad con que se ha producido en las últimas décadas. Baste sólo un indicador para evidenciarlo: reducir la población activa agraria desde el 50 al 25% de la población activa total consumió en Francia casi tres cuartos de siglo, media centuria en Alemania, un tercio de siglo en Italia y en España apenas veinte años.

Ocioso resultará advertir que dicha intensificación del éxodo rural —sostenida y avivada durante los sesenta y primeros setenta por el fuerte ritmo del crecimiento industrial y de la producción de servicios en la economía española y por las posibilidades que ofrecían los mercados laborales europeos—, al reducir la oferta de trabajo en el campo, motiva fuertes alzas de los salarios agrícolas. Y, en seguida, como respuesta a ese encarecimiento de los costes salariales, un muy intenso proceso de sustitución de trabajo por otros factores y, en particular, por productos intermedios y bienes de capital, como se subrayará más adelante. Las alzas de los salarios agrícolas, además de ser muy notables en términos absolutos, han sobrepasado ampliamente los incrementos experimentados por los precios pagados por los agricultores en la adquisición de diversos bienes necesarios para la propia actividad productiva (por ejemplo, carburantes, fertilizantes, semillas y productos para la alimentación del ganado). Especialmente en el período 1964-1976, las diferencias son acentuadísimas:

en números índices, los precios pagados por los agricultores por esos otros *inputs* pasan de 100 a 207, mientras que los salarios agrícolas lo hacen de 100 a 550. Y todavía en la segunda mitad de los años setenta y en los ochenta, no obstante la repercusión de los encarecidos precios de la energía sobre determinados abastecimientos de las explotaciones agrarias, el alza de los salarios agrícolas ha sido superior. Datos suficientemente explicativos del intenso proceso de sustitución de fuerza de trabajo al que estamos aludiendo, devenido en una exigencia inmediata y sin alternativa posible en muchas explotaciones agrarias, sobre todo en los años en que más pronunciados han sido los aumentos relativos de los salarios en el campo; hasta el punto de haberse podido sostener, con no poca razón, que centenares de miles de agricultores han debido adoptar nueva tecnología y acometer, en general, un amplio esfuerzo de capitalización, no tanto en función de la rentabilidad esperada, cuanto para buscar salida a la crítica situación de muchas empresas agrarias ante la escasez y el encarecimiento de mano de obra (Naredo y otros, *op. cit.*).

Simultáneamente, y como consecuencia de esta alteración de precios relativos de los factores, la utilización de bienes de capital y la de bienes intermedios de fuera del sector agrario crecieron de forma muy notable, como muestra el cuadro 8, especialmente los que reflejan la mecanización de las labores productivas.

Ciertamente, en los años ochenta el ritmo de salida de activos agrarios ha estado sujeto a fuertes oscilaciones: entre 1980 y 1988 el ritmo medio anual de pérdida de activos se ralentiza hasta situarse en el entorno de los 20.000 por año, estancamiento que es especialmente notorio entre 1980 y 1986, cuando, como consecuencia del segundo choque de precios del petróleo, la crisis económica se agudiza y se reducen de forma drástica las opor-

Cuadro 8

INDICADORES DE CAPITALIZACION E INTENSIFICACION DE LA AGRICULTURA ESPAÑOLA, 1964-1990

Indicadores	1964	1990	Tasas porcentuales de variación media anual			
			1964-90	1964-73	1973-85	1985-90
Superficie cultivada en regadío (miles de ha.)	2.007	3.199	2,2	2,8	1,3	1,1
Consumo fertilizantes por hectárea de superficie fertilizable (1) (kg./ha.)	51,7	117,8	4,8	6,6	1,2	3,2
Gasto en tratamientos zoonosanitarios y fitosanitarios (millones de pesetas; precios constantes de 1970).	5.270	15.994(*)	7,5(**)	8,1	5,2	n.d.
Tractores:						
— Número (miles)	130	741	17,4	15,4	7,0	2,9
— C.V. (miles)	5.117	42.111	26,8	20,5	9,3	3,7
Motocultores:						
— Número (miles)	20	280	48,1	46,5	10,8	0,6
— C.V. (miles)	126	3.642	103,4	83,3	14,4	1,3
Cosechadoras de cereales:						
— Número (miles)	9	49	16,5	7,3	2,8	1,5
— C.V. (miles)	434	4.583	35,4	44,2	5,7	1,9
Indices de mecanización (C.V./100 ha. de superficie labrada)	33	251	24,5	20,0	8,3	3,6
Consumo energía (miles pesetas ctes. 1970)	4.321	15.800	9,9	13,0	4,4	0,2
Gastos en conservación maquinaria (millones de pesetas ctes. 1970)	5.510	17.500	8,1	9,6	3,2	2,3

(*) El dato corresponde a 1985.

(**) Tasas correspondientes al período 1964-1985.

(1) Superficie fertilizable = Superficie cultivada, menos barbecho, más prados naturales.

Fuente: Cuentas del Sector Agrario, Anuario de Estadística Agraria, Boletín Mensual de Estadística, MAPA y elaboración propia.

tunidades de empleo extra-agrario. La tendencia cambiaría, también de forma brusca e intensa, a lo largo del siguiente sexenio (1988-1993), durante el cual se produce la desaparición de otros 550.000 activos agrarios (repárese que supone una reducción de prácticamente el 30% del total en tan sólo seis años), hasta situar su participación relativa en el 9% de la población activa total y la cuantía absoluta del empleo agrario muy cerca del nivel que las estimaciones más fiables realizadas a fines de los ochenta consideraban la cifra «estable» de requerimientos de empleo por la agricultura española (4). La experiencia de estos últimos años evidencia que la variable empleo en la agricultura española parece estar mucho más estrechamente relacionada con la generación de empleo de escasa cualificación (fundamentalmente en la construcción y en algunas actividades de servicios) en el resto de la economía que con la evolución de los salarios reales ajustados con la evolución de la productividad del trabajo.

En síntesis, cabría hablar de tres etapas diferentes en la evolución de la población activa agraria en el período aquí considerado. La primera, hasta inicios de la crisis económica a mitad de los años setenta, marcada por una salida masiva de activos que son trasvasados a otros sectores de actividad, en el interior del país o en el extranjero. Un segundo período, que abarcaría los años de crisis (hasta la mitad de los años ochenta), en el cual la pérdida de activos se ralentiza y no se explica por el trasvase sectorial, sino principalmente por el incremento en el ritmo de salidas netas por jubilación, fallecimiento o

(4) Escudero (1990), en el informe encargado por la Comisión de Expertos para el estudio del desempleo en España constituida por el Gobierno en 1987 a petición del Congreso de los Diputados, estimó en 1.170.000 (solamente 11.000 ocupados menos que en 1993) la cifra de empleos que «puede adoptarse sin excesivas reservas como un suelo bastante estable de las necesidades de empleo agrario en España» (sic).

incapacidad laboral de una población fuertemente envejecida. Los años más recientes, finalmente, parecen indicar una reanudación del ritmo de trasvase sectorial de trabajadores, protagonizado de forma preferente por los grupos de menor edad, ocasionando una nueva ronda de envejecimiento de la población agraria que, a inicios de los noventa, estaba conformada por un 42,3% de personas mayores de 50 años y solamente por un 22,6% menores de 30 años.

La tasa de paro agraria, por último, ha venido creciendo de manera paulatina a lo largo de los años ochenta al suavizarse la disminución relativa de los asalariados en la población activa agraria (las ayudas familiares engrosaron las salidas de actividad en mayor medida que los asalariados, los empleadores o los pequeños empresarios sin asalariados) y por la ausencia de empleos extraagrarios hasta mitad de la década (5). Y es importante señalar, por las consecuencias sociales del fenómeno, que el paro agrario es un fenómeno muy delimitado geográficamente en la agricultura española. La Encuesta de Población Activa señalaba en 1990 que 142.000 de los 200.000 parados agrarios eran trabajadores andaluces, el 71% del total, que, agregados a los 17.000 jornaleros extremeños desocupados, suponen el 80% del desempleo agrario total. Situación que recuerda que un problema secular de la agricultura española sigue sin encontrar solución satisfactoria más allá de los sistemas asistenciales puestos en marcha y que, posiblemente, estén cristalizando una situación poco deseable sin alternativas válidas.

(5) De cualquier forma, el salto tan brusco que se observa en la cuantía del desempleo agrario a partir de 1984 debe interpretarse con reservas, pues obedece en gran medida a cambios metodológicos en la consideración de ciertos activos. La causa concreta obedece a la desaparición del Programa de Empleo Comunitario y su sustitución por el Plan de Empleo Rural, y el paso de los antiguos afectados por el Programa de Empleo Comunitario a la percepción del subsidio de paro.

4.2. Recursos de capital

El cambio en la dotación de factores productivos que estamos analizando originó, como contrapartida a la reducción de los recursos de mano de obra, un crecimiento importantísimo no sólo del recurso a la utilización de *inputs* intermedios de fuera del sector, sino también del valor del capital inmovilizado en la agricultura (incremento de las construcciones, todo tipo de infraestructuras físicas, parque de maquinaria, ganado reproductor, etc.).

Entre 1963 y 1990 el valor del patrimonio agrario, medido en pesetas corrientes, se ha multiplicado por 23. Aunque no disponemos de deflatores adecuados para estimar su evolución real, valga la apreciación de que en ese mismo período la producción final obtenida a partir de aquél sólo se ha multiplicado por el factor 14 y el excedente bruto de explotación, a su vez, lo ha hecho por 11. De este modo, la agricultura moderna se ha convertido en una de las actividades productivas más exigentes en capital, tanto si se relaciona con la mano de obra utilizada como si se compara con el valor de la producción generada. Las relaciones capital/trabajo y capital/producto, expresadas en términos corrientes, se han multiplicado por 65 y por 2, respectivamente, entre las fechas antes citadas. Pueden anticiparse, pues, las consecuencias de tal ritmo de capitalización sobre la evolución de la rentabilidad de las actividades agrarias (retomaremos esta idea en el último epígrafe). La composición del activo total de la agricultura española también ha variado sustancialmente en los últimos 25 años, ganando peso relativo el valor de la maquinaria y las construcciones en detrimento del valor del capital ganadero y el capital tierra. De cualquier modo, el valor del activo territorial ha seguido representando en las dos últimas décadas una proporción oscilante entre el 75 y el 80% del capital total agrario.

Además de los cambios señalados hasta aquí, la crisis de la agricultura tradicional ocasionó transformaciones importantes en el uso del factor tierra y en la cuantía y composición del capital ganadero. La tendencia al desplazamiento del consumo alimentario hacia los productos ganaderos, analizada en el epígrafe anterior, se ha traducido en un crecimiento muy notable del capital ganadero, con intensidades diversas en las distintas especies, y en una reorientación de la utilización de la tierra entre los usos destinados a la producción de alimentos de consumo humano directo y las superficies destinadas a la producción de alimentos para el ganado. Así, el capital ganadero incrementó sus efectivos entre 1955 y 1986 (fecha en que se realizó el último Censo General Ganadero) en casi un 40%, distinguiéndose el período 1970-1986 por la intensidad de dicho crecimiento. Simultáneamente, se ha producido un gran cambio cualitativo en la composición por especies de los censos y en las características de las razas utilizadas. La necesidad de incrementar la oferta cárnica muy rápidamente y a bajo precio sentó las bases de la crisis de la ganadería extensiva tradicional orientada a cubrir las necesidades de tracción—ahora solventadas mediante la mecanización— y en cuya estructura de costes tenían un peso muy importante los laborales.

En la misma dirección se produjo la reorientación del empleo de la superficie agraria, que entre 1973 y 1990 (antes de 1972 la distinta metodología de las fuentes oficiales no permite la comparación con datos posteriores) sufrió dos procesos simultáneos de cambio de uso. Por un lado, desaparecen 655.000 hectáreas de superficie agraria por ocupación para actividades urbanas, industriales y de infraestructuras. Al mismo tiempo, la mayor intensificación en el aprovechamiento de la tierra cultivada redujo el barbecho en forma extraordinaria (más de un millón de hectáreas) y elevó la proporción de la

superficie en regadío en 1.200.000 hectáreas (un 50% de la superficie inicial), con un crecimiento medio anual superior a las 40.000 hectáreas, ritmo que ha convertido a España en el país comunitario con mayor superficie regada (un 30% de la superficie agraria regada en la CEE-12). Además, solamente se expandieron los cultivos destinados a la producción de cereales-pienso y forrajes, retrocediendo de forma drástica el cultivo de cereales de consumo humano y de leguminosas. Por otro lado, la dotación de superficie pastable también ha disminuido en términos absolutos y, esto es más importante, lo ha hecho en mayor medida en las superficies más productivas (prados, pastizales y superficies adhesionadas), que han sido invadidas por el monte bajo en una elevada proporción o bien se han convertido en superficies marginales (erial a pastos).

El aumento en la superficie y los rendimientos de los cultivos destinados a la producción de alimentos para el ganado no ha sido suficiente para cubrir las necesidades de la cabaña, y la disminución y degradación de los pastos naturales siguió incrementando, durante los años setenta y primeros ochenta, las necesidades de importación de cereales y leguminosas pienso, al tiempo que una vasta extensión del territorio ha sufrido los efectos de la desertificación por la ausencia de alternativas de uso del suelo.

5. TRANSFORMACIONES EN LA OFERTA Y EN LA ESTRUCTURA DE LAS EXPLOTACIONES AGRARIAS

Alteradas profundamente las bases que sostenían la agricultura tradicional, tanto por el flanco de la demanda de productos alimenticios como por el del mercado de trabajo, una larga cadena de cambios se van a suceder en

las explotaciones agrarias, con objeto de adecuarse éstas a las nuevas condiciones impuestas por la disminución del empleo de fuerza de trabajo y el incremento de la mecanización. Cambios y transformaciones que, a su vez, se traducirán en variaciones apreciables y significativas de la oferta agraria.

Al examen de estas transformaciones dedicamos este apartado, que dedica un subepígrafe a cada uno de los aspectos mencionados, comenzando por exponer las grandes cifras de la producción agrícola para obtener una panorámica de las mutaciones que en ella se han operado en el último cuarto de siglo.

5.1. La producción final agraria y su composición

Respondiendo a las variaciones en la demanda de productos alimenticios alentadas por el incremento de la renta, la oferta agraria también ha acentuado en el período considerado una tendencia observable ya hace bastantes decenios: la participación creciente de los productos ganaderos, con pérdidas simultáneas de los otros componentes de la producción final agraria, aunque estamos lejos todavía de las proporciones respectivas de los países europeos comunitarios en su conjunto (véase el cuadro 9).

En esta evolución general influyen tanto las modificaciones en las cantidades como las registradas en los precios; desafortunadamente, el MAPA no ha publicado series definitivas del valor de la producción final agraria a precios constantes desde 1986, razón por la cual no podemos llevar la comparación hasta la década del noventa en este caso. De cualquier modo, en el período 1964-1985 el índice de producción agraria global en pesetas constantes pasa de un valor 100 a 167, mientras que el de producción ganadera sube de 100 a 241, reafirmando la

Cuadro 9
IMPORTANCIA RELATIVA DE LOS DISTINTOS GRUPOS
DE PRODUCTOS EN LA OFERTA AGRARIA, 1964-1991
(Porcentajes sobre la producción final agraria a precios
corrientes)

Grupo de productos	1964	1970	1974	1980	1984	1991
Agrícolas (A)	60,4	53,2	54,7	55,5	57,5	55,8
Ganaderos (B)	31,9	39,6	38,2	38,8	38,5	40,5
Forestales (C)	4,5	4,1	4,3	3,0	2,9	2,8
Mejoras por cuenta propia (D)	3,2	3,1	2,8	2,7	1,2	0,9
PRODUCCION FI- NAL AGRARIA (A+B+C+D)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: MAPA.

creciente importancia relativa de los productos ganaderos (carne, leche, huevos...).

Hay que señalar, además, que entre los productos agrícolas el panorama es muy diversificado, en correspondencia asimismo con las variaciones observadas en la demanda y con las exigencias que impone la alimentación de la propia cabaña ganadera incrementada. Así, en pesetas constantes, resulta muy significativo que los mayores aumentos sean los de plantas forrajeras (aunque su ponderación en la producción final agraria es baja), cereales para pienso y flores; como significativo es, en el otro extremo, que crezcan por debajo de la media la producción de leguminosas y tubérculos y cereales para consumo humano.

Con todo, la readaptación en curso de la oferta agraria a la modificada demanda de productos alimenticios no se produce sin distorsiones, especialmente graves en los años sesenta y aún en buena parte de los setenta, cuando la inercia de la política agraria española, al seguir subvencionando con preferencia productos tradi-

cionales, retrasó cambios de cultivos y orientaciones en las explotaciones agrarias, con los altos costes que ocasionaba el desequilibrio entre una oferta rígida y una demanda en rápida expansión y diversificación. Cuantiosos excedentes de trigo e importaciones masivas de cereales-pienso ejemplificaron entonces esa inadecuación; como el profesor Fuentes Quintana acertó a sintetizar, se consumía lo que no se producía —y había que importar— y se producía lo que no se consumía —y había que financiar las producciones excedentarias que se acumulaban sin fáciles salidas ni aplicaciones alternativas—.

La balanza comercial agraria ha sido, pues, un fiel espejo de esas tensiones y también de la paulatina readaptación de la oferta agraria española a los dictados de la demanda interior y a las oportunidades de los mercados exteriores. Desde 1965 y durante prácticamente veinte años, el saldo del comercio exterior agrario fue negativo, rompiendo así una larga tradición. Las importaciones de productos ganaderos y, principalmente, de productos utilizados por la producción ganadera nacional —como cereales para pienso: primero cebada y luego maíz y harina y haba de soja— se multiplican, sin que puedan seguir su avance las exportaciones de productos hortofrutícolas, vinos y aceite de oliva, sectores de larga tradición histórica como exportadores netos de productos agrarios. Hasta 1976, además, la evolución de los precios relativos del comercio exterior de productos agrarios fue muy desfavorable, acrecentándose el coste de las importaciones. Sólo en los años más próximos, iniciado ya el decenio de 1980, el índice de cobertura de las exportaciones agrarias vuelve a alcanzar cotas de sobrada suficiencia, cuando también se produce una recuperación sustancial de sus precios relativos; lo que en parte refleja, sin duda, transformaciones en variedades, calidades y competitividad de los productos exportados, manifestación evidente

de cambios profundos en la oferta y en las condiciones de producción de las explotaciones agrarias. No es casual, por ejemplo, que a esa nueva realidad del comercio exterior agrario español haya contribuido de forma sobresaliente la agricultura de invernadero de productos hortofrutícolas; las exportaciones de estos artículos ofrecen, en bastantes casos, muestras llamativas, en efecto, de una nueva agricultura, técnicamente avanzada, financieramente moderna y vinculada a exigentes mercados de exportación, aunque siga siendo todavía la agricultura menos subvencionada.

5.2. Transformaciones en la estructura de las explotaciones agrarias

Para completar las reflexiones acerca de las consecuencias de los cambios en la dotación y uso de los factores productivos en el sector agrario, es necesario hacer referencia, siquiera sea brevemente, a los efectos de la disminución de la población activa y del incremento de la mecanización sobre la estructura de las explotaciones agrarias. Especial atención merece la variación de la distribución de las explotaciones por tamaños, ya que la evolución de los tamaños medios puede ser indicativa de algunos aspectos referentes a la racionalización y modernización de la agricultura.

Cabe distinguir dos modelos alternativos en las experiencias históricas de ajuste estructural al proceso de salida de activos del sector agrario (6). En primer lugar, cuando el ritmo de salida de activos ha sido mayor que el de abandono de la tierra, el proceso ha conducido a un crecimiento tendencial del tamaño medio de las ex-

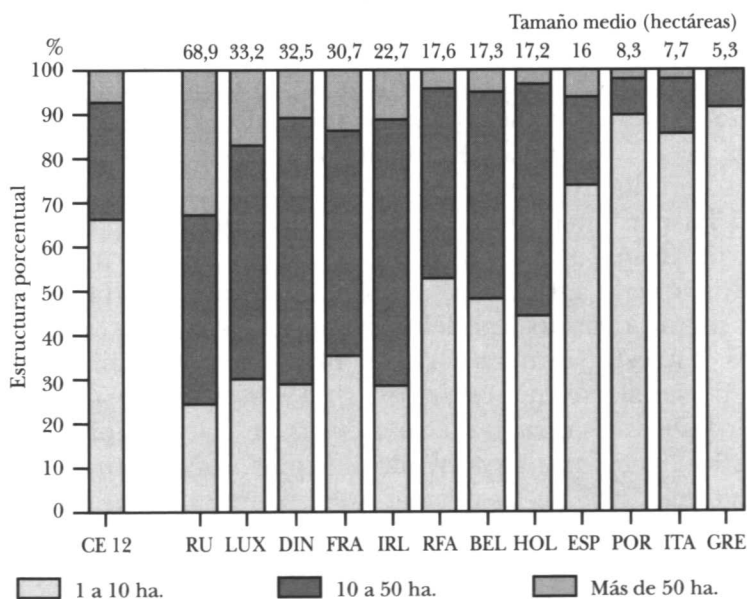
(6) Seguimos, en este planteamiento, muy de cerca a Luis Vicente Barceló (1991), cap. 5.

plotaciones, lo que ha permitido el aprovechamiento de economías de escala en el proceso productivo y la reducción consiguiente de los costes unitarios; este primer tipo de ajuste estructural recibe la denominación de «ajuste clásico» y conlleva una mejora tendencial de la competitividad agraria por la vía de la dimensión y los costes. Si, por el contrario, el ritmo de salida de activos del sector agrario se ralentiza o no se produce de forma completa e irreversible, al mismo tiempo que la velocidad de abandono de la tierra se incrementa por razón de factores de localización o configuración de las explotaciones (zonas cercanas a núcleos urbanos, explotaciones con dificultades de mecanización, etc.), entonces el proceso de crecimiento económico no conduce necesariamente al modelo de ajuste estructural clásico, sino a un modelo radicalmente diferente de «ajuste estructural parcial». El tipo de explotación predominante en este modelo es el característico de una agricultura minifundista, con gran importancia del fenómeno de los agricultores a tiempo parcial, con elevada presencia del trabajo asalariado y con tendencia a estrategias de reducción de costes a través de mecanismos de externalización de fases del proceso productivo fuera de las explotaciones.

La existencia de cuatro censos agrarios que cubren el período 1962-1989 permite afirmar, de forma fundada, que la agricultura española se ajusta bastante bien al segundo de los modelos de ajuste estructural descritos. En este sentido, y como primera puntualización, debe señalarse que entre 1962 y 1989 el número de explotaciones agrarias con tierras se ha reducido en 520.229, lo que supone la desaparición de prácticamente el 20% de las mismas en la primera de las fechas. Ahora bien, los ritmos de reducción del número de explotaciones han sido muy diferentes en los distintos períodos intercensales: así, entre 1962 y 1972 desaparecen 300.000 explotaciones, a una tasa media anual del 1%;

entre 1972 y 1982 lo hacen cerca de otras 200.000, a una tasa media anual del 0,7%, y en el último período intercensal 1982-1989 solamente se reduce el número total de explotaciones en 80.000, con un ritmo medio anual del 0,5%. Ritmos diferenciales bien expresivos de un progresivo agotamiento del proceso de ajuste estructural. En virtud de este proceso, el tamaño medio de las explotaciones agrarias con dotación territorial se ha incrementado de forma muy modesta desde las 16 hectáreas por explotación de 1962 hasta las 19 en 1989, dimensión que nos sitúa todavía muy lejos de las pautas medias de los países de la CE (véase el gráfico 2). Ade-

Gráfico 2
DISTRIBUCION POR TAMAÑOS Y TAMAÑO MEDIO DE LAS
EXPLOTACIONES AGRARIAS EN LA CE (1987)
(Porcentajes y tamaño medio en hectáreas)



Fuente: EUROSTAT.

más este incremento medio no se ha producido en todas las regiones españolas, existiendo algunos casos en los cuales incluso ha aumentado el número de explotaciones entre 1962 y 1989 y se ha constatado una caída del tamaño medio de las mismas (Comunidad Valenciana, Canarias, Murcia y Madrid, por orden decreciente de importancia del fenómeno).

Si se desciende a una consideración más detallada de la estructura de las explotaciones agrarias en función del tamaño de su superficie total, la citada pérdida de vigor del proceso de reestructuración se aprecia de forma aún más clara: las explotaciones menores de 5 hectáreas muestran una gran estabilidad, suponiendo en las dos fechas censales extremas (1962 y 1989) en torno al 65% del total y solamente el 6,4 y el 5%, respectivamente, de la superficie total; por otro lado, ha descendido significativamente el porcentaje de explotaciones con superficies comprendidas entre 5 y 20 hectáreas, permaneciendo sin variaciones apreciables el correspondiente a las explotaciones entre 20 y 50 hectáreas, y aumentando muy moderadamente el grupo de explotaciones superiores a 50 hectáreas, que pasan de representar el 3,5% del total de explotaciones a inicios de los 60 a alcanzar el 5% en 1989.

Si se analiza la evolución del número de parcelas por explotación, donde, en principio, cabría esperar una reducción apreciable, al haber constituido la política de concentración parcelaria el eje fundamental de las muy escasas actuaciones de mejora de estructuras agrarias en las últimas décadas, el panorama no es tampoco en este caso muy alentador: en 1989 solamente la mitad de las explotaciones agrarias estaba subdividido en menos de cuatro parcelas (en 1962 eran el 41%); en el extremo opuesto, una de cada cuatro explotaciones sigue estando conformada por más de diez parcelas (un tercio del total en 1962). Modestia, pues, de los resultados de tal política,

acentuada incluso por la acusada concentración geográfica de sus efectos en solamente algunas Comunidades Autónomas específicas (Castilla y León preferentemente).

Si se analiza la distribución de las explotaciones atendiendo al criterio de la superficie agraria utilizada (SAU) en lugar del de la superficie total, aunque en este caso no pueden establecerse comparaciones intertemporales, ya que este dato se incluyó por primera vez en el Censo de 1982 y han cambiado los criterios metodológicos en el correspondiente a 1989, se confirma la entidad del problema estructural que venimos señalando: los últimos datos censales indican que el 90% de las explotaciones agrarias españolas —aquellas que tienen una dotación de superficie total inferior a las 20 hectáreas— ocupan menos del 25% de la SAU, evidenciando una escala de actividad a todas luces insuficiente para obtener rentas agrarias mínimas que ofrezcan perspectivas de continuidad a la mayor parte del tejido productivo agrario. Una expresión más acuciante de esta falta de perspectivas se obtiene del análisis de la información que proporciona el censo acerca de la dimensión económica de las explotaciones medida por el valor del margen bruto total (MBT). Así, en 1989 el 88% de las explotaciones alcanzaban una cuantía de dicho indicador inferior a un millón de pesetas por unidad de trabajo anual equivalente (UTA) y sólo el 5% generaban un MBT/UTA superior a los dos millones de pesetas.

Un último dato expresivo de la situación estructural de la agricultura española: en 1989 prácticamente el 30% (27,2) de los titulares de explotaciones tenían una edad superior a los 65 años, porcentaje que, además, presenta un valor creciente según disminuye el tamaño de las explotaciones. En el otro extremo, solamente un 3% de los jefes de explotaciones eran menores de 29 años.

¿Cómo es posible, teniendo en cuenta este cúmulo de informaciones, explicar la permanencia de la mayor parte de las explotaciones agrarias? La respuesta debe encontrarse seguramente en uno de los rasgos enunciados más arriba como características diferenciales de los procesos de ajuste estructural «parcial»; nos referimos a la importancia relativa de los agricultores a tiempo parcial (ATP). En este sentido, el último censo indica que son ya más del 40% de los titulares de explotaciones menores de 65 años aquellos que declaran desarrollar alguna otra actividad lucrativa a título principal. Si bien no existen informaciones estadísticas directas de la cuantía de los ingresos generados en esas actividades extraagrarias, aquélla debe ser muy significativa, lo que, unido a la creciente relevancia de las transferencias de renta recibidas en los hogares de los agricultores —principalmente a través del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social (REAS)—, permite justificar la «racionalidad» imperante en la mayoría de las empresas agrarias españolas, pero éstos son aspectos que se desarrollan en las siguientes secciones.

6. PRODUCTIVIDAD, PRECIOS RELATIVOS Y RENTA AGRARIA

Una de las consecuencias más relevantes de los procesos simultáneos de retroceso de la población activa agraria y de incorporación generalizada de capital, nuevas técnicas productivas e *inputs* intermedios de fuera del sector, ha sido el importante crecimiento de la productividad aparente del trabajo en la agricultura española.

Aunque la utilización de un indicador macroeconómico como la razón entre el valor añadido y el volumen de ocupación sectorial debe realizarse con cautela para efectuar comparaciones entre distintas ramas de activi-

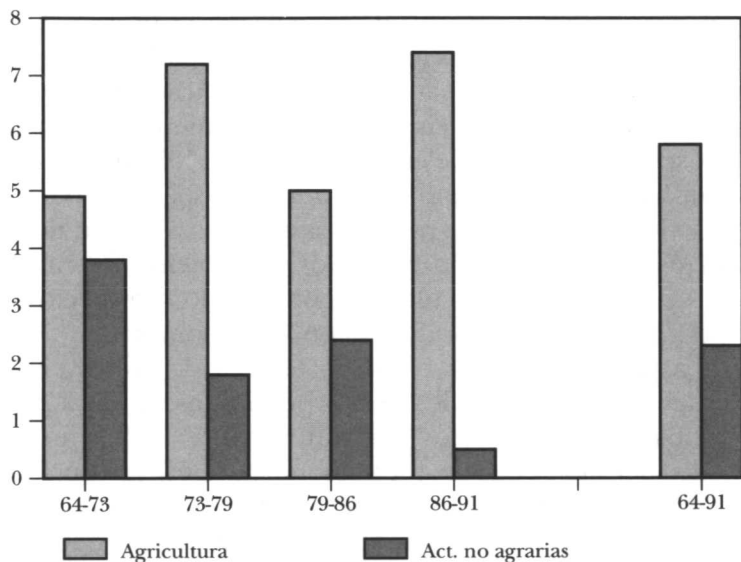
dad (7), no cabe duda de que —a falta de índices de productividad adecuados de carácter microeconómico— puede ser útil para poner de manifiesto un fenómeno relevante a nivel agregado. Con estas reservas, puede afirmarse que la productividad del trabajo en el sector agrario, siempre que se utilicen indicadores basados en observaciones del *output* en *pesetas constantes*, se ha incrementado de forma extraordinaria en el período que venimos utilizando como marco temporal de referencia, creciendo con tasas muy superiores a las del resto de los sectores de actividad (véase el gráfico 3). Si el *output* se mide, por el contrario, en *pesetas corrientes*, las diferencias tienden a ampliarse, lo que pone de manifiesto el deterioro de los precios relativos sufrido por el sector agrario, de forma que las ganancias reales de productividad no se han transformado en esos años en un crecimiento semejante de la renta agraria, sino que han sido transferidas al resto del sistema económico.

En el ámbito de los países de la OCDE, la agricultura española ha sido una de las que entre 1960 y 1990 ha visto crecer más rápidamente la productividad del trabajo (concretamente a una tasa anual acumulativa del 5,5%, mientras que el conjunto de los países OCDE lo hacía a un 3,9 y el conjunto de la CEE-12 a un 5,3%). Además, la agricultura española constituye un caso especial, por cuanto entre las causas explicativas de dicha evolución ha

(7) Es preciso tener en cuenta que, además de medir el incremento de eficiencia del factor trabajo, un indicador de este tipo también refleja las cantidades empleadas de los restantes factores productivos, así como los cambios en la estructura productiva que suponen la alteración del peso relativo de los diferentes sectores de actividad. En el caso del sector agrario presenta aún más problemas por la existencia de dificultades estadísticas muy graves para el conocimiento de las horas realmente trabajadas. De este modo, fenómenos como el subempleo, la evolución del volumen de trabajo de las ayudas familiares o el fenómeno de la agricultura a tiempo parcial pueden ejercer influencias contradictorias sobre los resultados observados.

Gráfico 3

EVOLUCION COMPARADA DE LA PRODUCTIVIDAD APARENTE DEL TRABAJO EN LA AGRICULTURA Y EL RESTO DE LA ECONOMIA ESPAÑOLA, 1964-1991
(Tasas porcentuales medias anuales acumulativas de crecimiento en los períodos indicados)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de INE: *Contabilidad Nacional de España. Serie enlazada 1964-1991* y *Encuesta de Población Activa*.

tenido tanta importancia el *crecimiento* estructural —ligado a un aumento de la superficie cultivada por activo agrario— como el *crecimiento por intensificación* asociado al aumento del valor añadido por unidad de superficie, y ocasionado por el incremento de los rendimientos o por la orientación de los sistemas agrarios hacia producciones con mayores márgenes por unidad de superficie o hacia actividades desvinculadas o poco dependientes de la tierra (la razón SAU/ocupado, expresiva del crecimiento estructural, se incrementó a una tasa media anual del 4,9%

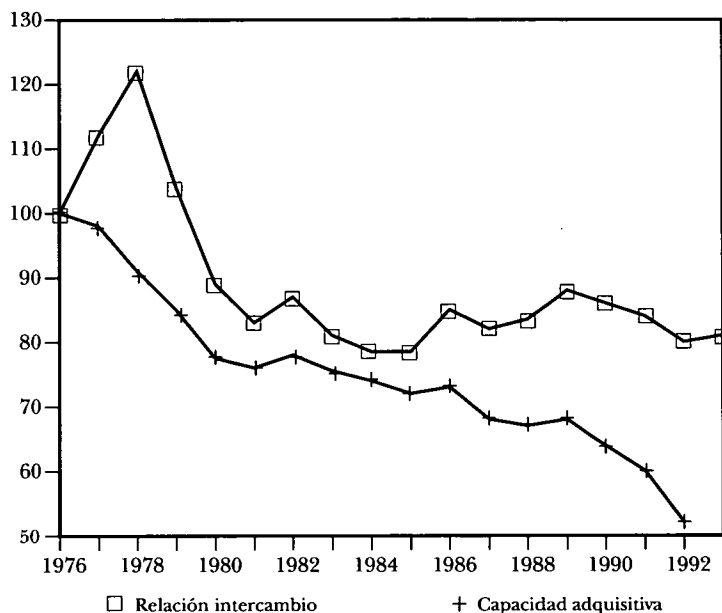
entre 1964 y 1990, mientras que el VAB/hectárea de SAU lo hizo a una tasa del 3,3 en el mismo período).

A pesar de la magnitud del incremento de la productividad descrito, y como se señaló más arriba, el sector agrario no ha visto crecer apreciablemente en el período analizado ni los volúmenes reales de renta agregada, ni la renta real por ocupado agrario, de forma que la brecha entre renta por ocupado agrario y renta por ocupado en el resto de la economía española no se ha modificado sustancialmente en los últimos veinte años, manteniéndose, con leves oscilaciones, en niveles cercanos a un 40% de ésta. La causa hay que buscarla en la evolución dispar que han seguido los precios de los productos agrarios respecto de los precios de los bienes intermedios y los bienes de capital empleados por los agricultores, por un lado, y respecto del nivel general de precios de la economía, por otro.

La relación de intercambio expresada como el cociente entre el índice de precios percibidos y el índice de precios pagados por los agricultores, que había tenido desde mediados de los años sesenta una evolución favorable para éstos, sufrió un deterioro sistemático desde 1978 hasta 1986, manteniéndose a continuación con oscilaciones, pero sin llegar a superar en términos de índices los niveles de inicios de los 80. La capacidad adquisitiva de la renta agraria, ya se mida indirectamente, a través del cociente entre el índice de precios percibidos y el índice de precios de consumo, o directamente, deflacionando la renta agraria por el índice del coste de vida, no ha dejado de descender a partir de 1973, suponiendo en 1992 una proporción ligeramente superior al 50% de la capacidad de compra de 1976 (gráfico 4).

En definitiva, desde este punto de vista, la situación de la agricultura española parece haber variado radicalmente desde que, en 1965, el profesor L. A. Rojo precisaba que la crisis de la agricultura tradicional no era una crisis que se manifestase en las rentas agrarias.

Gráfico 4
EVOLUCION DE LA RELACION DE INTERCAMBIO DE
PRECIOS AGRARIOS Y DE LA CAPACIDAD ADQUISITIVA
DE LA RENTA AGRARIA, 1976-1993
(Indices base 1976=100)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de informaciones del MAPA e INE.

La aparición de la *crisis de rentas* que caracteriza a la agricultura española en los años más recientes es consecuencia del modelo de modernización descrito más arriba y de la ya mencionada evolución de la relación de intercambio que han experimentado sus precios.

La magnitud del proceso de cambio técnico incorporado a las actividades productivas a través de la mecanización y la creciente utilización de otros medios de producción de fuera del sector no ha logrado mejorar la cuenta de resultados de la agricultura en su conjunto. En primer lugar, por la pérdida de eficiencia en el uso de estos *in-*

puts sustitutivos de la fuerza de trabajo, la tracción animal y el reemplazo agrario (cuadro 10), especialmente los aplicados a la producción ganadera y los ligados de forma general a la mecanización de las labores. En segundo lugar, por el crecimiento de los precios de dichos *inputs*, especialmente a partir de finales de los años setenta, a ritmos muy superiores al de los precios de los productos agrarios. La contrapartida a este retroceso relativo de precios agrarios ha sido el comportamiento estabilizador que la agricultura ha tenido, a partir de la segunda mitad de la década de los setenta, en la evolución del índice de precios al consumo. De este modo, el paso de un desequilibrio deficitario en la oferta de alimentos en los años sesenta al desequilibrio excedentario característico desde inicios de los setenta, ha supuesto la desaparición de las tensiones inflacionistas inducidas por el sector agrario y el comportamiento estabilizador mencionado.

Cuadro 10

INDICADORES AGREGADOS DE LA EVOLUCION DE LA EFICIENCIA EN EL USO DE LOS *INPUTS* INTERMEDIOS DE FUERA DEL SECTOR AGRARIO, 1964-1990
(Relaciones a precios constantes de 1970 e índices base 1964=100)

	1964	1970	1980	1990
Producción total agraria/gastos de fuera totales	6,8 (100)	4,5 (66,2)	3,6 (52,9)	2,7 (39,7)
Producción total ganadera/piensos.....	5,5 (100)	3,5 (63,6)	2,4 (43,6)	1,8 (32,7)
Producción total agrícola/fertilizantes y semillas	16,0 (100)	11,6 (72,5)	13,1 (81,9)	10,3 (64,4)
Producción total agraria/energía y conservación maquinaria.....	42,1 (100)	28,5 (67,7)	23,4 (55,6)	17,8 (42,3)

Fuente: Elaboración propia sobre la base de *Cuentas del Sector Agrario*, nº 12, Madrid, MAPA, 1987, y *Boletín Mensual de Estadística Agraria*, MAPA (varios números).

Cuadro 11

EVOLUCION DE LA CUENTA DE EXPLOTACION DEL SECTOR AGRARIO, 1964-1990
(Miles de millones de pesetas corrientes y porcentajes)

Conceptos	1964		1980		1990	
	m.m. ptas.	%	m.m. ptas.	%	m.m. ptas.	%
1. Producción total	414,3	100,0	1.855,7	100,0	4.016,6	100,0
2. Costes corrientes	215,7	52,1	1.104,0	59,5	2.439,3	60,8
2.1. Mano de obra asalariada	36,9	8,9	208,3	11,2	364,4	9,1
2.2. Materias primas	169,0	40,8	777,0	41,9	1.734,6	43,2
— Recreos	117,6		351,6		706,1	
— Compras fuera del sector	51,4	(12,4)	425,4	(22,9)	1.028,5	(25,6)
— Piensos	27,2		262,0		633,4	
— Fertilizantes	10,8		82,9		153,5	
— Otras	13,4		80,5		241,6	
2.3. Mecanización	9,8	2,4	118,7	6,4	340,3	8,5
— Energía	4,3		53,4		154,3	
— Conservación maquinaria	5,5		65,3		186,0	
3. Amortizaciones	4,5	1,1	58,9	3,2	143,1	3,6
4. Subvenciones de explotación	2,3	0,6	32,6	1,8	150,5	3,7
5. Excedente neto de explotación (1-2-3+4) ..	196,4	47,4	725,4	39,1	1.584,7	39,5
6. Intereses de capitales ajenos	2,6	0,6	68,9	3,7	244,7	6,1
7. Impuestos directos y tasas	2,7	0,7	3,1	0,2	18,3	0,5
8. Disponibilidades empresariales (5-6-7)	191,1	46,1	653,4	35,2	1.321,7	32,9

Fuente: Cuentas del Sector Agrario, MAPA; Anuario de Estadística Agraria, MAPA; Boletín Mensual de Estadística, MAPA, y elaboración propia.

La observación de la cuenta de explotación del sector agrario (cuadro 11) revela el estrechamiento de los márgenes que se ha producido entre 1964 y 1990, y cómo la necesidad creciente de empleo de capitales ajenos ha reducido, en una proporción notable, la parte de la renta de explotación que queda disponible en forma líquida una vez se han satisfecho los intereses de los préstamos utilizados.

7. NECESIDAD DE FINANCIACION, RENTAS DE LOS HOGARES AGRARIOS Y RENTABILIDAD DE LA AGRICULTURA ESPAÑOLA

El colofón de todo el proceso descrito puede sintetizarse de forma precisa en el cambio drástico que ha tenido lugar en la situación financiera de la agricultura española. En el cuadro 12 se mide el paso definitivo, que tiene lugar a inicios de los años setenta, desde una agricultura que había venido ofreciendo sistemáticamente capacidad de financiación excedentaria al resto de la economía y que entra en una situación permanente de necesidad de financiación, pues los recursos que exigen los procesos de inversión en esta agricultura altamente capitalizada superan el volumen de ahorro que se genera en las actividades agrarias.

La importancia de dicho fenómeno alcanza en los últimos años tal magnitud que, incluso, en los últimos años 80 las estimaciones del ahorro en el sector arrojan repetidamente valores negativos. Y la única explicación plausible de que esta situación pueda mantenerse en el tiempo reside en la importancia que han debido adquirir los flujos de rentas que llegan a los hogares de los agricultores procedentes del resto de la economía, ya sea a través de las transferencias interpersonales de renta entre habitantes de zonas urbanas y sus familiares en zonas rurales,

Cuadro 12
INGRESOS, CONSUMO, AHORRO Y CAPACIDAD O NECESIDAD DE FINANCIACION DE LOS AGRICULTORES,
1964-1990 (Miles de millones de pesetas corrientes)

Años	Producción total A	Reempleo B	Producción final C=A-B	Gastos corrientes D	Valor añadido E=C-D	Salarios F	Impuestos G	Amortizaciones H	Subvenc. explotación I	Renta bruta de explot. E-F-G-H+I
1964	319	86	233	51	182	36	1,3	4,5	2,3	142
1965	340	88	252	55	197	37	1,4	5,1	2,6	156
1966	385	95	290	68	222	42	0,9	5,9	3,0	176
1967	407	102	305	77	228	44	0,9	7,1	3,6	179
1968	432	112	320	81	239	46	0,9	7,9	4,0	188
1969	460	116	344	92	252	49	0,9	9,2	4,8	198
1970	469	123	346	103	243	55	1,4	10,1	5,0	181
1971	533	133	400	111	289	55	1,6	11,3	5,7	227
1972	577	132	445	124	321	59	1,8	12,1	6,4	255
1973	676	142	534	156	378	69	1,6	13,6	7,2	301
1974	801	169	632	206	426	90	1,8	16,6	8,3	326
1975	910	187	723	222	501	94	1,9	19,7	11,8	397
1976	1.032	196	836	262	574	117	2,1	23,7	13,3	444
1977	1.253	219	1.034	329	705	143	2,2	31,7	16,2	544
1978	1.480	250	1.230	381	849	174	2,1	42,1	21,2	652
1979	1.628	295	1.333	446	887	184	3,5	50,9	25,0	673
1980	1.856	352	1.504	544	960	189	3,0	58,9	32,6	741
1981	1.968	385	1.583	655	928	201	3,0	68,0	43,3	699
1982	2.307	431	1.876	781	1.095	220	3,0	79,4	47,2	840
1983	2.611	470	2.141	912	1.229	241	5,6	91,8	65,3	956
1984	3.047	529	2.518	1.060	1.458	236	5,8	106,0	68,6	1.179
1985	3.228	544	2.684	1.148	1.536	272	6,2	121,3	69,7	1.207
1986	3.352	610	2.742	1.219	1.523	273	6,5	117,8	66,5	1.193
1987	3.582	631	2.952	1.246	1.706	257	6,8	127,7	81,1	1.395
1988	3.810	636	3.174	1.303	1.870	278	7,1	137,7	123,5	1.571
1989	3.876	686	3.190	1.337	1.853	303	7,4	139,9	128,2	1.531
1990	4.017	707	3.311	1.369	1.942	338	7,7	143,1	150,5	1.604

Cuadro 12 (continuación)

Años	Renta B. de explotac. (1)	Consumo (2)	Ahorro (1)-(2) (3)	F.B.C.F. privada (4)	Cap. (+) Nec. (-) financiación de los agricultores (5)=(3)-(4)	F.B.C.F. pública (6)	Cap. (+) Nec. (-) financiación del sector agrario (7)=(5)-(6)	Transf. neta Seguridad Social (8)	Crédito al sector agrario (9)
1964	142	100,0	42	8	34	12	22		53
1965	156	98,1	58	15	44	13	31		66
1966	176	102,0	74	17	57	13	43		91
1967	179	124,3	55	21	34	12	22		91
1968	188	144,4	43	22	22	12	10		114
1969	198	166,6	31	24	7	13	(6)		133
1970	181	218,4	(37)	22	(59)	14	(73)		147
1971	227	212,5	14	24	(10)	21	(31)		166
1972	255	228,5	26	23	3	20	(17)		185
1973	301	230,3	71	55	16	24	(8)	20,6	221
1974	326	259,8	66	72	(6)	30	(35)	30,7	265
1975	397	336,2	61	103	(42)	30	(72)	58,1	296
1976	444	375,9	68	116	(48)	30	(78)	81,1	353
1977	544	372,3	172	151	21	54	(33)	101,5	414
1978	652	371,6	280	156	124	53	71	156,9	479
1979	673	468,1	205	157	48	57	(9)	281,5	560
1980	741	532,7	209	186	23	60	(37)	339,8	571
1981	699	721,4	(22)	203	(226)	66	(291)	389,7	680
1982	840	764,9	75	270	(195)	84	(279)	434,4	819
1983	956	628,5	327	290	37	82	(45)	522,3	931
1984	1.179	904,9	274	347	(73)	76	(150)	551,6	967
1985	1.207	1.300,2	(94)	478	(572)	84	(656)	607,1	1.056
1986	1.193	1.313,9	(121)	374	(496)	69	(564)	592,4	1.156
1987	1.395	1.418,9	(24)	409	(433)	71	(503)	651,3	1.258
1988	1.571	2.006,9	(436)	435	(871)	91	(962)	712,5	1.402
1989	1.531	2.594,8	(1.064)	470	(1.534)	103	(1.637)	777,1	1.537
1990	1.604	3.352,4	(1.748)	508	(2.256)	117	(2.373)	875,8	1.673

Fuente: MAPA: Cuentas del Sector Agrario, Anuario de Estadística Agraria, Boletín Mensual de Estadística. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Memorias del B.C.A., Banco de España: Boletín Estadístico, y J. M. Naredo (1989) para las proyecciones del consumo en los hogares de los agricultores a partir de INE: Encuesta de Presupuestos Familiares y Censos Agrarios.

bien por medio de las rentas extra-agrarias generadas por los agricultores a tiempo parcial, o bien a partir de las cuantiosísimas transferencias a los hogares de los agricultores a través del sistema de Seguridad Social agraria.

Teniendo en cuenta exclusivamente la última vía citada, puede justificarse el hecho de que los niveles absolutos de consumo en los hogares de los agricultores, reflejados en las diferentes Encuestas de presupuestos familiares, hayan crecido a ritmos muy semejantes a los del resto de los hogares, siendo así que sus niveles de renta se han deteriorado sistemáticamente sin detenerse, a su vez, la inversión agraria.

En efecto, como consecuencia diferida en el tiempo del flujo migratorio de los años 50 y 60, del consiguiente envejecimiento de la población activa agraria y de las sucesivas ampliaciones en la cobertura de la Seguridad Social agraria a lo largo de los años setenta, las transferencias recibidas por los agricultores en forma de pensiones han adquirido una relevancia extraordinaria. Así, si en 1973 la relación cotizantes/pensionistas en el sector agrario se situaba en un valor cercano a 2, en 1992 se había reducido a 0,8. La relevancia del flujo de transferencias recibidas por esta vía como complemento de las rentas generadas en las actividades agrarias se puede valorar comparando su magnitud con la de otros agregados del sector: en 1992 supuso un 66% del valor añadido, un 84% de la renta bruta de explotación, un 46% del consumo estimado de los hogares de los agricultores y un 176% de la formación bruta de capital fijo en el sector agrario.

Cabría afirmar, en síntesis, que si bien la estructura de precios relativos ha ocasionado una transferencia neta de recursos desde la agricultura hacia el resto del sistema, la situación económica de los hogares de los agricultores se encuentra menos acuciada de lo que podría deducirse a partir de la observación de la evolución de la renta agraria. La clave está en los flujos de rentas que

desde el resto de la economía se transfieren a los hogares agrarios a través, fundamentalmente, del sistema público de Seguridad Social. Lo que expresa, en resumen, que una parte importante de la actividad en la agricultura española actual sigue existiendo al haberse convertido en un sector asistido y totalmente dependiente del apoyo público. Una ilustración adecuada de esta última aseveración es la que proporciona el cuadro 13. En él se refleja la evolución en los años más recientes del monto de las ayudas comunitarias recibidas a través del FEOGA, de las subvenciones concedidas por el Estado para el fomento de la inversión privada y de un conjunto de transferen-

Cuadro 13
EVOLUCION DEL VALOR AÑADIDO AGRARIO,
LAS AYUDAS COMUNITARIAS Y ALGUNAS
TRANSFERENCIAS INTERNAS DE RENTA A LOS
HOGARES DE LOS AGRICULTORES, 1987-1992
(Miles de millones de pesetas)

	1987	1990	1992
1. FEOGA-Garantía	128,7	309,0	478,7
2. FEOGA-Orientación	17,7	19,0	83,0**
3. Subvenciones del Estado (fomento inversión privada)	33,9	53,3	38,9
4. Subtotal (1)+(2)+(3)	180,3	381,3	600,6
5. Transferencia neta S.S. agraria en favor agri- cultores	651,3	875,8	1.103,8
6. Plan empleo rural	68,1	117,0	102,2
7. Subsidio desempleo	70,5	89,5	93,2
8. Subtotal (5)+(6)+(7)	789,9	1.082,3	1.299,2
9. TOTAL (4)+(8)	970,2	1.463,6	1.899,8
10. VAB Agrario	1.702,4	1.941,7	1.666,9
(9/10)×100	57,0	75,4	113,9

** Previsión de caja.

Fuente: *La agricultura, la pesca y la alimentación españolas en (varios años)*, MAPA, y *Presentación del proyecto de presupuestos generales del Estado 1993*, MINEH.

cias de renta recibidas por los hogares agrarios por diferentes vías (Seguridad Social, plan de empleo rural y subsidio de desempleo agrario). Pues bien, en 1992 la cuantía de dichas ayudas y transferencias superó en un 14% el valor añadido por el sector agrario.

Un último reflejo del cambio experimentado en la situación financiera de la agricultura española lo constituye el intenso crecimiento del volumen de crédito concedido al sector, que en la última década se ha producido a tasas mayores que las registradas en el resto de la economía.

Los cambios en el origen de dichos préstamos, con la pérdida de importancia de las vías privilegiadas de acceso al crédito, y el encarecimiento notable de la financiación ajena —el tipo de interés medio anual ha pasado de un 6,2% en 1970 a un 15,8% en 1990— revelan que la opción del endeudamiento ha estado exenta de razones especulativas que pudieron estar presentes en otros momentos y ha venido marcada por la necesidad real de disposición de dichos fondos para sostener los ritmos de inversión en las proporciones en que se han producido.

En el futuro inmediato no parece posible que el crecimiento del endeudamiento agrario se siga produciendo con esos ritmos, toda vez que el endeudamiento por unidad de superficie se ha multiplicado por ocho en el período 1973-1990 y que su monto total supone en el último de los años citados el 86% del valor añadido en el sector (8).

(8) Aunque las comparaciones con los niveles de endeudamiento de otras agriculturas europeas coloque al caso español aún muy lejos de países como Dinamarca, donde la *ratio* endeudamiento/V.A.B. se supera el 400%, o incluso de países del Sur de Europa, como Francia o Italia, donde se sitúa en el orden del 150%. Cabe señalar, en el terreno de las hipótesis difíciles de cuantificar, que la entrada de capitales procedentes de agentes no agrarios en los últimos años en la adquisición y capitalización de determinadas explotaciones agrarias a la búsqueda de elevadas tasas de plusvalía puede contribuir a disminuir la relación endeudamiento/inversión agraria en términos agregados (Cardalliaquet, 1993).

El cambio estructural experimentado por el sector agrario ha tenido otra consecuencia de la mayor importancia para la evolución de los resultados económicos de la actividad agraria; nos referimos al incremento del valor del capital inmovilizado, que, en los años que analizamos, ha sido superior al crecimiento experimentado por el valor añadido en el sector.

La evolución de los precios de la tierra, dada su elevada participación ya mencionada en el valor del capital agrario inmovilizado, ha constituido un factor determinante en la evolución de la rentabilidad global de la agricultura en las últimas décadas. Aunque con diferencias muy marcadas en función de las distintas regiones y usos de la tierra, los datos oficiales ofrecidos por la Encuesta de Precios de la Tierra elaborada por el Ministerio de Agricultura indican que entre 1983 y 1989 dichos precios se incrementaron un 84% en términos nominales, mientras que el valor añadido por unidad de superficie creció solamente un 58%.

Si se desciende en la observación de dicha tendencia a un análisis en función de los distintos usos de la tierra, llama la atención el hecho de que en la última década las superficies de pastizales han experimentado un crecimiento de sus precios (119%) muy superior a las tierras de cultivo (44%) y que, dentro de éstas, se han apreciado en mayor medida las de secano que las de regadío, es decir, aquellas tierras en que las motivaciones de los compradores aparecen menos vinculadas a su potencial productivo.

A la vista de estos matices, puede sostenerse la hipótesis de que en la dinámica reciente del mercado de la tierra han prevalecido las consideraciones de los inversores que se mueven guiados por la comparación de la rentabilidad global de la inversión en tierras con la de otros activos alternativos antes que por la capacidad productiva de las mismas. No parecen encontrarse explicaciones plausibles para el crecimiento de los precios por la presión de la demanda

para ampliación de las explotaciones y su conversión en unidades más racionales capaces de incorporar avances tecnológicos ligados a la escala productiva. Una justificación más adecuada podría encontrarse en que una parte muy considerable de los capitales que se destinaron en la segunda mitad de los 80 a la adquisición de tierras buscaban más la realización de plusvalías derivadas de su revalorización que las rentas que se derivarían de su explotación.

Así, a lo largo de las dos últimas décadas las ganancias de capital derivadas de la revalorización territorial van superando en importancia a las rentas de explotación en la agricultura española en su conjunto (cuadro 14) (9). Esta situación, añadida al deterioro, en términos reales, de la relación entre rentas de explotación y valor del patrimonio agrario (10), ha podido condicionar las estrategias de gestión de los diferentes tipos de propietarios agrarios.

Para los grandes propietarios bien han podido existir incentivos a la extensificación de sus aprovechamientos, dado que, en muchos casos, su renta familiar no procede exclusivamente de sus rentas de explotación o, en el caso contrario, su nivel absoluto de rentas derivado de la actividad productiva agraria puede ser «suficiente» aun en situaciones distintas de un aprovechamiento óptimo desde el punto de vista social. Pueden coexistir,

(9) En la elaboración del cuadro 14 se asume que en los años 1963, 1970, 1972 y 1976, para los cuales no se cuenta con datos oficiales sobre evolución de los precios de la tierra, éstos no debieron crecer por debajo de lo que lo hizo el IPC. Los datos manejados por L. Tarrafeta (1979), al comparar el crecimiento experimentado por el valor del *stock* de tierras entre los diferentes años en los cuales éste se estimó y la evolución de precios general de la economía, indican que ésta es una hipótesis razonable.

(10) No utilizamos el concepto de rentabilidad del capital invertido al estar incluida en la renta de explotación la retribución de la mano de obra no asalariada. Aunque es común la atribución de un coste de oportunidad por el empleo de dicha mano de obra para hablar de rentabilidad de la agricultura, las insuficiencias de las estadísticas de horas trabajadas hacen muy arriesgado dicho ejercicio.

Cuadro 14

**IMPORTANCIA RELATIVA DE LAS RENTAS DE EXPLOTACION Y LAS GANANCIAS DE CAPITAL EN
LA AGRICULTURA ESPAÑOLA, 1963-1991**
(Miles de millones de pesetas y tasas)

Conceptos	1963	1970	1983	1986	1987	1988	1989	1990
1. Patrimonio agrario	1.416,8	2.834,8	17.703,8	24.061,4	26.962,4	29.958,4	32.678,3	32.407,4
2. Renta bruta de explotación.....	156	181	956	1.193	1.395	1.571	1.531	1.604
3. Variación valor activo territorial.....	110,1*	76,6*	887	1.815	2.332,1	2.427,5	2.151,5	-839,3
4. (2/1) × 100	11,0	6,4	5,4	5,0	5,2	5,2	4,7	4,9
5. (3/1) × 100	7,8	2,7	5,0	7,5	8,6	8,1	6,6	-2,6
6. [(2+3)/1] × 100	18,8	9,1	10,4	12,5	13,8	13,3	11,3	2,3
7. (4) - I.P.C.	2,2	0,7	-6,8	-3,7	-0,1	1,4	-2,1	-1,8
8. (6) - I.P.C.	10,0	3,4	-1,8	3,8	8,5	9,5	4,5	-4,4
9. (2/3)	1,4	2,4	1,1	0,6	0,6	0,6	0,7	

(*) Asumiendo la hipótesis de que en esos años la tasa de revalorización de la tierra coincide con el I.P.C.

Fuente: La valoración del patrimonio agrario en 1963 se ha tomado de la estimación realizada por la Universidad Comercial de Deusto (1968); la estimación de 1970 fue realizada por el MAPA y se ha tomado de *Las Cuentas del Sector Agrario*, núm. 1. Para los años ochenta las estimaciones proceden de J. M. Naredo (1989) y de las Memorias del Banco de Crédito Agrícola. El resto de los datos utilizados en la elaboración proceden de informaciones oficiales del MAPA y el INE.

pues, estrategias de infrautilización productiva con incrementos de la rentabilidad global (incluidas plusvalías) del capital inmovilizado.

Por el contrario, en el caso de un agricultor familiar sin fuentes de ingreso diferentes a su explotación, mientras haya mantenido su voluntad de permanencia en el sector, la estrategia ante un crecimiento de los precios de la tierra que dificulte el aumento del tamaño de su explotación puede haber consistido en intensificar el uso de la dotación territorial hasta alcanzar umbrales mínimos de rentas de explotación que permitan mantener el consumo familiar, incluso aunque dicha intensificación provoque un descenso de la rentabilidad del capital de explotación.

El resultante final de estas tendencias especulativas que se han manifestado en el mercado de tierras, situando sus precios por encima de lo que indicaría su renta capitalizada a tipos de interés de mercado, puede haber sido una asignación ineficaz del recurso productivo más limitado y un freno al rejuvenecimiento de los activos agrarios, al haber imposibilitado el acceso a la propiedad y a la capitalización de una explotación agraria con los tipos de interés vigentes en el crédito actual.

A partir de 1990 los precios de las tierras agrarias han experimentado un súbito y, hasta el momento, sostenido descenso que ha supuesto la pérdida de un 20% de su valor agregado en tan sólo tres años. Los efectos positivos de esta tendencia, que *a priori* podrían esperarse en virtud del razonamiento expuesto en el párrafo anterior, bien podrían no manifestarse a corto plazo. Y ello por varias razones. En primer lugar, el empobrecimiento patrimonial de los agricultores ha sido importante y no debe olvidarse que el valor del patrimonio ha sido clave para constituir la garantía que ha permitido acceder al crédito en el pasado. Además, a pesar de la caída de los precios, los mercados de tierras siguen ca-

racterizándose en estos últimos años por su escaso dinamismo, acaso explicable por las incertidumbres que rodean al negocio agrario y por las bajísimas expectativas de rentabilidad de explotación que se suman a la caída de expectativas de revalorización del activo territorial.

BIBLIOGRAFIA

- ABAD, Carlos (1992): «Tendencias básicas de los mercados alimentarios», capítulo II del informe *Estudio sectorial de industrias alimentarias* (realizado con la colaboración de Miguel Carrera). INEM. Mimeo.
- ABAD, Carlos, y José Luis GARCÍA DELGADO (1990): «Agricultura y alimentación: una nueva etapa de cambio estructural», en José Luis García Delgado (dir.): *Economía española de la transición y la democracia*. CIS y Siglo XXI, Madrid.
- BARCELÓ, Luis Vicente (1991): *Liberalización, ajuste y reestructuración de la agricultura española*. MAPA, Madrid.
- BLANDFORD, David (1984): «Changes in food consumption patterns in the OECD area», *European Review of Agricultural Economics*, vol. 11.
- CARDALLIAGUET, Amalia (1993): *La afluencia de recursos no agrarios hacia el medio rural y su incidencia sobre el precio de las tierras agrícolas (1960-1991)*. Tesis doctoral inédita, leída en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Complutense de Madrid.
- ESCUDERO, Gabino (1990): «Requerimientos de empleo agrario, perspectivas de la actividad y ocupación agraria por efecto de la incorporación a la Comunidad Europea», en Samuel Bentolila y Luis Toharia (comps.): *Estudios de economía del trabajo en España. III: El problema del paro*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- GARCÍA DELGADO, José Luis; Cándido MUÑOZ y Carlos ABAD (1993): «La agricultura: cambios estructurales en los últimos decenios», en José Luis García Delgado (dir.): *España. Economía*, edición aumentada y actualizada. Espasa-Calpe, Madrid.
- GRACIA, Azucena, y Luis Miguel ALBISU (1994): «Food diets in EC countries», *Medit*, año 5, núm. 1, marzo.
- NAREDO, José Manuel (1989): «Comportamiento financiero del sector agrario y papel de las instituciones financieras en el desarrollo económico español (1940-1990)», ponencia presentada al *Seminario Latinoamericano sobre Desarrollo Agrícola y Agroindustrial*. Córdoba, Argentina. ALIDE, 2-4 octubre. Mimeo.
- NAREDO, José Manuel (en colaboración con José Luis LEAL, Joaquín LEGUINA y Luis TARRAFETA) (1975): *La agricultura en el desarrollo capitalista español, 1940-1970*. Siglo XXI, Madrid.

- NAREDO, José Manuel, y Pablo CAMPOS (1980): «Los balances energéticos de la agricultura española», *Agricultura y Sociedad*, núm. 15.
- PÉREZ BLANCO, José María (1983): «Rasgos macroeconómicos básicos de la evolución de la agricultura española 1964-1982: Crisis actual», *Papeles de Economía Española*, núm. 16.
- REIG, Ernest (1992): *Estructura del consumo alimentario y desarrollo económico*. Documento de Trabajo WP-EC9202, Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas, Valencia, mayo.
- SEGURA, Julio, y Fernando RESTOY (1986): *Una explotación de las tablas input-output de la economía española para 1975 y 1980*. Documento de Trabajo 8608, Fundación Empresa Pública, Madrid.
- TARRAFETA, Luis (1979): *La capitalización de la agricultura española 1962-1975*. Banco de Crédito Agrícola, Madrid.
- TRAILL, Bruce (1987): «Developments in the food system in Europe», en *El futuro de la alimentación* (conclusiones del Seminario FAST. Comunidad Europea - CSIC, Segovia, enero). Gabinete de Estudios de Presidencia del CSIC.
- TRAILL, Bruce (1989): «Technology and food: Aims and findings of the FAST Research Program into the prospects and needs of the european food system», *British Food Journal*.
- VARELA, Gregorio (1987): «España y la dieta de los europeos a principios del siglo XXI», en *El futuro de la alimentación* (conclusiones del Seminario FAST Comunidad Europea - CSIC, Segovia, enero). Gabinete de Estudios de Presidencia del CSIC.

CAPITALIZACION Y MODERNIZACION DE LA AGRICULTURA ESPAÑOLA

Por
Carlos San Juan Mesonada

«Vosotros, señores, vosotros, que cooperáis con tanto celo al logro de sus paternas designios, no desconoceréis cuál era este espíritu que faltaba a la nación. Ciencias útiles, principios económicos, espíritu general de ilustración; ved aquí lo que España deberá al reinado de Carlos III.»

G. M. Jovellanos
(«Elogio de Carlos III»)
(1787)

INTRODUCCION

Las relaciones entre capitalización y modernización de la agricultura española se abordan en este trabajo desde la perspectiva del largo plazo, tratando de señalar las grandes tendencias que relacionan la evolución de la productividad de la agricultura con la rentabilidad como medidas del éxito obtenido por el proceso de modernización.

Por tanto, la modernización se entiende como el

proceso de introducción de cambio técnico que transforma la agricultura. Dedicando igualmente especial atención a los efectos de las alteraciones de los precios relativos de los factores primarios e intermedios como impulsores del cambio innovador.

Con estos objetivos, el presente estudio aborda, en primer lugar, un esbozo de la situación actual de la modernización desde la perspectiva de la convergencia europea. En segundo lugar, se presenta la evolución de la inversión en agricultura.

A continuación se expone la evolución del capital real, para, en cuarto lugar, relacionarla con los resultados de las estimaciones de la evolución de la productividad global en el largo plazo. Como novedad más destacable merece la pena resaltar que se incluye un avance de los resultados obtenidos en el cálculo de la productividad global de una muestra de explotaciones para el período 1980-1991, distinguiendo las que tienen sus tierras fundamentalmente en secano de las empresas con tierras mayoritariamente en regadío.

En el quinto apartado se analizan las relaciones entre precios relativos y capitalización. Se hace un inciso para reflexionar sobre la viabilidad actual de las inversiones en regadío, y después se tratan los problemas actuales para financiar las inversiones que tienen las empresas.

Por último, se presentan los resultados, primero agregados y después desagregados, por orientaciones técnico-económicas y regiones, de los cálculos de rentabilidad de los capitales propios.

MODERNIZACION AGRARIA Y CONVERGENCIA EUROPEA

La integración española en la Comunidad Europea y el proceso abierto por el Plan Delors para llegar a una

Unión Económica y Monetaria, ha supuesto un cambio radical en los horizontes de modernización de la agricultura española, que pasa de tener una orientación en parte limitada al abastecimiento nacional, salvo en las producciones exportadoras tradicionales, y una producción para mercados protegidos de la competencia exterior y, en buena medida, regulados administrativamente, mediante la protección arancelaria y el sostenimiento de precios, a un horizonte de producción para mercados cada vez más amplios, alejados y competitivos.

Si el paso del mercado nacional al mercado europeo ha sido la característica de los ochenta, en los noventa se va a producir no sólo la puesta en marcha de la Europa sin fronteras, sino también la firma del *Acuerdo de Marrakech* en 1994, origen de la naciente *Organización Mundial del Comercio* y que, como culminación de la Ronda Uruguay del GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*), significa una nueva era de liberalización creciente de los intercambios internacionales en todos los campos y, muy especialmente, en los productos agrarios.

Por tanto, el proceso de capitalización de la agricultura tiene, de forma cada vez más destacada, entre sus objetivos, el lograr mejoras en su posición competitiva, para acceder a nuevos mercados y defender los tradicionales. Esto significa extender hacia delante, a lo largo de la cadena productiva, las inversiones en capital y la introducción de nuevas tecnologías no sólo en la producción de las materias primas, sino en los sucesivos procesos de post-cosecha, transformación y comercialización, donde se dirimen las ganancias de competitividad. Nuevamente el capital humano aparece con fuerza como elemento estratégico en este proceso, pero ahora no ligado solamente a las innovaciones del proceso productivo, sino ampliado a cuestiones organizativas de gestión comercial, logística de la distribución, informatización de

los procesos y de las comunicaciones e investigación y desarrollo de procesos de producción en los distintos niveles.

También es preciso apuntar que en esta última década empiezan a aparecer, con importancia creciente, las inversiones ligadas a la conservación y mejora de los recursos naturales. Estas inversiones, en principio ligadas a los programas europeos del FEDER y a los fondos de cohesión creados en los tratados de Maastrich de la Unión Europea, afectan inicialmente a los programas de lucha contra la erosión de los suelos, desertización y recuperación de la cubierta vegetal (reforestación y lucha contra los incendios forestales), calidad de las aguas, conservación de los recursos marinos y recuperación de las costas.

Las inversiones anteriormente mencionadas, al añadirse o continuar programas como los de zonas de agricultura de montaña (Comisión, 1993) y regiones desfavorecidas (Directivas 75/268/CEE y 86/466/CEE, sobre la región húmeda norte y regiones áridas y semiáridas), o integrarse en los Planes de Desarrollo Rural, introducen la perspectiva ambiental en la actividad agraria como generadora de economías externas para la sociedad.

Simultáneamente, se plantean los problemas ambientales ligados al uso de tecnologías intensivas en capital e *inputs* intermedios de origen industrial. La necesidad de vigilar la calidad de las aguas, ha llevado a plantear la necesidad de limitar la contaminación por nitratos que tiene su origen en el exceso de fertilizantes minerales nitrogenados utilizados en determinadas técnicas de cultivo (por ejemplo, la disolución de abonos en el agua de riego, cultivos enarenados intensivos de invernadero, etcétera. Cf. Sumpsi, 1993); dicha contaminación se debe también al manejo inadecuado del estiércol, especialmente en zonas con concentración de granjas ganaderas intensivas. Además surge la preocupa-

ción por los problemas de salinización del subsuelo por infiltración debida al exceso de riego (por ejemplo, en los regadíos aragoneses de los Monegros II. Cf. Astorquiza, 1994).

Estas preocupaciones, junto con la nueva conciencia sobre la necesidad del ahorro energético, debido no sólo a la alteración de precios derivados de la crisis energética de los setenta, sino también procedente de la preocupación por las consecuencias del efecto invernadero originado, entre otras causas, por el crecimiento de las emisiones de CO₂, cuyo origen es, en buena medida, el consumo de combustibles fósiles. En este sentido, la reforestación aparece como un medio para reequilibrar el ciclo natural del anhídrido carbónico, además de contribuir a la defensa y recuperación de los suelos fértiles.

Las inversiones públicas en nuevas tecnologías prescritas por los expertos experimentan un cambio de rumbo. De tener como objetivo prioritario las ganancias de productividad privadas de la empresa agraria, pasan a adoptar una consideración global del desarrollo sostenible en el largo plazo (Redclift, 1987) y la posibilidad de aprovechar y reforzar las potencialidades de la agricultura, como generadora de economías externas positivas para el conjunto de la sociedad, especialmente en el terreno de la conservación de la naturaleza y el paisaje milenario (Comisión, 1993a).

En la industria de transformación de los alimentos aparecen nuevas preocupaciones ambientales, como el ecoetiquetaje, el reciclado de los embalajes, la limitación de conservantes, pesticidas y demás residuos químicos en los alimentos. Simultáneamente, se abren líneas específicas para los alimentos «naturales», «ecológicos» o de alta calidad dietética.

Sin embargo, la novedad y espectacularidad de las ganancias de productividad conseguidas en estas fases avanzadas de las líneas de producción de alimentos, no

debe hacernos olvidar que simultáneamente se están produciendo inversiones significativas en el sector puramente agrario.

LA INVERSION EN AGRICULTURA

La inversión en agricultura experimenta un fuerte crecimiento ya antes de la integración española en la Comunidad. Las expectativas creadas por la adhesión aceleran muchos procesos de transformación estructural que ya eran detectables en los períodos anteriores.

Desde finales de los años cincuenta hasta mediados de los sesenta la inversión en agricultura avanza impulsada por el proceso de sustitución de trabajo y tracción animal por medios mecánicos y químicos de cultivo. El crecimiento de los salarios originado por la emigración hacia los núcleos urbanos en expansión industrial impulsa la progresiva adaptación de las tecnologías mecánica, química y biológica. La evolución de los precios de los bienes de equipo y de los *inputs* «modernos» de origen industrial comprados por los agricultores, que crecieron más lentamente que los precios percibidos por los agricultores, favorecía claramente la introducción de las innovaciones implícitas en los bienes de capital comprados. Los agricultores más dinámicos podían conseguir así incrementos de productividad y mejoras simultáneas de rentabilidad. La extensión agraria cumplió un papel importante para lograr una adopción generalizada de estas innovaciones.

Inicialmente los avances más espectaculares se produjeron por las inversiones asociadas a la introducción de tecnología biológica. Especialmente importante, por sus efectos en el mercado de carnes y productos ganaderos, fue la instalación de las granjas de ciclo cerrado típicas de la moderna ganadería intensiva. La introducción

de razas especializadas, las técnicas de manejo y la alimentación con piensos compuestos concentrados, permitió un rápido despegue de las producciones avícola y porcina. Los incrementos de productividad conseguidos y la posibilidad de disponer de alimentos para el ganado, formulados a base de materias primas importadas baratas (fundamentalmente maíz, soja y harina de pescado) permiten expandir la oferta de carnes baratas.

En las producciones vegetales, la posibilidad de disponer de semillas mejoradas y fertilizantes químicos permite el incremento de los rendimientos físicos de los principales cultivos. Esta tendencia se ve reforzada por el avance de la mecanización.

Sin embargo, la supervivencia de los esquemas de precios relativos vigentes durante la autarquía para lograr el autoabastecimiento de alimentos básicos envía señales confusas a los mercados, impulsando producciones cuya demanda estaba ya saturada, dada su baja elasticidad demanda-renta, y que, además, no eran competitivas en los mercados mundiales.

Por el contrario, la producción de alimentos para el ganado, en los que nuestra balanza agraria era crecientemente deficitaria, no se fomentó suficientemente. No se logra impulsar con la necesaria amplitud ni las inversiones en innovación ni, por tanto, tampoco la oferta de alimentos para el ganado con el fin de obtener sustitutos de producción propia.

En consecuencia la dieta de la cabaña ganadera española resulta tener una alta participación de los cereales y oleaginosas en las proteínas digeribles totales. Los bajos precios a los que se importaban las materias primas para los piensos favorecieron esta tendencia. Habrá que esperar a los años setenta para que las granjas semi-extensivas adquieran un cierto peso y se extienda el aprovechamiento de cultivos por ganados de la propia explotación aprovechando, simultáneamente, las nuevas

técnicas de manejo e incorporando las oportunidades de comprar piensos baratos o de cubrir caídas en la producción vegetal de la propia explotación.

Estas orientaciones mixtas, de ganados herbívoros y cultivos, mejoran su eficacia productiva sensiblemente y llegan a obtener altas rentabilidades (1). Todo parece indicar que estas explotaciones pudieron afrontar bien el cambio de tendencia de los precios relativos de los piensos, que venían abaratándose respecto a la tierra para pastos y los forrajes hasta 1979, pero que cambian de tendencia a partir de la segunda crisis energética (San Juan, 1989).

EL CAPITAL REAL

En términos agregados, entre 1966 y 1973 se produce un fuerte crecimiento del fondo de capital real agrario, con tasas que superan el cuatro por ciento de promedio.

Posteriormente, parece que el proceso de capitalización se debilita. Sin embargo, los índices de mecanización, que habían partido de niveles muy bajos en los años cincuenta (1,9 CV/ha.), avanzando rápidamente en los sesenta (1963 = 21,5 CV/ha.), no dejaron de crecer después (1973 = 79,9 CV/ha.), ni siquiera por los efectos de las dos crisis energéticas (1983 = 168,8 CV/ha.).

El debilitamiento del fondo de capital parece, pues, que hay que intentar explicarlo más en el marco del profundo proceso de reestructuración de los recursos agrarios, con importantes cambios de uso de la superficie agraria a solares y el abandono de determinadas superficies marginales, incluso granjas o pueblos enteros en los casos de las zonas de montaña.

(1) En los años ochenta, en la región castellano-leonesa una muestra de explotaciones con esta orientación superaba en seis puntos la rentabilidad media de los capitales propios de las explotaciones de la región.

EVOLUCION DE LA PRODUCTIVIDAD EN EL LARGO PLAZO

La medida relevante de la productividad agraria es un indicador de la evolución de la productividad global. Los indicadores de productividad parcial, tanto de la tierra como del trabajo, han crecido espectacularmente durante el proceso de modernización y es de sobra conocido que la introducción de las tecnologías mecánica, química y biológica afecta drásticamente a estos indicadores.

Pero como simultáneamente se dan procesos de sustitución de unos factores de producción por otros y, muy marcadamente, se producen fenómenos de reducción rápida de la cantidad de trabajo utilizada, es de la mayor importancia usar medidas de productividad global (2).

La productividad global de la agricultura española creció lentamente en la segunda mitad de los años sesenta, sobre todo si se compara con la velocidad de crecimiento de la productividad global del conjunto de la economía (Myro, 1985). Posteriormente, después de haberse ampliado la brecha de productividad hasta 1970 se empieza a cerrar debido a los incrementos de productividad de la agricultura que se consiguen al acelerarse la reestructuración del sector, especialmente desde 1974.

En sólo seis años el índice de productividad global calculado (1964 = 100) pasa de 1974 = 107,8 a 1980 =

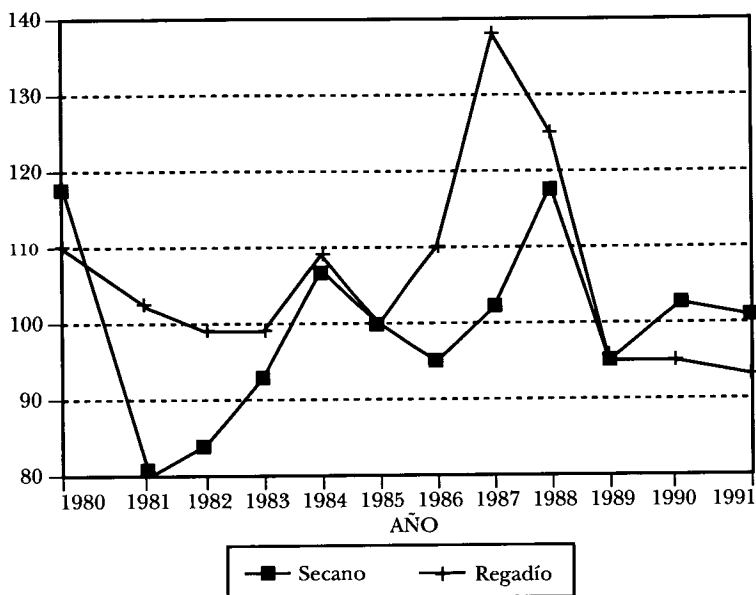
(2) Los indicadores de productividad global relacionan las variaciones del *output* con las variaciones, ponderadas según su participación en la producción, de los *inputs*. Por ejemplo (San Juan, 1983) utiliza:

$$PG_n = \frac{VAB'_n}{a_{n-1} N'_n + b_{n-1} K'_{n-2}}$$

donde: VAB' *output*; N' trabajo; K' capital.

El *output* VAB' se mide en la práctica como la variación del valor añadido, lo que permite evitar incluir un tercer término en el denominador con los *inputs* intermedios procedentes de fuera del sector.

Gráfico 1
PRODUCTIVIDAD GLOBAL
 España (índice 1985 = 100)



182,9. Evidentemente, la extraordinaria cosecha de 1980 está inflando el indicador de productividad global, pero posteriormente no parece que se hayan repetido episodios de mejora de la productividad agraria tan rápidos.

Sólo disponemos de cálculos de productividad basados en datos microeconómicos (Decimavilla, 1994), ya que no se están elaborando, que sepamos, series agregadas de capital y ni siquiera de FBCF.

Estos índices de productividad que presentamos, para tratar de valorar la existencia de mejoras de productividad global en la agricultura durante la década de los ochenta, están elaborados con una metodología homogénea con la utilizada en los cálculos de productividad global agregada (San Juan, 1991), índices *translog*

en cadena, pero existen algunas diferencias en las fuentes estadísticas, que paso a reseñar brevemente para facilitar las interpretaciones. Si en los períodos anteriores pude elaborar un índice del fondo de capital, con estadísticas macro para el conjunto del sector agrario, la ausencia actual de información obliga a utilizar datos muestrales microeconómicos. Todos los datos proceden de la muestra de la RECAN (Red Contable Agraria Nacional) y se refieren sólo a las orientaciones de *Cereales, excepto arroz*, antes de 1984 *Cultivos herbáceos orientados a la agricultura general de secano*, a la que en adelante denominamos «secano», y para lo que llamamos «regadío» la orientación es *Plantas de escarda*, antes *Cultivos herbáceos orientados a la agricultura general de regadío* (3).

Como se aprecia en el gráfico, la productividad global del secano ha tenido una evolución más positiva que la del regadío. Sólo en parte se puede explicar esta evolución, por las buenas cosechas del secano en los años favorables climatológicamente hablando. El indicador de productividad global parece indicar dificultades importantes para que este tipo de regadíos (dominantes en las dos regiones castellanas y con predominio de la patata y la remolacha) obtengan mejoras de productividad estables en el largo plazo.

En todo caso, los años inmediatamente anteriores y posteriores a la integración en la CE parecen presentar

(3) La fórmula utilizada en este caso es:

$$PG_n = \frac{Y'_n}{a_{n-1} N'_n + b_{n-1} K'_{n-2} + c_{n-1} I'_n}$$

donde: Y'_n output; N' trabajo; K' capital; I' inputs; a, b y c son las participaciones en el valor de la producción de cada uno de esos factores. La fórmula es equivalente a la anterior, donde los *inputs* son eliminados simultáneamente en el numerador y denominador, por lo que, si se manejan adecuadamente los datos, los resultados no varían, aunque algún autor crea lo contrario. Basta con repetir los cálculos con ambas fórmulas para comprobar que son equivalentes.

mejoras de productividad que, sin embargo, se pierden a partir de 1989 tanto en el secano como en el regadío.

Es decir, los datos nos alertan ante las dificultades de las explotaciones para consolidar las ganancias de productividad. Cabe plantearse, al menos como hipótesis, si el encarecimiento de la financiación de la inversión productiva con recursos ajenos y las bajas tasas de rentabilidad (cuando se trata de utilizar los recursos propios para financiar las inversiones) están frenando el crecimiento de la productividad.

Por tanto, esto justificaría el interés por analizar la financiación agraria y la rentabilidad de las explotaciones con cierto detalle. Pero antes veamos cómo han evolucionado los precios relativos y cuáles han sido sus efectos en la introducción de innovaciones.

PRECIOS RELATIVOS E INNOVACION

Los precios agrarios crecieron rápidamente entre 1956 y 1966. El deflactor del PIBcf de la economía era impulsado en su crecimiento por los incrementos de precios industriales y agrarios. Ambos sectores, y especialmente la industria manufacturera y la ganadería, habían iniciado un fuerte crecimiento. Pero sus innovaciones todavía no eran suficientemente importantes para generar incrementos de productividad macroeconómicos que permitieran frenar el crecimiento de los precios. Recibían transferencias de renta vía precios positivas del resto de los sectores. Es decir, sus precios crecían por encima de la media de la economía.

Sin embargo, a partir del año 1967 las transferencias de renta vía precios serán negativas para el sector agrario, al igual que para el industrial (desde 1964), configurándose el sector servicios como el único receptor con crecientes transferencias de renta vía precios positivas,

situación que perdura hasta nuestros días. Solamente durante los años 1972-73 y 1977 el deflactor agrario creció por encima del deflactor del producto interior bruto al coste de los factores del conjunto de la economía. Las crisis energéticas, con la utilización de los precios agrarios de garantía como mecanismo supuestamente anti-inflacionista, hicieron que las transferencias negativas volvieran a ser habituales para el sector agrario.

En 1980 las transferencias de renta vía precios significan que el sector agrario ha perdido el 69,7% del valor de su producción por la alteración de la estructura de precios relativos de la economía española desde 1964.

El déficit de la Seguridad Social Agraria, debido al peso de las pensiones, ha significado una transferencia financiera invisible positiva para dicho sector. Igualmente la existencia de subvenciones a los tipos de interés de los créditos agrarios significa una transferencia financiera invisible positiva para dicho sector. Por estos mecanismos se transfieren recursos que, para ese mismo ejercicio, estimo que suponen una transferencia positiva para el sector agrario equivalente al 38,8% de su valor añadido. Por tanto, no llegan a compensar la pérdida de valor de la producción agraria, ni la experimentada siquiera en la década anterior, pues si la estructura de precios relativos de 1970 hubiera permanecido inalterada, el valor añadido agrario obtenido por la producción de 1980 sería un 46,7% mayor. Y no se olvide que todos estos cálculos se realizan a partir de valoraciones a coste de los factores y, por tanto, incluyen el efecto neto de los impuestos ligados a la producción y a la importación, y de las subvenciones de explotación (San Juan, 1991).

Durante los años ochenta continúa el retardo en el crecimiento del deflactor agrario. A pesar de la gradual integración en la Política Agraria Común, el deflactor de la producción final agraria tuvo una caída en términos reales de diecisiete puntos porcentuales en la se-

gunda mitad de esta década (Eurostat, 1993a (4)). El valor añadido agrario se redujo en casi un treinta por ciento, debido únicamente a las modificaciones de los precios relativos percibidos/pagados por los agricultores entre 1986 y 1993 (Eurostat, 1994/4).

Desde la primera crisis energética, en 1973, hasta 1981 la relación real de intercambio (RRI (5)) de la agricultura ha experimentado un continuo y acusado deterioro. El valor añadido bruto real a precios de mercado ha permanecido estancado (Eurostat, 1994; Comisión, 1993c). La alteración de precios relativos provocada por la subida de los precios de la energía cuestiona determinadas tecnologías. Sin embargo, la adaptación a la nueva situación va a ser lenta, debido a que no están disponibles las innovaciones necesarias. Podría ser que gran parte de los incrementos de productividad en el uso de *inputs* intermedios se consiga básicamente mediante la disminución de los consumos, racionalizando las técnicas de cultivo.

A partir de 1982 se produce una suave recuperación de la relación real de intercambio, en la que pueden influir, entre otros factores, la estabilidad de los precios de la energía y las expectativas de integración en la Comunidad, que llevan a una aproximación, por adelantado, de los precios de garantía agrarios.

No obstante, esta tendencia se quiebra desde la integración en la Comunidad y la RRI (Relación Real de Intercambio) se deteriora hasta 1993 (6). Sin embargo, la caída de los precios reales de los bienes de inversión

(4) El deflactor real de la PFA, usando como denominador el deflactor del PIB, base 1985 = 100, toma el valor 1990 = 83. Véase T-34 de *La situación de la agricultura en la Comunidad. Informe 1992*.

(5) La RRI se puede definir como un índice:

$$RRI = (Pr_y / Pr_{x00}) * 100$$

donde:

Pr_y = Índice de precios reales del *output* base 1985.

Pr_{x00} = Índice de precios reales *input* 00 (*input* I + inversión) base 1985.

(6) La RRI varía entre 1985 y 1993 un -4,6% (Eurostat, 1994/4).

comprados por los agricultores españoles ha sido superior a la europea, lo que ha frenado el deterioro de la relación real de intercambio (RRI), que resulta 5,4 puntos inferior a la media de los doce en el período 1985-93.

Es decir, que al comparar los precios de los productos (*output*) con la de todos los gastos, corrientes y de capital (*inputs* 00), surgen dos consideraciones:

1) Que son minoritarias las explotaciones inversoras; por tanto, para la mayoría de las explotaciones lo relevante son las relaciones entre los precios de sus productos (*output*) y los precios de sus compras corrientes (*inputs* I). Esta relación es lo que denominamos efecto neto de los precios. El efecto neto de los precios (ENP (7)) indica un deterioro superior a la media de los doce países comunitarios, y más acentuado si tenemos en cuenta que los agricultores españoles tienen mayores gastos corrientes (*inputs* I) por unidad de producto (*output*) como señala el indicador de efecto neto de los precios modificado (ENPM), con un deterioro de 1,9 puntos mayor que la media europea.

2) Que se ha producido un fuerte encarecimiento (más de seis puntos en términos reales) de la financiación al sector agrario, lo que ha podido más que absorber la caída real de los precios de las inversiones cuando éstas son financiadas con capitales ajenos.

Hay que destacar también que la agricultura española se ha vuelto especialmente sensible en sus resultados macroeconómicos al tipo de cambio y a la tasa de inflación de la economía y, por tanto, resulta claramente

(7) La variación en porcentaje del valor añadido neto al coste de los factores debida únicamente a las modificaciones de los precios se denomina ENPM (efecto neto de los precios modificado):

$$\text{ENPM} = \text{ENP} / (1 - a)$$

donde:

a = porcentaje de los *input* I [corrientes] en el *output* del año base 1985.

ENP = Efecto neto de los precios o variación porcentual del valor de la producción (ventas) debida a la alteración de los precios.

beneficiada por la reciente devaluación de la peseta y la reducción de la inflación.

De hecho, después de la tormenta monetaria que lleva a la ampliación de las bandas de flotación de las monedas en el Sistema Monetario Europeo durante el verano de 1993 y una vez consumadas las devaluaciones de la peseta, la RRI de la agricultura española mejora un 12,4% en el cuarto trimestre de 1993, recuperándose el indicador (1985 = 100) a niveles anteriores a la adhesión (1993 IV = 102,6; Eurostat, 1994/9).

LA INVERSION EN REGADIOS

La inversión en regadíos ha constituido una fuente tradicional de mejora de la productividad en la agricultura española, al ser el agua uno de los principales elementos limitantes de la producción en la denominada España seca. El régimen irregular de las precipitaciones y los altos niveles de insolación, significan que los rendimientos por unidad de superficie pueden incrementarse espectacularmente si se puede disponer de agua de riego.

Tanto es así que el movimiento regeneracionista, cuyos impulsores más destacados fueron, entre otros, Joaquín Costa y Julio Senador, convierte la transformación en regadío en la punta de lanza para solucionar los problemas de la agricultura.

Desde la dictadura de Primo de Rivera, con la creación de las Confederaciones Sindicales Hidrográficas se impulsa una política de puesta en regadío, impulsada por la inversión pública, que luego será ralentizada sensiblemente por la II República. Terminada la guerra civil, y en parte como alternativa a las propuestas republicanas de reforma agraria, se inicia la puesta en práctica de los antiguos planes de colonización y regadío.

Un solo dato puede dar idea de la importancia de es-

tas inversiones: en 1958, de 2.300 millones de transferencias totales de capital a la agricultura, 1.800 millones de pesetas son para el Instituto Nacional de Colonización. Todavía en 1965 la mitad de las transferencias de capital son para colonización, que, junto con las dedicadas a reforestación y conservación de los bosques, constituyen los dos ejes fundamentales de la inversión pública (Barea y otros, 1969).

El ritmo medio de construcción anual de presas durante el período 1940-74 es de 15,4 presas por año. Entre el año 1975 y 1981 se aceleró a 18,7 (si bien con embalses de menor capacidad) y en la primera década del gobierno socialista se ha mantenido este ritmo. La capacidad actual es de 54.600 hectómetros cúbicos.

A pesar de todo, en los períodos de sequía se siguen planteando tensiones por la posibilidad de disponer de agua en los regadíos más fértiles de la vertiente mediterránea. Estas tensiones se amplifican por la idea generalizada, y discutible, de que los agricultores deben pagar precios del agua de riego que no incluyen la amortización de las inversiones realizadas por el sector público. Recientemente Sumpsi (1994) ha cuestionado la rentabilidad de varios cultivos importantes en regadío si se pagara el agua de riego a precios menos subvencionados. Igualmente Decimavilla (1994) señala que la rentabilidad superior de las empresas con tierras mayoritariamente en regadío dedicadas a cultivos herbáceos sólo supera a las de secano en los años de sequía relativa.

La creación o el mantenimiento de puestos de trabajo en el sector agrario, sigue siendo un argumento utilizado para presionar en la continuidad de la inversión pública en embalses. Sin embargo, el volumen de inversión necesaria por cada empleo creado, en la actualidad es muy elevado, debido a que los proyectos más rentables socialmente ya han sido acometidos.

Por ejemplo, en una región como Castilla y León, cada

empleo a tiempo completo generado por los actuales regadíos en proyecto, requiere una inversión que oscila entre los 50 millones de pesetas de Riaño, primera fase, y los 68,4 millones de pesetas de La Armuña. Sin embargo, la inversión media por empleo neto creado en la agricultura ha sido de 18,3 millones de pesetas, si bien en algunas regiones se necesitaron inversiones por unidad de trabajo generado inferiores a la media, como es el caso de Extremadura (11,2 millones) y Castilla-La Mancha (16,9 millones) (8).

Por otra parte, la rentabilidad de las empresas con la mayor parte de las tierras en regadío, al menos en la agricultura general de regadío con predominio de cultivos herbáceos, no resulta ser mayor en el largo plazo que las de cultivos herbáceos de secano, aunque sus resultados económicos sí que resultan más estables en el tiempo. Esta situación parece ser consecuencia del encarecimiento de los *inputs*, utilizados más intensamente que en secano, lo que deteriora la rentabilidad de las explotaciones de regadío.

La crisis energética parece haber afectado de forma más permanente en el tiempo al encarecimiento de la tecnología química que a la elevación de los precios de la tecnología mecánica. En las actuales circunstancias la creación de nuevos regadíos parece ser una alternativa a valorar con suma prudencia, ya que no siempre va a implicar mejoras de rentabilidad de las explotaciones en el largo plazo.

LA FINANCIACION DE LA INVERSION

Las subvenciones de explotación han crecido fuertemente desde 1986, pero más espectaculares aún han sido los aumentos de los intereses reales pagados por los

(8) Datos referidos a los regadíos construidos entre 1973 y 1983. Véase Decimavedilla, 1994.

créditos (9). Este dato es especialmente relevante, porque se produce durante un período de fuertes inversiones de las empresas más dinámicas para mejorar su posición competitiva, con vistas al proceso de creciente liberalización e internacionalización de los mercados. La reducción del crédito subvencionado «oficial», en un momento de liberalización financiera, con altos tipos de interés, ha impulsado la expansión de los gastos financieros de las explotaciones. Aunque la reducción de las tasas de inflación disminuye, las transferencias de renta vía precios encarecen los capitales ajenos cuando la política anti-inflacionista se basa esencialmente en políticas de restricción monetaria (San Juan, 1994).

En los años sesenta los tipos de interés de los créditos agrarios fueron bajos, posiblemente negativos en términos reales, en la segunda mitad de los años sesenta. Algunos autores han criticado que esta situación pudo haber impulsado una sobrecapitalización de la agricultura (Barceló, 1991): «Sobra, pues, trabajo y sôbra capital en una agricultura española que, al igual que la de la Comunidad Europea, se encuentra sobredimensionada en recursos a consecuencia de la lentitud y obstáculos existentes a la realización del ajuste agrícola. Este exceso global de trabajo y de capital no implica que la explotación no deba modernizarse precisamente incrementando la cantidad de capital. Pero *no de todas las explotaciones*, sino de las explotaciones que deben sobrevivir» (p. 462).

El problema de la financiación al sector agrario empieza a ser relevante en España cuando, al iniciarse el proceso de transformación de la agricultura tradicional, lo que había sido capacidad de financiación del sector se convierte en necesidad de financiación creciente.

Por tanto, puede decirse que a mediados de la dé-

(9) Los intereses pagados crecieron a una tasa media anual acumulativa real del 6,7% entre 1987 y 1991. Como siempre utilizamos como deflactor el índice de precios implícitos del PIB (Eurostat, 1993).

cada de los setenta, la financiación externa a la agricultura comienza a ser una variable estratégica para asegurar las inversiones inherentes a la introducción de nuevas tecnologías, que convierten a la agricultura en compradora de bienes de equipo y medios corrientes de producción de origen industrial.

Este giro provoca importantes demandas sociales, ya que significa una situación nueva para los agricultores, que pasan de ser fundamentalmente ahorradores (prestamistas) a ser básicamente demandantes de créditos (prestatarios). En términos generales, este cambio se va a producir sin grandes traumas, porque la relación de clientela con las instituciones financieras se había producido ya, por el esfuerzo que éstas realizaban para captar el ahorro excedentario, muy apreciado por los intermediarios financieros debido a los altos saldos medios que solían mantener los agricultores para cubrirse ante los riesgos que la aleatoriedad de sus ingresos les generaban.

Por otra parte, es preciso recordar que las instituciones financieras experimentan un fuerte crecimiento y, previamente, las teorías vigentes sobre el desarrollo económico habían insistido, a través de los organismos internacionales, en la necesidad de subvencionar el proceso de capitalización de la agricultura para facilitar la adopción de las técnicas de la revolución verde y solventar los problemas de abastecimiento de alimentos (Ruttan, 1986).

Por tanto, el resultado fue que, en términos generales, hubo una oferta suficiente de recursos financieros siempre que se pudieran obtener a los tipos de mercado, e incluso se genera una oferta significativa de crédito a tipos de interés subvencionados en determinadas líneas.

Sin embargo, este cambio hacia una dependencia mayor del crédito significa también que un gran número de agricultores van a comprobar que su explotación es financieramente inviable, bien porque no pueden ofrecer las garantías suficientes o bien porque no

obtienen unas rentabilidades necesarias como para pagar los intereses vigentes.

Esta situación, que puede ser dramática para el agricultor individual, se suaviza en parte, en ciertas épocas, gracias a la posibilidad de acudir a determinados programas de crédito oficial, en muchos casos ligados a programas de extensión agraria, que, junto con los conocimientos técnicos, ofrecían vías específicas de financiación. Cuando la salida de la actividad era inevitable, los problemas sociales eran menores, si el fuerte crecimiento de la economía permitía obtener, además de los ingresos procedentes de la liquidación de la explotación o el arrendamiento de tierras y construcciones, un puesto de trabajo como asalariado en otro sector.

Sin embargo, la coincidencia del cambio de signo, de la capacidad a la necesidad de financiación del sector agrario, con la crisis económica iniciada en 1973, acentúa la complejidad del problema al dificultar la salida de activos hacia otros sectores y acentuarse la competencia por los fondos prestables. Simultáneamente, el déficit fiscal, lleva al Estado a tratar de minimizar las subvenciones a los tipos de interés, todo ello dentro de un marco teórico más favorable a la liberalización financiera, donde las líneas de crédito privilegiado son más difíciles de defender.

En el contexto general de la política agraria han disminuido las preocupaciones por conseguir el autoabastecimiento alimenticio, ya que en buena medida ya se ha conseguido (si bien persiste el déficit de la balanza comercial agraria, básicamente por las necesidades de importar alimentos para el ganado y otros productos tropicales o no susceptibles de sustitución por producción nacional) y, sobre todo, porque existe ya un clima de mayor confianza en las posibilidades de abastecerse en el mercado internacional en condiciones razonables de seguridad, calidad y precio.

Esto va a significar el fin de la era de los altos precios

de garantía y de las subvenciones al tipo de interés. La utilización de la palanca financiera para impulsar la modernización agraria estuvo presente en España desde mediados de los sesenta, posiblemente a raíz de las visitas de los expertos de los organismos internacionales.

De las estimaciones disponibles (Tarrafeta, 1979; Larrea, 1986; San Juan, 1991) se deduce que los tipos pagados por los agricultores estaban por debajo de los de mercado. Las transferencias financieras invisibles por esta vía crecieron desde 1.500 millones de pesetas en 1966 a 4.100 millones en 1970 y a 27.000 millones de pesetas en 1980.

Durante los años ochenta, la liberalización del sistema financiero significa una notable caída de la participación del crédito subvencionado en la financiación agraria. La política monetaria restrictiva impulsa al alza los tipos de interés y, sobre todo, en la medida en que no logra moderar las tasas de inflación, afecta negativamente al sector agrario. Esto es, los tipos de interés reales se vuelven positivos y crecientes para el crédito agrario. Simultáneamente las expectativas de la integración en la Comunidad han impulsado una reconversión acelerada de las explotaciones.

En el período 1983-92 el crédito crece un 125% en pesetas corrientes y un 80% en términos reales (10). Pero quizás es más relevante todavía, determinar si el endeudamiento relativo de la agricultura es superior al de los otros sectores y cuál ha sido su evolución reciente.

Pues bien, la respuesta a esta pregunta es que el coeficiente deuda/PIB del sector agrario supera a la media nacional desde 1986 situándose siete puntos por encima

(10) Usando el deflactor del PIB agrario, si se utiliza como deflactor el índice de precios percibidos por los agricultores, el crecimiento del coeficiente endeudamiento/VABcf es del 97% en términos reales, y para el mismo período, si se usa el IPC como deflactor, el coeficiente cae al 35% (Povedano, 1993).

en 1991 y veintiún puntos porcentuales por encima del coeficiente crédito privado total/PIB de la economía, según los avances de datos para 1992. Esto configura al sector agrario y pesquero como el más endeudado de la economía, si exceptuamos el de la construcción.

Al hablar del nivel de endeudamiento de un sector cualquiera de la economía española, y especialmente si se trata de un sector con fuerte peso de los empresarios individuales, es preciso tener en cuenta que de los aproximadamente 32 billones de pasivos de las familias y empresarios individuales, sólo catorce billones de este pasivo corresponden a las instituciones financieras. El resto, o sea más de la mitad, es crédito no intermediado (ventas a plazos, letras, interfamiliar, interempresarial, etcétera). En general, se puede esperar que en períodos de racionamiento del crédito, o de endurecimiento de las condiciones para concederlo, los empresarios recurrirán en mayor proporción a esta financiación no intermediada.

De todas formas, y aunque este tipo de comparaciones internacionales están sujetas a múltiples reservas de carácter estadístico, la agricultura española no parece ser de las más endeudadas.

Otra matización importante es que un porcentaje bastante alto de las producciones (11) no tienen pendiente ningún crédito. Aunque sean datos muestrales, es significativo que más de la mitad de las orientaciones técnico-económicas (OTE) de la muestra constante de la RECAN no tuvieron ningún préstamo en el período 1983/86.

En la muestra de empresas valencianas manejada por Maroto (1987), en el período 1982-84, no realizaban ninguna inversión en un 54% de los casos. Por tanto, se confirma esta observación y la importante matización que significa para interpretar tanto los datos de endeu-

(11) Exactamente el 54% de las orientaciones técnico-económicas (OTE) de la muestra de la Red Contable Agraria Nacional (RECAN).

damiento, como los obtenidos sobre mejoras de productividad, pues indica la existencia de una cierta dualidad en el perfil empresarial de los agricultores.

Incluso entre las empresas que sí invierten es significativo que, a través de los datos contables, se aprecia un peso nada despreciable de los préstamos «extra-sistema» (familiares o no institucionales), detectables porque en muchos casos no se pagan intereses (70,3% de las OTEs) y se amortizan por devolución en una sola vez (o en dos o tres reducciones coincidiendo con buenas cosechas).

Pero existen indicios para pensar que algunas explotaciones que han realizado fuertes inversiones animadas por las necesidades de competir y las facilidades de los programas públicos han encontrado dificultades para alcanzar unos resultados que les permitieran saldar sus créditos.

Informaciones de la banca privada, cuya cifra de crédito a la agricultura sólo supone del orden del 2% del total de crédito vencido, parecen indicar una morosidad de los agricultores de aproximadamente dos puntos por encima de la media de la economía en 1992. Por tanto, parece que algunos agricultores, después de varios ejercicios con malos resultados, empiezan a tener problemas financieros. Los expertos consultados cifran la actual morosidad agraria en una banda del 5 al 6%, entendiendo por morosidad no el simple retraso en los pagos, sino retrasos que obligan al banco prestamista a dotar provisiones por insolvencia.

En cualquier caso, este dato hay que manejarlo con prudencia al referirse a un año agrario malo, después de otros dos nada buenos en general.

La situación seguramente ha mejorado en 1993 a raíz de la devaluación de la peseta y la recuperación de la relación real de intercambio agrario en más de 12 puntos, situándola en los niveles de 1985.

LA RENTABILIDAD DE LOS CAPITALES PROPIOS

El cálculo de la rentabilidad agregada de los capitales propios de la agricultura, es decir, una vez descontados los intereses de capitales ajenos, nos permite (San Juan, 1990) determinar que:

— Las tasas de rentabilidad nominales presentan una evolución de la rentabilidad agregada que las sitúa sistemáticamente por debajo de las calculadas para el conjunto de la economía (Myro, 1983) en el período 1964-80.

— La rentabilidad nominal de la agricultura cae entre 1964 y 1970 desde niveles superiores al 5% a situarse por debajo del 2%. Posteriormente, se recupera hasta situarse en un entorno del tres por ciento en los setenta, rozando casi el cuatro a raíz de la crisis internacional de las materias primas, pero vuelve a caer hasta el dos por ciento después del segundo choque energético en 1979.

El comportamiento de las explotaciones ha sido muy diferente según las orientaciones productivas y las regiones. El análisis de varianza de las rentabilidades (San Juan, Grandal y otros, 1991) muestra que se pueden contrastar diferencias de rentabilidad nominal de los capitales propios incluso dentro de una misma orientación productiva y tamaño de explotación para las diferentes regiones.

A continuación se estudian las diferencias desagregadas que muestran en sus resultados económicos las empresas que han permanecido ofreciendo sus datos contables ininterrumpidamente durante los años 1983 a 1987, ambos incluidos. En este sentido hablaremos de la «muestra constante 1983-87», queriendo expresar que no ha habido renovación muestral en el período, es decir, ni altas ni bajas de explotaciones colaboradoras (12).

(12) Este trabajo ha sido posible gracias a la colaboración del Servicio de Análisis Microeconómico de la Secretaría General Técnica del

La muestra de datos contables utilizada es ligeramente inferior al número de empresas disponibles en la RECAN para el período estudiado. Esto se debe a que las contabilidades han sido sometidas a una serie de contrastes específicos, y que se añaden a los ya realizados para el conjunto de la muestra completa, lo que lleva a eliminar informaciones contables cuando no superan algún contraste de la depuración, diseñada específicamente para garantizar en todo lo posible la fiabilidad de los resultados sobre rentabilidad de las explotaciones.

Esta depuración de datos, realizada en colaboración con el Servicio de Análisis Microeconómico, ha prestado especial atención a la correcta valoración del capital. En particular todo el fondo (*stock*) de capital ha sido valorado a precios de reposición. En los casos necesarios se ha procedido a corregir los valores de las tierras (cuando aparecían valoradas a precios históricos de adquisición) usando índices de precios de la tierra. Para ello se han utilizado las series de precios de la Encuesta de Precios de la Tierra que publica el propio Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA).

Otro de los contrastes realizados, para evitar distorsiones, ha sido comprobar la continuidad de los datos de capital en los balances de cierre y de apertura de los sucesivos ejercicios.

En resumen, puede decirse que la muestra constante supone una información más restringida, pero seguramente de mayor calidad estadística que la muestra total y, por tanto, es más adecuada para afianzar conclusiones con un nivel alto de desagregación.

Disponer de una serie homogénea de datos para

Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, con cuyos responsables estamos en deuda el equipo de investigadores por las facilidades de todo tipo que nos brindaron.

cinco años permite, también, aproximar mejor el nivel medio de rentabilidad en los distintos estratos estudiados, suavizando los efectos que tienen sobre el nivel de la variable analizada las perturbaciones aleatorias que son características de la actividad agraria.

RESULTADOS DE LAS EMPRESAS POR MACRO-ORIENTACIONES Y REGIONES

Con el fin de facilitar la comprensión de los resultados y la obtención de conclusiones generales, las orientaciones técnico-económicas (OTEs) en que están divididas las explotaciones se han agrupado en las siguientes macro-orientaciones (MOTEs).

Las ocho macro-orientaciones técnico-económicas consideradas son:

1. *Agricultura general* (OTEs 1.110, 1.120, 1.210, 1.220, 1.230, 1.241, 1.243 y 1.244)
2. *Horticultura* (OTEs 2.011 y 2.012)
3. *Cultivos permanentes* (OTEs 3.110, 3.120, 3.141, 3.143, 3.211, 3.212, 3.220, 3.230, 3.300 y 3.400)
4. *Herbívoros* (OTEs 4.110, 4.120, 4.210, 4.220, 4.310, 4.320, 4.410, 4.420 y 4.440)
5. *Granívoros* (OTEs 5.011, 5.012, 5.013, 5.013, 5.021, 5.022 y 5.032)
6. *Policultivos* (OTEs 6.010, 6.030, 6.040, 6.050 y 6.062)
7. *Ganados diversos* (OTEs 7.110, 7.120, 7.210 y 7.230)
8. *Cultivos y ganados* (OTEs 8.110, 8.120, 8.130, 8.140, 8.210 y 8.220)

Comentaremos los resultados obtenidos en las seis primeras orientaciones, que son las más abundantes en la actualidad, partiendo de los más generales a los más desagregados, tratando de dar, en primer lugar, una perspectiva general y, posteriormente, comentar los detalles significativos.

AGRICULTURA GENERAL: RENTABILIDAD DE LOS CAPITALES PROPIOS

Esta macro-orientación está fuertemente representada en la muestra, como corresponde a un tipo de empresa muy extendido en la geografía peninsular.

Las regiones (13) con rentabilidades superiores al conjunto de la muestra (4,8% de media (14)) corresponden a la Comunidad de Valencia, pero se trata de explotaciones con monocultivo de arroz; éstas son las explotaciones más pequeñas en superficie, pero que alcanzan rentabilidades muy altas: 26,1 puntos porcentuales (15), claramente destacadas del resto del grupo de cabeza, donde se sitúan Andalucía, 6,8; Aragón, 6,7, y Madrid, 6,9. En el entorno de la media están las explotaciones de agricultura general del valle del Ebro: Cataluña, 5,4; La Rioja, 4,9, y Navarra, 4,4.

Por debajo de la media se sitúan los resultados de Castilla y León, 4,2, y Castilla-La Mancha, 4, y el mínimo se sitúa en Extremadura, con 2,7 en el quinquenio 1983-87.

El nivel de rentabilidad media de los capitales propios durante el período 1983-87 se sitúa en 4,84 puntos porcentuales y con bastante estabilidad en el tiempo, ya que los

(13) Usaremos siempre los términos región, Comunidad Autónoma y circunscripción como sinónimos en este trabajo, ya que delimitan espacios geográficos idénticos.

(14) La rentabilidad agregada del conjunto de la muestra para todo el territorio se denota TN: total nacional

(15) Con el fin de simplificar la notación omitiremos el signo de porcentaje en todas las rentabilidades, ya que en todos los casos se trata de rentabilidades de los capitales propios, calculadas según la fórmula:

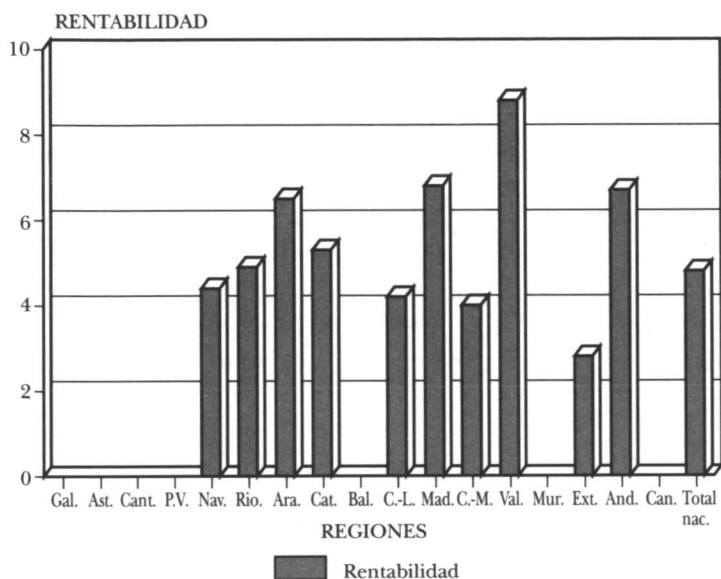
donde: $100 (RKP_n / KP_n - 1) = RKP_n$

RKP = $ICP + RT + B$, o sea remuneración de los capitales propios, que es igual a los intereses de capitales propios más la renta de la tierra propiedad de la explotación más los beneficios o pérdidas.

KP = capitales propios de la explotación valorados a precios de reposición y, si son tierras, a los precios corrientes.

Las rentabilidades están siempre expresadas en tanto por ciento, tanto en el texto como en los cuadros y gráficos.

Gráfico 2
AGRICULTURA GENERAL
(Muestra constante 1983-87)



peores años (1986) para esta Macro-orientación Técnico-Económica (MOTE) tienen una rentabilidad de 3,8 puntos porcentuales frente al mejor año (1984), con 5,8 puntos.

En los resultados agregados se aprecia también una clara relación progresiva entre tamaño y rentabilidad, destacando la alta rentabilidad de las empresas con dimensión superior a las 100 unidades de dimensión económica (UDEs (16)), que alcanzan rentabilidades medias del 27%.

(16) Las unidades de dimensión económica son la medida utilizada por Eurostat para clasificar las explotaciones, según el margen bruto de estándar (MBE) de la explotación, en clases de dimensión económica (CDE). El MBE de la explotación o margen bruto de estándar total es la suma de los márgenes brutos de estándar de todas las producciones. El MBE se calcula como la diferencia entre los ingresos y ciertos gastos directos de cada producción (no se incluyen amortizaciones, impuestos, gastos financieros, gastos generales, etc.).

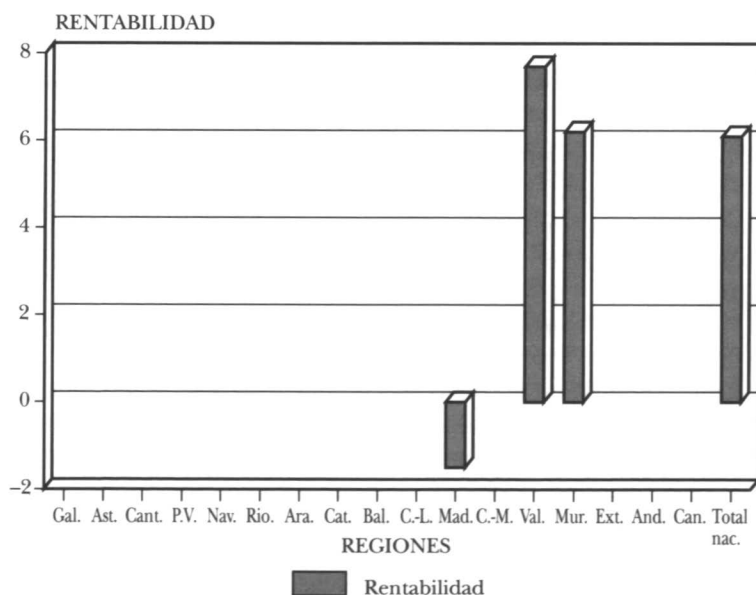
HORTICULTURA: RENTABILIDAD DE LOS CAPITALES PROPIOS

En esta orientación productiva la muestra constante sólo dispone de explotaciones situadas en Valencia y Murcia (y unas pocas en Madrid); por tanto, no se pueden realizar comparaciones espaciales.

La rentabilidad agregada es más alta que la comentada anteriormente, ligeramente superior al 6%, siendo el mejor año 1983 (seguido de 1987) y el peor 1986.

Durante este período las explotaciones hortícolas de Madrid y Valencia, con una dimensión económica inferior a las dos UDEs, presentan resultados negativos; constituyen, por tanto, claros candidatos potenciales a

Gráfico 3
HORTICULTURA
(Muestra constante 1983-87)



beneficiarse de programas para reformar sus estructuras productivas. Con los datos aquí disponibles puede afirmarse que un incremento de su dimensión económica, sin cambio de orientación productiva, podría ser una de las alternativas de viabilidad.

En términos generales, se aprecia aquí una mayor rentabilidad a medida que aumenta la dimensión de la empresa hortícola, con la excepción de la clase de 12 a 16 UDEs.

Las explotaciones hortícolas de la muestra presentan rentabilidades medias muy altas en el estrato superior 10,2, que duplican las obtenidas, por ejemplo, en la agricultura general por las unidades productivas de igual dimensión.

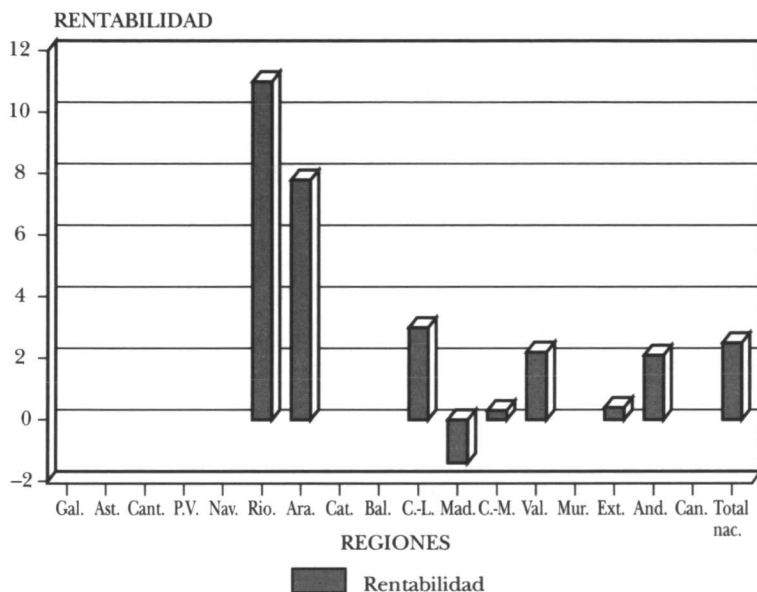
CULTIVOS PERMANENTES: RENTABILIDAD DE LOS CAPITALES PROPIOS

Se trata de tierras donde predominan la vid, el olivo o los frutales y donde los resultados económicos de las explotaciones son los más bajos de las macro-orientaciones consideradas.

Contrasta, sin embargo, el pobre resultado del agregado con las buenas rentabilidades de las unidades productivas situadas en La Rioja y Aragón, seguidas a bastante distancia por Castilla y León y, ya por debajo de la media, Valencia y Andalucía. Los resultados más pobres aparecen en Extremadura, Castilla-La Mancha y, con pérdidas, en Madrid.

Los mejores ejercicios económicos fueron para las empresas orientadas a los cultivos permanentes en 1985 y 1983, mientras que 1987 fue el peor del quinquenio. Pero los resultados fueron muy distintos según regiones; por ejemplo: las empresas riojanas tienen los mejores resultados en 1985 y también fueron buenos en 1987,

Gráfico 4
CULTIVOS PERMANENTES
(Muestra constante 1983-87)



mientras que en Castilla-La Mancha estos dos años fueron a cuál peor.

Por tamaños, parece que las explotaciones más rentables aparecen en las dimensiones intermedias, pero esto puede ocultar las diferencias de cultivos y tamaño económico predominante en cada región:

En La Rioja la muestra sólo recoge información de las explotaciones con dimensiones de 2 a 4 y de 4 a 6 UDEs, siendo, además, las pequeñas más rentables.

Sin embargo, en Aragón la muestra tiene empresas entre los estratos de 2 a 40 UDEs; las más rentables las mayores, que alcanzan una rentabilidad media del 18,43 en el quinquenio, seguidas de las de 4 a 6 UDEs, 13,4, y las de 12 a 16, con 10,3. Las menos rentables son las más pequeñas.

En Castilla y León la muestra sólo recoge información de las explotaciones con dimensiones menores de dos UDEs.

En Madrid se trata de pequeños agricultores, con resultados sistemáticamente negativos.

En Castilla-La Mancha la muestra sólo recoge información de las explotaciones con dimensiones menores de 2 hasta las de 4 a 6 UDEs, siendo las mayores las más rentables durante el quinquenio.

Las mayores explotaciones (40 UDEs en adelante) de la muestra nacional de cultivos permanentes se encuentran en la Comunidad Valenciana exclusivamente. Por tanto, los pobres resultados de las mayores empresas se deben a las pérdidas experimentadas entre 1984 y 1987 (estos años hubo pérdidas en los cítricos, salvo 1985, que fue bueno, y en las uvas de mesa), que contrastan fuertemente con los resultados de 1983. En la dimensión comprendida entre las 40 y las 100 UDEs los ejercicios de 1983 y 1985 fueron muy rentables (con 14 y 21%, respectivamente, de rentabilidad de los capitales propios), en contraste con los ejercicios restantes, donde tuvieron que soportar fuertes pérdidas.

En Extremadura los cultivos permanentes tienen empresas en la muestra menores de 12 UDEs y con resultados muy pobres, pero positivos.

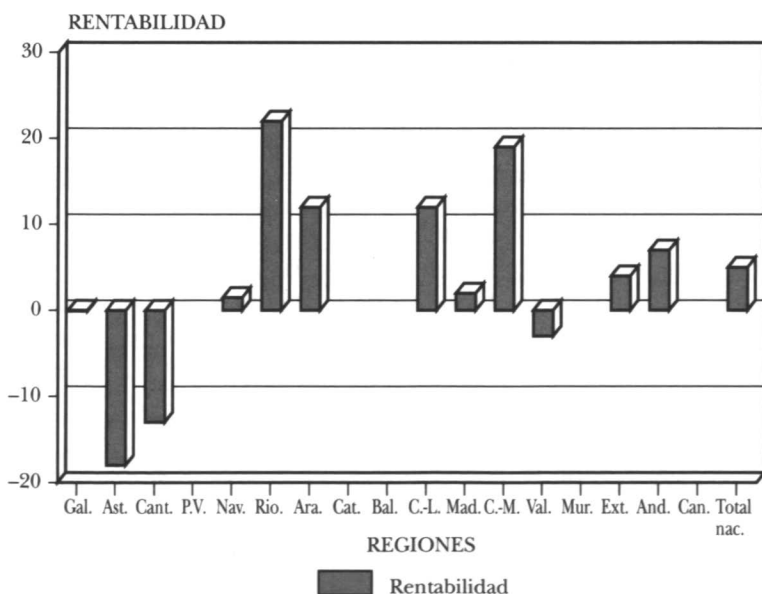
En Andalucía los resultados de las empresas con predominio de cultivos permanentes están ligeramente por debajo de la rentabilidad media de las empresas consideradas durante el quinquenio estudiado con la muestra constante. Las explotaciones más pequeñas tienen pérdidas debidas a los malos resultados de las producciones de uva de mesa, a lo que se añade la vecería del olivo esporádicamente. Las explotaciones mayores obtienen los mejores resultados, en gran parte debido a la alta rentabilidad de los olivares de las grandes fincas en el trienio 1983-1985. Su situación económica, sin embargo, se deteriora posteriormente.

HERBIVOROS: RENTABILIDAD DE LOS CAPITALS PROPIOS

Las explotaciones de la muestra constante orientadas a la ganadería herbívora (bovino, ovino y caprino) tienen una rentabilidad media de sus capitales propios del 5,5 durante el quinquenio 1983-87. Por tanto, están por debajo de las empresas orientadas a granívoros (granjas de porcicultura y avicultura) e incluso son sus resultados ligeramente inferiores a los de los horticultores.

Los resultados medios del período fueron malos para los ganaderos de la muestra con explotaciones menores de 6 UDEs, pero bastante aceptables en las empresas mayores de 12 UDEs.

Gráfico 5
HERBIVOROS
(Muestra constante 1983-87)



Las regiones con mejores resultados en esta macro-orientación técnico-económica son La Rioja, superando el 20%, y Castilla-La Mancha. Un segundo nivel, con rentabilidades medias por encima de los 10 puntos porcentuales, está integrado por las comunidades autónomas de Aragón y Castilla y León. El tercer nivel sería el de los herbívoros andaluces que se sitúan, como los anteriores, por encima de la media nacional.

Por debajo de la media nacional, pero con rentabilidades medias positivas, están las explotaciones de Extremadura, Madrid y Navarra. Finalmente, con pérdidas en promedio durante el período aparecen las empresas situadas en Asturias, Cantabria y Galicia.

El bovino de leche y cría, junto con el bovino de leche, a partir de 1985, obtiene resultados negativos, lo que explicaría la mala situación de estas empresas en la cornisa cantábrica.

El caprino no está representado en la muestra constante 1983-87. En cuanto al ovino, en general, presenta buenos resultados, especialmente en las explotaciones mayores de 3 UDEs.

Por tamaños, parece existir una cierta relación entre mayor tamaño y mayor rentabilidad; sin embargo, las empresas mayores de 100 UDEs presentan rentabilidades medias durante el período 1983-87 ligeramente inferiores a la media de la macro-orientación, debido a las pérdidas sufridas en los ejercicios de 1984 y 1985. Este último ejercicio fue especialmente negativo para las empresas de todos los tamaños, excepto las más pequeñas de la muestra.

En La Rioja y Aragón las empresas de la muestra orientadas a los herbívoros presentan, durante el período 1983-87, unos resultados aceptables o buenos; entre los primeros hay que destacar el 5,5 de rentabilidad media de las pequeñas explotaciones riojanas (2 a 4 UDEs) y la mejora de las rentabilidades medias según el

tamaño, que llega a alcanzar cotas superiores al 23 en la rentabilidad media de las mayores ganaderías de la muestra constante (12 a 40 UDEs).

En Castilla-La Mancha se aprecian diferencias por dimensión económica de las explotaciones: son algo peores en las de pequeña dimensión (de 3 a 4 UDEs, donde aparecen pérdidas en el período considerado, debido a los malos resultados de 1983-84 y 1987). En cualquier caso, el número de explotaciones de la muestra en cada dimensión en esta región oscila entre uno y cuatro; por tanto, los resultados sólo se pueden tomar a título indicativo.

Lo mismo sucede en Andalucía y Extremadura; por tanto, sus datos desagregados por dimensión y macroorientación tienen escasa consistencia para hacer generalizaciones.

En la cornisa cantábrica y Galicia las explotaciones de la muestra sólo obtienen resultados positivos en la media de los cinco años considerados en las dimensiones económicas superiores: las mayores de 16 UDEs en Galicia y las mayores de 12 UDEs en Asturias y Cantabria. Los buenos resultados de las explotaciones asturianas de 16 a 40 UDEs (11,8 puntos de rentabilidad de los capitales propios, media 1983-87) contrastan incluso con las de igual macroorientación y dimensión en Galicia y Cantabria (con medias de 2 y 1,4, respectivamente).

De todas formas, es preciso matizar que la muestra constante sólo tiene dos explotaciones en la CDE 7 (16 a 40 UDEs) en Asturias, una en Cantabria y 16 en Galicia; en consecuencia, estos últimos resultados (una rentabilidad media de dos puntos porcentuales en el quinquenio) son los más representativos de la situación de la ganadería de leche y cría en grandes explotaciones. Los resultados que aparecen en las explotaciones mayores de 100 UDEs corresponden también a una sola empresa; por tanto, sus buenos resultados relativos, 5,4

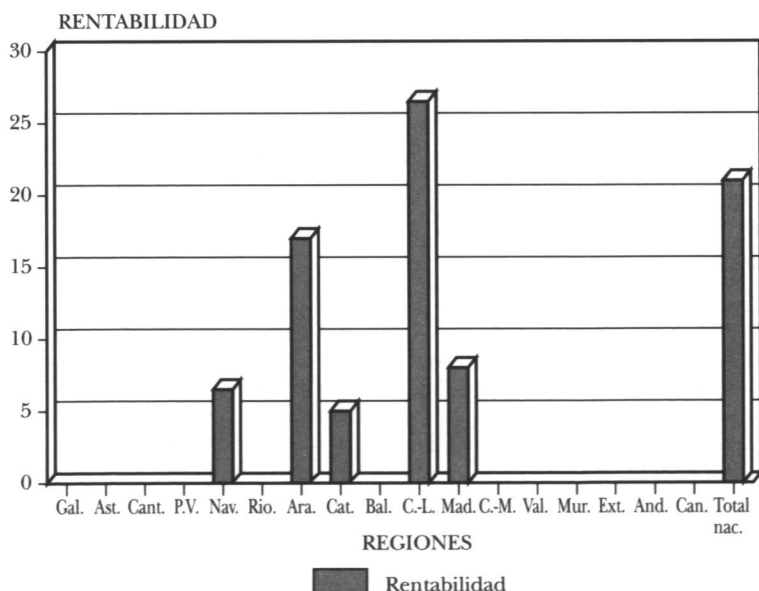
puntos en media de los cinco años, se debe considerar como algo posible, pero seguramente no muy frecuente.

Las empresas menores de 16 UDEs en Galicia y las menores de 12 UDEs en Asturias y Cantabria obtuvieron resultados medios negativos durante el quinquenio de referencia.

GRANIVOROS: RENTABILIDAD DE LOS CAPITALS PROPIOS

Los granívoros presentan la rentabilidad agregada media en el quinquenio 1983-87 más alta de todas las macro-orientaciones de la muestra a nivel nacional: 21,1 para sus capitales propios.

Gráfico 6
GRANIVOROS
(Muestra constante 1983-87)



Por Comunidades Autónomas destaca Castilla y León, claramente por encima de la media, con rentabilidades de los capitales propios superiores al 25%. Ya por debajo de la media de la muestra durante el quinquenio tenemos las explotaciones de Aragón, seguidas, en un tercer nivel, de Madrid y Navarra, quedando en último lugar Cataluña, con un 5% de rentabilidad (17).

Castilla y León, con orientaciones sólo en las mayores dimensiones económicas y con muy buenos resultados, está seguramente sesgando los resultados medios nacionales al alza. Por tanto, resultados entre el 5 y el 10%, en la banda de los que presentan las explotaciones de Madrid o Navarra, parece ser que pueden ser más frecuentes que lo que en principio podría esperarse de una lectura literal de las cifras obtenidas.

En cualquier caso, los resultados están indicando que es posible obtener altas rentabilidades en esta macro-orientación y, por tanto, puede tener grandes posibilidades de expansión si se continúan haciendo efectivas en el terreno comercial las ventajas comparativas que estas producciones presentan frente a sus competidores en la Unión Europea, especialmente en los productos derivados del cerdo, donde se puede competir tanto en los productos de calidad como en los de gran consumo, siempre que no reaparezcan problemas sanitarios que dificulten las exportaciones.

(17) En Cataluña sólo hay una o dos empresas en cada estrato de dimensión económica dentro de la muestra constante; por tanto, estos resultados no son muy significativos para la Comunidad Autónoma, donde las explotaciones avícolas y porcinas de la macro-orientación granívoros tienen un importante peso en los censos nacionales.

En Aragón sucede algo parecido, pues sólo hay cuatro explotaciones en la muestra constante 1983-87; por tanto, podemos sospechar que los resultados medios en el noroeste para esta macro-orientación se encuentran en el rango comprendido entre los de Cataluña y Aragón.

POLICULTIVOS: RENTABILIDAD DE LOS CAPITALES PROPIOS

Esta macro-orientación engloba empresas orientadas a la horticultura con cultivos arbóreos o arbustivos (18), o bien se trata de explotaciones mixtas de diversos cultivos y ganados. En definitiva, empresas que generan un amplio y variado tipo de productos finales, incluidos los ganaderos, pero sin que predomine ninguno de ellos.

Esta diversificación del riesgo permite una cierta estabilidad de los resultados económicos a nivel agregado, pero con un nivel relativamente moderado. Durante el quinquenio, en media, la rentabilidad de los capitales propios se sitúa para la muestra a nivel nacional en 4,4 puntos porcentuales.

El rango de variación en este período estuvo comprendido entre el 2,6 de 1983 y el 6,7 de 1987.

Por Comunidades Autónomas destacan los altos resultados de las empresas orientadas a los policultivos en Aragón, por encima de los 10 puntos, y Andalucía. El segundo nivel, alrededor del 5,5% de rentabilidad, estaría integrado por Navarra y Castilla y León.

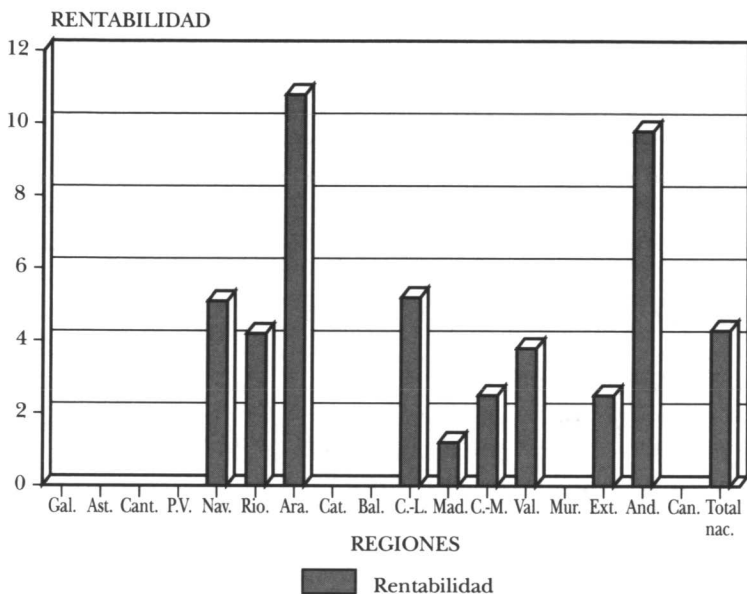
Ya por debajo de la media nacional, pero muy próximos, durante el período 1983-87 en esta macro-orientación están los resultados del tercer grupo de regiones integrado por la Comunidad Valenciana y La Rioja.

Finalmente, estarían Extremadura y Castilla-La Mancha, con 2,6 puntos de rentabilidad, y en última posición Madrid, con 1,6 puntos.

Por dimensiones económicas, los resultados nacionales de la muestra están marcados por la acusada diferencia entre las fincas mayores de 100 UDEs, con rentabilidades ligeramente superiores al 19% durante el quinquenio (gracias a los excelentes ejercicios de 1983,

(18) «Cultivos permanentes», «Grandes cultivos» en la terminología Red de Información Contable Agraria (RICA) de Eurostat.

Gráfico 7
POLICULTIVOS
(Muestra constante 1983-87)



1985 y 1986), y el resto de las empresas, con medias que van desde el 5,8 de las empresas de 16 a 40 UDEs hasta el 0,8 de las menores de 2 UDEs.

La gran diversidad de espacios geográficos y cultivos que engloban las empresas clasificadas en esta macroorientación, posiblemente unido a otras causas, hacen que no se aprecie una relación progresiva clara tamaño-rentabilidad.

En resumen, en este apartado hemos repasado los resultados que obtienen las distintas explotaciones según sus características esenciales. Queda patente que existe una gran diversidad de situaciones contrastables empíricamente. Esto significa que las respuestas ante las nuevas situaciones también serán complejas. A pesar de todo, parece necesario ensayar un esbozo de interpretación global.

REFLEXION FINAL

El proceso de lenta apertura al exterior que supone el mercado único y el acuerdo de Marrakech, con sus efectos en la reforma de la Política Agraria Común, han acelerado la transformación estructural de la agricultura española.

El proceso de modernización ha alterado algunas de sus pautas respecto a las décadas anteriores, especialmente en la desaceleración de la innovación asociada a la tecnología química.

En los últimos años el proceso de crecimiento de la productividad global parece haberse frenado, al menos en las explotaciones de secano y regadío con predominio de los cultivos herbáceos.

El encarecimiento de la financiación ha afectado a la rentabilidad de las explotaciones, que también pueden haberse visto afectadas por la sobrevaloración del tipo de cambio de la peseta hasta el verano de 1993. Posteriormente, la situación parece haber mejorado, recuperándose la relación real de intercambio y las rentas agrarias, beneficiadas también por las buenas cosechas.

Se aprecian síntomas de dualidad en los resultados de las explotaciones muy diferentes entre orientaciones productivas. Incluso dentro de la misma orientación productiva y región aparecen diferencias apreciables de rentabilidad de los capitales propios según los tamaños. También son significativas las diferencias de rentabilidad dentro de un mismo tamaño y orientación entre regiones.

La reducción de la cantidad de trabajo utilizada en la agricultura ha sido muy rápida. Las inversiones han sido importantes, pero selectivas y claramente ahorradoras de mano de obra.

La diversidad de situaciones y los cambios en la coyuntura económica y en la política agraria son asimila-

dos con dificultades, al menos por la parte menos dinámica de los empresarios agrarios. Por tanto, parece necesario continuar la inversión en capital humano. También es preciso mejorar el rendimiento para las rentas agrarias de las ayudas directas y otras medidas de la nueva y vieja política agraria común. Los fondos de cohesión deben tratar de utilizarse para identificar los cuellos de botella de la modernización y superarlos. Evitar el despilfarro es esencial.

En el largo plazo podemos esperar que las tendencias ahora apuntadas se consoliden y, en el futuro, el sector, si bien con menos empleo, será más competitivo, continuando la reconversión interna y la apertura a los mercados exteriores. A la vez continuará la creciente interrelación con la industria de transformación y los servicios de distribución seguramente afianzarán su dominio de las líneas de producción. Los nuevos servicios (telecomunicaciones, telemática, redes de información computerizada, etc.) van a inducir transformaciones del mundo rural rápidas, tanto por sus aplicaciones en la comercialización como en la misma producción. Los sistemas de información pueden dinamizar en el próximo futuro el desarrollo rural.

BIBLIOGRAFIA

- ASTORQUIZA, I. (1994): «Transformación en regadío de zonas con condiciones limitantes. Evaluación de la sostenibilidad de Monegros II», *Revista de Estudios Agro-Sociales*, nº 167, pp. 209-229.
- BARCELÓ, L. V. (1991): *Liberalización, ajuste y reestructuración de la agricultura española*. MAPA. Madrid.
- BAREA, J. y otros (1969): *El gasto público en agricultura (1958-1965)*. Moneda y Crédito. Madrid.
- COMISIÓN (1993a): *La situación de la agricultura en la Comunidad. Informe 1992*. Comisión. Bruselas.
- COMISIÓN (1993b): *La ayuda a las explotaciones agrarias de las zonas de montaña y de las zonas desfavorecidas*. Europa Verde, nº CC-AK-93-002-ES-C. Luxemburgo.

- COMMISSION (1993c): *Farm Incomes in the European Community in the 1980s*. Commission. Brussel.
- DECIMAVILLA, E. (1994): *Análisis económico del regadío*. Mimeo.
- EUROSTAT (1993): *Agricultural Income 1992*. Eurostat. Luxemburg.
- EUROSTAT (1994): *Economic Accounts for Agriculture and Forestry*. Eurostat. Luxemburg.
- EUROSTAT (1994/n): *Statistiques Rapides*. Eurostat. Luxemburg.
- LARREA, S. (1986): «La evolución del crédito a la agricultura en España durante los últimos 25 años», *Situación*, nº 1986/4, pp. 5-29.
- MYRO, R. (1983): «La evolución de la productividad global de la economía española», *Información Comercial Española*, nº 594, pp. 115-127.
- (1985): «Evolución de la productividad de la economía española», *Cuadernos IMPI*, nº 15, pp. 5-17
- POVEDANO, E. (1993): «El endeudamiento del sector agrario», *El Boletín*, nº 4, pp.6-13.
- REDCLIFT, M. (1987): *Sustainable Development. Exploring the Contradictions*. Methuen. London & New York.
- RUTTAN, V. W. (1986): «Assistance to Expand Agricultural Production». *World Development*.
- SAN JUAN, C. (1989): *La modernización de la agricultura española 1956-1986*. MAPA. Madrid.
- SAN JUAN, C. (1991): *Eficacia y rentabilidad de la agricultura española*. MAPA. Madrid. 2ª edición ampliada.
- SAN JUAN, C.; GRANDAL, D. y otros (1991): *Diferencias espaciales de rentabilidad en la empresa agraria a partir de la muestra de la RECAN. Resultados por Comunidades Autónomas*. Fundación Universidad-Empresa. Madrid.
- SUMPSI, J. M. (1993): «Agricultura y medio ambiente». *Revista Española de Contabilidad y Finanzas*, nº 75, pp. 366-396.
- SUMPSI, J. M. (1994): «El régimen económico-financiero del agua y la agricultura», *Revista de Estudios Agro-Sociales*, nº 167, pp. 59-87.
- TARRAFETA, L. (1979): *La capitalización de la agricultura española*. BCA. Madrid.

POLITICAS DE MODERNIZACION DE LA AGRICULTURA ESPAÑOLA

Por

Luis Vicente Barceló Vila

*Catedrático de Economía y Política Agraria
Universidad Politécnica de Valencia*

1. INTRODUCCION

La modernización de la agricultura española no es un tema nuevo. El Proyecto de Ley de Modernización no es sino el resultado de un largo proceso que no se ha detenido y que no se detendrá en los próximos años.

Los viejos «perros» adoptan ahora diferentes «collares». Estamos en los tiempos de la liberalización de los mercados internacionales y de la universalización del espíritu y de la cultura. Frente a esta tendencia de la modernidad en la cultura y en la base productiva, coexisten «patologías»: pérdida de sentido y pérdida de libertad, generación de «expertos sin razón y gozadores sin corazón». Igualmente, nacionalismo frente a universalismo, proteccionismo frente a liberalismo, capitalismo frente a otras formas productivas (asociativas, cooperativas, colectivistas, familiares).

Con la Ilustración arrancó la modernidad. Jovellanos fue el más ilustre de los ilustrados españoles. Retrocesos de la razón no han faltado: las guerras mundiales y localizadas, la postmodernidad del poder de Nietzsche y Heidegger, e incluso la postmodernidad lúdica de los 80, con exponentes como Foucault, Lyotard y Derrida.

En medio de este largo proceso, desde Jovellanos hasta el Proyecto de Ley de Modernización, no han faltado ni cadáveres ni polémicas. Tampoco han faltado nacionalismos latentes en retroceso o en auge. El Estado de las Autonomías no es un problema resuelto en España, en un ambiente de nacionalismos recrudescidos.

Sirvan estas pinceladas impresionistas acerca de la modernidad para preludear la discusión sobre las políticas de modernización de la agricultura española.

2. BREVE ANALISIS DEL PROCESO DE MODERNIZACION DE LA AGRICULTURA ESPAÑOLA

La salida de la población del campo ha sido constante desde principios del siglo XX. En 1900, la población activa agraria era de 4,5 millones, que representaban un 68% de la población activa total. Cincuenta años más tarde la cifra de agricultores era una de las más altas del siglo (5,3 millones), aunque sólo representaban la mitad de la población activa total, y la agricultura estaba fuertemente protegida desde los aranceles de 1891. Los 50 fueron años de bajos salarios para los trabajadores y de prosperidad para los medianos y grandes propietarios; Callimeri (1974) ha llamado a esta década la «*edad de oro de la agricultura tradicional*». Tras el Plan de Estabilización, la economía se liberalizó, se inició el crecimiento económico y la población rural empezó a salir del campo. Se había desencadenado la «*crisis de la agri-*

cultura tradicional», que llevó a más de un millón de personas —en su mayor parte jóvenes, trabajadores agrícolas y pequeños propietarios— a la naciente industria y a la emigración (1) . En general, permanecieron los agricultores acomodados. Al reducirse la mano de obra agrícola se elevaron los salarios y esto fomentó la mecanización (2). La agricultura inició la senda de la modernización integrándose con el resto de los sectores, aunque, como se comprobó en los años 70, este proceso la hizo más vulnerable a los cambios energéticos. El ajuste no fue acompañado de la correspondiente reestructuración: entre 1962 y 1972 sólo desaparecieron 335.000 explotaciones, el 11,5% de las 2.850.495 que existían en 1962.

No todas las explotaciones pudieron aprovechar esta situación, ya que la mecanización sólo es rentable a partir de un determinado umbral físico, económico y financiero (3). Muchas pequeñas explotaciones desaparecieron y otras siguieron adelante adaptándose a las nuevas condiciones. En unos casos el titular y los miembros de su familia buscaron nuevas rentas en otras actividades en el exterior de la explotación, convirtiéndose, por tanto, en un agricultor a tiempo parcial. En otros casos, la ne-

(1) A principios de la década llegaron a emigrar cerca de 250.000 personas en un solo año.

(2) A principios de los 60, la capitalización del sector agrario español era muy escasa, lo que daba buena prueba de su atraso frente a otros países. Se ha calculado que en 1963 la maquinaria representaba tan sólo el 2,26% de la riqueza del sector, frente al 88,3% de tierras y plantaciones, el 6,8% de ganado y el 2,7% de las construcciones agrarias (Lluch, 1974).

(3) «La pequeña dimensión de las explotaciones influye en su baja rentabilidad en la medida en que determinadas técnicas de cultivo y la mecanización de labores... sólo pueden introducirse a partir de una determinada dimensión de las explotaciones. De hecho, la pequeña propiedad parcelaria cada vez está en una situación más problemática para enfrentarse al descenso progresivo de los umbrales de sustitución de maquinaria por salarios, reto que, en cambio, sí puede afrontarse con muchas posibilidades en las zonas donde predomina la gran propiedad» (García Delgado, Roldán López, 1973; cit. por Lluch, 1974).

cesidad de incrementar su tamaño llevó a algunas explotaciones a comprar o arrendar tierra o a concentrarse en cooperativas u otras fórmulas de agricultura de grupo. Finalmente, otras se integraron con la industria, perdiendo paulatinamente el control del proceso productivo (Arnalte, 1986).

Durante estos años, el latifundio tradicional andaluz se mantuvo estable y fue ganando una legitimidad social de la que hasta entonces había carecido, convirtiéndose poco a poco en una «gran empresa agraria», aunque siguió prevaleciendo entre sus propietarios una actitud de aversión al riesgo que se manifestaba en la resistencia al cambio hacia nuevas técnicas y producciones.

De entre las explotaciones de tamaño más reducido surgieron los que Pérez Díaz (1983) llamó «nuevos agricultores». En el proceso de modernización de sus explotaciones destacaba la mecanización y el mayor uso de insumos. En algunas áreas este proceso se veía facilitado por la extensión de los regadíos y la concentración parcelaria. Las explotaciones, sin dejar de ser familiares, aumentaron de tamaño merced a las tierras liberadas por el éxodo rural y el arrendamiento, aunque el mercado de trabajo no funcionó fluidamente en algunas regiones. El resultado de este proceso fue el crecimiento de la productividad de la tierra y el trabajo.

Estos cambios han sido importantes en zonas como la cuenca del Duero, Cataluña o Almería. En Cataluña, el elevado precio del suelo ha limitado la vía del incremento de la superficie como parte del proceso de modernización. El resultado ha sido la mecanización, el incremento de la ganadería y las producciones hortofrutícolas y la extensión de la agricultura a tiempo parcial, aprovechando la demanda de mano de obra en las áreas periurbanas e industriales. El *boom* hortofrutícola de Almería desde los años 60 se ha apoyado en la agricultura familiar. Ensayos de explotaciones de tipo ca-

pitalista tuvieron escaso éxito (González Olivares, González Rodríguez, 1983).

En Valencia observamos una dinámica de ajuste característica. La producción hortícola intensiva es realizada en pequeñas explotaciones familiares y la producción citrícola se caracteriza por la externalización de las principales labores de cultivo (Arnalte, 1980). El deseo de conservar la propiedad de la tierra —el que vende acaba— es más fuerte que la teoría económica. La demanda de tierra provoca un encarecimiento de su precio y es difícil para los agricultores aumentar el tamaño de su explotación. La vía alternativa sería el arrendamiento, pero la ley vigente limita la oferta de esta clase de tierra. Con los tamaños dominantes los propietarios no pueden obtener unas rentas adecuadas de la explotación; para ello serían necesarias más de 4 hectáreas en hortícolas, de 6 a 9 en los citrícolas y entre 15 y 20 de vid; a estas «*superficies mínimas no llegan el 66 por cien de los empresarios en horticultura, el 69 por 100 en fruticultura y el 80 por 100 en la viticultura*» (Cabrero, de Miguel, 1985).

En la Cornisa Cantábrica predomina también la explotación familiar, el minifundismo y tiene cierta importancia el arrendamiento. En Galicia se acentúan los rasgos de la agricultura tradicional, donde al minifundismo se une la importancia del autoconsumo y los problemas de incorporación al mercado.

De estos diferentes modelos de ajuste estructural se derivan grandes diferencias entre las productividades del trabajo, que son importantes por sus implicaciones para la política socioestructural. En el pasado, la ausencia de un enfoque regional en la política agraria no contribuyó a contrarrestar los desequilibrios regionales (Martínez Cortina, 1973; Garrido Egado, 1973; Bote Gómez, 1975), aunque en la actualidad la política agraria se ha regionalizado y las Comunidades disponen de más

medios para evitar que desde el poder central se acentúen dichas diferencias.

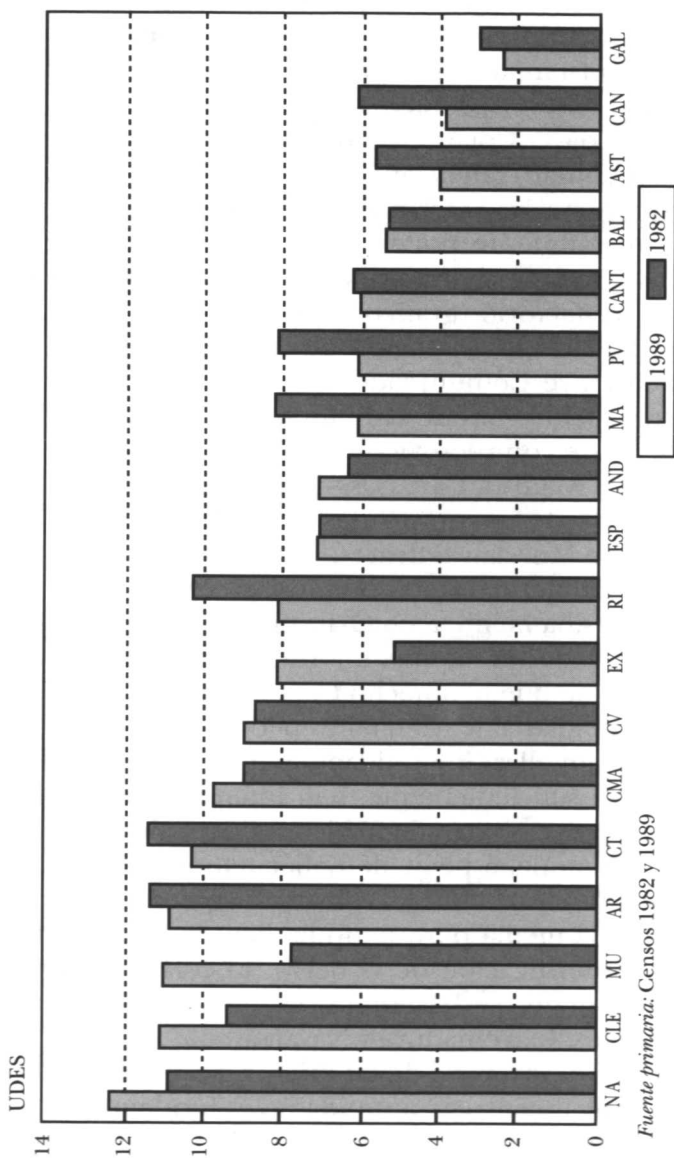
En 1989, la productividad del trabajo en Navarra, medida según el Margen Bruto (MB) por Unidad de Trabajo Anual (UTA), era cinco veces mayor que en Galicia. Estas diferencias entre Comunidades se habían incrementado, además, respecto de 1982, cuando la productividad del trabajo en Aragón y Cataluña era «sólo» cuatro veces mayor que en la Comunidad gallega (gráfico 1).

Estas diferencias de productividad, que se traducen en diferencias de renta, tienen su origen en las diferencias en la productividad de la tierra, medida según el MB por hectárea de SAU, y en la relación entre la tierra (SAU) y el trabajo (UTA).

Durante los años 80, la reducción de la población activa agraria (ajuste) ha sido notable en casi toda España, aunque ha habido grandes diferencias entre Comunidades. Mientras que en Baleares la reducción ha sido superior al 50%, en Extremadura y Andalucía se ha producido incluso un aumento próximo al 10%. Esta anomalía se explica por la importancia del «paro agrario» en estas dos regiones, financiado por los Planes de Empleo Rural (PER). Si sólo consideramos la población ocupada, observamos una reducción en todas las regiones.

En el modelo clásico, el ajuste va acompañado de una reducción del número de explotaciones y un aumento de su tamaño medio (reestructuración). Esto es lo que ha ocurrido en España, *aunque la velocidad del ajuste ha sido mayor que la de la reestructuración*. La magnitud de esta falta de sincronía podemos medirla usando un índice que se calcula como el cociente entre la tasa de ajuste (variación de la población activa u ocupada) y la tasa de reestructuración. Los resultados a nivel autonómico presentan significativas variaciones: *los peores co-*

Gráfico 1
MBY/UTA



rresponden a Baleares, País Vasco y Murcia, y los mejores a Castilla y León y Castilla-La Mancha.

En el caso de Baleares y Murcia, donde incluso se reduce el tamaño medio de las explotaciones, se puede hablar de un problema grave de *desestructuración*, y en casi toda la Cornisa Cantábrica —excepto Cantabria—, Comunidad Valenciana y Navarra hay una *insuficiente reestructuración*. Extremadura y Andalucía se caracterizan principalmente por la *debilidad del ajuste*, y el resto de Comunidades han tenido un comportamiento estructural satisfactorio (gráficos 2 y 3).

La distinta evolución de las productividades del trabajo entre Comunidades tiene, por tanto, una primera explicación: mientras que en algunas se puede hablar de ajuste con reestructuración —Cantabria, Aragón, Cataluña, Madrid, Canarias—, en otras ha habido un retroceso desde un punto de vista estructural, como es el caso de Murcia y Baleares.

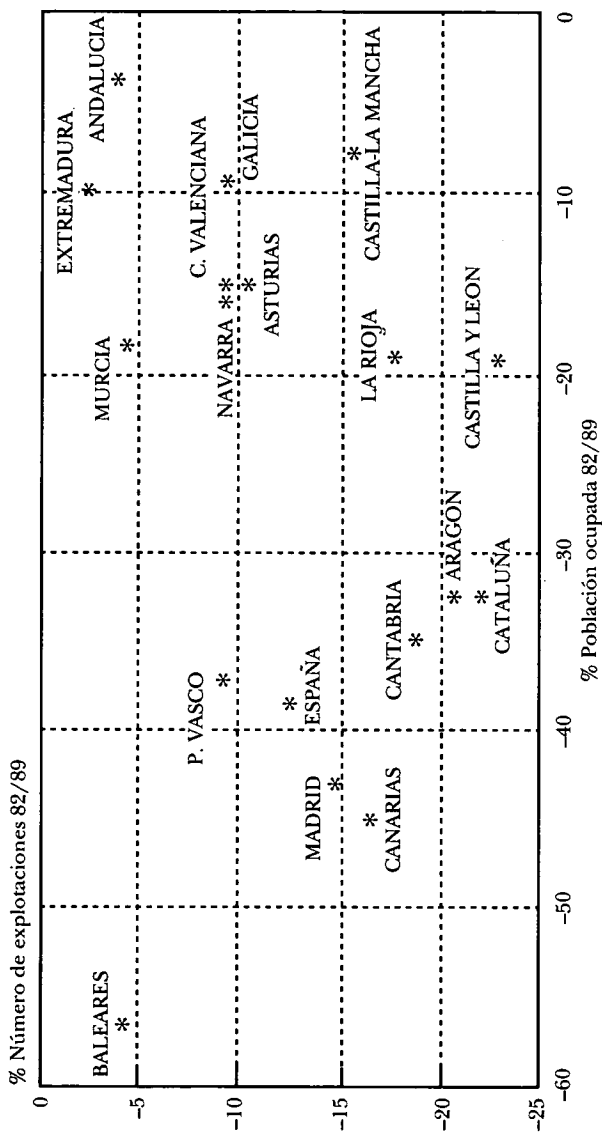
Una deficiente evolución estructural no conduce irreversiblemente a una baja productividad del trabajo, ya que puede ser suplida intensificando el uso de la tierra. Esto es lo que han hecho Comunidades como Murcia y la Comunidad Valenciana. Los peores resultados corresponden a aquellas Comunidades que, además de no reestructurarse suficientemente, han intensificado menos que la media. El caso paradigmático son las Baleares.

Cataluña, a pesar de haber tenido un buen comportamiento estructural, no ha visto crecer su productividad como la media porque no ha llevado a cabo un proceso de intensificación de la tierra. El colectivo que en conjunto mejor se ha comportado corresponde a las dos Castillas, Extremadura y Navarra.

La importancia de las diferencias en la productividad del trabajo entre Comunidades es fundamental a la hora de poder beneficiarse de las ayudas contempladas en los programas de modernización. Como éstos establecen

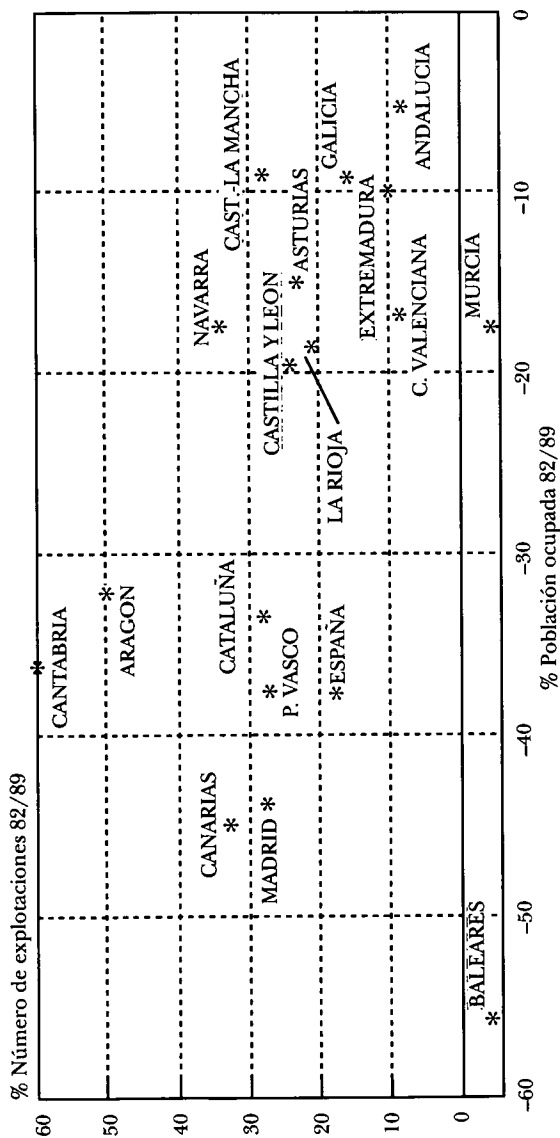
Gráfico 2

VARIACION NUMERO DE OCUPADOS
VERSUS VARIACION DEL NUMERO DE EXPLOTACIONES



Fuente primaria: Censos 1982 y 1989.
EPA 1982 y 1993.

Gráfico 3
VARIACION NUMERO DE OCUPADOS
VERSUS VARIACION DEL TAMAÑO MEDIO



Fuente primaria: Censos 1982 y 1989.
 EPA 1982 y 1993.

unos límites con respecto a una renta de referencia por encima y por debajo de los cuales las explotaciones no entran en el conjunto elegible, la repercusión de la política varía mucho de unas Comunidades a otras, siendo su efecto muy desigual. Pero ¿cómo influye el Gobierno en estas estrategias? Más adelante volveremos extensamente sobre esta cuestión al analizar el Proyecto de Ley de Modernización.

En el cuadro adjunto se ofrece una clasificación de las Comunidades Autónomas según su evolución estructural y su proceso de intensificación (1982/1989):

	% SAU/UTA < Media nacional	% SAU/UTA > Media nacional
% MBT/UTA < Media nacional	Baleares Cataluña La Rioja	Aragón Asturias Canarias Cantabria Galicia Madrid País Vasco
% MBT/UTA > Media nacional	Aandalucía Comunidad Valenciana Murcia	Castilla y León Castilla-La Mancha Extremadura Navarra

3. PROBLEMAS SOCIOESTRUCTURALES DE LA AGRICULTURA ESPAÑOLA Y POLITICAS DESARROLLADAS

3.1. Parcelación

Resulta pertinente comenzar nuestro análisis estructural de la agricultura española con la parcelación, porque, junto con el regadío y la colonización, ha sido la

columna vertebral de la política de estructuras durante los últimos cuarenta años.

La parcelación, junto con el minifundismo, caracterizan una buena parte del paisaje español, principalmente en el centro y noroeste peninsular. Así lo han descrito sorprendidos viajeros de otras culturas, habituados a otros paisajes, tras haber atravesado nuestro país (Smith, 1959).

Las razones que pueden explicar la importancia de la parcelación en España son básicamente tres: la nula o escasa dominación árabe en las regiones donde es más importante, la colonización de comarcas y la división de las explotaciones por herencia. La parcelación es menor en las regiones donde más tiempo estuvieron los árabes y allí donde las tierras reconquistadas pasaron a manos de los caballeros y señores feudales (4). En el resto del territorio, la tierra en manos de los campesinos siguió dividiéndose como lo había hecho desde tiempos inmemoriales. Por otro lado, las costumbres tradicionales y el Código Civil (de inspiración napoleónica) han amparado la partición de la explotación entre los herederos.

La parcelación es un fenómeno largamente estudiado en España. En la *Memoria que comprende los antecedentes reunidos, trabajos practicados y proyecto de ley formulados por la comisión nombrada para el estudio de la Concentración Parcelaria*, realizada en 1907 por iniciativa de la Dirección General de Agricultura, Industria y Comercio se podía leer:

«La disgregación es grande en todas las provincias y distritos en los que la propiedad está muy repartida, lo que

(4) Velarde, citando a Pascual Carrión (Carrión, 1973), ha señalado que «*el que no fuese don Jaime sino el rey Fernando III el conquistador del Valle del Guadalquivir trajo la conversión de las vegas minifundistas en las dehesas latifundistas al expulsar a las gentes de religión musulmana, en tanto que en Valencia, conservando a los moros, quedó cristalizada para siempre la huerta y la parcelación*».

conduce a un excesivo número de parcelas cultivadas por cada agricultor, y varias Memorias indican que el cultivo de 40 a 50 parcelas separadas es frecuente, dándose el caso de Santa María de Ordax (León), donde cada agricultor tiene de 80 a 120 trozos de tierra, sumando de 6 a 7 hectáreas de tamaño, y dispersas en un radio de 50 kilómetros».

Las situaciones más extremas, sin embargo, se encuentran en el norte. En la citada Memoria se describen casos en La Coruña (Betanzos) en los que:

«Para el propietario la parcelación hace imposible la gestión: incluso un pequeño propietario puede tener 500 parcelas, algunas de ellas menores que un área, las mayores de tres a ocho áreas y muy pocas de más de una hectárea, de forma que no es infrecuente que uno herede estas parcelas, las posea durante toda su vida y se las transmita a sus herederos incluso sin haber visto un buen número de ellas, y no por falta de interés, sino porque inspeccionarlas le costaría una buena parte de la renta que producen».

Aunque la parcelación tiene hoy una connotación claramente negativa, en el medio rural no es infrecuente encontrar algunas valoraciones positivas. En la agricultura tradicional, escasamente mecanizada, los costes imputables a la parcelación eran reducidos y el escaso tamaño de las parcelas no era un obstáculo a la innovación tecnológica. El desplazamiento entre parcelas se hacía a pie o en caballerías. La mano de obra era muy abundante y su coste reducido. La dispersión de las explotaciones en parcelas físicamente alejadas reducía el riesgo de que un accidente climatológico muy localizado (granizo, lluvias torrenciales, heladas), una plaga o una enfermedad diezmasen la cosecha. Como, además, las condiciones de (micro)clima y suelo difieren mucho en un mismo término municipal, tener la propiedad distribuida permitía al agricultor diversificar sus cultivos. Desde un punto de vista sociológico, la parcelación podía contribuir a incrementar el espíritu de grupo.

Estos efectos «positivos» de la parcelación y las suspicacias del agricultor a la hora de participar en un proyecto de concentración son las razones que condujeron a algunos (Carrión, 1973) a pedir prudencia en el desarrollo de la política de concentración, evitando los métodos coercitivos en beneficio de los estímulos o incentivos (fiscales o de otro tipo) y sin perder de vista que el primer problema estructural es el del inadecuado tamaño de las explotaciones, de ahí que el propio Pascual Carrión, cuyo paradigma socioestructural era la huerta valenciana —como modelo radicalmente opuesto al del latifundio andaluz—, fuese partidario de parcelar las grandes fincas mal explotadas.

A pesar de estas consideraciones, en el ánimo de agricultores, técnicos y políticos se fueron haciendo cada vez más patentes los inconvenientes económicos derivados de una excesiva parcelación de las explotaciones: obstáculo para la mecanización, gasto en energía y elevación del coste de la mano de obra, y la necesidad de contar con un tamaño de parcela mínimo para hacer rentables algunas inversiones (riego localizado). Además, el efecto de la parcelación se agrava al ser más intensa en las pequeñas explotaciones. Ya en la Memoria de 1907, y hablando de Cáceres, se decía que:

«La parcelación es tan lamentable que ha eliminado el acceso a algunas fuentes de agua, ha obstruido los cauces naturales de las aguas y no es raro encontrar un propietario que tenga 100 parcelas que no alcancen las 50 hectáreas».

Desde el punto de vista social, la parcelación también tenía algunos inconvenientes: en primer lugar, era una fuente de innumerables conflictos entre vecinos por problemas de lindes o de derechos de paso y, en segundo lugar, dificultaba y alargaba la realización de obras públicas de interés general que implicasen la expropiación de tierras.

Aunque el Instituto Nacional de Colonización, creado en 1939, ya tenía como objetivo la concentración parcelaria (5), ésta no se traduce en proyectos de actuación concretos hasta la promulgación de la Ley de Concentración Parcelaria de 1952 por el ministro de Agricultura Rafael Cavestany y la creación del Servicio Nacional de Concentración Parcelaria en 1953. Para algunos (Liss, 1987), esta intervención pública era conveniente, pero llegaba demasiado tarde para poder evitar la inadecuación de las estructuras a las necesidades de una agricultura moderna, teniendo en cuenta, además, que en otros países europeos la concentración parcelaria fue iniciada por los poderes públicos en los siglos XVIII y XIX. Para otros (García de Oteyza, 1967), la concentración no hubiese tenido éxito diez años antes porque la agricultura española no estaba entonces preparada para ella.

Lo cierto es que la oferta de concentración parcelaria tuvo una buena acogida entre los agricultores, aunque, como la ley no era imperativa, hubo que vencer el individualismo de los agricultores con una eficaz acción divulgadora (García de Oteyza, 1952). En 1962, la nueva normativa contemplaba beneficios fiscales para favorecer la concentración.

A medida que fueron concluyendo los primeros proyectos de concentración, se fueron poniendo de manifiesto sus límites. Pascual Carrión señalaba (1973) que el incremento de tamaño medio de las parcelas entre 1954 y 1971 (de 0,5 a 2,5 hectáreas) era una mejora superficial pequeña, muy costosa para el Estado y que no permitía una explotación mecanizada adecuada, dado el pequeño

(5) El I.N.C. se concibió como un instrumento para la reforma económica y social de la tierra, y su fin principal consistía en establecer el mayor número posible de explotaciones familiares en zonas donde el Estado había realizado grandes inversiones para hacerlas productivas. A continuación se procedía a distribuir parcelas de entre 4 y 8 hectáreas a los colonos, junto con una vivienda en poblados.

tamaño global de las explotaciones. El Informe del Banco Mundial sobre la agricultura española de 1966 consideraba, sin embargo, que *«el principal obstáculo al uso eficiente del equipo mecanizado no radica en la dimensión de las explotaciones, sino en la de las parcelas»*, ya que los titulares de pequeñas explotaciones podían contratar maquinaria o la prestación del servicio, e incluso podían crear una asociación para el uso conjunto de la maquinaria. Por eso valoraba positivamente la concentración parcelaria, aunque a continuación señalaba que debía incrementarse la dimensión media tanto de las parcelas como de las explotaciones.

La concentración parcelaria no debía ser un fin, sino un medio para modernizar la agricultura, por lo que debía ir acompañada de transformaciones de secano en regadío, proyectos de electrificación, agrupación de explotaciones y otras muchas actuaciones que, aunque en ocasiones muy costosas, eran necesarias para aumentar la productividad de la tierra y el trabajo y obtener un resultado integral (6). Con los regadíos se incrementaba la productividad de la tierra y se creaban puestos de trabajo y con la ordenación en secano se reducía la mano de obra y se incrementaba su productividad.

Estos cambios de hecho se reflejaron en la normativa y el Servicio Nacional creado en 1953 pasó a denominarse en 1962 Servicio Nacional de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural, con nuevas competencias. La concentración parcelaria creció y se transformó en Ordenación Rural, de la que era la piedra angular un antecedente del actualmente tan en boga Desarrollo Rural. Como concepto legal, la Ordenación Rural toma

(6) La concentración contemplaba la fijación de unidades mínimas de cultivo y la necesidad de completar las explotaciones de las que no alcanzaban el tamaño mínimo (Ley de 1954). La realidad bien pronto demostró la ineficacia de la ley para asegurar el respeto a la unidad (Martínez de Bedoya y Carande, 1955; Fosar Benlloch, 1957).

carta de naturaleza en la Ley de 1963, por la que se aprueba el Plan de Desarrollo Económico-Social 1964-1967. Su objetivo era lograr el desarrollo integral de comarcas homogéneas en las que predomina la pequeña y mediana propiedad (García de Oteyza, 1967).

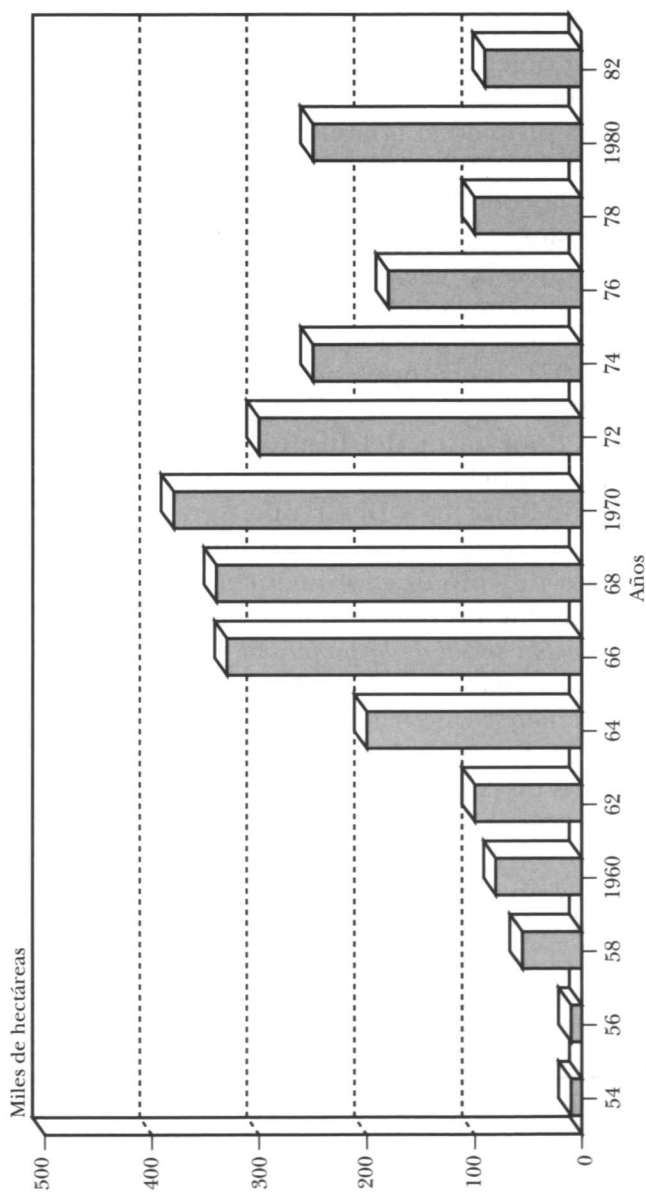
El período 1953-1959 fue experimental y la «edad de oro» de la concentración parcelaria llegó en los años 60, alcanzándose en 1967 la cifra récord de 403.869 hectáreas concentradas (gráfico 4). La concentración tuvo una gran acogida en zonas donde predominaban cultivos herbáceos, viéndose dificultada en áreas de olivos y viñedos.

En 1971, las competencias de la concentración pasaron al Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario, creado a partir del Instituto Nacional de Colonización y el Servicio Nacional de Concentración Parcelaria. La Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 1973 era, en lo fundamental, continuista y refundía la legislación preexistente de colonización, concentración y ordenación rural, aunque pretendía *«dar mayor efectividad al principio de la función social de la propiedad y contribuir al aprovechamiento más conveniente para el país de sus recursos naturales, subordinando el interés particular al bien común»* (Carrión, 1973) (7). En su título VI contemplaba la realización de proyectos de concentración parcelaria allí donde *«el parcelamiento de la propiedad rústica revista caracteres de acusada gravedad»* (art. 171).

La ley no cambia el espíritu «no coactivo» de la legislación anterior, según el cual los proyectos no se realizan sin el consentimiento mayoritario de los afectados. La promoción de la concentración corresponde a la mayoría de los propietarios de la zona o a un número tal

(7) Como en política sólo se puede conocer realmente a los políticos por lo que hacen y no por lo que dicen o promulgan, estas intenciones ya estaban presentes en las leyes y decretos sobre fincas mejorables y expropiación forzosa por causa de interés social promulgados en 1942, 1946, 1953, 1962 y 1971 con escasa incidencia.

Gráfico 4
SUPERFICIE CONCENTRADA EN ESPAÑA 1954-1982



Fuente: Liss (1987).

cuya superficie suponga más de las tres cuartas partes de la superficie a concentrar —sólo el 50% cuando los propietarios que lo soliciten se comprometan a explotar sus tierras de manera colectiva— (art. 180.1) o, en los casos previstos, al propio Ministerio de Agricultura (art. 181).

A principios de los 70 ya eran perceptibles los resultados de veinte años de política de concentración. La mayor parte de los proyectos se habían realizado en Castilla y León. En la España litoral las actuaciones fueron muy reducidas, aunque en las regiones mediterráneas el problema de la parcelación era menor. Destaca la escasa superficie concentrada en una región altamente fragmentada como Galicia (8). La amplitud de las obras realizadas en los años 60 en las áreas más propicias explica la menor incidencia de la concentración en los años 70 (gráfico 4). A finales de 1982 el *balance de la concentración era de 3.846 procedimientos terminados, que comprendían 5.331.398 hectáreas de tierras y 1.078.792 propietarios: de 15.525.450 parcelas existentes al principio del período se había pasado a 2.078.215* (Liss, 1987).

En los años 80 se inicia una nueva época en la realización de los proyectos de concentración parcelaria, que pasa a depender de las Comunidades Autónomas. El resultado es un desarrollo heterogéneo, donde hay Comunidades que la impulsan mucho (Aragón y Galicia) y otras poco, pero en general la concentración languideció.

Si consideramos que, según la *Encuesta Agropecuaria* de 1953, realizada por la Junta Nacional de Hermandades, había en España 17 parcelas por explotación (2.671.692 agricultores/explotaciones y 45.681.053 parcelas), podemos afirmar que el problema de la parcelación se ha reducido notablemente, ya que en 1989 el citado índice se había reducido a la mitad.

(8) La reforma estructural en Galicia se ve dificultada por el elevado grado de minifundismo y parcelación; el acusado individualismo frena, además, la constitución de explotaciones asociativas.

EVOLUCION DE LOS RESULTADOS DE LA CONCENTRACION PARCELARIA (1962-1980)

	1962	1972	1982	1989
Número parcelas por explotación	13,7	10,6	8,74	8,14
Porcentaje variación		-22,63	-17,55	-6,87
Superficie media por parcela	1,1	1,7	2,16	2,33
Porcentaje variación		54,55	27,06	7,87

Sin embargo, este dato globalmente positivo no debe ocultar algunos problemas. En primer lugar, la concentración ha progresado poco durante los 80, aunque se ha conseguido reducir un 6,87% el número de parcelas por explotación y se ha aumentado un porcentaje ligeramente superior el tamaño medio de la parcela, que en 1989 era de 2,33 hectáreas. En segundo lugar, las diferencias entre Comunidades siguen siendo notables y el problema sigue siendo importante en Castilla y León, Galicia, Aragón y La Rioja, y escaso en el litoral mediterráneo, Extremadura y Andalucía. En tercer lugar, la parcelación se ha reducido por encima de la media en regiones donde es un problema grave, como es el caso de Castilla; sin embargo, se ha retrocedido en otras regiones donde también es importante, como Aragón y Galicia.

Además de los grandes proyectos de concentración, la ley de 1973 contemplaba otras medidas para reducir la fragmentación de las explotaciones. Una de ellas son las *permutas forzosas* (arts. 261 a 269), ya contempladas en la Ley de 1959, cuando la parcela enclavada sea inferior al tercio de la extensión de la finca. La permuta de fincas se ve dificultada por la carga fiscal que supone. En el camino de la concentración parcelaria *voluntaria* existe un margen de crecimiento que puede explotarse incentivando las permutas con desgravación de impuestos, reducción del impuesto de transmisiones cuando

con ello se consiga una explotación mínima viable, subvención de gastos de notaría y registro de la propiedad.

Estudios recientes han llegado a la conclusión de que el proceso de concentración es actualmente lento, debido a problemas de escasez, tanto de recursos materiales como de personal técnico, y a las reclamaciones de los agricultores (De la Riva, 1990). A esto se añade la falta de nuevas solicitudes en los últimos años, lo que compromete la continuación de estos programas en el largo plazo.

En estos momentos los proyectos de concentración deben incorporar medidas de impacto medioambiental y falta por analizar el impacto socio-económico de la concentración en relación a la (elevada) inversión que suponen las medidas.

3.2. Tamaño de la explotaciones

La variación del tamaño de las explotaciones va indeliblemente unida al modelo de ajuste estructural. En el modelo clásico, al reducirse la población activa agraria se reduce el número de explotaciones y aumenta su tamaño medio.

España no ha sido una excepción a esta tendencia histórica. Desde 1960 hasta finales de los 80 se ha reducido la población activa agraria, la superficie cultivada y el número de explotaciones, pero en términos relativos la reducción de la población ha sido mayor que la del número de explotaciones.

	Población activa agraria	% variación	Superficie cultivada (M. ha.)	% variación	Nº de explotaciones (M.)	% variación
1962	4,6		19,4		2,9	
1972	3,27	-28,91	19,5	0,52	2,6	-10,34
1982	2	-38,84	18,1	-7,18	2,4	-7,69
1989	1,7	-15,00	16,2	-10,50	2,2	-8,33

Fuente: Censos INE varios años.

El resultado ha sido un *crecimiento cada vez menor del tamaño medio de las explotaciones*.

VARIACION DEL TAMAÑO MEDIO DE LAS EXPLOTACIONES (1962-1989)

	1962	1972	1982	1989
Tamaño medio (ha.)	15,4	17,6	18,45	18,9
Variación intercensal (%) . . .		14,29	4,83	2,44

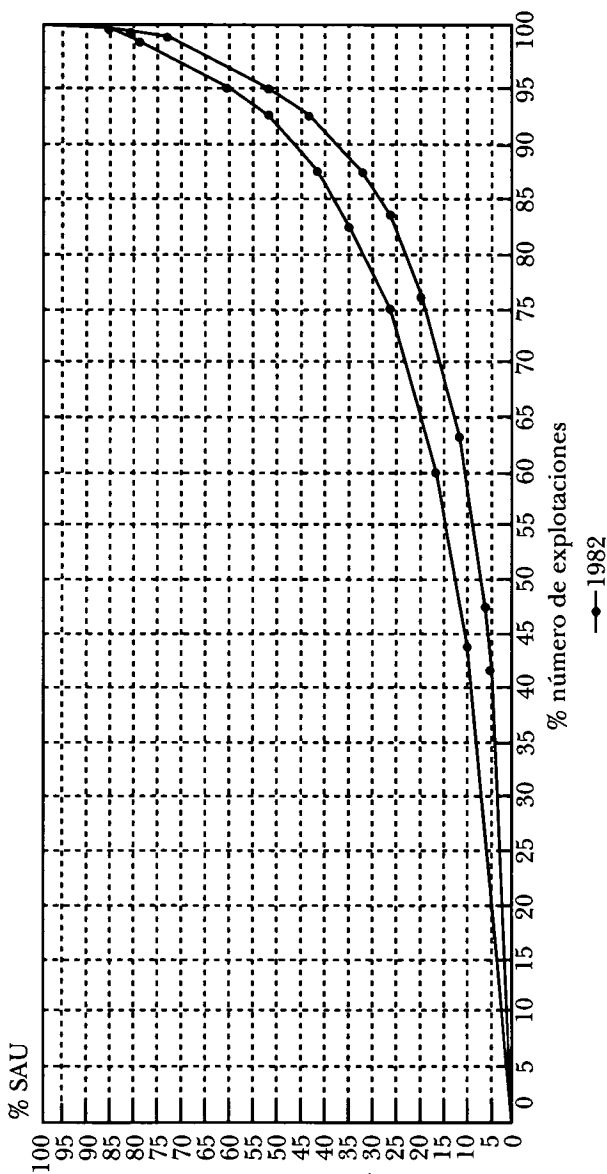
Fuente: Censos INE varios años.

Durante la década de los 80, el tamaño medio de las explotaciones ha aumentado en todas las Comunidades, excepto en Murcia y Baleares, pero la tasa de crecimiento ha sido muy diferente, oscilando entre menos del 10% en la Comunidad Valenciana y casi el 60% en Cantabria (gráfico 3).

Existen abundantes análisis de las variaciones acaecidas entre 1962 y 1982 (San Juan, Romo, 1987; García Ferrando, Briz Escribano, 1986; Ruiz Maya, 1986 y 1987). Nuestro objetivo es analizar las variaciones en la distribución de las explotaciones durante la década de los 80.

La reducción del número total de explotaciones no ha sido homogénea: el número de pequeñas y grandes ha aumentado y el número de intermedias se ha reducido, incrementándose así la *heterogeneidad* de la estructura física de las explotaciones. La curva de Lorenz correspondiente al censo de 1989 se encuentra por debajo de la de 1982 (gráfico 5). El número de (pequeñas) explotaciones que emplean menos de una UTA ha pasado del 75,1% en 1982 al 76,7% en 1989; el porcentaje de explotaciones («familiares») que emplean entre una y dos UTAs se ha reducido 1,6 puntos; y el porcentaje de grandes explotaciones ha pasado del 1,2 al 1,3% (gráfico 6). Si consideramos que la homogeneidad es más deseable que la heterogeneidad para mejorar la organización del sector, la década pasada ha supuesto un retroceso.

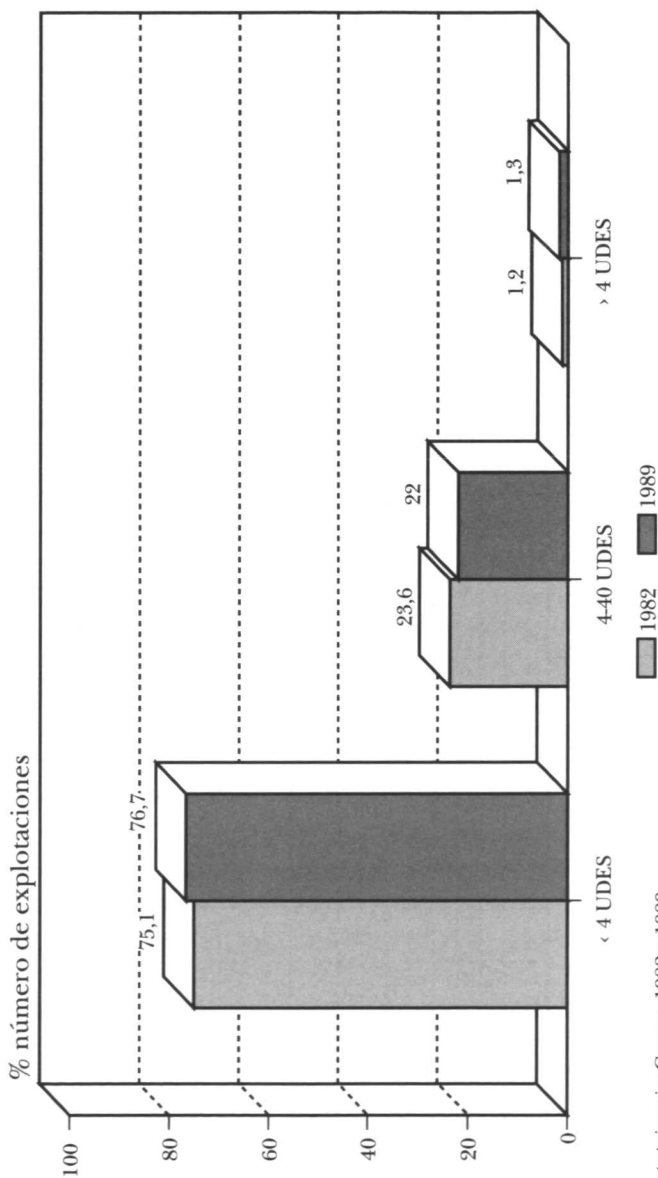
Gráfico 5
CONCENTRACION DE LAS EXPLOTACIONES ESPAÑOLAS 1982-1989



Fuente primaria: Censos 1982 y 1989.

Gráfico 6

DISTRIBUCION DE LAS EXPLOTACIONES SEGUN SU DIMENSION



Fuente primaria: Censos 1982 y 1989.

La aparición en 1962 del primer censo agrario permitió a los investigadores *cuantificar* los problemas estructurales de la agricultura española. Aunque es innegable que el ajuste ha ido acompañado de un proceso de reestructuración del tamaño de las explotaciones, este último se ha realizado a un ritmo insuficiente. Así lo han señalado algunos autores que se han cuestionado si el ritmo de modificación de la estructura de las explotaciones era compatible con la práctica de una agricultura moderna y eficiente (García, Briz, 1986; Barceló, 1991). En caso contrario, se han mostrado partidarios de fomentar desde la Administración la reducción del número de explotaciones, el incremento de su tamaño y la reducción de la parcelación (Santos, 1983).

Los gobiernos disponen de instrumentos legales para modificar el tamaño de las explotaciones; los que nos interesan estudiar aquí son cuatro. En primer lugar, pueden actuar favoreciendo la transparencia y el acceso al mercado de la tierra, incluso actuando como «agencias inmobiliarias» de fincas rústicas; en segundo lugar, mediante la ley de arrendamientos; en tercer lugar, incentivando la constitución de asociaciones; y en cuarto lugar, evitando la división de las explotaciones.

1. Favorecer la transparencia y acceso al mercado.
2. Ley de arrendamientos.
3. Incentivar la constitución de asociaciones.
4. Evitar la división de las explotaciones.

3.2.1. MERCADO DE LA TIERRA

La tierra es un factor cuya movilidad es escasa y su mercado poco transparente en casi todos los países (Arnalte, Avellá, 1986), dándose el caso de que la cantidad

de tierra transmitida por herencia es superior a la que se transfiere en el mercado (Avellá, Gabaldón, 1993).

Esta rigidez de la oferta está relacionada con el «apego a la tierra» y con el modelo de ajuste estructural (Barceló, 1991): allí donde la reestructuración de las explotaciones es reducida, los agricultores que permanecen en el sector tienen dificultades para comprar la tierra de los que la abandonan. La tierra ha sido considerada tradicionalmente como reserva de valor y activo protegido de la inflación. Estos factores han restringido su oferta y aumentado su demanda, provocando un aumento del precio que no correspondía a su tasa de rentabilidad. En los años 80 se ha producido una demanda de tierra con fines de ocultación fiscal.

Dado que el mercado de la tierra presenta algunas distorsiones, y conocida la importancia del funcionamiento de dicho mercado en la reestructuración de las explotaciones, en la mayor parte de los países occidentales el mercado está, en un sentido u otro, intervenido. En España, con una política que tradicionalmente ha sido incapaz de movilizar de hecho grandes cantidades de tierra, ha habido en los últimos años autores que se han pronunciado a favor de una *intervención* no excesivamente dura y selectiva (Sumpsi, 1986) o de una *intervención directa* mediante el establecimiento de un «Fondo de Tierras» como instrumento para dirigir y acelerar la reestructuración (Barceló, 1991). Uno de los objetivos de dicha intervención debería ser el de abaratar el precio de la tierra, reduciendo el componente especulativo de la demanda, aunque Sumpsi (1986) considera que la intervención apenas afecta a dicho precio.

Volviendo la vista atrás descubrimos que la colonización llevada a cabo en las zonas de transformación de regadío ha sido uno de los instrumentos más poderosos que ha tenido la Administración española durante las últimas décadas para «construir» literalmente explotacio-

nes viables de la «dimensión adecuada». Como uno de los objetivos de la colonización era lograr el asentamiento del mayor número posible de familias, el tamaño de las explotaciones tendía a ser bajo y sus costes elevados, lo que presionaba al alza los precios de sostenimiento de algunos productos. La política no cumplía el objetivo de reestructuración física de las explotaciones y los autores del célebre Informe del Banco Internacional y la FAO (1966) sobre la agricultura española se mostraban partidarios de evitar tratar de establecer de forma arbitraria las dimensiones mínimas, máximas u óptimas de las explotaciones, apostando por la flexibilidad al mismo tiempo que aconsejaban *«distribuir la mayor parte de las nuevas tierras en regadío en explotaciones de dimensiones grandes y medianas... en las que sea posible el cultivo mecanizado de forrajes con una rotación adecuada»* (9).

La realización de proyectos de concentración a partir de los años 50 puso de manifiesto la insuficiencia de estas actuaciones para crear explotaciones viables cuando las dimensiones de muchas explotaciones eran reducidas (García de Oteyza, 1962; Bueno, 1978). Se reducía la fragmentación, pero el minifundismo, uno de los principales problemas que, junto con el latifundista absentista, amenazaban el desarrollo de la agricultura española, quedaba sin resolver. Esto fue comprendido por los responsables de la política de estructuras, de forma que uno de los objetivos de la Ordenación Rural nacida en 1962 fue el de constituir *el mayor número de explotaciones agrícolas, individuales o asociativas, económicamente viables*, lo que en algunos casos implicaba reducir el número de explotaciones marginales. A partir de entonces se pudo ver cómo en zonas concentradas surgían

(9) En el citado Informe se aconsejaba evitar la utilización prioritaria de criterios sociales para adjudicar las tierras colonizadas de regadío, poniendo el énfasis en la *capacidad profesional* de los candidatos a propietarios y arrendatarios.

cooperativas u otras formas asociativas de explotación en común de la tierra y ganado (García de Oteyza, 1967), aunque quizás el ingente esfuerzo de la concentración pudo haber dado más frutos con un estímulo mayor para crear explotaciones comunitarias (Sanz Pastor, 1977). Hasta 1971 el Servicio de Ordenación Rural había agrupado 282.683 hectáreas, pertenecientes a 13.393 agricultores en 1.995 explotaciones.

Para constituir explotaciones viables, la Administración disponía de otros instrumentos. Uno de ellos, usado en otros países, consistía en crear un organismo que actuase como intermediario —comprando y vendiendo— en el mercado de la tierra. Desde un principio, la Administración podía comprar tierras por ofrecimiento voluntario y por interés social (Ley de 1946). La misma colonización y distribución de la propiedad en las grandes zonas regables implicaba expropiar las tierras «en exceso». El Decreto-ley 194/1963 facultaba al Ministerio de Agricultura para comprar tierras, previa declaración por el Consejo de Ministros de que esa medida era de interés público. En el Informe del Banco Internacional y la FAO se sugería que el Servicio Nacional de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural tuviese la facultad de adquirir la tierra de los candidatos a una explotación en las tierras colonizadas de regadío, de modo que pudiese incrementar posteriormente por venta o arriendo la dimensión de otras explotaciones. Los pagos del Gobierno podrían ser realizados en deuda pública. Este tipo de medidas ha dado pocos resultados.

La Administración ha podido incrementar también la oferta de tierras mediante la promulgación de *leyes de fincas mejorables*. Aunque el objetivo general de estas leyes es el de incrementar el uso agrícola del suelo, permiten movilizar tierras que por venta o arriendo pueden contribuir a incrementar las explotaciones de los empresarios agrarios. La legislación ha sido abundante, pero

los efectos han sido muy reducidos (leyes de 1953, 1962, 1971). Para Camilleri (1974) el objetivo de estas leyes ha sido básicamente dar una «fachada social» a la política estructural, aunque por vía indirecta han podido haber conseguido estimular a algunos propietarios que, amenazados por la expropiación, han mejorado sus explotaciones. En esta línea están las medidas de arrendamiento forzoso contempladas en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario (art. 156).

La otra política tendente a modificar el tamaño de las estructuras, pero en sentido contrario, ha sido la de la reforma agraria «clásica». La izquierda española y una parte de la clase académica tenían una cuenta pendiente con la gran explotación del sur peninsular. Con la democracia llegó una oportunidad anhelada durante años y se aprobó la Ley de la Reforma Agraria Andaluza en 1984. Uno de los objetivos era el de aumentar el empleo agrícola. Curiosamente, en la legislación franquista de los años 40 se legitimaba la expropiación si se aumentaba el empleo productivo (Sancho, 1986).

Su desarrollo fue acompañado de una viva polémica en la que intervinieron numerosos autores. Su fracaso político y social ha dejado en punto muerto uno de los temas que más ríos de tinta (y de sangre) han hecho correr en España durante nuestra más reciente historia.

3.2.2. AGRICULTURA ASOCIATIVA

La agricultura asociativa es un instrumento de reforma de las estructuras agrarias. El desarrollo de explotaciones asociativas puede suplir, al menos parcialmente, el escaso crecimiento de las explotaciones individuales. Ante la extensión del minifundismo y la incapacidad de las explotaciones para crecer al ritmo adecuado que permite reducir los costes e introducir innovaciones tecno-

lógicas, es una de las alternativas más racionales. Las explotaciones asociativas pueden acceder, además, más fácilmente al crédito y son una salida para los agricultores mayores que no tienen sucesor.

El asociacionismo en España, como fórmula para incrementar la dimensión económica de la actividad agraria, tiene un potencial de crecimiento enorme, una larga tradición teórica, pero una historia corta y una implantación escasa y lenta.

La propensión a la propiedad individual, las rencillas tradicionales en el medio rural por motivos políticos o confesionales y la heterogeneidad de las explotaciones han constituido un obstáculo para su desarrollo. A pesar de ello, en 1976 existían 16.822 grupos sindicales de colonización, que afectaban a 3,5 millones de hectáreas y en los que se encontraban agrupados 483.277 agricultores, lo que nos colocaba, junto con Francia, en el primer país occidental en cuanto a agricultura de grupo (Sanz Pastor, 1977).

En ocasiones, el interés de los que las constituían era el de aprovecharse de las subvenciones o créditos de la Administración, o bien se habían visto empujados a ellas por las condiciones económicas desfavorables; por lo que bajo la forma asociativa se estaban manteniendo explotaciones agrarias individuales sin llegar a obtener todas las ventajas de las asociativas (Herrero, 1971).

Uno de los peligros para el asociacionismo agrario, según Tamames (1965, cit. por Herrero Alcón, 1971), procede de la conversión de las asociaciones en *«verdaderas sociedades anónimas, en las cuales muchos de los socios hacen su aportación de capital por medio de tierras, para desentenderse de su cultivo y obtener un ingreso mucho mayor que si las dieran en arrendamiento o aparcería»*; a esto añade su desconfianza de que la asociación pueda ser una vía para que el agricultor profesional acceda un día a la propiedad de toda la tierra, puesto que *«las fórmulas de acceso a la propiedad que para los braceros figuran en los regla-*

mentos de esta clase de cooperativa será, en la mayoría de los casos, una mera ilusión, pues cuanto mejor marche en el futuro el sistema cooperativo, menor será el deseo de los propietarios de vender sus participaciones en ella». López de Sebastián (1968, cit. por Herrero Alcón, 1971) mantiene una posición similar, considerando que se trata de «verdaderas asociaciones a la manera capitalista, sin misión reformadora alguna y sin ideología social». Esto supone una ruptura clara con el concepto clásico de explotación familiar: el propietario se convierte en asalariado y aparecen algunas de las disfunciones atribuidas a este modelo de organización (Schmitt, 1989), sin contar con que se crea un excedente de mano de obra a menudo insatisfecho. En el informe del Banco Internacional (1966) se recomienda, sin embargo, que los agricultores que deseen constituir sociedades anónimas temporales con el único fin de adquirir tierras que sean propiedad de los accionistas, para revenderlas después a aquellos accionistas que deseen constituir parcelas de dimensiones más adecuadas, estén exentos de la tramitación, impuestos y otros gastos usuales relativos a la constitución de sociedades anónimas y las operaciones de venta de tierras.

La aceptación por parte de los agricultores de su nueva función no es sencilla; en ocasiones pueden ver peligrar su trabajo, en otras no se ha modificado su actitud frente al endeudamiento (Vázquez Hombrados, 1973). Otros problemas que plantea la explotación asociativa es la realización de mejoras y el arrendamiento de la tierra.

Las explotaciones en común se han desarrollado más en las regiones de cultivos homogéneos, principalmente cereales, allí donde se había realizado previamente una concentración parcelaria (M. Bueno, I. Sánchez, 1966; M. Bueno, 1976), lo que demuestra el carácter complementario de ambas actuaciones y la importancia de la homogeneidad de los participantes en el buen fin de proyectos colectivos.

Aunque no son las únicas, las asociaciones tradicionalmente más importantes han sido las de explotación comunitaria de la tierra (y el ganado), en las que el socio aporta el uso de la tierra y no su propiedad. En los años 60 surgieron en la España interior impulsadas por el intenso éxodo rural, la escasez de mano de obra, la necesidad de mecanizar las explotaciones y la necesidad de reducir los costes cada vez mayores (10), en ausencia de una política de protección vía precios.

Las principales fórmulas jurídicas de asociación han sido las Cooperativas y las Sociedades Agrarias de Transformación (SAT), antiguos Grupos Sindicales de Colonización (GSC). Según el Censo del INE, en 1982 existían en España 6.239 sociedades (0,26% del total de explotaciones), con 1,9 millones de hectáreas (4,4% de la superficie cultivada); 2.147 SAT (0,1% del total), que ocupaban 432.745 hectáreas (1%), y 631 cooperativas (0,03%) con 117.905 hectáreas (0,26%). En 1989 había aumentado el número de sociedades (11.063) y el de cooperativas de producción (1.127).

Los grupos sindicales de colonización realizaron una apreciable labor en desarrollar fórmulas asociativas; a pesar de ello, este tipo de explotaciones no ha tenido posteriormente el desarrollo que ha tenido en Francia. Sigue abierto el camino para impulsar este tipo de explotaciones. Se puede intentar con otras fórmulas, aunque la sociedad anónima parece no ser la más apta para el campo (Sanz Pastor, 1977).

Otras asociaciones agrarias tendentes a cultivar o usar la maquinaria en común tampoco han tenido un desarrollo similar al experimentado en países como Francia (CUMA) o Inglaterra, y podrían incentivarse.

(10) Una de las primeras cooperativas de explotación comunitaria de la tierra surgió en Zúñiga (Navarra) el año 1957, con la Cooperativa Agrícola Santa María.

3.2.3. ARRENDAMIENTO Y APARCERÍA

Como el asociacionismo, *el arrendamiento es un instrumento de reforma agraria, y constituye una de las vías más eficaces para incrementar el tamaño de las explotaciones* (Kanel, 1986) e incluso de concentración parcelaria. Incluso puede ser más beneficioso para el agricultor —potencial arrendatario— si se produce en condiciones equitativas, exonerándole de unos pagos que puede dirigir a mejorar la explotación (Carrión, 1973).

El arrendamiento está bastante menos extendido en España que en otros países occidentales (11), y aunque aumentó entre 1962 y 1972, su importancia global se ha reducido durante los últimos 20 años, aunque se ha reducido en las pequeñas explotaciones y ha aumentado en las explotaciones grandes y medianas. Como muestran los datos de la tabla siguiente, la aparcería es una fórmula que lleva camino de hacerse marginal (12).

Año	Superficie (M. ha.)	% variación	Arrendamiento (M. ha.)	% variación	Aparcería (M. ha.)	% variación
1962	44,6		5,5		3,2	
1972	45,7	2,3	6,3	13,4	1,9	-66,4
1982	44,3	-3,14	5,8	-8,2	1,5	-31,1
1989	42,9	-3,2	5,6	-4,1	1,3	-15,2

Fuente: Censos.

La implantación del arrendamiento y otras formas de tenencia no son uniformes en España. Sevilla-Guzmán y Gámiz López (1971) han caracterizado cinco mo-

(11) La superficie arrendada en Estados Unidos a finales de los 70 era más de la mitad de la superficie cultivada.

(12) En el Informe de 1966 del Banco Internacional se aconsejaba la eliminación paulatina del régimen de aparcería. La razón era que, aunque se trataba de una fórmula popular que reducía el coste de supervisión de los trabajadores, retardaba la modernización.

delos: arrendamiento mixto (Palencia, Burgos, Segovia, Madrid, Valladolid, Toledo, Avila, Cáceres y Toledo), arrendamiento simple (Andalucía y Extremadura, excepto Huelva), aparcería (litoral mediterráneo excepto Valencia y Gerona), otras formas «indirectas» (Galicia) y ausencia de formas indirectas.

Según los datos del censo de 1989, la importancia del arrendamiento es superior a la media nacional en las Comunidades de Cantabria, Castilla y León, Extremadura, Madrid, el País Vasco y La Rioja; y es menor en *Canarias, Galicia, Murcia* y la *Comunidad Valenciana*.

El arrendamiento no está homogéneamente repartido entre todas la explotaciones, y abunda más en los estratos medianos y grandes, y más en las regiones en las que no predominan los cultivos permanentes (frutales, olivar y vid) (Amalte y Ramos, 1988).

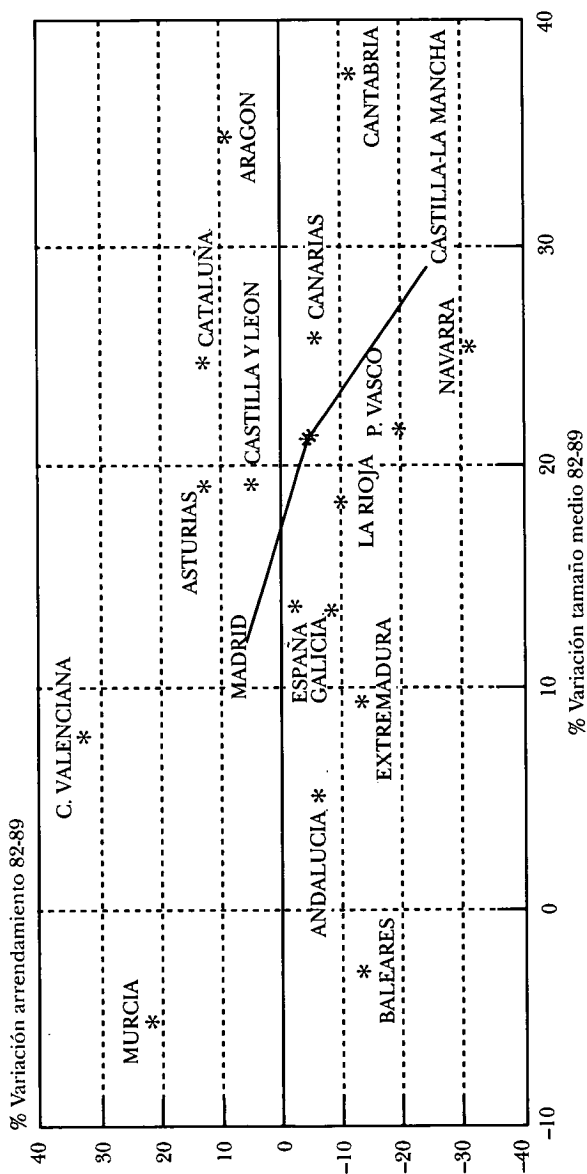
A pesar de la contrastación positiva que Arnalte y Ramos hacen de la hipótesis de Maunder, al analizar los datos de 1982 y 1989 no se observa la correlación positiva entre la variación del arrendamiento y la variación del tamaño de las explotaciones, y este resultado reviste gran importancia para valorar el papel del arrendamiento como instrumento de reestructuración. Son numerosas las Autonomías, como Cantabria o Navarra, en las que se ha incrementado el tamaño medio de las explotaciones al mismo tiempo que disminuía el peso del arrendamiento (gráfico 7).

Las leyes que regulan el *arrendamiento* contienen preceptos que incentivan o desincentivan este instrumento de ajuste estructural. Aunque el debate no está cerrado, y existe una amplia diversidad regional, posiblemente la legislación española ha frenado la función del arrendamiento como instrumento eficaz para impulsar el (re)dimensionamiento de las explotaciones.

La ley ha protegido normalmente el cultivo directo por los propietarios, en detrimento del arrendamiento;

Gráfico 7

VARIACION ARRENDAMIENTO VERSUS VARIACION DEL TAMAÑO MEDIO



Fuente primaria: Censos 1982 y 1989.

y ha protegido, además, al *arrendatario/empresario* contra rentas abusivas y el desahucio, sobre todo cuando era cultivador directo (Romagnoli, 1977). Esto ha retraído a muchos propietarios, que han preferido explotar sus tierras por medio de administradores asalariados o jornaleros o darlas a aparceros.

Esta tendencia a proteger al arrendatario proviene de la época en la que había una elevada presión demográfica en el medio rural y también del papel positivo del arrendamiento en el cultivo de las grandes explotaciones del centro y sur peninsular. El éxodo rural ha reducido enormemente esa presión y además, en estos momentos, dado que un porcentaje tan elevado de agricultores tiene más de 55 años y carece de sucesores, en un futuro próximo va a existir una gran cantidad de tierra potencialmente disponible, con lo que el arrendatario tendrá más facilidades para encontrar nuevas tierras al finalizar su contrato. El que esto se traduzca en una oferta elevada en el mercado dependerá, como en el pasado, tanto de variables macroeconómicas —inflación, política fiscal— como de los incentivos específicos que provengan del Gobierno. Se trata, por tanto, de una oportunidad para acelerar la reestructuración del sector, flexibilizando el mercado de la tierra y la política de arrendamientos. Esta opinión ha sido mantenida por Garrido (1984) y Sumpsi (1986), mientras que García Fernández (1984) ha defendido la estabilidad del arrendatario y Amalte y Ramos (1988) se han mostrado cautos acerca del efecto positivo de la liberalización del arrendamiento. Como han señalado algunos investigadores, la elevada protección que la ley de 1980 concede al arrendatario ha favorecido la práctica del arrendamiento informal, que acaba consiguiendo lo contrario de lo que persigue: precarizar completamente la posición del arrendatario.

El arrendamiento se ve facilitado si se garantiza al

arrendatario la plena compensación por las mejoras que realice y por las pérdidas que sufra como consecuencia de la terminación del contrato. Esto facilita, además, el acceso del arrendatario al crédito, ya que esa obligación del propietario constituye una garantía adicional.

Una de las grandes y polémicas cuestiones que normalmente ha planteado el arrendamiento ha sido *el acceso de los arrendatarios a la propiedad*. La ley de 1929 la pasó por alto, pero en el proyecto de ley de 1933, que no llegó a ser aprobado, se establecía un plazo mínimo de arrendamiento de seis años, que se prorrogaba automáticamente, a menos que el propietario asumiese el cultivo directo y personal. Se contemplaba también el derecho de *retracto* y el acceso a la propiedad pasado un cierto número de años (13).

Las leyes franquistas de arrendamiento mantuvieron el espíritu proteccionista del proyecto de ley de 1933: congelaron las rentas y prohibieron el despido del arrendatario, siempre y cuando el legítimo propietario no quisiera cultivarlas directa y personalmente (físicamente). Sin embargo, en el siempre espinoso tema del acceso a la propiedad, la ley de 1954 institucionalizaba una oferta de compra del arrendatario al propietario, *aunque éste no estaba obligado a aceptar* (J. L. Algíbez Cortés, 1978). El derecho de retracto se estableció antes que el de tanteo. El carácter protector de estas leyes y el no claro reconocimiento de las mejoras realizadas explica la caída de la superficie en arrendamiento y la aversión a realizar mejoras.

Desde 1966, fecha del Informe del Banco Internacional y la FAO, era clara la necesidad de una nueva ley de arrendamiento que, aun a riesgo de proteger menos al

(13) El arrendatario que hubiese trabajado la misma tierra durante más de 20 años podía obligar al propietario a vendérsela a un precio veinte veces mayor que el líquido imponible, lo cual suponía, según Sanz Pastor (1977), aproximadamente, la mitad de su valor.

arrendatario, incrementase la oferta de tierras en arrendamiento. La esperada ley llegó en 1980 y fue rápidamente criticada por dos de sus novedades: la imprecisión al definir la profesionalidad del arrendatario —una novedad de la que no hay antecedentes en el Derecho español— y las limitaciones impuestas a la superficie que se puede llevar en arrendamiento (De los Mozos, 1981). Con la primera se intentaba primar la tenencia directa de la tierra, que para algunos es la forma ideal de tenencia (J. J. Sanz Jarque, 1981). Otra de sus novedades era la facultad atribuida al IRYDA para arrendar y posteriormente subarrendar tierras, con el objeto de contribuir desde la Administración a la mejora de las estructuras. Con las leyes de arrendamiento forzoso o expropiación *de uso*, la Administración puede aumentar la oferta de tierras y su precio, favoreciendo así la reestructuración.

La acción disgregadora de la sucesión hereditaria sobre la concentración de las explotaciones se ve atenuada por algunas costumbres existentes en nuestro país. El régimen de mayorazgo existente en el norte de Aragón y Cataluña otorga al sucesor la totalidad de la explotación. En Galicia y Asturias se practica un sistema de mejora por el cual el hijo que se queda en la explotación recibe una parte mayor de la herencia.

Otra de las fórmulas de aumentar el tamaño de las explotaciones es *evitar su fraccionamiento por herencia*. Con este objetivo se han promulgado varias leyes acerca de las dimensiones mínimas de las explotaciones, régimen de unidades mínimas de cultivo de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 1973 y la protección de los predios consolidados que han tenido escaso efecto. Estas medidas se han enmarcado en políticas de protección y apoyo a la *explotación familiar* que reconocían los *derechos del hijo que ha permanecido en ella* —frente a los hermanos que han encontrado una ocupación en otras activida-

des— *a seguir al frente de ella y a la parte que le corresponde por el trabajo realizado*. Además de estímulos (fiscales u otros) para no dividir la explotación, se considera la prohibición de la división si tras ella la dimensión de la explotación la hace inviable. Una posibilidad es crear una sociedad familiar agraria con un mecanismo que permita que un hermano pueda vender su parte. Los estímulos fiscales son importantes: desgravación parcial sobre los impuestos de transmisión por herencia. En la ley de Reforma y Desarrollo Agrario se contemplan de nuevo las Unidades de Cultivo (art. 43); el problema es que se ponen en práctica poco.

En el Estatuto de la Explotación Familiar Agraria, Ley 49/1981, se establecen las condiciones para garantizar la viabilidad económica futura de la explotación. En su capítulo tercero se establecen las disposiciones relativas a la protección de la explotación. El Estatuto contempla la *posibilidad* de pérdida del derecho a acogerse a los beneficios económicos en caso de no conservar íntegros algunos de sus elementos. Para evitar el efecto disgregador imputable a la sucesión, el legislador contempla el pacto sucesorio por el que el titular puede acordar la sucesión con un legitimario *colaborador*. Estas loables previsiones para mantener la integridad de la explotación tras la muerte de su titular pueden no ser muy eficaces, al introducir un sistema sucesorio que choca con los principios generales del Código Civil, quedándose reducido el Estatuto a un simple medio para obtener beneficios fiscales o crediticios (Cuenca Anaya, 1983).

El *cese anticipado* de la actividad agraria con indemnización compensatoria es una de las medidas que mejores resultados ha presentado en muchos países como vía de incrementar el tamaño de las explotaciones y rejuvenecer el campo. Aunque en el III Plan de Desarrollo ya se aludía al establecimiento de «*modalidades de retiro para*

los agricultores de edad, cuya implantación se coordinará con el acceso de los jóvenes», la aplicación de esta medida se ha realizado con retraso, y se ha empezado con aplicar con timidez a partir de los 60 años —con la excepción del País Vasco y Navarra—.

3.3. Agricultura familiar y agricultura a tiempo parcial

El modelo de ajuste determina la naturaleza de la explotación agraria. Si se produce ajuste y reestructuración, el tamaño de las explotaciones aumenta y es posible que el jefe de la explotación tenga que contratar asalariados; en cualquier caso, no se crean las condiciones estructurales para que se extienda la agricultura a tiempo parcial (ATP), aunque ésta puede crecer por otros motivos. Durante los años 80, la insuficiente reestructuración y la creciente heterogeneidad de las explotaciones (más explotaciones pequeñas y grandes) han provocado un aumento de la ATP y del empleo de mano de obra asalariada.

La ATP tiene una importancia desigual según regiones. Es más alta en el sur, las islas y el este y más baja en el centro y el norte, lo que corresponde con el predominio de la gran explotación y la pequeña, respectivamente. Durante los años 80 ha crecido en todas las Comunidades, excepto en Cataluña, donde, además, no tiene un peso relativamente elevado; destaca el crecimiento en Galicia, Asturias, Cantabria, el País Vasco y Baleares.

La ATP va acompañada, generalmente, de un peso importante de la mano de obra asalariada. En la Comunidad Valenciana y Murcia, donde predomina la pequeña explotación, la ATP coexiste con un porcentaje elevado de trabajo asalariado, y lo mismo ocurre en Andalucía y Extremadura, donde las explotaciones son más

grandes. Por el contrario, es significativo que el incremento de la ATP en la cornisa cantábrica occidental no vaya acompañado de un crecimiento similar del trabajo asalariado, que, por otra parte, disminuye en casi todas las Comunidades, aunque crece ligeramente a nivel nacional como consecuencia del crecimiento del peso de las grandes explotaciones.

El crecimiento del minifundismo favorece la externalización y el crecimiento del empleo asalariado. El pequeño propietario externaliza las operaciones intensivas en un factor fijo en las que se pueden obtener importantes economías de escala. Su comportamiento es racional y eficiente si puede obtener la prestación a un coste inferior al que él incurriría. Existen numerosos ejemplos de esta conducta, como la recolección de cereales o la siembra de remolacha.

A otra lógica económica obedece la externalización de la recogida de los cítricos —y otras labores— en la Comunidad Valenciana. En estas tareas las economías de escala no son tan importantes. Es la estrategia del comprador/comerciante/exportador la que explica su determinación para organizar personalmente las operaciones de recolección. La mano de obra que emplea es asalariada y está compuesta de asalariados puros y pequeños propietarios. Esta organización del trabajo explica la coexistencia en Valencia del minifundio, la agricultura a tiempo parcial y el trabajo asalariado (Arnalte, 1980).

El Estado siempre ha tenido un tipo de explotación al que *formalmente* apoyar. En los años 50 se premiaba a las *explotaciones ejemplares* con beneficios fiscales, económicos y asistenciales. Los rasgos de este tipo de explotaciones eran muy similares a los atributos de la explotación familiar.

En el II Plan de Desarrollo se hacía una mención expresa a la «*creación de un empresariado dinámico que dirija*

explotaciones de dimensiones suficientes, particularmente de tipo familiar viable». En 1962 se promulgó una Ley de Explotaciones Familiares que sustituía a la de Unidades Mínimas de Cultivo. La ley consideraba como superficie mínima de una explotación familiar aquella que permite un nivel de vida decoroso y digno a una familia laboral que cuente con *dos* unidades permanentes de trabajo y cultive directa y personalmente.

Casi 30 años después, para que una explotación pudiese ser considerada como familiar, la Ley 49/1981 del Estatuto de la Explotación Familiar Agraria (EFA) entendía que debía *«tener capacidad para proporcionarle (a la familia) un nivel socioeconómico análogo al de otros sectores»*, el titular debía desarrollar *«la actividad empresarial agraria como principal»* y el trabajo debería ser mayoritariamente familiar, *«sin que la aportación de la mano de obra asalariada fija, en su caso, supere en cómputo anual a la familiar en jornadas efectivas»* (art. 2º). Una de las críticas que se le ha hecho a la ley es la de falta de precisión a la hora de determinar los límites máximo y mínimo de la EFA (Ferrero Hormigo, 1983).

3.4. Rejuvenecimiento

Como consecuencia del éxodo rural imputable al proceso de crecimiento económico, el sector agrícola presenta un envejecimiento mayor que el de otros sectores.

El envejecimiento aumenta con el paso del tiempo. El porcentaje de titulares mayores de 55 años es superior a la media en la cornisa cantábrica y las islas. Entre 1982 y 1989 ha aumentado en todas las comunidades. El envejecimiento es mayor en las explotaciones pequeñas, con fuerte implantación de la agricultura a tiempo parcial (Paniagua, López, 1989).

La oferta de tierra disponible para reestructurar ex-

plotaciones es potencialmente mayor en aquellas Comunidades donde más envejecida está la población agraria. Esto es una oportunidad para que los pocos jóvenes que quedan puedan incrementar el tamaño de su explotación. Existe, además, una relación negativa entre el porcentaje de mayores de 55 años y el de menores de 34, lo que incrementa las oportunidades de llevar a cabo una efectiva reestructuración. Desgraciadamente observamos cómo esta oportunidad puede verse frustrada por la escasa reestructuración e incremento de la ATP.

La Administración española se ha mostrado sensible a los problemas asociados al envejecimiento de la población activa agraria. Los jóvenes son más innovadores y aumentan la productividad de la tierra y el trabajo. Es, pues, conveniente contar con un porcentaje de agricultores jóvenes que aseguren la modernización del campo. Pero los jóvenes no se guían por criterios distintos a los del resto de la sociedad; su coste de oportunidad es incluso más alto, ya que tienen más alternativas de empleo: si la agricultura no satisface sus aspiraciones, buscan trabajo en otros sectores. Aunque es casi una perogrullada decirlo, una agricultura rentable es el principal medio para evitar el envejecimiento excesivo del campo. Pero los gobiernos se ven obligados a incentivar con otros instrumentos su instalación como titulares de explotación mediante la concesión de subvenciones y préstamos a bajo interés y muy largo plazo. Sin ello, las posibilidades de arriendo son muy reducidas y las de compra de tierra aún menores, por carecer de garantías para solicitar préstamos.

El Estatuto de la Explotación Familiar Agraria y de los Agricultores Jóvenes intentaba facilitar el acceso de jóvenes agricultores, menores de 34 años, tanto colaboradores —tal y como define esta figura la ley— como otros que puedan adquirir capacidad profesional suficiente. Para ello ponía a disposición de los agricultores ayudas para la adquisición de tierras, ayudas para la me-

jora de la explotación y adjudicación de tierras procedentes del Estado y otras entidades. Las líneas contempladas en el Estatuto fueron posteriormente desarrolladas por el Programa de Incorporación de Jóvenes a la Empresa Agraria. Las ayudas cada vez llegan a un mayor número de jóvenes, aunque existen importantes diferencias entre Comunidades; así lo observamos al comparar el número de jóvenes que reciben ayuda para su primera instalación con un indicador del universo posible (gráfico 8) (14).

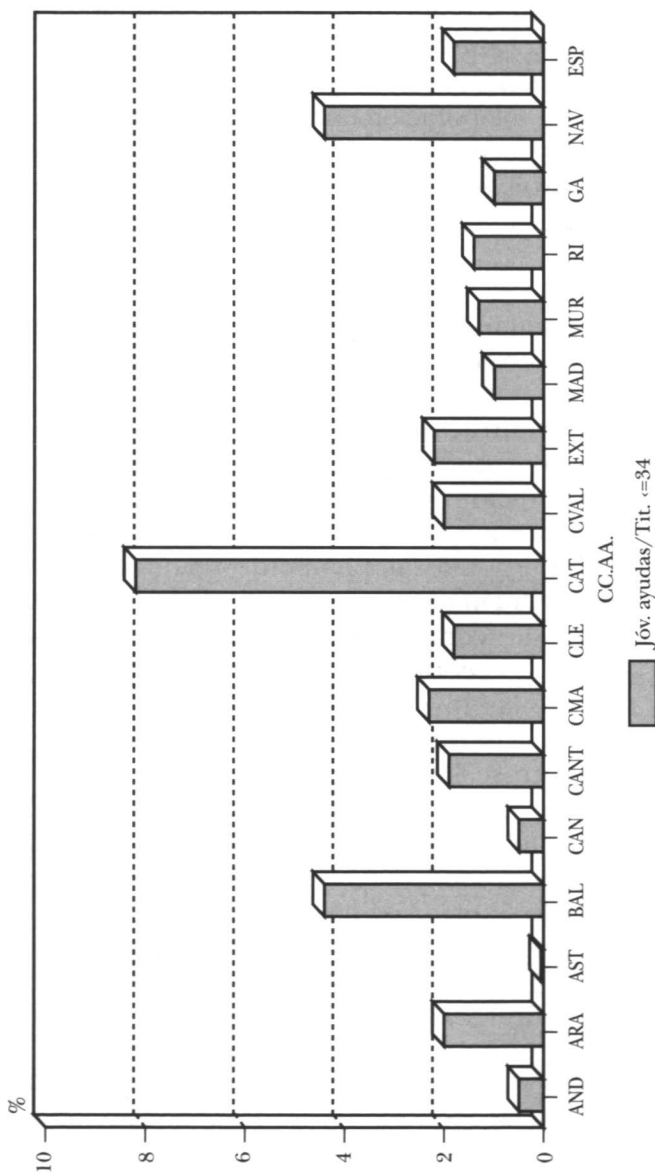
Con el objeto de rejuvenecer la agricultura y favorecer la reestructuración de las explotaciones, el Real Decreto (RD) 1.178/89 desarrollaba el Reglamento (CEE) 1.096/88 estableciendo un régimen de ayudas destinado a fomentar el *cese anticipado* de la actividad agraria. El Real Decreto contemplaba la modalidad de *cese con reestructuración*, pero no la modalidad de cese con abandono, en coherencia con la no aplicación del régimen general de abandono de tierras (González, 1990). Una de las batallas libradas en torno a este decreto radicaba en la posibilidad de que los herederos del cesante pudiesen quedarse con las tierras. Finalmente, el Ministerio parece haber dado su brazo a torcer (BOE, 19-1-91).

Para favorecer el proceso, el RD 1.178 contempla la posibilidad de que «*exista un organismo o entidad pública con la misión de mejora estructural contemplada en la Ley de Arrendamientos Rústicos*» que pueda hacerse cargo, en propiedad o arrendamiento, de las tierras afectadas. Es loable la previsión del legislador al crear estos «bancos de tierras», aunque, desgraciadamente, tales figuras suelen ser puramente decorativas.

El elevado y «disparatado» precio de la tierra ha distorsionado el acceso de los jóvenes y el éxito del programa de incorporación de jóvenes. Es de esperar que

(14) Hemos utilizado como universo de referencia a los titulares menores de 34 años (datos del censo de 1989).

Gráfico 8
PORCENTAJE DE JOVENES QUE RECIBEN AYUDAS PARA PRIMERA INSTALACION



Fuente: La Agricultura, la pesca y la alimentación españolas en 1989, 1990, 1991, 1992. Censo 1989.

las medidas de intervención en el mercado de la tierra sirvan también como instrumento para facilitar el acceso de los jóvenes a la actividad agraria.

Entre los mecanismos de incorporación destacan los acuerdos de colaboración entre padres e hijos, siempre que éstos obtengan una formación técnica adecuada, es decir, sean más profesionales. Además se ha intentado crear nuevas explotaciones para emplear a jóvenes desocupados.

3.5. Formación profesional, mejora de la gestión, transferencia tecnológica y divulgación

La concentración parcelaria, el incremento del tamaño de las explotaciones y el rejuvenecimiento del sector son condiciones necesarias, pero no suficientes para lograr empresas modernas y competitivas. Cada vez es más evidente y más ampliamente reconocida la importancia de la formación profesional de los agricultores, la utilización de técnicas de gestión modernas, que incluyan al menos la contabilidad y la transferencia de los resultados de las investigaciones que se realizan en los centros públicos dedicados a estos fines. Aunque sólo recientemente se ha analizado la alta correlación que existe entre el nivel de formación de los individuos, su productividad y su actitud hacia la innovación, la enseñanza agrícola ha sido considerada como la base fundamental de la reforma de las estructuras.

Los agricultores españoles tienen un bajo nivel de formación y los esfuerzos realizados desde las administraciones públicas han sido hasta ahora insuficientes para dar un importante salto adelante y recuperar el retraso que llevamos frente a algunos países europeos. Según el Censo de 1989, más del 95% no tienen otra formación que su propia experiencia y se aprecian diferencias entre Comunidades Autónomas: los niveles más bajos de for-

mación se observan en la cornisa cantábrica —Galicia, Asturias y Cantabria— y los más elevados en el valle del Ebro: Cataluña, Aragón, La Rioja y Navarra.

Los poderes públicos han sido sensibles a este problema. Como en el tema de los riegos o la reforma social y política, Joaquín Costa fue un precursor en el tema de la enseñanza. En 1864 publicó el «Proyecto de Reforma en la enseñanza de la agricultura». En la primera mitad de este siglo las instituciones dedicadas a formar e informar a los agricultores han sido la «cátedra ambulante», creada en 1927, y el Servicio de Enseñanza y Divulgación Agrarias —dentro del Instituto de Reforma Agraria de la II República—.

La política de formación y extensión durante el período franquista se realizó a través del Servicio de Extensión y Capacitación Agrarias, creado en 1956. Poco a poco sus técnicos fueron llegando a todos los rincones de la geografía española y a finales de los 70 existía una red nacional de más de 750 agencias comarcales y centros de capacitación. Mediante los SEGEs (Seminarios de Extensión en la Gestión de Explotaciones) y las CE-CAs (Centros Comarcales de Capacitación Agraria), cada vez más agricultores fueron capaces de conocer las nuevas técnicas agrícolas. Además han existido los Centros del Estado o Sindicales de Formación Profesional Acelerada y las Escuelas de Capacitación Agraria. En realidad, la formación profesional fue reducidísima hasta 1965 y sólo a partir de 1970 recibió un auténtico impulso (Sanz Pastor, 1977).

Número de alumnos	1963	1975
Capacitación	240	42.221
Formación profesional primer grado .	1.656	7.210
Formación de adultos	7.782	76.787 (1)

Fuente: Censos.

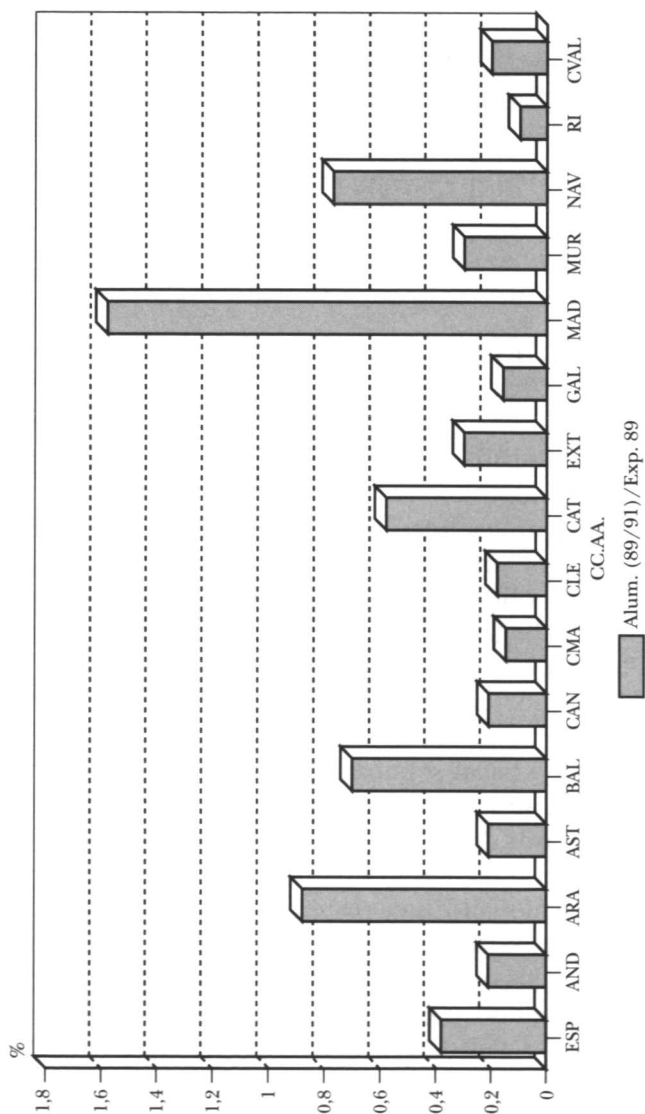
(1) 1973.

La labor de estos organismos ha sido importante, pero tradicionalmente han existido problemas de coordinación, tanto vertical como horizontal, y en el nivel de extensión se ha dedicado relativamente poca atención a las cuestiones económicas: administración y gestión de explotaciones agrícolas. La relación de la investigación y la universidad con la extensión agraria ha sido insuficiente y esto ha impedido que algunos de los resultados de las investigaciones llegasen en tiempo y forma adecuados al agricultor. La falta de coordinación entre los organismos públicos y privados de investigación ha sido causa de duplicidades e ineficiencias en la gestión de los recursos materiales y humanos. Pasada la época en que las Escuelas de Ingenieros Agrónomos eran el vivero de cuadros superiores para la Administración, la educación superior ha adolecido de contacto con el mundo profesional. En cuanto al gasto público en servicios técnicos al agricultor, hemos estado por debajo de los países de nuestro entorno.

La formación ha recibido un impulso tras nuestra entrada en la Unión Europea. En la actualidad existen ayudas para la formación profesional agraria y la introducción de contabilidad en las explotaciones en el Real Decreto 1.887/91. En 1992, 1.715 alumnos recibieron cursos de formación realizados con ayudas de la Administración. Una cifra elevada en relación con años anteriores, pero insuficiente. Por esta razón, una de las ideas clave de la política agraria de algunas Comunidades Autónomas es *exigir a los potenciales beneficiarios de sus ayudas que hayan realizado cursos de capacitación*. Para medir el esfuerzo en formación por regiones hemos calculado el porcentaje de titulares que acuden a los cursos respecto del total de explotaciones. El resultado es elevado en Madrid, Aragón, Navarra, Baleares y Cataluña (gráfico 9).

Las nuevas orientaciones de la PAC suponen un nuevo reto para los agricultores. Lo que ahora se espera

Gráfico 9
INCIDENCIA DE LA FORMACION EN LAS CC.AA.



Fuente: La Agricultura, la pesca y la alimentación españolas, MAPA, 1989, 1990, 1991.

de ellos requiere una nueva formación. Por ello es necesario introducir nuevas fórmulas de gestión que tengan en cuenta:

- Producción.
- Comercialización.
- Financiación.
- Recursos humanos.
- Administración.

4. LAS NUEVAS POLITICAS DE MODERNIZACION

La adhesión de España a la CE ha puesto de manifiesto las debilidades estructurales y organizativas de nuestra agricultura. El período 1986-1992 se ha caracterizado por una salida masiva de mano de obra del sector agrario y por una pérdida de competitividad de nuestros productos reflejada en un deterioro de la tasa de cobertura de la balanza agroalimentaria (Compés, 1994). A esto han contribuido (negativamente) las trabas impuestas a las exportaciones en el Tratado de Adhesión y la sobrevaluación de la peseta consecuencia de la política monetaria y fiscal seguida durante esa época. Lo que se ha demostrado es que las ventajas comparativas tradicionales (derivadas de la dotación relativa de los factores) no explican adecuadamente los flujos comerciales. En el plano teórico esto ha sido explicado por Porter (1991), quien ha señalado los cuatro factores de la competitividad, entre los que, además de las condiciones de los factores, se encuentran la estrategia y la estructura, la organización, las condiciones de la demanda y los sectores conexos.

Para Porter, uno de los economistas estrella de los 80, el papel del gobierno en la competitividad no es di-

recto, sino que actúa a través de los cuatro factores principales. En realidad, la importancia de ser competitivo no es ninguna novedad, aunque el crecimiento de la competencia en los mercados mundiales durante la década de los 80 haya aupado el discurso sobre la competitividad a lo más alto de las preocupaciones de economistas y políticos. Francia, en 1960, para adaptar su agricultura a la competencia que suponía el desarrollo del mercado común agrícola europeo, estableció las bases de su política estructural. Uno de los resultados de la estrategia francesa de ser muy intervencionista en estructuras —para intentar equiparar sus explotaciones a las de los países del norte de Europa— y en precios y mercados —siendo decisiva su participación en el crecimiento del entramado proteccionista de la PAC— ha sido el de convertir a Francia en la segunda potencia agroalimentaria mundial. Objetivamente, España no valoró adecuadamente el impacto que la competencia intracomunitaria iba a tener sobre el sector agrícola y, evidentemente, los futuros socios comunitarios tuvieron más interés en magnificar el potencial exportador español derivado de sus bajos salarios y buen clima que en señalar sus carencias. El resultado es que España no se preparó adecuadamente para «jugar el campeonato» y, además, fueron nuestros competidores los encargados de establecer las reglas del juego.

Aunque es obvio que se podían y se pueden mejorar los cuatro vértices de la competitividad señalados por Porter, vamos a centrar nuestra atención en lo que respecta a la estructura. Aunque la acepción que Porter suele hacer de la modificación de la estructura es la de reducir la concentración, en el caso de un sector tan disperso como la agricultura la actuación sobre la estructura debe tender a poner fin a tal dispersión. No se puede decir que la política agraria española no se haya preocupado por estas cuestiones. Durante el régimen

franquista se destinaron ingentes recursos a las grandes obras de la colonización, el regadío y la concentración parcelaria, tal como hemos visto anteriormente. El desarrollo normativo que enmarcó estas actuaciones se fue pareciendo cada vez más al del resto de países europeos, tanto en sus objetivos como en sus instrumentos; aunque no en sus resultados. Ya en el régimen democrático se dio un respaldo formal a la (tan alabada en Europa) explotación familiar agraria y se regularon los arrendamientos rústicos.

Lamentablemente, ya en los 80, y a pesar de las numerosas leyes aprobadas, la agricultura española no había podido situarse al nivel estructural de la de los países europeos occidentales más avanzados. El problema económico de fondo era que la salida de mano de obra del sector agrario (ajuste) no iba acompañada de un incremento proporcional del tamaño de las explotaciones (reestructuración) (15).

Porcentaje	1962/72	1972/82	1982/89
Variación población activa...	-28,9	-38,8	-15
Variación número de explotaciones	-10,3	-7,7	-8,3
Variación de su tamaño medio.	+14,3	+4,8	+2,4

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los Censos INE.

Seguía coexistiendo el minifundismo con el latifundismo, y los hijos de algunas de las explotaciones familiares más viables dirigían su carrera hacia la universidad. Los agricultores encontraban cada vez más difícil incrementar el tamaño de su explotación para contrarrestar la caída de sus márgenes. La compra de tierra se veía obstaculizada por su precio, excesivamente elevado;

(15) En Barceló (1991), el lector interesado puede encontrar un análisis de este problema.

el arrendamiento, por la tradicional protección al arrendatario; y las fórmulas asociativas de cultivo en común, por la escasez de incentivos y el poco entusiasmo de los agricultores. Mientras, los mecanismos tradicionales de herencia se encargaban de ir minando la ya deficiente estructura, las disposiciones sobre la Unidad Mínima de Cultivo demasiado a menudo no se respetaban y, lo que es más grave por el coste previo y lo que implica de retroceso histórico, en algunas zonas de concentración parcelaria se comenzaba a pensar en la necesidad de iniciar trabajos de (re)concentración. Al hacer este balance, no deja de ser admirable, por un lado, la enérgica voluntad política y profesional de los franceses por modificar sus estructuras y, por otro lado, la capacidad de los alemanes de mantener mediante sus costumbres la dimensión empresarial de sus explotaciones a la vez que conservan su carácter familiar. Desgraciadamente, en España nos ha faltado tanto la capacidad política francesa (teóricamente imitable) como los usos y costumbres de los países del norte de Europa (difícilmente imitables).

El latifundio ha sido una cuestión específica de España difícilmente homologable a los problemas planteados por la gran explotación en otros países: la particularidad española ha radicado en el comportamiento de sus titulares. Uno de los numerosos (y malvados) chistes ingleses sobre los irlandeses dice, refiriéndose a las hambrunas del siglo XIX, que si en vez de irlandeses Irlanda hubiese estado poblada por holandeses, hubieran sido capaces de alimentar a Europa. Para los que han hablado de la aversión al riesgo de los grandes propietarios andaluces, extremeños o castellano-manchegos, ¡qué no se hubiese podido producir en sus explotaciones! El problema del latifundio ha estado históricamente en la raíz de algunos de los enfrentamientos entre españoles y, tras el fallido intento de Reforma Agraria en la II Re-

pública, fue abordado de forma menos radicalizada, pero no más exitosa, en el marco de la España de las Autonomías (16).

Desaprovechada la «primera» oportunidad de preparar nuestra agricultura para el ingreso en la CE, España tuvo una segunda oportunidad durante el período transitorio desde 1986 hasta 1992. Lamentablemente, tampoco supo aprovecharla como hubiera sido deseable. Durante este tiempo, los responsables de la política agraria española se convirtieron en gestores de la PAC y en lo normativo se concentraron en desarrollar la política socioestructural comunitaria, básicamente con el objetivo de aprovechar la financiación procedente de Bruselas. Esta estrategia hubiera sido muy loable si la normativa comunitaria hubiese sido capaz de resolver todos nuestros problemas. Desgraciadamente, esto no ha sido así. La política de estructuras de la CE se diseñó pensando en los problemas específicos de los primeros países comunitarios. Posteriormente, se ha ido modificando a medida que el número de socios ha ido aumentando y la propia integración comunitaria ha ido creando nuevos problemas. Pero si incluso países como Francia o Alemania mantenían su propia política y gastaban abundantes recursos propios, cuánto más España debía haber impulsado con fuerza la suya propia. La política más emblemática de este período fue el famoso Real Decreto (RD) 808/87 y su sucesor el RD 1.887/91 que desarrollaban en España los Reglamentos (CEE) 797/85 y 2.328/91, respectivamente. Por desgracia, ni siquiera esta apuesta española por la normativa comunitaria fue completamente exitosa, debido a la insuficiencia

(16) La experiencia andaluza ha sido descrita y analizada por Sumpsi (uno de sus principales protagonistas) *et al.* en la comunicación presentada al I Congreso Nacional de Economía y Sociología Agraria celebrado en septiembre de 1992 en Zaragoza con el título «Evaluación del proyecto de Reforma Agraria de Andalucía».

de recursos para atender las peticiones, lo que ha puesto en aprietos a algunos de los agricultores más dinámicos.

Con la llegada de Pedro Solbes al Ministerio de Agricultura se inició una nueva época cargada de planes de modernización que ha culminado con la elaboración de dos Proyectos de Ley que todavía no han sido aprobados por el Parlamento: el de Modernización de las Explotaciones y el de Organizaciones Interprofesionales.

5. VALORACION CRITICA DEL PROYECTO DE LEY DE MODERNIZACION

El Proyecto de Ley de Modernización de Explotaciones Agrarias modifica normas importantes que afectan a la agricultura española: la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario (unidades mínimas de cultivo), la Ley de Arrendamientos Rústicos (duración de los arrendamientos y creación de Juntas Arbitrales), el Estatuto de la Explotación Familiar Agraria y de los Agricultores Jóvenes (beneficios fiscales concedidos a agricultores jóvenes) e, incluso, el Código civil (en retracto de colindantes). Veamos algunas de las cuestiones más polémicas que el proyecto suscita.

5.1. ¿Qué explotaciones tiene que apoyar el Estado?

El Proyecto de Ley de Modernización de las Explotaciones tiene el mérito de intentar definir un modelo de explotación que los poderes públicos se comprometen a incentivar de forma prioritaria, pero corre el riesgo de convertirse en una «versión» de los Reales Decretos 808 y 1.887 si los responsables de su aplicación ponen el énfasis en el apartado de ayudas, dejando en segundo plano su potencial reestructurador. La gestación y elabo-

ración de esta norma está siendo controvertida; lo que, por otra parte, no es extraño, ya que la política socioestructural suele ser económicamente cara y política y socialmente conflictiva. Y esta última característica se acentúa en un país como España, donde el sector agrario es muy heterogéneo, resaltando las diferencias territoriales y las que existen entre pequeñas y grandes explotaciones y entre agricultores principales y agricultores a tiempo parcial. El resultado ha sido una pugna política y entre organizaciones profesionales por definir el perfil de la «explotación prioritaria».

En el texto legal se considera que para que una explotación individual tenga la consideración de «explotación agraria prioritaria», tendrá que posibilitar la ocupación, al menos, de una unidad de trabajo y la renta unitaria de trabajo que se obtenga de ella no podrá ser inferior al 40% de la renta de referencia ni superior a ésta. El titular de la explotación deberá ser agricultor profesional, poseer un nivel de capacitación agraria suficiente, tener entre 18 y 60 años, estar dado de alta en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social o en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos y residir en la comarca donde esté ubicada la explotación o en comarcas limítrofes.

Los dos elementos más interesantes de la discusión acerca de quiénes deberían ser los «elegidos» según la nueva ley giran en torno a los atributos (interrelacionados) de «familiar» y «profesional». Para los partidarios de la explotación familiar —definida ésta en los términos convencionales de mano de obra empleada mayoritariamente familiar— el Proyecto de Ley no defiende este modelo al excluir de su articulado esta denominación, con lo que el grueso de las ayudas públicas se diluye en un colectivo en el que existen también explotaciones donde predomina la mano de obra asalariada; en cualquier caso, lo que sí parece probable es que casi to-

das las explotaciones familiares van a ser prioritarias, pero no todas las prioritarias van a ser familiares.

La exigencia de que el titular de la explotación tenga que ser agricultor «profesional» tiene una gran trascendencia. Que las ayudas a la agricultura (entendidas de forma genérica) deban ir dirigidas a los titulares de explotación que se dedican de forma preferente a la actividad agraria es un punto de vista ampliamente extendido. Esta idea se ha plasmado en la jerga económico-legal en el concepto de «agricultor a título principal», que es aquel *«cuya renta procedente de la explotación agraria es igual o superior al 50% de su renta total y que dedica a la misma más de un 50% de su tiempo de trabajo»*, tal y como lo establecía el RD 808/1987. Sin embargo, el Proyecto de Ley de Modernización no exige al titular de la explotación que sea «principal», sino «profesional». Llegados a este punto hay que ser cuidadosos con el lenguaje para no dejarnos confundir por sus sutilezas y posibles malas interpretaciones.

Al agricultor profesional se le piden condiciones menos estrictas que al agricultor principal. En especial se relajan las condiciones de renta procedente de su explotación, que deberá superar sólo el 25% de su renta total (17). Detrás de esta modificación subyace el deseo político de ampliar el colectivo de titulares beneficiarios de las ayudas públicas «por debajo» (y «por la iz-

(17) Existe un antecedente de esta extensión en la propia normativa estructural comunitaria. En concreto, el Reglamento (CEE) 2.328/1991 ya hace extensibles las ayudas a la inversión contempladas en su Título IV a «los titulares de explotaciones agrarias que, sin ser agricultores como actividad principal, obtengan al menos un 50% de su renta global a partir de las actividades agrícolas, forestales, turísticas, artesanales o de actividades relacionadas con la conservación del espacio natural realizadas en su explotación ... siempre y cuando la parte de renta procedente directamente de la actividad agrícola ejercida en la explotación no sea inferior al 25% de la renta global ... y el tiempo de trabajo dedicado a actividades ejercidas fuera de la explotación no sea superior a la mitad del tiempo de trabajo total del titular de la explotación».

quierda»), de forma que se puedan beneficiar también aquellos pequeños y medianos agricultores cuya explotación no les permite alcanzar los requisitos exigidos por la condición de «a título principal», pero evitando que puedan colarse agricultores a tiempo parcial que no ejercen su actividad principal en el sector agrario. De forma aproximada, el colectivo de agricultores profesionales estaría formado por agricultores principales y por asalariados agrícolas con pequeñas explotaciones (18).

La figura de la explotación asociativa prioritaria no ha despertado la polémica de su homónima individual, pero contiene elementos que merecen una reflexión. En su deseo de favorecer el incremento de la dimensión física y económica de las explotaciones, la ley flexibiliza las condiciones para que una explotación asociativa pueda ser prioritaria. De esta forma tendrán la consideración de prioritarias aquellas explotaciones en las que la mayoría de los socios, o dos tercios de los que sean responsables de la gestión y administración, cumplan los requisitos enumerados, aunque cuando se trate de zonas con insuficiencias estructurales agrarias bastará con que un socio cumpla las condiciones enumeradas. Algunos ven en la posibilidad de que agricultores no profesionales puedan integrarse en explotaciones asociativas prioritarias, un hueco por el que algunos propietarios de tierras que a título individual no iban a merecer el calificativo de prioritarios puedan acceder a los beneficios contemplados en la ley.

En el fondo de toda esta polémica acerca de quiénes deberían ser los beneficiarios de la política socioestructural subyace una «contradicción» auspiciada por la pro-

(18) Un examen detenido de la legislación socioestructural comunitaria, estatal y de las Comunidades Autónomas nos induce a pensar que se está banalizando el concepto de agricultor a título principal, al adaptarlo de forma arbitraria a la realidad política, sectorial o territorial en cada caso.

pia PAC. Mientras que no existen criterios selectivos de ningún tipo para recibir las «ayudas a la renta» contempladas en la reforma de la PAC —como ha señalado repetidas veces Carlos Tió, la reina de Inglaterra es una de las principales receptoras de la prima al ovino—, se establecen numerosos requisitos para la concesión de ayudas públicas para la constitución de explotaciones agrarias viables. Del mismo modo, la creciente utilización de instrumentos e incentivos presupuestariamente costosos (ayudas a la inversión, beneficios fiscales, etc.) para conseguir los fines de la política estructural, contribuye aún más a alimentar la controversia acerca de sus beneficiarios, al hacer que sea valorada por los agentes económicos como si se tratara de una política de tipo social.

En el futuro, y a medida que la agricultura vaya perdiendo las especificidades que la han mantenido al margen de lo acordado para otros sectores en instituciones como el GATT, se irá poniendo de relieve la necesidad de ser más selectivo a la hora de conceder las ayudas a la renta y de elegir a los beneficiarios de las ayudas estructurales menos por su dedicación y más por la viabilidad futura de las explotaciones constituidas.

La heterogeneidad de la agricultura española hace que la discusión no se agote en el carácter familiar o profesional de la explotación a apoyar de forma preferente, sino que alcance el ámbito territorial. El proyecto de ley excluye de la condición de prioritaria a las explotaciones cuyos titulares no alcancen el 40% de la renta de referencia, así como a las que superen este umbral. Para algunas organizaciones profesionales, el límite inferior debería ser modificado a la baja, y para otras, este límite inferior debería suprimirse, aunque parece lógico excluir a aquellas explotaciones pequeñas con escaso o nulo margen de viabilidad, siempre y cuando no puedan alcanzarlo con un plan de mejora. Pero la fijación

del límite inferior no sólo plantea un problema social, sino también un problema territorial. Dado que las productividades de la tierra y el trabajo difieren significativamente entre regiones y orientaciones estructurales, el establecimiento de un límite de renta inferior —del 40% u otro valor— para todo el Estado, a partir de una renta de referencia común, hace que el impacto autonómico sea muy desigual. En aquellas Comunidades con elevadas productividades del trabajo —como es el caso del valle del Ebro o el litoral mediterráneo— son porcentualmente muchas las explotaciones que sobrepasan el listón inferior, mientras que en las Comunidades donde la productividad y la renta son menores —las islas y la cornisa cantábrica—, la mayor parte de las explotaciones quedarían por debajo, desvirtuando así la misma esencia de la ley (19). Para evitar o reducir este efecto se contempla que, con carácter transitorio hasta 1998, las Comunidades Autónomas puedan ajustar el límite inferior a sus necesidades hasta el 30%. En el fondo del problema está la conveniencia de utilizar como parámetro la renta de referencia y no otro criterio de dimensión económica y física.

Entre los puntos acertados del Proyecto de Ley figuran la potenciación de ayudas a la instalación de jóvenes a título principal para contrarrestar la tendencia (casi imparable) al envejecimiento del sector agrario español, con las nefastas consecuencias que para su competitividad y supervivencia supone si no se potencia la reestructuración. En este punto destacan por su novedad los beneficios fiscales que llegan a la reducción del 25% del rendimiento neto agrario en el IRPF durante los cinco

(19) Hay que tener en cuenta que, en 1989, la productividad del trabajo, medida según el Margen Bruto por Unidad de Trabajo Anual, en la Comunidad Autónoma donde era más elevada —Navarra— era más de cinco veces superior a la de la Comunidad donde era más baja —Galicia—.

años siguientes a la primera instalación. De las situaciones de preferencia para las explotaciones prioritarias destaca la asignación de cuotas u otros derechos de producción contemplados en las organizaciones comunes de mercado.

5.2. ¿Hay que flexibilizar los arrendamientos?

Como hemos señalado, el problema estructural de fondo de la agricultura española es la insuficiente reestructuración. Esta situación puede remediarse favoreciendo la compra de tierra, su arrendamiento o la creación de explotaciones asociativas.

Cuando el precio de la tierra es superior al que corresponde a su productividad, el arrendamiento es uno de los instrumentos más eficaces para lograr el aumento de dimensión de las explotaciones, ya que el canon de arrendamiento se aproxima bastante más a la productividad de la tierra. Desgraciadamente, durante los últimos años ha coexistido un crecimiento del precio de la tierra con una reducción de la superficie arrendada. Se trata de dos problemas que se pueden abordar de forma independiente, pero que están interrelacionados. En el centro del debate está el efecto de la normativa que regula los arrendamientos rústicos, tal como antes se señaló.

La legislación española ha sido tradicionalmente muy proteccionista con el arrendatario por razones de índole económica y social. La Ley vigente desde 1981 estaba impregnada de ese espíritu proteccionista y el resultado ha sido una continuación de la regresión de los arrendamientos.

Al permitir que con la prórroga forzosa se llegase hasta los 21 años, muchos potenciales arrendadores han preferido dejar su tierra sin arrendar, reduciendo así la

Porcentaje	1982		1989	
	Sup. T.	SAU	Sup. T.	SAU
Propiedad	74,22	71,12	75,64	72,48
Arrendamiento	13,21	20,39	12,98	19,81
Aparcería	3,35	5,43	2,97	4,75
Otros	9,22	3,06	8,41	2,97
Total.....	100	100	100	100

Fuente: Datos de los Censos agrarios 1982 y 1989 (INE).

oferta de tierra en arrendamiento e incrementando su precio, o bien se han realizado arrendamientos «informales» (de campaña) no registrados. Como efecto indirecto, una parte de los demandantes de tierra en alquiler han optado por entrar en el mercado de la compra de tierra, coadyuvando al incremento de su precio. El impacto negativo de la ley ha sido proporcional a la larga duración de la prórroga forzosa.

En la actualidad, con la salida importante de mano de obra agrícola que se ha producido en España durante el período 1986-1992, escasean los potenciales arrendatarios y abundan las tierras para arrendar. Ya no se puede mantener la tesis de que hay que proteger al arrendatario, porque, de lo contrario, al expirar el contrato de arrendamiento se va a encontrar con problemas de tierra para arrendar. Sólo falta adecuar la normativa a las actuales circunstancias, venciendo los temores del arrendador a dar su tierra en arrendamiento y garantizando al arrendatario unos plazos compatibles con la recuperación de sus inversiones.

El Proyecto de Ley de Modernización de Explotaciones Agrarias introduce novedades respecto a la duración del contrato y las prórrogas legales. En este sentido, los contratos de arrendamientos rústicos a los que se refiere la Ley 83/1980, de 31 de diciembre, que se celebren a partir de la entrada en vigor de la Ley de Modernización de Explota-

ciones, tendrán una duración mínima de cinco años, aunque inicialmente se habían previsto tres. En la intención del legislador ha pesado la insuficiencia del período previsto para amortizar las mejoras en algunos cultivos. El arrendador podrá recuperar la finca al término del plazo contractual, sin sujeción a ningún requisito o compromiso, salvo el de notificarlo fehacientemente al arrendatario, al menos, con un año de antelación. En el caso de que el arrendador no haya recobrado la finca, se entenderá el contrato tácitamente prorrogado por tres años y así sucesivamente, pudiendo ejercitar al término de cada prórroga el derecho de recuperación, previa la notificación establecida. Por su parte, el arrendatario podrá dar por extinguido el contrato al término de cada año agrícola, notificándose al arrendador con un año de antelación.

El planteamiento —económicamente ortodoxo— que subyace en la reforma introducida por el Proyecto de Ley de Modernización de Explotaciones ha sido objeto de críticas por parte de algunas organizaciones profesionales agrarias partidarias de proteger aún más al arrendatario. Sin embargo, si se quiere potenciar esta figura de ajuste estructural, la solución no pasa por desarrollar políticas que restrinjan la oferta de tierras en arrendamiento sino todo lo contrario y esto es tanto más importante en cuanto que las ayudas directas contempladas en la reforma de la PAC incentivan a los propietarios a «llevar directamente» sus fincas.

La mejor solución consiste en fijar una duración mínima de los contratos que permita realizar y amortizar las mejoras, dejando libertad a las partes para fijar una prórroga. Una duración mínima de cinco años parece satisfacer esos requisitos, aunque podría establecerse incluso un período mínimo según cultivos. Incentivar los arrendamientos que se hagan a un plazo mayor o igual de ocho años puede ser conveniente y, además, satisface a los más sensibilizados por la estabilidad del arrendatario.

Ahora bien, el impacto de la normativa sobre la dimensión de las explotaciones, que es, no lo olvidemos, el problema principal, sería mayor si fuese acompañado de medidas más enérgicas que facilitasen el abaratamiento del precio de la tierra, neutralizando algunas de las causas que hacen crecer de forma innecesaria la demanda y que congelan la oferta. Aunque algunas de ellas escapan incluso de las competencias del Ministerio de Agricultura, no hay que olvidar que en numerosas zonas de la España litoral o periurbana, allí donde crece la población y existen usos no agrícolas del suelo, los principales factores de bloqueo estructural son la escasa protección del suelo agrícola y la insuficiente disciplina urbanística.

Por otro lado, por su potencial efecto reestructurador, son positivos los beneficios fiscales que se contemplan para completar bajo una sola linde la superficie suficiente para constituir una explotación prioritaria y aquéllos tendentes a fomentar las permutas de fincas rústicas que tengan unas finalidades específicas. También es positiva la nueva regulación del derecho de retracto aplicable a los propietarios de fincas colindantes que sean titulares de explotaciones prioritarias.

5.3. ¿Asociacionismo *versus* agricultura familiar?

El fomento del asociacionismo agrario es uno de los objetivos clásicos de la política de estructuras. De esta forma se favorece el crecimiento económico de las explotaciones y la reducción de sus costes de producción. Explotaciones más grandes pueden ser gestionadas de forma más eficiente; si realizan actividades comerciales de manera conjunta tienen mayor poder de negociación y están en mejores condiciones de integrarse en la cadena agroalimentaria. Recuérdense, no obstante, las críticas de Tamames (1965) a las que antes aludimos.

La legislación sobre mejora de explotaciones agrarias emanada de los reglamentos comunitarios contempla un paquete de ayudas e incentivos para favorecer el desarrollo de estas asociaciones. En la última reforma del RD 1.887/91 se aumentan las ayudas dirigidas a las agrupaciones de servicios de ayuda mutua y de sustitución entre agricultores, a las agrupaciones de gestión de explotaciones, a las inversiones realizadas en común por los agricultores y a otro tipo de asociaciones profesionales agrarias.

Por su parte, el Proyecto de Ley de Modernización de las Explotaciones Agrarias contiene un paquete de ayudas al asociacionismo; a este efecto contempla la concesión de ayudas para financiar las inversiones en maquinaria y equipos agrarios realizadas por asociaciones de agricultores para su utilización en común. El fin de estas ayudas es el de posibilitar el uso más eficaz y racional de los medios de producción, así como la innovación tecnológica en las explotaciones agrarias. El ámbito de actuación de estas acciones se limitará a aquellas zonas en las que se consideren necesarias para la viabilidad económica y modernización tecnológica de las explotaciones agrarias. Por otro lado, en los territorios que se determinen en razón de la especial incidencia de las insuficiencias estructurales agrarias, se concederán primas específicas para incentivar la constitución de explotaciones asociativas prioritarias; sin embargo, no se concederán estas primas a las explotaciones asociativas que se constituyan por reagrupación de otra anterior fragmentada en un período inferior a cinco años.

En general, las medidas tendentes a incrementar el tamaño de las explotaciones por la vía del asociacionismo tienen una valoración positiva. Aunque en la agricultura no son tan frecuentes como en otros sectores de la economía los análisis coste-beneficio de estas políticas, su fomento parece no ser seriamente criticado por nadie, aunque se debería potenciar la evaluación del im-

pacto de las ayudas y el análisis de los cambios económicos y sociales que implica su desarrollo.

Son conocidos los obstáculos que tradicionalmente han frenado el desarrollo de la explotación en común de la tierra. Al secular «individualismo» del agricultor español se une el cambio de relación del agricultor con su tierra: la toma de decisiones y la gestión pasan a depender de otro. El agricultor se convierte «de hecho» en asalariado e incluso puede perder —de forma total o parcial— su puesto de trabajo. En la actualidad estos obstáculos son cada vez menores, puesto que son cada vez más numerosos los agricultores a tiempo parcial y éstos suelen estar más dispuestos a poner la gestión de su explotación en manos de terceros.

La última reflexión que nos suscita esta cuestión es el cambio (no sólo económico) que supondría un hipotético éxito de esta medida entre las explotaciones familiares. Al fundirse las explotaciones individuales en explotaciones asociativas crecería la agricultura (cuasi) capitalista en detrimento de la familiar. El sector agrario podría ser más competitivo, pero esto contradice el discurso teórico de apoyo prioritario a la explotación familiar. Unas explotaciones más grandes, cada vez más parecidas en la forma y en la gestión a sociedades anónimas, irían perdiendo la legitimidad que tienen las explotaciones familiares para reclamar el apoyo continuado de los gobiernos a las rentas de los agricultores y a sus inversiones y costes de funcionamiento.

5.4. Conservar la integridad física de las explotaciones

Todo lo que se haga por incrementar el tamaño de las explotaciones servirá de poco si los mecanismos de transmisión siguen fragmentando su base territorial. Todos los que han analizado esta cuestión se han encontrado con

que la raíz del problema está en la dinámica del «reparto de la herencia» y en la división, a menudo incontrolada, de las explotaciones. España ha dejado de ser un país agrícola hace poco tiempo y el apego a la tierra —desde Galicia a Valencia— dificulta, no sólo la reestructuración, sino también la conservación íntegra de la explotación.

Nuestras costumbres y el «napoleónico» Código Civil han dificultado cualquier intento global de atajar con efectividad el problema. La extendida costumbre germánica de transmitir toda la finca a uno solo de los herederos tiene un pálido reflejo en el *hereu* y otras figuras similares en el norte de España, que, además, se usan cada vez menos. Los intentos por preservar la obra de colonización —constitución de patrimonios familiares— y concentración han tenido un efecto reducido. No ha corrido mucha mejor suerte el conjunto de mecanismos —regulación del pacto sucesorio, de la sucesión testada, de la sucesión intestada, etcétera— que el Estatuto de la explotación familiar agraria de 1981 contemplaba para proteger la integridad de la explotación.

El Proyecto de Ley de Modernización de las Explotaciones agrarias incide de nuevo en este problema y para ello contiene un importante paquete de medidas, tanto coercitivas como incentivadoras, que intentan preservar la integridad física de las explotaciones. En primer lugar, dispone que la división o segregación de una finca rústica sólo será válida, salvo excepciones, cuando no dé lugar a parcelas de extensión inferior a la Unidad Mínima de Cultivo, que será fijada por las Comunidades Autónomas. Este criterio también se aplica en el caso de partición de herencia, aun en contra de lo dispuesto por el testador. Este loable régimen no es nuevo en la normativa agraria española y, desgraciadamente, su eficacia ha sido reducida; sólo nos cabe esperar que esta vez se va a hacer cumplir la ley con mayor escrupulosidad.

La Ley de Modernización de Explotaciones modifica

algunos artículos de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario. La nueva Ley dispone que las transmisiones *mortis causa* de las tierras, viviendas y demás elementos de la explotación se ajustarán a lo dispuesto en el Código Civil o en las disposiciones de Derecho especial o foral, con algunas excepciones reflejadas en dicha Ley.

En segundo lugar, el Proyecto de Ley incentiva fiscalmente la transmisión íntegra de las explotaciones: si la transmisión se realiza en favor de una explotación prioritaria, se contempla una reducción del 75% de la base imponible del impuesto correspondiente y si, además, se trata de un agricultor joven para su primera instalación, la exención del impuesto es total.

En tercer lugar, y al ser derogado el Estatuto de la explotación familiar agraria y de los agricultores jóvenes, la Ley de Modernización establece los mecanismos de transmisión *mortis causa* de las tierras, viviendas y demás elementos de las explotaciones constituidas por el IRYDA, que se ajustarán a lo dispuesto en el Código Civil con las excepciones de las reglas siguientes. Básicamente se establece que la explotación se atribuirá a uno solo de los herederos. Si existe testamento, será el heredero elegido por el testador y, si no existe, se elegirá al heredero legítimo más próximo. Si existen varios, al que elijan entre ellos, y en caso de falta de acuerdo, al que más tiempo hubiese cooperado en las labores de cultivo.

Se trata, pues, de un conjunto de medidas que, de aplicarse con rigor, al menos evitarán un retroceso en la estructura de las explotaciones.

6. COMENTARIOS FINALES

La liberalización internacional parece un proceso inevitable, la competitividad se hace necesaria, lo que amenaza al «estado de bienestar» alcanzado en muchos

países. Las políticas de modernización de la agricultura resultan compatibles con las nuevas normas del GATT. Ahora bien, ¿cómo se logra esa modernización? Tal vez apostando por la agricultura familiar con voluntad política para intentar crear un modelo agroalimentario de tipo europeo, aun habiendo llegado tarde y con los problemas específicos de la España actual que no existían en la Francia de los años 60 (el problema autonómico y el proceso de globalización intracomunitario y extracomunitario). O tal vez apostando por la coexistencia de diversos tipos de explotación (capitalistas, familiares, asociativas) y diversos tipos de organización (cooperativas, multinacionales, comercio privado, interprofesionales, integración contractual vertical).

Que la «luz» de Jovellanos nos ilumine para acertar en las graves decisiones que deben tomar el Ministerio y las Comunidades Autónomas.

7. BIBLIOGRAFIA

- ALGÍBEZ CORTÉS, J. L. (1978): «El derecho de acceso a la propiedad de la tierra en los arrendamientos rústicos especialmente protegidos». *Revista de Estudios Agro-Sociales*, nº 102.
- ARNALTE, E. (1980): *La agricultura a tiempo parcial en el País Valenciano. Naturaleza y efectos del fenómeno en el regadío litoral*. MAPA, Serie Estudios.
- ARNALTE, E. (1980): «Agricultura a tiempo parcial y transformaciones del campesinado». *Agricultura y Sociedad*, nº 17, pp. 203-223.
- ARNALTE, E.; AVELLA, L. (1986): «Mercado de la tierra y dinámica de la estructura agraria en los países de la CE». *Agricultura y Sociedad*, nº 41.
- ARNALTE, E. (1986): «Modos de producción en la agricultura española». *Revista de Estudios Agro-Sociales*, nº 137, pp. 419-445
- ARNALTE, E.; RAMOS, E. (1988): «Arrendamiento y ajuste estructural en la agricultura española». *Agricultura y sociedad*, nº 49.
- AVELLA, L., GABALDÓN, E. (1993): «Medidas de intervención en el mercado de la tierra: experiencias y propuestas». *El Boletín*, nº 10.
- BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN Y FOMENTO, ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN (1966): *El desarrollo de la agricultura en España*. Ministerio de Hacienda, Servicio de Publicaciones.

- BARCELÓ, L. V. (1991): *Liberalización, ajuste y reestructuración de la agricultura española*. MAPA.
- BARCELÓ, L. V. (1991): «Política de reestructuración de la agricultura española». En *Agriculturas y políticas agrarias del sur de Europa*. MAPA.
- BOTE GÓMEZ, V. y V. (1975): «Desigualdades regionales en las explotaciones agrarias españolas». *Revista de Estudios Agro-Sociales*, nº 91.
- BUENO GÓMEZ, M.; SÁNCHEZ DE LA NAVA, I. (1966): «Asociaciones para el cultivo en común y su relación con la concentración parcelaria». *Revista de Estudios Agro-Sociales*, nº 56.
- BUENO GÓMEZ, M. (1976): «Cambios de estructura en cooperativas para la explotación en común de la tierra». *Revista de Estudios Agro-Sociales*, nº 94.
- BUENO GÓMEZ, M. (1978): «La reforma de las estructuras agrarias en las zonas de pequeña y mediana propiedad». *Revista de Estudios Agro-Sociales*, nº 7, pp. 11-34
- CABALLERO, P.; DE MIGUEL, M. (1985): «La difícil evolución de las empresas agrarias familiares hacia una dimensión económica viable. Un estudio en la región valenciana». XIX Congreso Internacional de Economistas Agrarios.
- CAMILLERI, A. (1974): «La crisis de la agricultura tradicional», en *La crisis de la agricultura tradicional en España*. Centro de Estudios Sociales del Valle de los Caídos.
- CARRIÓN, P. (1973): *La reforma agraria de la Segunda República y la situación actual de la agricultura española*. Ediciones Ariel.
- COMPES, R. (1994): «Política de subvenciones comunitaria y sus resultados en el agro español». *Boletín ICE*, nº 2.404.
- CUENCA ANAYA, F. (1983): «Transmisión 'mortis causa' de la explotación familiar agraria». *Revista de Estudios Agro-Sociales*, nº 123.
- DE LA RIVA FERNÁNDEZ, J. (1990): «La política de concentración parcelaria en Aragón». *Revista de Estudios Agro-Sociales*, nº 151.
- DE LOS MOZOS, J. L. (1981): «La nueva ley de arrendamientos rústicos: Comparación y crítica con la legislación anterior». *Revista de Estudios Agro-Sociales*, nº 117.
- FERRERO HORMIGO, L. (1983): «La explotación familiar agraria en la ley 24-XII-81». *Revista de Estudios Agro-Sociales*, nº 123.
- FOSAR BENLLOCH, E. (1957): «Juicio crítico de la legislación de unidades mínimas de cultivo». *Revista de Estudios Agro-Sociales*, nº 21.
- GARCÍA DE OTEYZA, L. (1953): «Notas en torno a la ley de concentración parcelaria». *Revista de Estudios Agro-Sociales*, nº 2.
- GARCÍA DE OTEYZA, L. (1967): «La Ordenación Rural como instrumento de planificación y desarrollo», en *Aspectos sociológicos de la Ordenación Rural*. Ministerio de Agricultura. Serie Monográfica, nº 18.
- GARCÍA DE OTEYZA, L. (1962): «La agricultura, el desarrollo económico y la integración europea». *Revista de Estudios Agro-Sociales*, nº 38, pp. 7-38.
- GARCÍA FERRANDO, M.; BRIZ ESCRIBANO, J. (1986): «Cambio de la estructura agraria española durante el período censal 1962-1982». *Revista de Estudios Agro-Sociales*, nº 138, pp.13-43.

- GARRIDO EGIDO, L. (1973): «La reforma de las estructuras agrarias y el desarrollo regional». *Revista de Estudios Agro-Sociales*, nº 84.
- GARRIDO EGIDO, L. (1984): «La tenencia de la tierra en la región del Duero y la ley de arrendamientos rústicos de 1980». *Revista de Estudios Agro-Sociales*, nº 129.
- GONZÁLEZ OLIVARES, F.; GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, J. J. (1983): «Almería: El milagro de una agricultura intensiva». *Papeles de Economía Española*, nº 16, pp. 152-168.
- GONZÁLEZ, J. J. (1990) «La incorporación de los jóvenes a la agricultura». *Revista de Estudios Agro-Sociales*, nº 154.
- HERRERO ALCÓN, A. (1971): *Agricultura Asociativa en España*. Ediciones para la Empresa Agraria.
- HERRERO ALCÓN, A. (1975): «Repercusión sobre la comercialización de productos agrarios». *Revista de Estudios Agro-Sociales*, nº 90.
- HERRERO ALCÓN, A. (1976): «La comercialización asociativa de productos agrarios en España». *Revista de Estudios Agro-Sociales*, nº 94.
- KANEL, D. (1986): «Tenencia de la tierra y desarrollo: la necesidad de seguridad». *Agricultura y Sociedad*, nº 38 y 39.
- LÓPEZ JIMÉNEZ, J. J.; PANIAGUA MAZORRA, A. (1989): «El envejecimiento del empresario agrícola en España». *Revista de Estudios Agro-Sociales*, nº 150.
- LISS, C. C. (1987): «Evolución y estado actual de la concentración parcelaria en España». *Revista de Estudios Agro-Sociales*, nº 139, pp. 31-66.
- LLUCH, C. (1974): *La agricultura española del futuro*. Guadiana de Publicaciones.
- MARTÍNEZ CORTINA, R. (1973): «Análisis crítico de los programas de desarrollo agrario en el contexto del desarrollo regional durante los últimos treinta años». *Revista de Estudios Agro-Sociales*, nº 84.
- MARTÍNEZ DE BEDOYA, I.; CARANDE, M. (1955): «Algo sobre las medidas conservatorias de la concentración parcelaria». *Revista de Estudios Agro-Sociales*, nº 13.
- PÉREZ DÍAZ, V. (1983): «Los nuevos agricultores». *Papeles de Economía Española*, nº 16, pp.240-268
- ROMAGNOLI, E. (1977): «La propiedad rústica y la propiedad agraria». *Revista de Estudios Agro-Sociales*, nº 101.
- RUIZ MAYA, L. (1986): «Evolución de las estructuras agrarias a través de los censos de 1962 y 1982». *Revista de Estudios Agro-Sociales*, nº 139.
- RUIZ MAYA, L. (1987): «Evolución de la concentración de la tierra (1962-1982)». *Agricultura y Sociedad*, nº 44.
- RUIZ MAYA, L. (1989): «El trabajo en las explotaciones agrarias: La influencia de la dimensión económica en la evolución de la estructura del trabajo». *Revista de Estudios Agro-Sociales*, nº 147.
- RUIZ MAYA, L. (1989): «El arrendamiento y la aparcería». *Revista de Estudios Agro-Sociales*, nº 150.
- RUIZ MAYA, L. (1990): «La concentración económica de las explotaciones agrarias españolas». *Revista de Estudios Agro-Sociales*, nº 151.

- RUIZ MAYA, L. (1992): «Consecuencias de las modificaciones metodológicas existentes entre los censos agrarios de 1982 y 1989». *Revista de Estudios Agro-Sociales*, nº 161.
- SANCHO HAZAK, R. (1986): «El desarrollo rural y la reforma agraria en la revista de Estudios Agro-Sociales». *Revista de Estudios Agro-Sociales*, nº 134.
- SAN JUAN MESONADA, C.; ROMO LAGUNAS, M. J. (1987): «Evolución inter-censal de las explotaciones agrarias». *Agricultura y Sociedad*, nº 44.
- SANTOS RUESGA, B. (1983): «La situación de la agricultura familiar». *Papeles de Economía Española*, nº 16.
- SANZ JARQUE, J. J. (1981): «La profesionalidad del agricultor, nuevo requisito para ser arrendatario». *Revista de Estudios Agro-Sociales*, nº 117.
- SANZ PASTOR, F. (1977): *Es urgente la Reforma Agraria*. Ensayos Aldaba.
- SCHMITT, G. (1989): «Farms, farm households and productivity of resource use in agriculture». *Euro. R. Agr. Eco.*, nº 16, pp. 257-284
- SEVILLA GUZMÁN, E.; GAMIZ LÓPEZ, A. (1971): «Estructura espacial de las formas de tenencia de la tierra en España». *Revista de Estudios Agro-Sociales*, nº 74.
- SMITH, T. L. (1959): «Fragmentation of Agricultural Holdings in Spain». *Rural Sociology*, vol. 24, nº 2
- SUMPSI, J. M. (1986): «El mercado de la tierra y la reforma de las estructuras agrarias». *Agriculturas y Sociedad*, nº 41.
- VÁZQUEZ HOMBRADOS, C. (1973): «Algunos aspectos estructurales de las agrupaciones para el cultivo en común de la tierra en España». *Revista de Estudios Agro-Sociales*, nº 83.

LA LEY DE MODERNIZACION AGRARIA: ENTRE JOVELLANOS Y LA UNION EUROPEA

Por

Jaime Lamo de Espinosa

Catedrático «Jean Monnet» de Economía Agraria (UPM)

1. EL INFORME SOBRE LA LEY AGRARIA

«*El hombre era muy español y el siglo muy francés*». Tal es la breve y concisa definición de nuestro personaje (1744-1811) realizada por Valentín de Andrés Álvarez en su prólogo a la preciosa edición que realizó el Instituto de Estudios Políticos (Colección Civitas) en 1955, reproduciendo la ortografía de la primera edición del *Informe* que data de 1795, hace ahora dos siglos (1).

Y es cierto que el siglo era muy francés. El XVIII no sólo está marcado en España por el notable impulso de ese gran rey que fue Carlos III, sino, también y muy especialmente, por la influencia de los ilustrados y del

(1) M. G. de Jovellanos: *Informe sobre la ley agraria*. Ed. Civitas, 1955.

pensamiento de los enciclopedistas y de la revolución francesa. Otra influencia notable sobre Jovellanos es la de Adam Smith. Aquél afirma haber leído tres veces *La riqueza de las naciones*, que había sido traducida y editada (tras calificación inquisitorial) en 1794.

Pero la España del XVIII era agrícola y rural. La agricultura representaba un porcentaje elevadísimo del producto interior bruto. La población rural era, casi, la población española. En ese contexto la preocupación agraria de los pensadores y políticos era dominante. Además las ideas fisiocráticas —francesas también— dominan el siglo. No en balde Domínguez Ortiz afirma: «*la Corte estaba llena de ideas fisiocráticas*» (2).

En ese contexto no es extraño que la «política agraria» constituyera un afán dominante de la época, que aparece globalmente definida en la célebre *Instrucción reservada*, «*catecismo de la asamblea*» de la recién creada Junta de Estado, como la definió atinadamente José A. Escudero (3).

Recorrer el *Informe*, a fin de encontrar en él los grandes temas del momento actual y comparar el enfoque de entonces con el de la agricultura de hoy, es una tarea apasionante. La lectura del mismo induce una reflexión crítica sobre la política agraria actual, elaborada e impuesta en gran parte desde la Unión Europea, confrontada a la de entonces, en que nacía una política agraria propia con enfoque extraordinariamente españolista en sus fines, aunque no en sus medios.

Pero el repaso del *Informe* pone de manifiesto cuánto ha cambiado nuestra agricultura y ganadería. Casi ninguno de los problemas enunciados subsisten hoy, salvo algunos en que aparecen con proporción o intensidad bien

(2) A. Domínguez Ortiz: *Carlos III y la España de la Ilustración*. Alianza Ed., 1988.

(3) J. A. Escudero: *Los orígenes del Consejo de Ministros en España*. Ed. Nacional. Madrid, 1979.

diferente. Aquellos grandes temas que configuran el análisis de los obstáculos de la agricultura del XVIII no tienen su reflejo en la vida de hoy. Baldíos, tierras concejiles, cerramientos, protección de cultivos, tierras amortizadas, limitaciones al comercio interior o exterior, etc. ofrecen hoy una lectura bien diferente. Sin embargo, veremos cómo las reflexiones de Jovellanos sobre la finalidad de las leyes revelan una brillante vigencia.

a) *Baldíos*

Para Jovellanos las leyes han llevado a una política que «*ha dexado sin dueños ni colonos una preciosa porción de las tierras cultivables de España y alejando de ellas el trabajo de sus individuos*» (nº 38). «*La sociedad califica este abandono de desidia política...*» (nº 39). Es contrario Jovellanos a esta proliferación de «tierras vacantes» y propone como solución la enajenación, arrendamiento, cesión, etc. de baldíos para que pasen a manos de particulares.

Hoy asistimos a un renacimiento de las tierras baldías. La Academia de la Lengua (4) define baldío como «*Tierra que ni se labra ni está adehesada*» o, en una segunda acepción, como «*Dícese del terreno de particulares que huelga, que no se labra*». Pues bien, la política de la CE tendente a disminuir la producción de leche de vacuno y su correlato de primas al sacrificio de vacas, o los incentivos para el arranque de frutales o de viñedo, que la UE pretende incrementar con la nueva OCM (remitida a la Comisión para su reelaboración), amén de la política de *set-aside* para el control de las producciones herbáceas, están devolviendo a España la imagen de los nuevos baldíos. Es frecuente, ya, ver en las carreteras españolas numerosas parcelas abandonadas. Muchas tierras españolas hoy «*huelgan*».

(4) Diccionario de la Real Academia de la Lengua. Madrid, 1994.

¿Tiene sentido? Desde mi punto de vista, no, categóricamente. He explicado mis razones en tan numerosas ocasiones que no oso repetir aquí los argumentos esgrimidos en contra de la nueva PAC (5). En todo caso, si como consecuencia de ella el abandono de cultivos o producciones va a continuar, y es probable que así sea, es evidente que se impone una remodelación de la leyes que «estorban» a su enajenación, a su arrendamiento o a cualquier otra forma que impida que tales parcelas puedan ser cultivadas, aunque sea para otros aprovechamientos diferentes de los anteriores. Y hoy la legislación española no ayuda a ello. Me referiré al comentar la Ley de Modernización agraria.

b) *Tierras concejiles*

Del examen que realiza el informe sobre esta cuestión concluye la conveniencia de «*entregar (las tierras concejiles) al interés individual*» (nº 55). Ciertamente es que estas tierras siempre tuvieron como fin de que su «... *renta está destinada a la conservación del estado civil y establecimientos municipales de los concejos...*» (nº 55), pero hoy tal destino es casi inútil. Las tierras concejiles fueron siempre destinadas a dehesas boyales o, sobre todo en amplias zonas de Castilla, a montes resinables. Actualmente ninguno de tales propósitos es rentable. Carecen, pues, de trascendencia en las rentas de los municipios tales aprovechamientos agrarios.

Tampoco estamos en presencia de un modelo agrario como el concebido por Jovellanos: una agricultura potente destinada al abastecimiento de una población española fuertemente creciente en el siglo XVIII. (Vicens Vives afirmó que «*el siglo XVIII significa la nueva*

(5) Véase los trabajos publicados en la *Revista de Estudios Agro-Sociales*, nº 156 (1991), y *Cuenta y Razón*, nº 63 (1992).

puesta en marcha del carro demográfico español», pues la población crece en el siglo un 50%, según G. Anes) (6). Nuestro modelo demográfico en esta vuelta final del siglo XX es justo el contrario: difícilmente se renueva la población. Además la PAC, ya ha sido comentado, trata de limitar producciones, reducir aprovechamientos, etc. El modelo de aumentar la producción a cualquier precio no está vigente. Por ello tampoco tendrían demasiado sentido las propuestas del informe de la España de finales del XX.

c) *Cerramiento de tierras*

El *Informe* defiende, a ultranza, la libertad de todo propietario a cerrar sus tierras, pues lo contrario «*menos-caba la propiedad individual en su propia esencia*» (nº 61). Esta no es una cuestión discutida hoy. Los cerramientos de tierras son hoy norma general en fincas de caza, en muchos regadíos de frutales u hortalizas, en riegos de goteo de viñas u otros, etc.

Por cierto que, en esta parte del *Informe*, Jovellanos se extiende sobre la conveniencia del cierre de tierras para el fomento del regadío y en favor de los montes. Es de destacar que en ninguno de los párrafos del *Informe*, en que se trata de temas forestales, existe referencia alguna a los «incendios forestales». El buen aprovechamiento de leñas y pastos, el interés del monte como fuente de energía calórica impedía *de facto* que el incendio existiera, salvo como accidente natural, poco probable, en montes cuyas leñas eran aprovechadas para los hogares rurales y urbanos. La inutilidad del monte a estos efectos en la España de hoy, es la que ha conducido a la enorme plaga de incendios que contemplamos indignados cada verano.

(6) G. Anes: *Las crisis agrarias en España*. Taurus, 1970.

d) *Protección parcial del cultivo*

Ningún comentario más actual que el que realiza Jovellanos en el frontispicio de este epígrafe. Dice así: «*Tal hubiera sido el efecto de la libertad de todos los ramos de cultivo, si todos hubieran sido igualmente protegidos: pero las leyes protegiéndolos con desigualdad, han influido en el atraso de unos, con poca ventaja de los otros*» (nº 107). Alude el *Informe*, por ejemplo, a las prohibiciones de descepar viñas, hoy tema tan de actualidad con la nueva OCM del vino propiciada por la Comisión europea tendente precisamente a descepar viñas en forma de arranque definitivo.

Pues bien, es lo cierto que tanto las leyes anteriores a nuestro ingreso en la CE, como la floresta de reglamentos comunitarios que hoy rigen nuestra vida agraria, producen el mismo efecto que los temidos por el *Informe*. Este se incardina claramente en las tesis smithianas y proclama la necesidad de la libertad absoluta o, al menos, la igualdad en los esquemas de protección para que no atenten contra la libertad del cultivo. Desgraciadamente, esto no es hoy posible, sumidos en el esquema de política comunitaria.

e) *La Mesta*

Ningún vestigio queda hoy de la Mesta, que disfrutaba de «*monstruosos privilegios de la ganadería trashumante*» (nº 125). Apenas si existe hoy tal tipo de ganadería en nuestro país. La mayor parte de nuestra ganadería es hoy intensiva —vacuno, porcino o avícola— y el ovino ha sufrido una profunda reconversión en los últimos dos siglos y hoy pastan en «sus» fincas, sin apenas salir del término municipal donde se encuentran.

Quizá lo único importante a reseñar en este epígrafe sea que aquella Mesta legó a España una inusual red de caminos —las cañadas, veredas, cordeles, etc.—, que han so-

brevivido con dificultad frente a las agresiones de los cultivadores limítrofes o los intereses urbanísticos. En tal sentido es digno de elogio el proyecto de ley remitido al Congreso recientemente, protegiendo las vías pecuarias y tratando de convertir esta red de miles de kilómetros en «corredores ecológicos» de alta protección.

f) *La amortización*

Los números 147 a 222, el más amplio cuerpo del *Informe*, se dedican a los bienes amortizados en manos eclesiásticas, concejiles, nobiliarias, etc. Fueron las llamadas «manos muertas», que tanta literatura económica han producido. No es aquí el momento de comentar el *Informe* ni las consecuencias del mismo seguidas en la política de desamortización eclesiástica y civil, abordadas en el siglo XIX por Mendizábal y Madoz. Falta —todavía— un estudio profundo de las consecuencias últimas de tal proceso desamortizador. A mi juicio, todo lo que tuvo de positivo sobre el cultivo lo fue de negativo en su incidencia sobre los montes españoles. La desamortización, con la posterior tala y puesta en cultivo de superficies forestales, devoró, en el siglo XIX, millones de hectáreas forestales (7).

Pero sí es, quizás, el momento de abordar el problema de unas nuevas «manos muertas fiscales» que hoy coartan, o estorban, la libre circulación y venta de tierras. A ellas me referiré al comentar el proyecto de ley.

g) *Del comercio interior y exterior*

Prácticamente todo este epígrafe está dedicado en el *Informe* a la libertad de comercio de granos, a la necesidad de multiplicar el número de compradores, a que desaparez-

(7) Véase mi trabajo titulado «Política agraria en la España ilustrada de Carlos III». *Revista Agricultura y Sociedad*, nº 70.

can los obstáculos que la dificultad de transporte de la época imponían sobre el proceso de formación de precios.

Ni el problema planteado ni la soluciones propuestas tienen hoy vigencia. El mercado interior está hoy liberalizado, no existe monopolio del trigo, el transporte no tiene ningún obstáculo y, además, el mercado interior hoy no es el español: es el territorio de la UE.

Y por lo que afecta al mercado exterior, Jovellanos se sorprendería hoy contemplando esa realidad que es la Unión Europea, con un mercado «interior» sin fronteras entre doce Estados —pronto entre 15—, con una circulación intensa de mercancías, sin apenas limitaciones administrativas y con el nuevo acuerdo del GATT, de liberalización del comercio agrario mundial en puertas.

No, no es ésta la España agraria de Jovellanos. La última España agraria más parecida a aquélla fue, con toda probabilidad, la de Alfonso XIII, pero, desde luego, no es ésta. Entre ambas transcurre más de medio siglo de cambios profundos, de desarrollo, de innovación tecnológica, de emigración, de intensificación, etc. Por eso en la España de hoy apenas sobrevive nada, salvo la opinión de Jovellanos sobre las leyes agrarias, de aquel colosal *Informe*, que fue la gran palanca de cambio del siglo XIX.

Un Informe que Martín Fernández de Navarrete, en carta personal a su buen amigo Jovellanos, decía que «... *había leído y releído con sumo gusto...*» y que era «... *una obra de tanto mérito y de consecuencias tan provechosas al bien común...*» (8).

2. EL PAPEL DE LA LEGISLACION AGRARIA

Sin embargo, el mensaje constante, insistente, casi como un *ritornello*, que adorna el *Informe* es la opinión de

(8) Carta de don Martín Fernández de Navarrete a Jovellanos. Archivo del Marqués de Lagarda.

Jovellanos a propósito de la finalidad de las leyes agrarias. Es evidente que toda política agraria se conduce a través de instrumentos legislativos, sean éstos leyes, reales decretos, órdenes ministeriales o simples circulares. O, en el caso de la legislación europea, reglamentos y directivas. Disposiciones, en suma, que obligan o prohíben hacer o incentivan la acción de un determinado sentido.

La política agraria española está llena, desde hace siglos, pero muy especialmente desde la finalización de la guerra civil, de disposiciones normativas de prohibición o coerción. Hemos visto las leyes de mínimo cultivo, parcelas mínimas de cultivo, limitación de cultivo en cotos arroceros o, en su día, cítricos; control de plantaciones de viñedo, etc. Y desde que estamos en la UE asistimos al fenómeno de cuotas lecheras, cuotas azucareras, más limitaciones de viñedo o de girasol, etc.

¿Qué habría dicho Jovellanos hoy ante tal proliferación de normas? En el *Informe*, debido a su elegante pluma, pronto, encontramos una idea fuerza que se repetirá en su pensamiento, contrario al «espíritu de las leyes agrarias», que fácilmente podría hacerse extensivo a la situación presente. Veamos unos ejemplos concentrados en los párrafos primeros del *Informe*.

«Lejos de haberse removido... los estorbos que se oponían a su prosperidad, parece que la legislación y la política se obstinaron en aumentarlos» (nº 13).

«... aquellos estorbos tenían en el (cultivo) más principal e inmediata influencia, que se derivaban de las leyes relativas a su gobierno», o «llevó a la Sociedad, como de la mano, al descubrimiento del principio sobre que debía establecer su dictamen... la suerte de la agricultura pende enteramente de las leyes» (nº 17).

«... las causas de su atraso están por la mayor parte en las leyes mismas, y que por consiguiente no debía de tratar de multiplicarlas, sino de disminuirlas, no tanto establecer leyes nuevas como de derogar las antiguas» (nº 18).

«... el único fin de las leyes respecto de la agricultura debe ser proteger el interés de sus agentes, separando todos los obstáculos que pueden obstruir o entorpecer su acción y movimiento» (nº 19).

Estas frases o similares aparecen nuevamente en los números sucesivos hasta concluir con la siguiente: *«... es verdad que había más necesidad de derogar que de establecer; que las nuevas leyes producían ordinariamente nuevos estorbos, y que ellos nuevos males...» (nº 35).*

¿Cabe imaginar una reflexión más actual que ésta? España conduce hoy su agricultura en medio de una maraña de legislación heredada del pasado reciente, así como un densa cortina normativa que emana día a día de Bruselas y que hace difícil, incluso para el muy iniciado, seguir con precisión su evolución. ¿Servirá la nueva ley de modernización para eliminar leyes o preceptos que estorban la nueva marcha de la agricultura? A tal cuestión dedicaré mis próximos comentarios.

3. FUNDAMENTOS DE UNA LEY DE MODERNIZACION

Antes de analizar el proyecto de Ley de Modernización de explotaciones agraria, remitido por el MAPA al Congreso, quisiera hacer unas consideraciones sobre los principios o fundamentos en los que, a mi juicio, debería inspirarse una ley de esta naturaleza, para luego, más adelante, profundizar en el examen de la ley, teniendo como referentes estas consideraciones. (Algunas de estas reflexiones ya fueron expuestas al MAPA cuando éste, a través de su actual titular, entonces secretario general de Estructuras Agrarias, tuvo la atención de invitarnos a un grupo de profesores a una reunión de trabajo en la finca «Encomienda», de Mudela, en julio de 1992, para contrastar entre profesores y expertos, en distintas disciplinas, algunos aspectos de dicha ley.)

Estas consideraciones parten de unas premisas, que a mi juicio, son poco dudosas. Son las siguientes:

1º *Cambios en la orientación de la PAC*

La política de estructuras agrarias tuvo siempre —al menos en los últimos cuarenta años— una finalidad productivista y protectora del pequeño agricultor y de la explotación familiar agraria. Su alto contenido social se reflejó en una legislación intervencionista. Las ineficiencias productivas causadas por tales principios eran paliadas por una política de precios de garantía y una frontera muy protectora. Hoy, en el marco de la UE, la tentación productivista no existe, la figura del pequeño agricultor no es dominante, la explotación familiar agraria no es el referente absoluto, los precios de garantía se sustituyen por ayudas directas y la frontera se va debilitando ante el GATT. Tal es el nuevo contexto en el que conviene incardinar la nueva ley.

2º *La dispersión competencial*

Los esquemas de política agraria y su organización administrativa fueron muy claros hasta la Constitución de 1978. A partir de su aprobación y de los Estatutos de Autonomía y, sobre todo, de nuestro ingreso en la CE, la Administración agraria española ha sufrido un doble proceso centrífugo, hacia la CE y hacia las CC.AA., de dispersión de competencias. Ha transcurrido ya suficiente tiempo como para que ese proceso estuviera ya asumido a nivel de organización administrativa, gestión, estructura y eficacia. No parece que sea así y esto genera deseconomías administrativas.

3º *Bruselas como excusa y como escudo*

La política agraria antes era «cosa» del Gobierno y del ministro de Agricultura. A él o a ellos se exigía responsabilidad y se reclamaba por sus desaciertos. Hoy ese

papel lo desempeña la UE, que se ha convertido, así, en un escudo protector frente a los administrados. Pero el Gobierno también utiliza la CE como excusa sobre la que proyectar la ausencia de ciertas políticas propias. Es decir, excusa en la CE determinadas actuaciones que, si bien son aconsejables, no son impuestas por Bruselas. El Gobierno no utiliza todos los márgenes de libertad que la CE permite para actuaciones propias, que nada tienen que ver con la UE, más que indirectamente.

4º *Los nuevos medios de la política estructural*

La nueva PAC ha puesto, por fin, el acento sobre la política estructural. Es dudoso —al menos para mí— que sus fines sean los más adecuados. Pero curiosamente la batería de medios desplegados son convenientes, tanto si se comparten aquellos fines como si no. Agrandar la dimensión de las explotaciones, incentivar el retiro de agricultores, forzar una política más forestal, etc., son medios de una política que constituyen, a su vez, fines en sí mismos perfectamente aceptables.

5º *La búsqueda del tiempo perdido*

El tiempo transcurrido desde 1982 hasta la firma del ingreso en la CE —1985— y el posterior, especialmente el que discurre en los años de mayor bonanza económica que ha conocido el país en las dos últimas décadas, ha sido infructuoso para la modernización de las estructuras agrarias. Ningún plan fue puesto en marcha en tal período. Hoy la situación de la agricultura española sería bien diferente de haber actuado intensamente en tal dirección.

6º *Un campo desvertebrado*

La destrucción organizada —y que ha dado sus frutos— de las Cámaras Agrarias y en parte de las Organizaciones Profesionales Agrarias (OPAs) ha llevado a éstas a tener una escasa representación y menor fuerza. Esto,

que es muy conveniente desde la óptica de la «confortabilidad» ministerial, es muy malo a los efectos de difusión e información a los agricultores y de llevar adelante una política de participación que sea algo más que sentarse en unas mesas. Cualquier nueva política de estructuras que se defina y que quiera desarrollarse activamente precisa del concurso de unas OPAs fuertes y bien implantadas. Tal política es tanto más eficaz cuanto más cuente con el consenso y apoyo de las OPAs.

7º *Conceptos de ayuda = tipos de beneficiarios*

¿Quién puede/debe ser sujeto de ayudas, en el nuevo marco normativo y político? El más pequeño, el más pobre, el más eficiente, el que va a hacer mejor uso de las ayudas, el cultivador directo, el directo y personal, el profesional, el individual, el asociativo, la «explotación agraria», etc. Siempre podemos encontrar un criterio razonable y objetivo para otorgar la preferencia en favor de un determinado tipo de agricultor. Y en tal caso, ¿pueden/deben los demás permanecer ajenos a tales ayudas, aunque sean en cuantía variable?

¿Puede la agricultura, dotada de nuevos fines, seguir con los antiguos esquemas de ayuda? Corremos el riesgo, en estos momentos de cambio, de operar con criterios muy unidos al pasado junto a los nuevos derivados de la nueva PAC. A mi juicio, lo trascendente en la nueva agricultura no es tanto «cuántos» agricultores queden, como «cuánta agricultura» permanezca viva. Y ello implica otorgar ayudas a «casi» todos, si bien con niveles diferenciados. ¿Por qué a casi todos?

Hoy las ayudas que vienen de la CE tienen los siguientes finalismos esenciales: *a)* ayudas directas para compensar rentas; *b)* ayudas directas compensatorias de altos precios deprimidos por razón de la nueva PAC; *c)* ayudas estructurales para la modernización del campo, y *d)* ayudas directas vinculadas a inversiones para hacer más com-

petitiva *toda* la agricultura frente a la apertura de mercados propiciada por los acuerdos del GATT. Las primeras deben afectar sólo a los que deban ser objeto de compensación en sus rentas; las segundas, a todos los que producían y producen las materias primas cuyos precios han sido afectados; las terceras, a las explotaciones prioritarias, definidas éstas con criterios amplios y no excluyentes, y las cuartas, para todas las explotaciones, pero con niveles de apoyo diferentes y más bajos que los anteriores.

Hasta aquí los fundamentos. Siguiéndolos, ¿cuál es hoy la realidad agrícola de España? Estamos en presencia de una agricultura controlada desde Bruselas, donde nuestros técnicos y políticos se enfrentan, día a día, a un permanente conflicto de intereses entre la defensa de los nuestros frente a los de los países más agrarios de la UE, especialmente Francia y Alemania. La entrada en la CE —1986— se hizo en malas condiciones para nuestra agricultura —y nuestra pesca— y seguimos hoy pagando algunas de nuestras debilidades e ingenuidades de entonces —ejemplo, las cuotas de leche—.

De acuerdo con la nueva PAC —modificada tras nuestro ingreso con aquiescencia española—, tenemos sometida hoy una gran parte de nuestra agricultura a controles productivos. El profesor Tió ha descrito recientemente los «mecanismos restrictivos» generados a lo largo de los últimos diez años en la PAC. El los resume como sigue:

«— la leche y el azúcar están sometidos a cuotas de producción estrictas,

— los cereales, los cultivos oleaginosos y las proteaginosas, así como las cabañas de terneros, vacas nodrizas y ovejas, se benefician de un sistema de importantes ayudas directas, pero limitadas a las superficies y cabañas de referencia de los años anteriores a 1992,

— aunque los forrajes no están sometidos a este tipo de restricciones, por ahora, el sistema de ayuda a la alfalfa y otros fo-

rrajes desecados o deshidratados, si se logra mantener en el futuro, estará sometido sin duda a algún límite cuantitativo, sea en cantidad producida o en superficie» (9).

A ello añadiría yo las limitaciones de plantación en viñedos —que no de producción—, la anunciada, aunque afortunadamente no prosperada, política de arranques obligatorios de cepas y los riesgos de la futura aprobación de las OCM de azúcar, viñedo y frutas y hortalizas, hoy todavía en estudio, pero que probablemente acabarán inspirándose en estos principios de limitación productiva que actualmente dominan el pensamiento comunitario.

Las consecuencias de estas políticas las expone muy breve, pero acertadamente, el profesor Tió, en el estudio antes citado: *«... esta situación no obliga necesariamente a congelar las estructuras productivas, pero, no cabe duda, que limita la capacidad de expansionar el potencial productivo». En definitiva, se ha generado un «derecho individual a producir» —la cuota— o bien, un “derecho máximo a percibir ayudas”, la superficie de referencia nacional o regional».*

¿Qué encierra esta afirmación? Encierra, nada menos, que la necesidad de ofrecer a los agricultores y ganaderos españoles un nuevo enfoque acorde con tal política. Tradicionalmente un agricultor incrementaba sus rentas aumentando sus producciones, manteniendo una relación consumo de *inputs/outputs* más favorable mediante la aportación de nuevas tecnologías, o bien incrementando la superficie o el hatu productivo, con la finalidad de aprovechar ciertas economías de escala en la agricultura. Pero hoy las políticas antes mencionadas impiden, en numerosos aprovechamientos, ir más lejos en las producciones, salvo comprando «cuota» o tierras con «derecho» a producir. Y esto no es fácil.

A partir de este instante la competencia entre agricultores no puede ni debe estar distorsionada por el Estado, ya

(9) C. Tió: «La política agraria y los nuevos regadíos». *REAS*, nº 167.

que, en caso contrario, unos aumentarán sus producciones —vía más rendimientos o más hectáreas— sólo a costa de otros, ya que la producción total es fija para el conjunto.

Es en este contexto donde la diferenciación que expuse en el punto 7º, sobre el modelo de agricultores, cobra su mayor relevancia. Si las ayudas del Estado sólo van dirigidas hacia unos agricultores, para que modernicen sus explotaciones, por tanto, para que sean más eficientes, nos encontraremos con el siguiente dilema: si lo hacen vía reducción de costes con igual producción, nada habrá que objetar, pero si lo intentan vía incremento de producciones, sólo lo podrán realizar comprando o arrendando aprovechamientos con cuotas o con derechos. Y si las ayudas sólo van dirigidas a unos tipos de agricultores, serán éstos los que, a la postre, dispondrán de mejores condiciones económicas y financieras para crecer, en detrimento de los contrarios, que, sin ayudas financieras y con producciones limitadas, verán su horizonte cada vez más limitado.

4. EL PROYECTO DE LEY DE MODERNIZACION DE LAS EXPLOTACIONES AGRARIAS

Tras estas consideraciones podemos pasar ya al examen del Proyecto de Ley de Modernización de las explotaciones agrarias remitido al Congreso. Consta éste de un título preliminar, donde se enumeran fines y definiciones; un título I, «Explotaciones agrarias prioritarias», formado por siete capítulos, el primero de los cuales se consagra a la determinación de qué explotaciones pueden considerarse como tales, el segundo fija las ayudas económicas, el tercero los beneficios fiscales, el cuarto establece un catálogo de explotaciones prioritarias, el quinto se consagra a los agricultores jóvenes, el sexto a las sanciones por incumplimiento de obligaciones y el séptimo a la financiación de las ayudas. Le sigue

un título II que corrige el régimen de unidades mínimas de cultivo, un título III que modifica ciertas leyes, entre ellas la de Arrendamientos rústicos, la de Reforma y desarrollo agrario, y finaliza con una disposición adicional y varias finales.

Analizaremos el texto por su orden, pues ello ayudará, después, a las conclusiones.

a) *Título preliminar (arts. 1 y 2)*

Contiene los fines de la ley y las definiciones. Respecto a los primeros, poco hay que objetar. Se trata de fines genéricos propios de toda ley consagrada a la agricultura. Podrían haber estado en el *Informe* de Jovellanos o en las leyes de las últimas décadas. Sin embargo, en los comentarios a su desarrollo posterior formularé observaciones críticas sobre la forma en que se aborda o sobre la ausencia de acciones relevantes para conseguir lo que se pretende. Así, por ejemplo, no se comprende cómo se establece el fin de «*impedir el fraccionamiento excesivo de las fincas rústicas...* (1, c) y no se arbitran medios para ayudar a su concentración, o cómo se pretende «*incrementar la movilidad de la tierra...* (1, f) y no se ataca el problema de las plusvalías en ventas de fincas agrícolas, ya comentado anteriormente, o cómo se habla del «*acceso al crédito...* (1, h), mientras desaparece lentamente el Banco de Crédito Agrícola, subsumido en un banco comercial, semejante a tantos otros.

El artículo 2, consagrado a las definiciones, merece, en cambio, ya algún comentario más detenido. Nada hay que objetar a las definiciones de «Actividad agraria», «Explotación agraria», «Elementos de la explotación» o «Titular de la explotación». Los epígrafes 5 y 6 contemplan los llamados «Agricultor profesional» y «Agricultor a título principal», que son cruciales a efectos de la ley. ¿En qué se diferencian ambos?

Aquél debe ser persona física, que obtenga *«al menos el 50% de su renta total de actividades agrarias y otras actividades complementarias, siempre y cuando la parte de renta procedente directamente de la actividad agraria realizada en su explotación no sea inferior al 25% de su renta total y el tiempo de trabajo dedicado a actividades agrarias o complementarias sea superior a la mitad de su tiempo de trabajo total»*. Por el contrario, un agricultor a título principal es aquel que, siendo agricultor profesional, *«obtenga al menos el 50% de su renta total de la actividad agraria ejercida en su explotación y el tiempo de trabajo dedicado a actividades no relacionadas con la explotación sea inferior a la mitad del tiempo de trabajo total del titular de la explotación»*.

Un breve cuadro ayudará a comprender las diferencias:

Agricultor profesional

- Persona física titular de explotación.
- El 50% de su renta total debe proceder de actividades agrarias o *complementarias ligadas a la explotación* (industria, medio ambiente, turismo, caza, etc.).
- Renta de la actividad agraria > 25% de su renta total.
- Tiempo en actividades agrarias > 50% tiempo total.

Agricultor a título principal

- Agricultor profesional.
- Renta actividad agraria > 50% renta total.
- Tiempo de trabajo agrario > 50% tiempo total.

Dos diferencias separan a unos de otros. Los dos deben dedicar un tiempo a la actividad agraria mayor del 50% de la total. Los dos deben obtener una parte sustantiva de su renta de la actividad agraria, más de un 25% los profesionales, más de un 50% los «principales», pero los primeros pueden ejercer actividades complementarias, como turismo, etc., y la suma de éstas más las directamente agrarias deben representar más de un

50% de la renta total. Es evidente, pues, que con esta definición *todo* agricultor a título principal es *siempre* un profesional, y así se exige en la ley. Pero no todo «profesional» es un «principal». ¿Cuán grande o pequeño son tales conjunto y subconjunto? No lo sabemos; el proyecto de ley no va acompañado por un informe complementario de justificación, por lo que ignoramos la amplitud de los colectivos susceptibles de ayudas.

b) *El título I. «Explotaciones agrarias prioritarias»*

El capítulo I, en sus artículos 3 a 7, inclusive, determina qué explotaciones agrarias, tanto individuales como asociativas, pueden ser calificadas como «prioritarias». Aquí se ponen condiciones a la propia explotación, así como al titular. Este debe ser «agricultor profesional», poseer un nivel de capacitación agraria suficiente, de edad entre 18 y 60 años, dado de alta en el Régimen Especial o de Autónomos de la Seguridad Social y residir en la comarca donde radique la explotación, según la comarcalización del Censo Agrario.

Las leyes no deben ser discrecionales y para ello lo mejor es no abrir resquicios a la discrecionalidad. Y discrecional será siempre la medida del «nivel de capacitación agraria suficiente». ¿Cómo se mide esa suficiencia? ¿Lo determina cada comunidad o un reglamento general? También entraña ciertos elementos de discrecionalidad el lugar de residencia. Hoy las distancias en tiempo no son grandes entre muchas capitales de provincia y sus términos municipales. ¿Se podrá vivir en Castellón de la Plana y ser agricultor profesional si la propiedad se encuentra en Segorbe, o viviendo en Soria si la finca está en Almazán? ¿Con qué criterios se va a valorar esta distancia? ¿Y cómo se procederá si un agricultor vive en el límite de una provincia y su propiedad se encuentra en otra, donde el Censo seguramente separa la comarca,

pero donde aquel encuentra distancias de 20-30 minutos desde su residencia hasta su explotación? ¿Puede vivir un agricultor en Madrid y tener su explotación en Azuqueca, que es de Guadalajara? Esto por lo que atañe a las condiciones del titular.

Pero, además, la ley impone condiciones a la explotación. Debe *«posibilitar la ocupación, al menos, de una unidad de trabajo y que la renta unitaria de trabajo que se obtenga de la misma no sea inferior al 40% de la renta de referencia ni superior a ésta»*. La utilización del verbo «posibilitar», como derivado de «posible», entraña una cierta idea de «ser en el futuro», lo que abre la duda si la unidad de trabajo debe existir ya para «ser» o, por el contrario, debe serlo en el futuro cuando la explotación haya recibido las ayudas. Parece que la intención es que lo sea en el momento de solicitar la calificación de «explotación prioritaria», por lo que tal expresión debería modificarse en sentido más contundente y actual. Por ejemplo, *«la explotación ocupa ya, al menos, una unidad...»*.

Pero, además, la ley impone que la renta de esa unidad de trabajo no sea inferior a la renta de referencia, lo que parece justo, *«ni superior a ésta»*. ¿Por qué? Si la renta de referencia es el indicador relativo a los salarios no agrícolas en España, ¿qué de malo tiene que una unidad de trabajo fija supere aquélla?

Finalmente, esa renta de trabajo se calcula *«dividiendo entre el número de unidades de trabajo agrarias dedicadas a la explotación la cifra resultante de sumar el margen neto excedente neto de explotación y el importe de los salarios pagados»* (art. 2.9). ¿Y si la suma es negativa? No olvidemos que muchas explotaciones agrarias tienen, a veces, durante años márgenes netos negativos. ¿Qué ocurre entonces? Son dudas que el texto deberá aclarar para no sembrar confusión entre los posibles beneficiarios.

Iguals consideraciones cabría hacer sobre las «explotaciones asociativas» (art. 5), puesto que el sistema

de determinación de su carácter prioritario se vincula a las condiciones unipersonales de sus socios, en la forma en que se establece para las individuales.

Finalmente, sobre estos artículos, es evidente, como proclama el artículo 3, que esta definición de «explotaciones agrarias prioritarias» se realiza «a los efectos de establecer un trato preferencial en los apoyos públicos...». Queda, pues, claro que esta división no puede ni debe prefigurar una supresión de ayudas a las no prioritarias. Aquéllas gozarán de un trato *preferencial*, pero en absoluto excluyente del régimen de ayudas aplicables a las demás, que, obviamente, será menor o igual en su cuantía pero que no pueden ser eliminadas. Quizás esta idea debiera lucir en el preámbulo para que el desarrollo de la ley no tienda a realizar lo que el texto no proclama.

El artículo 7, «Situaciones de preferencia», no debería estar situado en este capítulo, ya que su finalidad es establecer en él ayudas a las explotaciones, por lo que debería figurar en el siguiente, que fija las ayudas económicas a las prioritarias. En todo caso, establece un principio singular. Afirma que «Las Administraciones públicas... darán preferencia en la adjudicación de superficies agrarias a los solicitantes que las requieran para constitución o consolidación de explotaciones agrarias». ¿A qué tierras se refiere? ¿Es que estamos en presencia del intento de introducir por la puerta falsa la idea de los Bancos de Tierra, que tantos fracasos han cosechado en el mundo, y cuya inspiración procede de ideologías hoy caídas con el muro de Berlín?

Seguidamente este artículo otorga a las «prioritarias» tratamiento especial en seguros agrarios subvencionados, en la concesión de ayudas que establezcan los poderes públicos, en programas de ordenación sectorial o en la asignación de cuotas o derechos integradas en las reservas nacionales constituidas en aplicación de alguna OCM. Nada hay que objetar a estas ayudas siempre que

las leyes comunitarias permitan tal discriminación positiva entre explotaciones agrarias.

El capítulo II se dedica íntegramente a las ayudas económicas a conceder a las explotaciones prioritarias y, en casos excepcionales, a los agricultoresa profesionales, en el marco de unos planes de mejora que deben presentar justificando las inversiones a realizar. Ayudas que consistirán en subvenciones de capital, créditos subvencionados o garantías a préstamos contraídos cuando *sea necesario suplir la insuficiencia de garantías reales y personales de sus titulares*» (art. 11). Ayudas que serán tramitadas y resueltas por las diferentes CC.AA.

Entre tales ayudas figura una de excepcional interés, la mencionada en el artículo 13.2, destinada a favorecer al agricultor profesional, destinada al pago del haber hereditario a los demás coherederos, siempre que constituya una explotación prioritaria. Sin embargo, su redacción actual induce a error, pues parte del supuesto que al profesional se le ha transmitido la explotación en «*su integridad*», cuando lo normal es que el testador otorgue la explotación a todos sus herederos y sea tras la aceptación de herencia cuando aquél deba adquirir a los coherederos sus partes alícuotas. De no modificarse para aceptar este supuesto, el artículo se convertirá, normalmente, en papel mojado.

El capítulo III se consagra a los beneficiarios fiscales. Afecta a los impuestos de transmisiones patrimoniales y, en su caso, al IVA sobre los créditos, así como al primero en la transmisión de una explotación agraria, sea *inter vivos* o *mortis causa*. Pero nada dice la ley sobre la repercusión de la plusvalía en el IRPF del vendedor, tema que ya fue comentado en el epígrafe primero de este trabajo. Si no se elimina este gravamen, muchas parcelas, fincas, etc. no llegarán al tráfico jurídico, sea mediante venta o permuta, o la harán mediante falseamiento de las cifras reales de compraventa.

Es cierto que las tierras agrícolas en España no son más caras que lo han sido en décadas anteriores. Incluso hay que decir que, de acuerdo con la Encuesta de Precios de la Tierra que elabora periódicamente el MAPA, aquéllos han descendido levemente desde nuestro ingreso en la UE. Sin embargo, hoy, cuando se quiere movilizar la tierra, ésta se ve dificultada por la valoración de la plusvalía en las operaciones de venta.

Existe una escala para calcular la plusvalía, a efectos de renta, que reduce aquélla en razón del tiempo que la propiedad agrícola ha permanecido en manos del propietario. Dicha escala convierte la plusvalía en cero al término de veinte años. Sin embargo, en valores que cotizan en bolsa la escala se reduce a diez años.

Pues bien, este hecho, de naturaleza fiscal, hace que muchos agricultores que abandonan el cultivo al amparo de las disposiciones de la UE rechacen la venta de sus tierras cuando se enteran que una gran parte del beneficio que obtendrán en su venta no les corresponde, pues será objeto de un fuerte gravamen en renta. Gravamen que es aún mayor que el real, debido, de una parte, a que el precio de adquisición es siempre menor que el realmente pagado y, en segundo lugar, a que el importe de la plusvalía a declarar es frecuentemente superior a los 12-15 millones de pesetas, lo que lleva todas sus rentas del año, con ésta, a tipos del 56% (12-15 millones de pesetas equivalen sólo a unas 15 hectáreas de viñedo o a unas 40 hectáreas de cereal).

Si hoy queremos acabar con estas nuevas «manos muertas fiscales» es preciso aprovechar la Ley de Modernización agraria para reducir la escala a no más de 10 años, como para la Bolsa, y ello significará remover uno de los obstáculos que estorban la movilidad de las tierras agrícolas en 1995. Pero siempre que tal beneficio no se limite a aquellos que vendan a explotaciones prioritarias, o a agricultores a título principal o profesionales,

porque entonces se generará un mercado de tierras con doble valor: lo que están dispuestos a pagar los que han sido «calificados» y los demás. ¿Cuál será el resultado? Pues que, no existiendo tantos de los primeros como de los segundos, el precio de la tierra bajará para los que venden, siendo así que es el ahorro de sus vidas, fruto de su trabajo de largos años. Con razón se ha repetido hasta la saciedad que la agricultura no es un negocio de «rentas», sino de «plusvalías». Es por ello que, a mi juicio, la Administración no debería introducir elementos que distorsionen el mercado de la tierra, y debería hacer desaparecer el «estorbo» que es hoy la escala del gravamen de plusvalías a veinte años.

El capítulo IV se consagra al establecimiento de un catálogo de explotaciones prioritarias, tema éste inevitable para las finalidades perseguidas por la ley, aunque creo que existen dudas sobre la conveniencia de que el catálogo esté en el MAPA o en las CC.AA. En mi opinión, el del MAPA sólo debería figurar a efectos estadísticos.

El capítulo V se dedica a los agricultores jóvenes. La ley sigue en ello los criterios y orientaciones establecidas en tiempos de UCD de favorecer, mediante ayudas específicas, la instalación de jóvenes agricultores y, por tanto, el rejuvenecimiento y la renovación de nuestra población agraria. Me parece digno de destacar, por lo que luego se verá, que en el artículo 25, primero de este capítulo, se menciona por primera vez en el texto la expresión «agricultor a tiempo parcial», al considerar como primera instalación, digna de auxilios, el paso de la situación de tiempo parcial a la de tiempo completo, realizada por un agricultor joven.

Ello me lleva a realizar una reflexión sobre la *agricultura a tiempo parcial*, en la España de hoy. Tuve la fortuna de estudiar y publicar hace ya muchos años el primer estudio sobre la agricultura a tiempo parcial en

España (10). Entonces no se hallaba muy extendida, pero era frecuente en la unidad familiar, aunque no en los titulares de explotación. Hoy los datos de la encuesta de estructuras (1987) nos dan una panorámica bien diferente. De 1,7 millones de titulares que trabajan en la explotación, sólo 421.000 personas lo hacen a tiempo completo. Es decir, casi 2/3 de los titulares lo son a tiempo parcial. Y de los familiares del titular que trabajan en la explotación (1,5 millones), nada menos que un 70% lo hacen a tiempo parcial. Y, finalmente, sólo 563.000 explotaciones de los 1,8 millones existentes tienen su estructura de trabajo a tiempo completo. ¡Vivimos en una agricultura dominada por el tiempo parcial!

Prescindiendo de los juicios de valor sobre esta circunstancia, lo cierto es que la realidad es así. Y si lo es, probablemente se debe a que muchas explotaciones sobreviven gracias a que sus titulares o sus ayudas familiares trabajan también en otra actividad, y si no lo hicieran se verían obligados a abandonar la tierra, lo que está en contra de su propia historia, de sus intereses, de su seguridad y de sus afectos. Debemos partir, pues, de que nuestra agricultura está dominada por las explotaciones a tiempo parcial y que sólo una minoría lo son a tiempo completo. La legislación debe, pues, arrancar de este hecho indubitable, estadísticamente hablando. Y la ley ha hecho bien en definir los tipos de agricultores como tipos «no puros», sino partícipes de actividades económicas extra-agrarias.

Pero es que, además, ésta es una tendencia generalizada en el mundo laboral moderno. Uno de cada siete empleados de la OCDE trabaja a tiempo parcial. Francia ha decidido fomentar el empleo a tiempo parcial de sus funcionarios. La Reed Employment Index británica sostiene que un buen desarrollo del *part-time* puede con-

(10) J. Lamo de Espinosa: «Agricultura a tiempo parcial y minifundios». REAS, nº 60, 1967.

vertirse en un gran estímulo al empleo, tras constatar la tendencia habida en EE.UU. y en Reino Unido. Helmut Kohl está propiciando la extensión del trabajo a tiempo parcial. Y la UE, en su Libro Blanco sobre política social, quiere dar un impulso fuerte a las modalidades de trabajo a tiempo parcial. Si esto es lo que ocurre en el área no agrícola, ¿por qué no aceptar que también en la agricultura debemos aceptar e incluso fomentar el trabajo *part-time*, sea en los propietarios o en los trabajadores contratados?

¿Y qué consecuencias cabe extraer de tal realidad objetiva? A mi juicio, que no cabe abandonarlos a su suerte y que en una agricultura de bajos rendimientos, por obra de la naturaleza, sólo el tiempo parcial amortigua la coyuntura, sólo el tiempo parcial permite mantener tierras laboradas, siendo capaces de obtener productos que pueden competir en el mercado a precios europeos, o de mercado interior comunitario. Se trata, pues, de un tejido rural a mantener, a conservar y a ayudar si no queremos ahondar más en el abandono de tierras y producciones y en el despoblamiento de núcleos rurales, ya suficientemente agravado en nuestra geografía municipal rural.

Ciertamente la definición de «profesionales» o a «título principal» implica reconocer a tales agricultores su condición de *part-time*, puesto que unos y otros pueden dedicar una parte de su tiempo y obtener una parte de su renta en actividades extra-agrarias. Y ello supone un avance conceptual y normativo digno de reseñar, por su concordancia con la realidad.

Los capítulos VI y VII se consagran al incumplimiento de obligaciones y a la financiación de las ayudas. Sólo señalaré que, en buena técnica legislativa, las sanciones previstas en el artículo 32.2 deberían fijarse en la ley, al menos en sus límites máximos, dejando al reglamento la determinación precisa de éstas.

c) *Título II. Régimen de unidades mínimas de cultivo*

El título II se dedica al régimen de unidades mínimas de cultivo (UMC). Sorprende en un texto como éste, que ha sido muy consultado y meditado, que la técnica legislativa en este epígrafe no sea correcta, pues los artículos, todos ellos, modifican artículos de la ley de UMC de 1954, que venían recogidos en los artículos 43 a 48 de la ley del IRYDA (texto refundido), pero, sin embargo, no se establece en ellos qué artículos se derogan o modifican. Y sorprende tanto más cuanto que algunos artículos son copia literal de los del texto refundido; así el 35.1 y 35.3 son iguales a los 44.1 y 46.1 de la vieja ley, y lo mismo ocurre entre los 37.1 y 37.2 con los 47.1 y 47.2, respectivamente.

En todo caso, parece lógico y necesario que se actualice el concepto de «unidad mínima de cultivo» y, sobre todo, su dimensión, pero entiendo que la ley va demasiado lejos en cuanto a las limitaciones que establece y es algo imprecisa en sus términos.

Es imprecisa porque mezcla los términos «finca» y «parcela» de forma poco clara. La vieja ley trataba de impedir la división de «fincas» por debajo de una dimensión de «parcela» que fuera la UMC. Así, en el ya clásico trabajo de Alejo Leal, se pregunta sobre el objeto de la ley y responde indubitablemente que *«la ley, en su artículo 2, establece que las parcelas de cultivo de extensión igual o inferior a la unidad mínima de cultivo serán indivisibles, y en las restantes disposiciones se refiere de igual modo a parcelas y a segregaciones o divisiones de las mismas o de fincas, empleando estas expresiones con relación a actos de disposición sobre los inmuebles y no simplemente con relación a la explotación de éstos»* (11). Y cuando define la esencia de la indivisibilidad, ésta se manifiesta de dos modos: *«1º, la*

(11) Alejo Leal: «La Ley de Unidades Mínimas de Cultivo». REAS, nº 11, 1955.

declaración de indivisibilidad de las parcelas de extensión no superior a las unidades mínimas de cultivo, y 2^a, la declaración de no validez de la división de predios de extensión superior si esa división da origen a fincas inferiores a la UMC».

Pues bien, partiendo de tales supuestos, parece que el término «finca» en el artículo 34.1 de esta nueva ley no es el más adecuado; sería más conveniente sustituirlo por «parcela». Porque aquí definimos el tamaño mínimo de la «parcela», y hablamos de «fincas» cuando su división, segregación, etc. puede originar «parcelas» inferiores a la UMC. Tal es el concepto. Y en el nuevo texto no queda suficientemente claro. Véase cómo en los artículos 43.1 y 2 del texto refundido de la ley del IRYDA no se mencionan, hábilmente, los términos parcela o finca, cuyo valor legal aparece desvelado en los artículos siguientes con el sentido que mantengo.

En segundo lugar, me parece atentatorio contra el derecho de propiedad que un testador no pueda atribuir su propiedad entre sus herederos, por el hecho de que las porciones resultantes sean inferiores a la unidad mínima de cultivo. Ya sé que igual estaba en el texto primitivo, pero mi opinión también era ésa antes. La solución a este problema no puede ni debe ser coercitiva; es, al contrario, impulsar que las fincas resultantes vayan al tráfico de arrendamiento. ¿Vamos a impedir a tantas familias españolas, con enorme apego por su pueblo de origen, que a la muerte de sus padres puedan conservar unas tierras en su pueblo? Parece más conforme con el derecho natural que dividan, que ya luego la realidad les impondrá la venta a colindantes, el arrendamiento o la conservación de las parcelas. Y esto es bueno, pues favorece la venta en lotes menores, siempre más asequibles y siempre favorecedores de un mayor número de agricultores. Este principio parece demasiado inspirado en una antigua política de producción a ultranza, hoy ya abandonado.

Un artículo, para mí inexplicable, es el 38.1, por

cuanto atribuye al colindante titular de una explotación prioritaria el derecho de retracto, pero «*cuando se trate de la venta de una finca rústica de superficie inferior al doble de la UMC*», lo acepta «*siempre que con la agregación a la colindante no se altere la condición prioritaria de la explotación*». ¿Por qué va alterarse tal condición? La finca original se hará mayor, incrementará la producción tal vez precise de más tiempo del titular en la explotación, o tal vez proporcione más renta agraria, con lo que ambas *ratios* —tiempo y renta— mejorarán. No parece probable que la adición de una nueva finca altere las condiciones de prioridad; al contrario, parece que debería acentuarlas.

Finalmente, soy muy excéptico sobre la utilidad real de este concepto de UMC en el mundo de hoy. El criterio para definirlos es extremadamente cambiante con el avance de la técnica y cada vez hará más impracticable su extensión. Además la experiencia enseña del regular manejo que las diferentes CC.AA. han hecho de este precepto (12). Pero, si se quiere mantener, era preciso su actualización. Y eso es lo que recoge la ley.

d) *Título III. Modificación de determinadas leyes*

El título III, que integra la modificación de la ley 38/1980, de 31 de diciembre, de Arrendamientos Rústicos, y la ley de Reforma y Desarrollo Agrario, cuyo texto refundido se aprobó mediante el decreto 118/1973, de 12 de enero, es de gran trascendencia, especialmente por lo que atañe a la nueva regulación de los arrendamientos rústicos. Comentaré, pues, sólo esta última.

En tiempos de Jovellanos el arrendamiento era la forma normal de llevanza de las tierras. Estas, que perte-

(12) M^a Eugenia Serrano: «Las unidades mínimas de cultivo». *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, n^o 21, 1993.

nećían, en su mayor parte, a la nobleza, a la Iglesia y a los municipios, eran arrendadas o cultivadas directamente y por eso se contaban, entonces, casi 600.000 arrendatarios y 800.000 jornaleros (13). Esa situación es hoy radicalmente contraria. Hoy es difícil cuantificar el número de arrendatarios y la superficie arrendada. En el *Anuario de Estadística Agraria de 1991* —último publicado— no figura la voz «Arrendamiento» ni similares y no proporciona dato alguno a estos efectos. Pero es evidente que, cualquiera que sea su número, el arrendamiento hoy es una figura a potenciar, en razón de la nueva PAC.

Efectivamente, si ésta conduce a abandono de tierras, a limitaciones productivas en ciertos aprovechamientos, no es menos cierto que otros pueden tener interés en aumentar la dimensión de sus explotaciones para mejorar la eficiencia de sus actuales equipos mecánicos o tecnologías, sin necesidad de inmovilizar recursos mediante la adquisición de tierras. Este cambio en los esquemas de la PAC configuran un panorama agrícola radicalmente diferente a aquel bajo el cual fue concebida la ley actualmente vigente.

La ley nació en tiempos de UCD. Fui, por tanto, testigo de excepción en su nacimiento, redacción y debate. Su origen está en los Pactos de la Moncloa y su texto fue fruto de numerosos pactos menores entre los miembros de la Comisión de ilustres juristas que la elaboraron en el seno del Ministerio, partiendo de una encuesta *ad hoc* entre miles de arrendatarios. Más tarde fue enmendada en Comisión y Pleno del Congreso y Senado. Personalmente la defendí, como ministro, en el Pleno del Congreso. Sobre su texto aprobado se ha producido, con posterioridad, una abundante literatura jurídica.

Aquéllos eran tiempos en que el paro dominaba la

(13) Marqués de Lozoya: *Historia de España*, tomo V. Ed. Salvat, 1969.

escena agraria española (si bien los 124.000 parados agrarios de 1981 quedan muy lejos de los más de 220.000 actuales. EPA-INE) y se combatía mediante ayudas a los municipios rurales para que éstos contrataran mano de obra ociosa y realizaran obras de interés común en los mismos, técnica hoy sustituida mediante la ayuda directa a través del PER. El objetivo agrario de España, no integrada en la CE, aunque ya había sido solicitada la adhesión y se habían iniciado negociaciones, era el incremento de la producción. Entre otras cosas, porque, desde el lado agrario, convenía entrar en la CE con cifras «históricas» altas de producción.

La LAR del 80 nació en ese contexto. Y fue fruto de una ideología exacerbadamente protectora del arrendatario, que formaba parte, curiosamente, del pensamiento de los mejores juristas de la época, tanto en los sectores democristianos integrados en UCD como en los partidos socialistas y comunistas de entonces. La consecuencia lógica de tal amalgama fue una ley intervencionista y, tal vez, en exceso proteccionista.

Hoy el objetivo de la nueva PAC, que ha acabado con el mito de la reforma agraria —intentada por el PSOE en Andalucía en sus años primeros de gobierno y abandonada prontamente— y todos sus sucedáneos; el finalismo no productivo o, por lo menos, las medidas de control de oferta y el acento en las estructuras hacen de algunos artículos de la mencionada ley un «estorbo» en el sentido que Jovellanos utiliza la expresión. Hoy la agilidad y libertad del arrendamiento para el engrandecimiento de la explotación son absolutamente necesarias. Por eso he venido defendiendo, desde la reforma Mac-Sharry la reforma urgente de la ley.

¿Qué criterios deberían inspirar, a mi juicio, las modificaciones de la ley? Creo que los siguientes son una plataforma de «mínimos» a considerar:

1º Libertad de pacto entre propietarios y arrendatarios, especialmente en lo que afecta a duración del contrato, prórrogas y sistema, automático o no, de las mismas.

2º No limitación en los arrendamientos a las SA o a cualquier otra forma societaria.

3º Inexistencia de límites de superficie a efectos de contratación.

4º Libertad de fijación de criterios de actualización.

5º Supresión de las limitaciones de enajenación y otras que se establecen en favor del IRYDA.

¿Qué establece la propuesta del Ministerio? El nuevo texto modifica el artículo 39 de la LAR, alterando el concepto de «profesional de la agricultura», el 40 relativo a las Juntas Arbitrales, el 41 sobre la duración del contrato y sus prórrogas y el 42 sobre los beneficios fiscales. Es, pues, un texto muy poco ambicioso, que prácticamente se limita al plazo y prórrogas del arrendamiento. Se pierde, por tanto, una oportunidad única para actualizar la ley a la realidad de 1995, tan diferente de la de 1980.

En todo caso, siempre, a mi juicio, me parecen correctas las modificaciones de los artículos 40 y 41, y creo que suponen un gran avance sobre el texto actual. También el artículo 42 sobre los beneficios fiscales, si bien aquí el beneficio fiscal, que opera sobre la reducción de la base del IRPF del arrendador, sólo se da cuando el arrendamiento es en favor de una explotación prioritaria. Entiendo que ese beneficio, aunque en cuantía menor (un 5%, por ejemplo), debería darse cuando se arrienda a terceros no prioritarios. La razón es bien sencilla y abunda en los criterios ya expuestos. La ley debe tratar no sólo de mejorar *unas estructuras*, sino *todas*. Para lo cual no parece lógico limitar los beneficios de la ley a las prioritarias. No me extiendo más porque creo

haber dejado claro en páginas anteriores los fundamentos lógicos de esta propuesta.

Una observación de fondo afecta a la modificación propuesta del artículo 39, relativo a la definición de «profesional de la agricultura». Sorprende que esta definición, por lo que afecta a personas físicas, no sea coincidente con la de «agricultor profesional» del artículo 2.5 del proyecto. Y, sobre todo, no se entiende por qué en el 2.5 se puede ser «profesional» sin ocuparse de manera «efectiva y directa», en tanto que aquí se exige tal condición. ¿Se quiere decir que debe ser agricultor directo y personal, conforme a la vieja fórmula? Si no lo es, aclárese. Si es así, entonces no coincide con la del artículo 2.5. No olvidemos que, según este artículo, una persona que dedica más de la mitad de su tiempo a «actividades complementarias» (por ejemplo, al turismo rural o a una industria conexas) está considerado como «profesional», en tanto que en el nuevo artículo 39 parece no estar incluido. Estimo que deberían armonizarse ambos artículos para que no exista de una parte un «profesional de la agricultura» y de otra un «agricultor profesional». No entro en cuál sería mi opción, pues sería bien diferente de ambas, pero cualquiera que sea la que elija el MAPA, debe ser única en ambos textos. Si tal cosa no se produjera, la confusión sería máxima y Jovellanos bien podría afirmar, respecto a ella, cualquiera de sus lúcidas frases sobre la legislación agraria castellana.

6. LAS AUSENCIAS DE LA LEY

La ley pretende la «modernización de las explotaciones agrarias». Y aborda tal finalidad desde unos ángulos muy concretos y muy limitantes. Tal vez hubiera sido mejor plantear la modernización de la agricultura, aun-

que objetivo tan ambicioso pudiera resultar excesivo. En cualquier caso, el envío de este proyecto de ley debiera haber permitido utilizarlo como vehículo para otras acciones complementarias. Me permito comentar algunas de ellas, que podrían ser propias de esta ley, o de acciones no legislativas y que contribuirían a modernizar las explotaciones agrarias. Son las siguientes:

1º Acceso al crédito

Uno de los instrumentos sobre los que el Gobierno tiene ciertos grados de libertad frente a la CE es el crédito agrario. Esencial a la hora de plantear programas de reestructuración o modernización de sectores. Disponía, además, del órgano administrativo para llevarlo a la práctica: el Banco de Crédito Agrícola.

Pues bien, desde hace unos años —pocos— el BCA se ha convertido en un banco prácticamente comercial. No hay una política crediticia agraria. Es cierto que la confusión reina sobre qué tipos de orientaciones productivas deberían ser apoyadas, y ello puede justificar tal ataxia. Pero, sin embargo, no es ésa la actitud de otros gobiernos europeos, en donde la política de crédito agrario tiene tal interés que, incluso, se llegan a ofrecer avales del Estado para los créditos a agricultores.

Debe estudiarse, en el marco de la legislación CE, los márgenes de libertad de que dispone el Gobierno para aplicar una política de créditos propios a agricultores o ganaderos que reorienten sus explotaciones.

2º Concentración parcelaria

Esta parece hoy una política en desuso, propia de los «sesenta». Sin embargo, las concentraciones parcelarias

realizadas encierran un alto potencial de mejora, que no se está aprovechando. Allí donde se realizó la CP existe una investigación de propiedad, una valoración base de las tierras, unos planos parcelarios, etc. Lo más difícil de la CP ya está realizado. El tiempo, sin embargo, ha alterado la estructura de propiedad. Muchos habrán fallecido o transmitido sus explotaciones; algunas de éstas se habrán arrendado o integrado en una SAT o cooperativa, etc. Lo cierto es que el número de propietarios habrá disminuido. ¿Por qué no utilizar la información de propiedad existente para realizar una segunda CP con la finalidad de acomodar la dimensión de las nuevas explotaciones? Si ello se hace, tras haber liberalizado la LAR la potencialidad de generar nuevas explotaciones de buena dimensión puede ser muy alta, especialmente en ambas Castillas.

..

3º Ley de fincas manifiestamente mejorables

¿Tiene algún sentido en una orientación agraria no productivista? Si repasamos su artículo 2 y volvemos a releer los «supuestos» de aplicación, su orientación es triple: incrementar la producción y/o el empleo e intensificar los aprovechamientos. Sin embargo, la «intensificación» es un tabú en la nueva PAC; los incrementos de producción no están *à la page*. Ergo la LFMM no tiene encaje en la nueva PAC. ¿Por qué no aprovechar esta nueva ley de modernización para derogar la de FMM?

4º Industrialización rural

Hoy son evidentes las tendencias concentradoras de la demografía española. Cada vez más los muy pequeños municipios tienden a desaparecer (al contrario de lo

que sucede en Francia o Alemania, donde su población continúa vinculada), en favor de las grandes poblaciones o de las cabeceras de comarca más próximas, siempre mejor dotadas de servicios poblacionales.

Cabe pensar en una estructura demográfica que continúe acentuando ese rasgo de polarización de las cabeceras comarcales, merced a lo cual puedan mantenerse los pequeños núcleos (caseríos, aldeas, pequeños pueblos). Pero para ello es preciso mantener un mínimo de población «retenida» en las cabeceras. Ello sólo lo permite la industria y el turismo. Muchos municipios sólo podrán optar a la industria, por sus escasos atractivos turísticos. Ante ello surge la pregunta: ¿qué puede hacerse para atraer industrias al medio rural? Sobre todo, ¿qué puede hacerse que no se haya hecho antes? Pues intentos ha habido infinitos y la mayor parte de ellos fracasados. La cantidad de polígonos industriales en cabeceras de comarca hoy casi abandonados es enorme.

Hoy la industria española está inmersa en un mecanismo de apoyo, por lo menos, atípico. Si se trata de una empresa extranjera que pretende instalarse en algún lugar de la geografía con cifras de empleo de 500/1.000 trabajadores, se negocian condiciones especiales para su acogida, que pueden llegar a representar inversiones muy cuantiosas. No es infrecuente que supongan los costes de terreno e infraestructura, con cargo al Estado. Pero si la misma propuesta se realiza para una nueva industria de 30 trabajadores o para salvar una pre-existente de 100 o más empleados, las ayudas pasan a ser casi inexistentes. (Hoy para, fundar una industria nueva, conviene buscarse un socio exterior y que lo plantee desde fuera.)

Por lo pronto, es imprescindible establecer mecanismos para la implantación de industrias agrarias que transformen el producto de la comarca. Para ello, las

ayudas no deben discriminar entre cooperativas o SA. Lo importante es la «implantación de la industria», no si ésta es propiedad de los agricultores o de terceros. El objetivo aquí es la industrialización y el empleo rural. No se trata de hacer «política social», sino de «medio rural».

5º Inputs

Los gastos de fuera en 1980 eran el 36% de la PFA; diez años más tarde representan el 41%. Los *inputs* devoran, pues, la renta agraria. Es difícil hacer la agricultura española más competitiva si los *inputs* absorben partes crecientes de la PFA y si, además, los adquiere a costes superiores al resto de la CE.

Es cierto que algunos *inputs*, como los fertilizantes, han bajado de precio en los últimos años; que otros, los fitosanitarios, han crecido levemente y que los piensos se han mantenido estables (en muchos países de la CE han descendido constantemente). Pero, en cambio, la energía eléctrica, el gasóleo y la mecanización han crecido sensiblemente en precios y mantienen fuertes diferenciales respecto al resto de la CE.

La energía eléctrica en España es más cara que en Francia. La decisión de paralizar las centrales nucleares nos ha convertido en un país enfeudado con Francia, sin ninguna ventaja, pues el siniestro nuclear en el sur de Francia genera riesgos similares en España.

El gasóleo agrícola está fuertemente gravado. Algo más de la mitad de su precio son impuestos, pero sólo una parte de ellos es devuelta al agricultor; más lógico desgravar los gasóleos agrícolas y cobrar a través del IRPF lo que proceda. En caso contrario, la renta, para el agricultor, es absorbida antes de ser generada. Es éste

un margen de maniobra del Gobierno que bien debería considerar y aplicar.

6º Colaboración de OPAs y Cámaras Agrarias

Cuando se leen los magníficos documentos elaborados por las Cámaras Agrarias de Francia sobre la nueva PAC, así como las propuestas formuladas al Ministerio de Agricultura francés y a la CEE a través del COPA, se echa de menos una estructura semejante. Viejos tabúes rompieron la organización de Cámaras Agrarias.

A mi juicio, la desaparición de las Cámaras Agrarias (pues pese a las estructuras, que subsisten, la realidad es que han sido absorbidas por el túnel del tiempo) constituye un componente negativo de la política del Gobierno español frente a Bruselas. Es lástima que carezca de unos informes como los franceses para apoyar sus reivindicaciones ante la Comisión.

Podría pensarse que tal función pueden desempeñarla las OPAs. No es así. La prueba es que no la realizan. Sus diferentes concepciones del campo, sus vinculaciones políticas —todas—, sus permanentes renunciaciones a «coincidir» impiden que la posición española tenga detrás un fuerte apoyo del mundo agrario. Y eso es grave. Además, las funciones de divulgación e información, por ejemplo, de las ayudas comunitarias, que las cámaras locales hubieran desarrollado con gran facilidad, las OPAs no pueden hacerlo, pues no gozan de estructura y base local bastante como para llegar al último pueblo y agricultor de España.

Si se quiere potenciar la agricultura española, la que subsista después de la PAC, se hace preciso vertebrar de nuevo el campo. La falta de sindicatos reconocidos y aceptados para la negociación en lo laboral conduce a la

proliferación de *ayatolabs* que piden siempre lo imposible. La falta de representación bastante y amplia en organizaciones agrarias conduce a la apatía. Hoy muchas OPAs no sobrevivirían si no gozaran de ayudas del Estado para su funcionamiento.

Tal vertebración exige una clarificación sindical, con elecciones a Cámaras Agrarias y —siempre a mi juicio— con reconstitución de unos núcleos agrarios a nivel de pueblo, que actúen a modo de delegaciones locales de la cámara provincial, cuyo carácter sea meramente informativo, no gestor ni interventor, para evitar la tentación política que fue la causa de la disolución de las cámaras locales.

7º El sistema agroalimentario

En los cuarenta la cadena agroalimentaria era dominada por la agricultura; en los sesenta, por la industria; hoy, por la distribución. La distribución se ha convertido en el gran aliado de los gobiernos en la búsqueda de un bajo precio de los alimentos. Las luchas de las grandes cadenas/superficies frente al industrial para obtener el precio más bajo no sólo afectan a éste, sino que trasladan el efecto hacia el origen, es decir, hacia el agricultor/ganadero.

Las condiciones de pago, además, son claramente contrarias a la industria. La gran distribución, que cobra al contado, dilata sus plazos de pago incluso más allá de los noventa días, manteniendo así cerca de un billón de pesetas como deuda viva de la distribución con la industria. Cualquier problema en alguna cadena, que concentre una gran capacidad de venta, puede hacer caer numerosas industrias alimentarias y éstas arrastrar una buena parte de sus proveedores.

Francia y Alemania han dictado normas para evitar

tales riesgos. En España todavía no existen. Puede que parezca que éste es un problema de las relaciones industria-distribución, pero no es sólo de ellos, es también del proveedor original. Como lo es la desaparición de los créditos de campaña, primados, que eran fundamentales para los sectores conservero y vitivinícola, por citar sólo dos ejemplos.

¿No es en estos temas donde los márgenes de libertad del Gobierno frente a Bruselas podrían dar más fruto?

8º Reforestación

España está sufriendo el proceso de deforestación más agudo desde la desamortización. Las cifras de incendios forestales de la última década es aterradora. La excusa de que se queman montes repoblados por ICONA, como justificación del fuego, no deja de ser una triste muestra de la vida española.

En la CEE no existió nunca una verdadera política forestal. Al contrario, el juego de ayudas en favor del desarrollo de la producción en los sesenta-setenta llevó a muchos agricultores a eliminar bosques para forzar otro tipo de producciones agrícolas o ganaderas. Afortunadamente, la política de la CE ha cambiado. Hoy la reforestación es un objetivo conexo con el abandono de producciones.

A este fin se le debe prestar la mayor atención, destacando ante la CE las singularidades del bosque mediterráneo y la imposibilidad de que las ayudas en el área mediterránea sean similares a las del resto de la CE. Deben ser mucho más dilatadas en el tiempo.

A mi juicio, por otra parte, no deben estar condicionadas a ninguna reserva sobre el tipo de explotación, la edad del propietario, el tamaño de las explotaciones, et-

cétera. La única limitación que —tal vez— convendría sería la de mantener la prioridad del «arrendamiento para agrandar la explotación vecina» sobre la reforestación. Pero ello nos debería llevar a un sistema cuasi concursal, de anuncio previo de oferta de arrendamiento y, sólo en el caso de que no hubiera demandantes, acudir a la reforestación. Por otra parte, tal posibilidad sólo cabría si el arrendamiento estuviera absolutamente liberalizado, pues en caso contrario estaríamos sometiendo al propietario a una opción no equitativa.

9º Armonización intra-CE

España sufre unas condiciones productivas desfavorables respecto al resto de la CE. Las condiciones de suelo y clima determinan rendimientos, en general, inferiores al resto. Si, además, el agricultor ha de competir en condiciones también diferentes en otros aspectos económicos, es difícil que pueda salir airoso del intento. Citaré algunos ejemplos donde la armonía no es la realidad subyacente:

- Fiscalidad, tanto directa como indirecta.
- Financiación.
- Seguridad social y, en general, cargas sociales.
- Sistemas de contratación de personal fijo o fijo discontinuo, así como condiciones de despido.
- Indemnizaciones compensatorias.

7. CONCLUSIONES

Si Jovellanos conociera hoy la enorme, inconmensurable madeja de leyes agrarias, probablemente se opondría con todas sus fuerzas y proclamaría, una vez más, que «la suerte de la agricultura depende de las leyes»,

que no deben establecerse leyes nuevas cuanto «derogar las antiguas» y que «nuevas leyes producen nuevos estorbos».

Con tal concepción, el examen del proyecto de ley sobre modernización de las explotaciones agrarias puede considerarse con un doble enfoque. Supone una nueva ley. ¿Es necesaria y, sobre todo, no será un estorbo futuro? A mi juicio, no es un estorbo siempre que se corrijan imprecisiones y que se realicen ciertas salvedades, que no se repiten aquí por estar ya suficientemente comentadas. El segundo enfoque es: ¿deroga todo lo innecesario de la actual legislación española? Aquí, a mi juicio, la ley es tímida y debería ir mucho más allá de su actual alcance. En todo caso, se echa de menos una memoria justificativa del porqué de ciertos preceptos y del alcance buscado con la misma.

Probablemente el mejor tributo que hoy podríamos rendir a la memoria de Jovellanos sería revisar toda la legislación agraria propia, para suprimir cuanto de ocioso existe hoy en las mismas. Esa sería la mejor manera de conmemorar el segundo centenario del *Informe de la Sociedad Matritense*.

COMPETITIVIDAD Y REFORMA ESTRUCTURAL DE LA AGRICULTURA ESPAÑOLA

Por

José M^a Sumpsi

*Catedrático de Economía y Política Agraria
Universidad Politécnica de Madrid*

1. LA ESTRUCTURA AGRARIA DE PARTIDA

Las deficiencias estructurales de la agricultura española constituyen un importante freno para su modernización. Entre los principales problemas de la estructura agraria actual destacan los siguientes:

1. Limitaciones de carácter natural, derivadas de la altitud, el clima, las pendientes, la calidad de los suelos, la irregularidad y la escasez de las precipitaciones, en particular en aquellas zonas que gozan, por el sol y la suavidad de las temperaturas, de mayor potencial agrícola. Si ello supone una reducción de la productividad agrícola de la superficie, exige como compensación una dimensión suficiente y mecanizada que permita una adecuada productividad del trabajo, de la que depende

crucialmente la remuneración que dicho trabajo pueda obtener.

2. Edad avanzada de los titulares de las explotaciones agrarias. Más de la mitad tiene más de 55 años. Ello constituye un freno indudable a la modernización y plantea, a medio plazo, un grave problema generacional.

3. Insuficiente modernización tecnológica, tanto en cuanto a productos y su adaptación a la demanda como a la incorporación de equipos, o a la adopción de nuevas técnicas de gestión y comercialización. Tan sólo un porcentaje exiguo de las explotaciones tienen un titular con formación profesional o superior.

4. Un fuerte despoblamiento del medio rural, con densidades inferiores a 10 e incluso 5 habitantes por kilómetro cuadrado en algunas comarcas, y con graves dificultades para retener a los sectores más jóvenes y dinámicos, como consecuencia de las dificultades para lograr la diversificación de las oportunidades de empleo, de acceso a la educación y formación y a otros servicios, y de la devaluación social de la actividad agraria.

5. Pero, ante todo, resalta el problema de la escasa dimensión física y económica de las explotaciones agrarias, así como su elevado grado de parcelación.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, no debe sorprendernos que la mayoría de las explotaciones agrarias de nuestro país sea incapaz de remunerar al factor trabajo empleado (renta de trabajo unitaria) a un nivel equivalente al salario medio nacional no agrario.

El grado de intensidad de las deficiencias estructurales antes descritas varía mucho de unas comunidades autónomas a otras, lo cual justifica y da pleno sentido al reparto competencial establecido por nuestra Constitución según el cual las políticas agrarias estructurales son competencia, fundamentalmente, de las CC.AA.

En el anejo 1 se desarrolla el análisis estadístico de las deficiencias estructurales de la agricultura española, en base a los datos del Censo Agrario de 1989. Sin embargo, es necesario poner de manifiesto que las cifras que aparecen en el Censo Agrario no son muy fiables. Es realmente difícil creer que en España existen más de dos millones de explotaciones. El número real es, con seguridad, sensiblemente menor, como demuestra el hecho de que el número de agricultores que reciben las distintas ayudas de la política agrícola común (PAC) es mucho menor que esa cifra. El problema reside, probablemente, en que muchas explotaciones que son consideradas como tal por el Censo Agrario, son más bien propiedades (fincas) en lugar de explotaciones (unidades de producción y de gestión).

En cualquier caso, la única fuente oficial reciente es ésta y por ello, hecha la salvedad anterior, se ha utilizado para elaborar el anejo 1. No es posible improvisar un censo real de explotaciones alternativo.

2. LA REESTRUCTURACION AGRARIA EN EL NUEVO CONTEXTO INTERNACIONAL

Los economistas agrarios han señalado, tradicionalmente, que la reestructuración agraria, entendida como proceso superador de las graves deficiencias estructurales de la agricultura, es una condición necesaria, aunque no suficiente, para modernizar las explotaciones agrarias y mejorar la competitividad del sector.

Mientras la agricultura española estaba aislada del mercado internacional, a través de mecanismos fuertemente proteccionistas en frontera, los problemas estructurales y el déficit de competitividad eran menos patentes. Sin embargo, la apertura comercial tras la adhesión a la CEE ha puesto de manifiesto nuestras dificultades

para competir en los mercados exteriores y también en el mercado doméstico. Así la evolución del comercio exterior agrario en el período 1984-1993 muestra una cierta pérdida de competitividad, ya que en 1993, con la moneda ya devaluada, ni siquiera se alcanza la tasa de cobertura del período 1984-85 (cuadro A). Sin embargo, la fuerte disminución de la tasa de cobertura en el período 1988-92 no debe considerarse fruto, por lo menos exclusivo, de los problemas estructurales, sino más bien de la sobrevaloración de la peseta originada por las políticas macroeconómicas.

El contexto internacional de los últimos años ha estado marcado por las negociaciones de la Ronda Uru-

Cuadro A
COMERCIO EXTERIOR AGRARIO (1)
En miles de millones de pesetas corrientes

Año	Exportaciones	Importaciones	Saldos	Tasas de cobertura
1983.....	495,5	589,7	-94,2	84,0
1984.....	650,4	641,2	9,2	101,4
1985.....	681,7	652,5	29,2	104,5
1986.....	679,3	719,3	-40,4	94,4
1987.....	821,1	760,9	60,2	107,9
1988.....	878,3	873,4	4,9	100,6
1989.....	892,6	993,6	-101,0	89,8
1990.....	932,3	1.031,7	-99,4	90,4
1991.....	1.033,8	1.156,5	-122,7	89,4
1992.....	1.093,6	1.245,6	-152,0	87,8
1993 (2).....	1.392,8	1.381,9	10,9	100,8

(1) En el comercio exterior agrario no se incluyen los productos pesqueros ni sus derivados. Se incluyen los capítulos del Arancel de Aduanas números 01 al 24 (excepto el capítulo 03, las partidas 1.604 y 1.605 y otras subpartidas de productos de la pesca: aceites, harinas, etc.), 41, 44 a 46 y 50 a 53.

(2) Datos provisionales.

Fuente: Dirección General de Aduanas e Impuestos Especiales.

guay del GATT y el avance en la liberalización del comercio mundial de productos agrarios. Estas negociaciones propiciaron, además, una profunda modificación de los mecanismos proteccionistas de la política agrícola común (Reforma Mac Sharry de 1992).

En este nuevo marco internacional, la reestructuración agraria es, si cabe, mucho más necesaria. Y ello por dos razones. En primer lugar, porque el modelo de agricultura implícito en la reforma Mac Sharry es un modelo de agricultura más extensivo. En efecto, el tipo de ayudas establecido en dicha reforma desincentiva el aumento de la productividad. Ahora ya no se trata tanto de que cada hectárea o cabeza de ganado produzca el máximo, sino de que cada unidad de producto se obtenga al mínimo coste posible.

Pero justamente el aumento a ultranza de los rendimientos y la maximización de la producción ha sido una de las armas fundamentales del agricultor para defenderse del insuficiente tamaño de su explotación. Por ello, la reorientación hacia una agricultura más extensiva, justificada tanto por el objetivo de reducir los excedentes como por el de proteger el medio ambiente, precisa de unas explotaciones de mayor tamaño. A su vez, el aumento de dimensión supone que las explotaciones aprovechen las economías de escala, reduzcan los costes unitarios de producción y generen rentas suficientes para que el agricultor viva de la agricultura.

Este último aspecto es esencial, ya que no es posible tener una agricultura basada en agricultores profesionales, si la mayoría de las explotaciones son excesivamente pequeñas y no producen las rentas suficientes para que el agricultor pueda vivir de su trabajo en la agricultura. Así, por ejemplo, en las distintas comarcas que configuran Tierra de Campos en Castilla y León, y en el nuevo contexto de aplicación de la reforma de la PAC, se ha evaluado que el tamaño de explotación necesario para

que ésta genere una renta equivalente al 80% del salario medio no agrario oscila entre las 300 hectáreas de secano en la zona de mayores rendimientos y menor índice de barbecho tradicional, y las casi 1.000 hectáreas de secano en las zonas de rendimientos más bajos y mayores índices de barbecho tradicional. Teniendo en cuenta que en dichas comarcas la superficie media por explotación se sitúa, actualmente, entre las 60 y 75 hectáreas de secano, queda bien patente el trecho que todavía queda por recorrer para alcanzar la situación ideal, y confirma la imperiosa necesidad de impulsar un intenso proceso de reestructuración.

La necesidad de aumentar el tamaño de las explotaciones agrarias y extensificar los sistemas de producción no es algo nuevo. Así, en un estudio realizado en 1980, en plena crisis energética, se mostraba cómo la agricultura familiar de mayor tamaño era la que tenía mayor capacidad para adaptarse a la crisis (Sumpsi, 1983). Lo único que ha hecho la reforma de la PAC es reforzar esa tendencia.

En segundo lugar, el acuerdo alcanzado en la Ronda Uruguay del GATT supone un primer paso importante en el proceso de liberalización del comercio agrario internacional. El impacto de dicho acuerdo dependerá de diversos factores, pero quizá uno de los más decisivos sea la política agrícola común. Por ejemplo, la reforma de la PAC ha supuesto un cierto blindaje de los principales sectores de la agricultura continental (cereales, oleaginosas, proteaginosas, carne de vacuno, leche y carne de ovino). De este modo, en estos sectores no cabe hablar de desprotección frente al exterior y, por tanto, la competencia por el mercado seguirá siendo, básicamente, una competencia a nivel europeo. El único problema que puede plantearse es que la producción europea aumente o, en algunos casos, no disminuya, de modo que el excedente exportable supere el volumen

de exportaciones subvencionadas acordado en el Acta Final de la Ronda Uruguay. En ese caso se produciría un excedente no exportable (en la mayoría de productos continentales no es posible exportar sin subvenciones por falta de competitividad), que se volcaría sobre el mercado europeo, lo cual presionaría a la baja los precios y provocaría una fuerte competencia en dicho mercado.

En cambio, otros sectores cuya reforma de la organización común de mercado (OCM) todavía está pendiente (arroz, azúcar, vino, aceite de oliva, frutas y hortalizas), sí pueden sufrir la competencia de países terceros, ya que, de no adoptarse medidas drásticas en las reformas pendientes, el acuerdo GATT supondrá para ellos una cierta desprotección. El caso más claro es el del sector de frutas y hortalizas, sector que en España representa una tercera parte de la producción final agraria. En la situación futura, a partir de la entrada en vigor en 1995 del acuerdo GATT, con la desaparición de los precios de referencia y su sustitución por unos precios mínimos de entrada que implican un control por factura y *a posteriori*, el sector hortofrutícola quedará francamente desprotegido, sosteniéndose mediante unos derechos de aduana claramente insuficientes. De ahí el peligro de afrontar la apertura comercial propiciada por el acuerdo GATT, o la derivada de un eventual acuerdo de libre comercio con los países del norte de Africa, o de la Europa del este, con las actuales estructuras españolas. De ahí también el interés de impulsar el proceso de reestructuración agraria, especialmente en aquellos sectores que, después del acuerdo GATT, quedarán sujetos a una fuerte competencia internacional.

En la actualidad, y dado el marco internacional en el que el sector agrario deberá desarrollarse, existe un amplio consenso acerca de la necesidad de que en la agricultura española se opere un cambio estructural pro-

fundo. Sin embargo, no existe tal consenso cuando se trata la cuestión de cómo y en qué dirección debe producirse dicho cambio.

En cuanto al cómo, se plantean dos vías fundamentales: la vía del mercado (cambio espontáneo) y la vía de la política de estructuras (cambio inducido). No es nuestra intención afrontar este debate desde una perspectiva ideológica (liberalismo *versus* intervencionismo), sino desde la evidencia de los hechos. En este sentido, el análisis de la evolución de la dimensión de las explotaciones durante los últimos treinta años, período en el que no ha existido una política decidida de reestructuración agraria, al estilo de la establecida en los años 60 por Francia, y que, por tanto, puede considerarse como de cambio espontáneo, arroja resultados realmente preocupantes. En dicho período el número de activos agrarios se redujo a la tercera parte, pero el de explotaciones tan sólo disminuyó un 25%. En la década de los ochenta, el número de activos descendió el 15%, pero la dimensión media de las explotaciones prácticamente no aumentó, según los datos del Censo Agrario. En definitiva, el efecto reestructurador de este proceso espontáneo ha sido muy exiguo, a diferencia de lo ocurrido en otros países europeos.

Por tanto, ni el acusado descenso de activos agrarios ni el elevado número de explotaciones marginales han inducido un aumento de la movilidad de la tierra, que se haya traducido en una fuerte reducción del número de explotaciones. Las rigideces del mercado de la tierra, con precios elevados y muy alejados de los que correspondería por el nivel de rentabilidad agraria, el escaso éxito del arrendamiento como instrumento canalizador de las tierras liberadas por los propietarios que abandonaban la agricultura, escaso éxito debido en gran medida a las rigideces introducidas por la Ley de Arrendamientos Rústicos de 1980 (rigideces para los propietarios, que

bloquearon la oferta de tierras en arrendamiento) y la resistencia de muchos pequeños agricultores a vender o arrendar sus parcelas, aunque ya no vivan de la agricultura y cultiven sus tierras a distancia y en ratos libres (vacaciones, fines de semana), son algunas de las principales causas que explican por qué no se ha producido el cambio estructural de forma espontánea.

La situación de bloqueo de los años ochenta se ha visto agravada en los noventa como consecuencia de la reforma de la PAC, de modo que el inmovilismo estructural está siendo, si cabe, todavía mayor. Es la paradoja de la reforma de la PAC: por un lado, exige mayores tamaños de explotación para extensificar la producción agraria y, por otro, bloquea el proceso de reestructuración agraria, imprescindible para conseguir el aumento de la dimensión de las explotaciones.

Las ayudas desvinculadas de la producción (pagos compensatorios de la reforma de la PAC) constituyen un sustrato ideal para la proliferación de pequeños agricultores no profesionales, que se dedican a la agricultura de modo marginal, y de agricultores jubilados que siguen en activo y no abandonan la explotación de la tierra, todo lo cual puede bloquear la necesaria reestructuración agraria.

Gracias a la reforma de la PAC, los pequeños agricultores no profesionales pueden obtener rentas complementarias, con el mínimo esfuerzo, sin apenas riesgos (las ayudas no dependen de las cosechas) y sin renunciar a la libre disposición de sus tierras, que perderían parcialmente en caso de arrendamiento y totalmente en caso de venta. En este sentido, la generalización del fenómeno de la «agricultura de fin de semana» en comarcas donde hay movilidad ocupacional, debido a la oferta de empleo industrial o de servicios, confirmaría la sospecha de que la reforma de la PAC puede agravar el bloqueo estructural.

Algo parecido ocurre con los agricultores jubilados y sin sucesor en la explotación. Estos agricultores son candidatos naturales al abandono de sus tierras, que luego podrían ser cedidas, mediante arrendamiento o venta, a agricultores profesionales para que éstos aumentaran el tamaño de sus explotaciones. Sin embargo, los agricultores jubilados pueden acceder a las ayudas compensatorias de la nueva PAC, lo cual les va a permitir la obtención de pequeñas rentas para complementar su pensión de jubilación, sin riesgo ni complicaciones productivas.

De este modo se va consolidando, por lo menos en las zonas de predominio de las pequeñas explotaciones y de escasa potencialidad productiva, una agricultura de subsistencia. Esta agricultura constituye, en nuestra opinión, la antítesis del tipo de agricultura profesional y competitiva necesaria para afrontar, con un mínimo de garantía de éxito, el proceso de liberalización del comercio internacional puesto en marcha tras los acuerdos de la Ronda Uruguay del GATT.

En cuanto al arrendamiento, las ayudas de la PAC equivalen a la renta de un arrendamiento absolutamente flexible, ya que nunca se pierde la libre disposición ni el uso mismo de la tierra. En este sentido todo parece apuntar a que, en las zonas de agricultura cerealista, la reforma de la PAC puede bloquear la vía del arrendamiento. Si el propietario es absentista y no quiere ocuparse de cultivar su tierra, sólo tiene que acudir a una empresa de servicios o a un vecino, amigo o familiar para que le haga las labores, sin que él tenga que ocuparse de nada. Incluso la tramitación y cobro de las ayudas de la reforma de la PAC la puede contratar a terceros.

En caso de que algún propietario esté interesado en arrendar sus tierras, no estará dispuesto a percibir como renta una cantidad menor que las ayudas de la PAC, que representan, por tanto, su coste de oportunidad. De este modo, el arrendamiento dejará de ser interesante para

el arrendatario, ya que si debe renunciar al 100% de la ayuda (pago compensatorio), no podrá alcanzar un nivel mínimo de rentabilidad, con lo cual la vía del arrendamiento se frena, tanto por el lado de la demanda (arrendatario) como por el de la oferta (propietario).

Es posible que, debido a la reforma de la PAC, la vía del arrendamiento no se desarrolle en gran escala, incluso en el supuesto de que se produzca un cambio en la actual legislación de arrendamientos rústicos, hacia una mayor liberalización. Por mucho que se modifique la ley de arrendamientos rústicos, nunca se llegará a una fórmula tan liberal (no se pierde el libre ejercicio del derecho al uso de la tierra), ni tan segura (los pagos compensatorios no dependen de las cosechas), como la reforma de la PAC.

Si las expectativas de los agricultores cambiaran en sentido positivo y desapareciera en los próximos años su desconfianza e incertidumbre al comprobar que las ayudas de la PAC se mantienen, podría activarse de nuevo la demanda de tierras, que ahora está paralizada. Eso sucederá, sobre todo, si mejora la liquidez de los agricultores y los precios de la tierra no se disparan de nuevo. De hecho ya se ha detectado un cierto aumento de la demanda de tierras, como consecuencia de los buenos resultados de 1993 y del incremento de liquidez de los agricultores, sin que la reactivación de la demanda esté provocando aumentos importantes en los precios de la tierra (Sumpsi y Varela, 1994).

Sin embargo, y a pesar de la posible reactivación de la demanda, puede ocurrir perfectamente que los pequeños propietarios (agricultores de fin de semana o jubilados sin sucesor) no quieran vender o arrendar sus tierras, por los motivos ya comentados, con lo cual el grado de movilidad de la tierra seguiría siendo muy bajo, y no se produciría un cambio estructural significativo a través del mercado.

Dentro de la vía espontánea, otra posibilidad de cambio estructural es la constitución de explotaciones de cultivo en común. Sin embargo, el individualismo de los agricultores, su escaso entusiasmo por este tipo de vías asociativas y la falta de incentivos han impedido que dicha fórmula tuviera éxito y se generalizara de modo espontáneo. La única etapa en la que las fórmulas de agricultura asociativa se implantaron de modo significativo fue la de los años 60 (Agrupaciones Trigueras y Agrupaciones Cerealistas), cuando se aprobaron diversas normativas que establecieron importantes estímulos (fiscales, técnicos, económicos, seguro agrario) para su constitución. Pero justamente lo sucedido en dicha etapa no se puede considerar como un proceso espontáneo, sino inducido a través de una clara política de apoyo.

La conclusión es, por tanto, que la vía espontánea de cambio estructural, a través del mercado, no funciona, y que si se quiere impulsar la necesaria reestructuración agraria debe recurrirse a la instrumentación de políticas estructurales (vía inducida). Por otro lado, estas políticas son perfectamente posibles, ya que no son competencia exclusiva de Bruselas (los países miembros tienen un amplio margen de maniobra en las políticas de estructuras agrarias) (Sumpsi, 1993) y, además, son políticas permitidas e inducidas por el nuevo GATT, al autorizar como válidas las medidas de apoyo al ajuste estructural y la inversión pública en infraestructura física y humana (Barceló, Compés y Alvarez Coque, 1994).

Sería un grave error continuar actuando como en el pasado, cuando se intentaba paliar la falta de competitividad mediante la política comercial exterior (protección en frontera), en lugar de corregir las deficiencias estructurales, atacando directamente las distorsiones existentes en los mercados de factores, trabajo, capital y tierra (Barceló, 1994).

3. QUE POLITICA DE ESTRUCTURAS ES NECESARIA Y POSIBLE HOY EN ESPAÑA

La segunda cuestión que debe despejarse, una vez visto el cómo (vía inducida), es en qué dirección debe orientarse la evolución estructural. Desde una perspectiva teórica, cabe plantearse la elección entre dos opciones: la primera consiste en orientar la evolución hacia una estructura caracterizada por explotaciones capaces de remunerar el trabajo a un nivel aceptable y de mantener una agricultura profesional; la segunda consiste en orientar la evolución hacia una estructura basada en explotaciones capaces de competir (costes unitarios de producción mínimos).

En el primer caso, y partiendo del hecho de que las explotaciones empiezan a remunerar de forma aceptable (40% del salario medio no agrario) a partir de seis UDE (*) (cuadro 5 del anejo 1), deberían desaparecer más de millón y medio de explotaciones, según los datos del Censo Agrario (cuadro 1 del anejo 1). Estas tierras liberadas se utilizarían para consolidar las 350.000 explotaciones de más de seis UDE (cuadro 1 del anejo 1) y para constituir nuevas explotaciones de más de seis UDE, en un número que podría oscilar entre 50.000 y 100.000 explotaciones. El punto de llegada de este proceso de cambio sería una estructura basada en 400.000-450.000 explotaciones de más de seis UDE.

En el segundo caso, no disponemos de datos, pero podemos suponer que las explotaciones empiezan a ser competitivas a partir de 16 UDE. Según el cuadro 1 del anejo 1, sólo existen 99.969 explotaciones de ese tamaño. Ello significaría que deberían desaparecer, según los datos del Censo Agrario, cerca de dos millones de ex-

(*) UDE = Unidad de Dimensión Económica.
1 UDE = 1.000 ecus de margen bruto estándar.

plotaciones (cuadro 1 del anejo 1). Las tierras liberadas se utilizarían para consolidar las casi 100.000 explotaciones competitivas y para crear nuevas explotaciones de más de 16 UDE, en un número que podría oscilar entre 25.000 y 50.000 explotaciones. El punto de llegada de este proceso de cambio sería una estructura basada en 125.000-150.000 explotaciones de más de 16 UDE.

El problema se plantea en términos de elección política y, por tanto, de funciones de preferencia. Si suponemos que la utilidad (U) de una determinada estructura es función de dos variables que son su nivel de competitividad (X_1) y su deseabilidad social (X_2), y representamos las posibles evoluciones estructurales óptimas mediante una función de transformación $F = F(X_1, X_2)$, tal como se puede ver en la figura 1, podemos analizar tres evoluciones estructurales: la de total inmovilismo, es decir, la estructura actual (E_a), la evolución hacia una es-

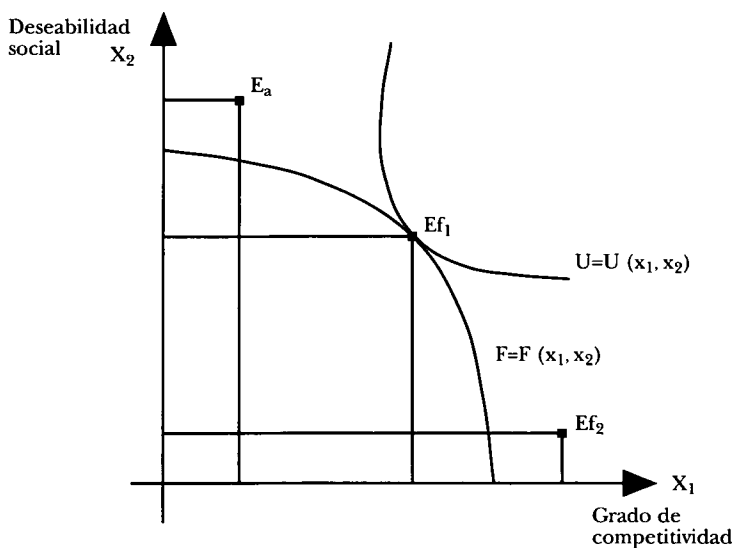


Figura 1

estructura basada en explotaciones capaces de generar un mínimo de renta del trabajo (E_n) y la evolución hacia una estructura basada en explotaciones capaces de competir (E_{r2}).

La estructura actual E_a está fuera de la curva de transformación (no puede ser óptima), ya que, aunque su deseabilidad social es muy elevada (primero, porque no hay que cambiar nada y supone mantener el *statu quo* y, segundo, porque permite mantener población en el medio rural, lo cual evita el despoblamiento y la desertización), su grado de competitividad es muy bajo.

La estructura E_{r2} tampoco se sitúa en la curva de posibles óptimos, ya que, aunque su grado de competitividad es muy elevado, su deseabilidad social es muy baja, ya que supone un cambio radical que colisionaría con muchos intereses y, además, despoblaría muchas zonas rurales que no serían capaces de emplear a la población activa agraria excedente en actividades no agrarias.

Por último, la estructura E_n se sitúa en la curva de posibles óptimos [el que sea un óptimo dependerá de la tangencia con la función de utilidad $U = U(X_1, X_2)$], ya que su deseabilidad social es aceptable y su nivel de competitividad es bueno.

La deseabilidad social de E_n es aceptable, ya que, aunque implica un cambio bastante fuerte del *statu quo*, no debe olvidarse que muchas de las explotaciones que deberían desaparecer para llegar a E_n pertenecen a titulares que trabajan como actividad principal fuera de la agricultura o están jubilados. Si la renta que percibiesen los agricultores que abandonarían el sector por transmitir sus tierras fuera equivalente a la que ahora obtienen por su cultivo, aquéllos no perderían rentas y la deseabilidad social sería menor respecto a E_a , simplemente por el hecho de que ya no podrían disponer libremente de sus tierras al haberlas arrendado o vendido (para muchos agricultores la situación de igual renta, pero sin la

posesión de la tierra o su uso es menos deseable). Para que fuese igual de deseable socialmente, los agricultores que se desprendiesen de sus tierras deberían percibir por su transmisión rentas mayores que las que obtenían antes mediante su cultivo, lo cual no parece posible, pues en ese caso los potenciales compradores o arrendatarios de las tierras no tendrían incentivos para comprarlas o arrendarlas.

El proyecto de ley de modernización de las explotaciones agrarias, actualmente en fase de discusión parlamentaria, supone una decidida apuesta por la orientación de la reestructuración agraria hacia una estructura del tipo E_n . Sin embargo, el mencionado proyecto de ley define el modelo a seguir (explotación prioritaria) no sólo mediante la dimensión que permite alcanzar un mínimo de renta unitaria del trabajo, sino también mediante otros criterios, destacando el de agricultor profesional en dedicación.

La exigencia de ser agricultor profesional en dedicación es un punto especialmente controvertido y polémico. En nuestra opinión, debería mantenerse la exigencia de ser agricultor profesional, pero midiendo la profesionalidad no por el tiempo de dedicación a la explotación, sino por el interés y la calidad de la gestión al frente de la misma. Hay agricultores que dedican menos tiempo a la actividad agraria que a otras actividades, pero que su interés, nivel de inversión, calidad de gestión y preocupación por mejorar la explotación es importante, a veces incluso mayor que la de ciertos agricultores profesionales en dedicación (agricultores que dedican más del 50% de su tiempo de trabajo a la explotación), pero nada profesionales en otros aspectos. De todos modos, la situación más frecuente es que los titulares de explotaciones pequeñas y que dedican muy poco tiempo a la agricultura (no profesionales en dedicación) sean a su vez agricultores que no tienen interés ni preo-

cupación por una buena gestión en su explotación (no profesionales en general).

El problema que se plantea es que la medición del tiempo de dedicación a la explotación es objetiva y factible, mientras que la medición de otros parámetros, como nivel de interés, calidad de la gestión, preocupación por mejorar la explotación etc., no es tan objetiva y, además, es mucho más difícil de llevar a cabo. Sin embargo, consideramos que éste es un aspecto crucial sobre el que debería trabajarse seriamente para encontrar fórmulas alternativas a la del tiempo de dedicación a la explotación, dejando en este sentido alguna puerta abierta en la futura Ley de Modernización de las Explotaciones Agrarias.

La siguiente cuestión a plantearse es: ¿la futura Ley de Modernización de Explotaciones Agrarias va a contribuir realmente a que a medio o largo plazo se llegue a una estructura del tipo E_{n1} ? Para dar respuesta a este interrogante es necesario analizar simultáneamente la eficacia de los instrumentos utilizados por la Ley de Modernización, y la situación y perspectivas de la agricultura española en el contexto de la Reforma de la PAC y del acuerdo GATT.

El instrumento central de la ley de modernización de las explotaciones agrarias es orientar las ayudas estructurales (ayudas a los planes de mejora, incentivos a la movilidad de la tierra, ayudas para la primera instalación de jóvenes agricultores) hacia las explotaciones prioritarias. De este modo se crean importantes estímulos a la constitución o consolidación de explotaciones prioritarias, individuales o asociativas, habiéndose flexibilizado mucho las condiciones que deben cumplirse para que una explotación asociativa sea considerada como prioritaria. Otro de los instrumentos básicos es la liberalización de los arrendamientos, reduciendo considerablemente la duración máxima del contrato y facili-

tando la recuperación de la finca por parte del propietario.

Quizá uno de los elementos más novedosos del proyecto de ley es la utilización de la asignación o reasignación de derechos de producción a las explotaciones prioritarias, como instrumento para fomentar su constitución y contribuir así a orientar la evolución estructural hacia el modelo deseado. En nuestra opinión, y a pesar de la polémica que esta cuestión ha planteado en nuestro país y, sobre todo, planteará en Bruselas si se continúa por esta línea, las nuevas regulaciones de mercados establecidas en la reforma de la PAC incorporan, cada vez más, criterios estructurales referidos a la superficie o al número de cabezas de ganado, en lugar de criterios productivos referidos al volumen de producción, como antes era habitual.

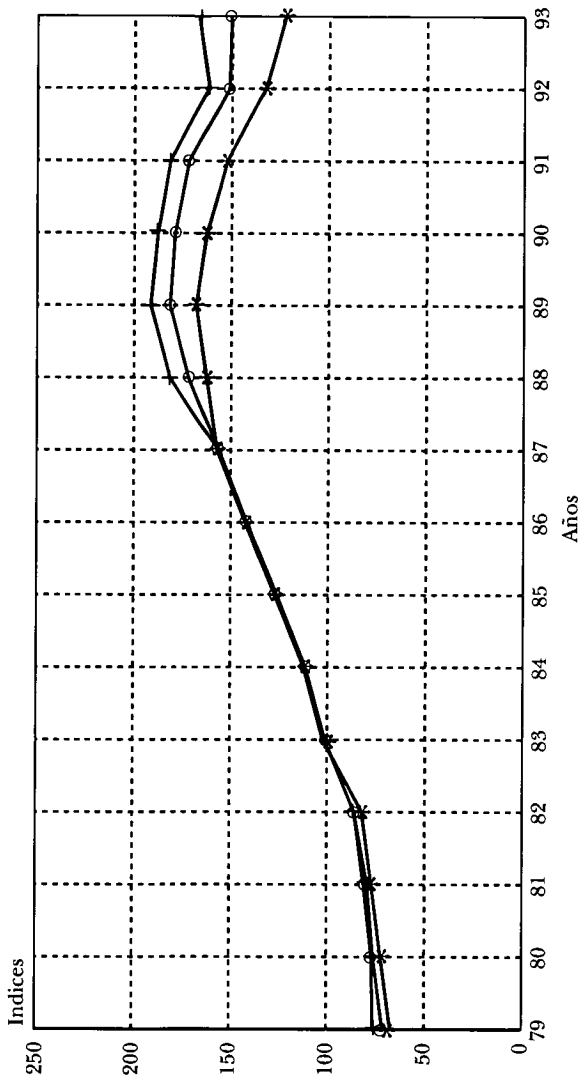
En la medida, pues, en la que un Estado miembro, como es el caso de España, tiene un grave problema estructural y un proceso de reestructuración bloqueado en los últimos lustros, surge la imperiosa necesidad de inducir, a través de todos los instrumentos posibles, la creación de explotaciones de mayor tamaño, explotaciones que el mercado no genera a causa de las distorsiones existentes en el mismo. Por ello, una de las batallas políticas más importantes para el futuro de la agricultura española que nuestro Ministro de Agricultura puede librar en Bruselas es aumentar el grado de autonomía en la asignación individual de los nuevos derechos de producción y en la definición de los criterios a seguir para realizar dicha individualización, siempre que se respeten los derechos de producción (hectáreas o cabezas de ganado) a nivel nacional. El principio de subsidiariedad que figura en el Tratado de la Unión Europea aprobado en Maastrich aporta la base jurídica necesaria para sustentar esta decisiva batalla.

Si las expectativas de rentabilidad agraria mejoran,

conforme vayan desapareciendo las incertidumbres que pesan sobre el futuro de la PAC, y se vayan consolidando los nuevos esquemas de apoyo a la agricultura, es posible que el cambio estructural se reactive por el lado de la demanda. Dicho de otro modo, es posible que muchos agricultores quieran comprar o arrendar tierras para alcanzar o consolidar el estatus de explotación prioritaria, y recibir así los importantes beneficios a los que legalmente tendrán derecho de modo preferente. El problema puede residir, una vez más, en el lado de la oferta, si los agricultores no profesionales en nada (dedicación, gestión, etc.) no venden o arriendan sus tierras. El fuerte apego a la tierra (vender la tierra es para algunos como vender a sus antepasados), la fuerte disminución de los precios de la tierra y de los arrendamientos en los últimos años (gráfico 1) y la facilidad para acceder a las ayudas de la nueva PAC sin apenas esfuerzo productivo ni riesgo, aspecto ya analizado en un apartado anterior de este trabajo, justificaría la falta de interés de los pequeños propietarios de tierras agrícolas por transmitir sus fincas en venta o arrendamiento. La resistencia de los «pequeños agricultores de fin de semana» a desprenderse de sus tierras, o incluso el interés de los propietarios por recuperar las fincas que tienen arrendadas, no es algo teórico, sino una realidad observada ya en algún trabajo (Sumpsi y Varela, 1994), y constituye una de las consecuencias más negativas de la Reforma de la PAC en cuanto a movilidad estructural se refiere.

Si este inmovilismo por el lado de la oferta se generaliza en la nueva situación, será muy difícil que la Ley de Modernización consiga sus objetivos, por lo menos mediante la vía individual. Sin embargo, quedaría todavía un amplio margen de maniobra para la vía asociativa. El acierto de flexibilizar las condiciones para que una explotación asociativa sea prioritaria es total, ya que, en

Gráfico 1
EVOLUCION DE LOS PRECIOS DE LAS TIERRAS AGRICOLAS
Indices anuales nacionales. 1983=100



○ Índice general + Ind. gen. tierras secano * Ind. gen. tierras regadio

nuestra opinión, la vía asociativa es la más viable. A pesar del individualismo de los agricultores, la posibilidad de que muchos pequeños propietarios entreguen las tierras que cultivan a una entidad asociativa, sin perder renta y sin perder su tierra (sólo pierden capacidad de gestión), es real y en muchos casos será mejor para ellos que desprenderse de sus tierras mediante venta o arrendamiento.

En otro orden de cosas, la aplicación del Reglamento Comunitario de ayudas a la jubilación anticipada ofrece perspectivas interesantes desde la óptica de la reestructuración agraria. En efecto, la Administración puede, perfectamente, condicionar la concesión de las ayudas a que las tierras del agricultor que se jubila anticipadamente se destinen a objetivos de reestructuración agraria, incluso a través de un Banco de Tierras que organice la conexión entre vendedores y potenciales compradores (Sumpsi, 1992). El Banco de Tierras podría, ocasionalmente, quedarse con alguna tierra cuando no haya comprador y destinarla a ciertos fines (forestal, medioambiental, etc.).

La ley de modernización de explotaciones agrarias no contempla la creación de Bancos de Tierra, puesto que dicha creación es competencia de las Comunidades Autónomas, pero sería interesante que este tipo de organismos se desarrollaran por los respectivos gobiernos autonómicos. Sin embargo, es necesario realizar algunas precisiones respecto a los Bancos de Tierras.

La creación de dichos bancos tiene sentido sólo para las tierras liberadas por la jubilación anticipada, puesto que en dicho caso puede forzarse al beneficiario de las ayudas a que libere sus tierras a través del Banco de Tierras (Sumpsi, 1992). En cambio, el Banco de Tierras no funcionará en el resto de transacciones de tierras a menos que se obligue a los potenciales vendedores a declarar sus operaciones de venta al Banco de Tierras para

que éste pueda ejercer el derecho de tanteo y retracto. Pero esta obligación puede ser contraproducente y paralizar, todavía más, el mercado de la tierra.

Otra cuestión a evaluar es el impacto de la política de jubilación anticipada en la reestructuración de explotaciones agrarias (volumen de tierras redistribuidas del Banco de Tierras). En este sentido somos poco optimistas. En primer lugar, porque el éxito de la medida es relativa, ya que el número de agricultores que se está acogiendo es pequeño, pues las exigencias son duras (en especial el forzar la liberación de las tierras y condicionar su destino) y, además, el programa de ayuda a la reforestación de superficies agrícolas le está haciendo una fuerte competencia (concede una ayuda a la renta por hectárea durante veinte años).

En segundo lugar, porque desde el punto de vista de la Administración y de la eficiencia del gasto público los resultados no son muy favorables. Así, en los cuatro años que se lleva aplicando esta política sólo se han acogido a ella 2.650 agricultores y se han liberado 35.800 hectáreas, con un coste por hectárea liberada de 84.200 pesetas, según datos facilitados por la Secretaría General de Estructuras Agrarias del MAPA. Por tanto, el impacto sobre la reestructuración es mínimo y el coste de dicha reestructuración forzada es muy elevado.

4. NUEVAS VIAS DE CAMBIO ESTRUCTURAL

La reforma de la PAC está dificultando el desarrollo de las vías clásicas de cambio estructural, pero, por otro lado, está abriendo nuevas vías. Vías heterodoxas y que a corto plazo son inestables, pero que quizá signifiquen un primer paso, al que luego le siga una reestructuración de mayor profundidad y estabilidad. Entre estas nuevas vías espontáneas destacaremos las siguientes:

a) *Externalización de determinadas labores y tareas*

Esta fórmula no puede considerarse nueva, pues ya existe desde hace tiempo, pero se aprecia una cierta consolidación. Se trata de contratar ciertas labores con empresas de servicios, en lugar de realizarlas con medios de la propia explotación. A través de esta fórmula se logra que explotaciones pequeñas que no tienen suficiente tamaño para adquirir determinados tipos de equipos mecánicos puedan realizar dichas labores de forma mecanizada, mediante la contratación externa. Este tipo de solución se observa especialmente en el caso de labores cuya mecanización es muy costosa.

En comarcas donde se da un cierto predominio de las grandes explotaciones y el problema del insuficiente tamaño de las explotaciones es menos grave, también se ha observado la existencia de este tipo de fórmulas, que en este caso actúan como mecanismo de ahorro de mano de obra y de eliminación de conflictos sociales. No se trata, pues, de contratar labores que pueden mecanizarse, sino tareas que deben realizarse manualmente y que requieren una gran cantidad de mano de obra. Algunas grandes explotaciones están contratando estas tareas con empresas de servicios, que son las que contratan la mano de obra, controlan sus rendimientos y resuelven los posibles conflictos laborales y legales (falsificación de peonadas, pagos en dinero negro para no perder el subsidio de desempleo, reivindicaciones salariales...).

También se ha observado la contratación externa de labores mecanizadas, al objeto de ahorrarse no sólo la contratación de la mano de obra eventual, sino también la de la fija. En definitiva, se trata de externalizar los riesgos laborales, tanto económicos como de conflictividad.

La novedad es, por tanto, que esta modalidad que se inició, sobre todo, en las zonas de minifundio, como vía

para superar las dificultades de mecanización derivadas de la escasa dimensión de las explotaciones, se ha extendido ahora a las zonas donde predominan las medianas y grandes explotaciones, aunque por motivaciones distintas, como hemos visto.

b) *Concentración a través de empresas de servicios*

Una de las nuevas tendencias observadas es la aparición de empresas de servicios, que se dedican a llevar la gestión de explotaciones cuyo titular ha cambiado de actividad, se ha jubilado sin que tenga un sucesor o, simplemente, ha dejado de estar interesado en el cultivo de sus tierras. La empresa de servicios cobra por la gestión y, además, suele participar en los beneficios de la explotación.

A través de la empresa de servicios se produce una concentración de superficies, que permite aprovechar las economías de escala y reducir los costes de producción. Esta vía, sin embargo, es una vía inestable, ya que los contratos suelen ser anuales y, por lo tanto, las situaciones pueden variar mucho de un año a otro. En cualquier caso, es posible que éste sea un primer paso y que el siguiente consista en el arrendamiento o venta de las tierras a la empresa de servicios, dando a esta vía una mayor estabilidad. Esto podría ocurrir, principalmente, en el caso de propietarios que pierdan definitivamente el interés por el sector agrario, bien por desvinculación del sector (cambio de actividad), bien por jubilación sin sucesión.

En comarcas donde abundan las grandes explotaciones, este tipo de empresas de gestión de explotaciones ya existe, habiéndose nutrido tradicionalmente de grandes propietarios absentistas. Lo que está ocurriendo ahora es que estas experiencias se están empezando a exportar a zonas minifundistas, como vía alternativa a la vía clásica de reestructuración agraria.

La evolución de estas empresas de gestión de fincas no ha conducido, en fases posteriores, ni a la compra o arrendamiento de las tierras gestionadas (lo cual puede deberse, por lo menos en parte, a los elevadísimos precios de la tierra) ni a la ejecución de las labores con medios y equipos propios de las empresas de servicios de gestión (carecen de ellos).

Estas empresas realizan las labores con los medios propios de las explotaciones, o bien las contratan con pequeñas empresas de servicios o autónomos.

Lo normal es que las labores dependientes del suelo se realicen con los medios mecánicos de la explotación, y las labores independientes (tratamientos fitosanitarios, recolección, etc.) se contraten con empresas de servicios. Dichas empresas no suelen ser grandes, pues los costes salariales las hacen poco rentables. Lo más frecuente es que se trate de pequeños contratistas, e incluso a veces de autónomos (agricultores con exceso de capacidad de mecanización o no agricultores).

Aunque las empresas de gestión de explotaciones contraten parte de las labores fuera, es evidente que lo hacen desde una posición negociadora fuerte, lo cual les permite reducir los costes de producción.

En las zonas donde los precios de la tierra son ya muy bajos y las rentas de los arrendamientos han descendido, es posible que estas empresas de gestión de fincas acaben por movilizar el mercado de la tierra, bien comprando o bien arrendando tierras.

En cualquier caso la vía de concentración a través de empresas de servicios es todavía muy incipiente, pero en el futuro podría tener una cierta importancia como alternativa a la agricultura a tiempo parcial y como vía heterodoxa de concentración de la explotación de la tierra.

Dentro de esta vía hay distintos grados de evolución. Así en un primer nivel la empresa de servicios lleva a cabo la gestión, pero la decisión acerca de los

cultivos que se siembran u otro tipo de decisiones (inversiones, endeudamiento, etc.) deben ser adoptadas por el propietario. Otro nivel más intenso es cuando la empresa de servicios no sólo gestiona la explotación técnicamente, sino también económicamente, convirtiéndose en el titular de facto, al tomar decisiones acerca de la orientación productiva, inversiones, etc. Este segundo nivel correspondería a una especie de concentración empresarial, mientras que el primero sería una mera concentración de tierras para su explotación.

c) *Concentración a través de la «cesión vecinal»*

Esta vía consiste en que los agricultores que abandonan la explotación de la tierra, bien por cambio de actividad, bien por jubilación sin sucesión o por otras razones, ceden a algún agricultor vecino, familiar o amigo la gestión de sus tierras. Se trata de una cesión temporal, que no queda reflejada por escrito, ni tiene carácter contractual, diferenciándose, pues, del arrendamiento. En muchos casos esta cesión se realiza sin contrapartida económica. El propietario se considera compensado por el hecho de que sus tierras no se deterioren y de que el vecino, amigo o familiar se haga cargo de los impuestos y otros gastos. De este modo, el propietario mantiene la propiedad, el buen estado de sus tierras y la libertad de disponer de sus tierras sin coste alguno.

La ventaja del agricultor al que se cede el cultivo de las tierras consiste en que puede aumentar sus rentas, al incrementar el tamaño de su explotación (por ejemplo, puede aprovechar mejor la maquinaria subempleada). La ventaja del propietario que cede el cultivo de sus tierras es que sigue disponiendo de ellas libremente. Por tanto, está dispuesto a renunciar a la renta de un posible

arrendamiento, a cambio de no tener las restricciones que un arrendamiento impone, en cuanto a la disponibilidad de las tierras. La renuncia a la renta de un posible arrendamiento es el precio que paga el propietario por la libertad de disponer de sus tierras.

Si un agricultor lleva las tierras no sólo de un vecino, sino de varios, se llegaría a una especie de fórmula asociativa a través de la cesión vecinal múltiple, con lo cual el proceso de concentración se vería ampliamente reforzado. Esta vía heterodoxa ya se ha observado en algunas zonas, y especialmente en las comarcas donde predomina la pequeña explotación y donde la potencialidad productiva no es elevada (tierras de mediana y mala calidad). En efecto, en estas comarcas de rendimientos medios o bajos, la dimensión mínima de las explotaciones para que sean viables y puedan mantener a una familia, puede estar por encima de las 250 hectáreas, muy lejos de la superficie media actual.

La vía de la cesión vecinal está implantándose con más fuerza que la de la concentración a través de empresas de servicios, por su mayor sencillez y porque, al no existir contrato ni facturas, no hay control de ningún tipo. Sin embargo, la vía de la cesión vecinal también adolece, al igual que la vía de las empresas de servicios, de una gran inestabilidad, ya que el propietario puede cambiar de idea cuando quiera y recuperar sin ningún problema la explotación de sus tierras.

En la vía de la cesión vecinal, también es posible que el primer paso sea la cesión y que el segundo paso sea el arrendamiento o la compra de las tierras por el agricultor que las lleva. No hay constancia de la medida en que se haya llegado a esta segunda fase, ya que la cesión vecinal, si bien empezó a generalizarse a raíz de los procesos migratorios de los años 60-70, ha experimentado un auge reciente a causa de la incertidumbres derivadas de la reforma de la PAC.

5. REFLEXIONES SOBRE LA ESTRUCTURA AGRARIA DEL FUTURO: UN ANALISIS DE PROSPECTIVA EN EL HORIZONTE 2000

En este último apartado pretendemos reflexionar acerca de cómo va a evolucionar la estructura agraria española. Se trata de un difícil ejercicio de imaginación y prospectiva, dados los importantes interrogantes que se ciernen sobre el futuro de nuestro sector agrario.

A tenor de lo sucedido en los últimos diez años, no cabe esperar que en el horizonte 2000 el número de explotaciones se reduzca fuertemente. Así, el modelo estructural presentado como óptimo en este trabajo, parece a simple vista una pura utopía. En efecto, dicho modelo supondría, según los datos del Censo Agrario, la desaparición en el horizonte 2000 de 1,5 millones de explotaciones (el 75% del total) y la consolidación de una nueva estructura agraria basada en 400-450.000 explotaciones.

Sin embargo, el inmovilismo estructural de la última década, reflejado por la evolución de los datos de los Censos Agrarios, contrasta con la realidad observada (importantes cambios estructurales a través de las fórmulas espontáneas). El problema es que estos cambios, a través de vías distintas a la de reestructuración clásica, no quedan recogidos en el Censo Agrario.

Por otro lado, y a pesar de la apariencia de utopía, hay que tener en cuenta que la dinámica que puede generar el nuevo marco de liberalización internacional acordado en la Ronda Uruguay del GATT puede desencadenar cambios estructurales hasta hace poco impensables. La futura aprobación de la ley de modernización de explotaciones agrarias es otro elemento que puede contribuir a que la utopía se haga realidad, por lo menos en parte. Esta ley puede convertirse a medio plazo en un instrumento válido para impulsar un proceso clá-

sico de reestructuración (disminución del número de explotaciones y aumento de su dimensión mediante la constitución de explotaciones asociativas o mediante la transferencia de las tierras de los pequeños agricultores que abandonen el sector agrario a los agricultores que se consoliden en la actividad agraria).

Para el éxito de la vía clásica de reestructuración agraria es fundamental que se produzca la reactivación del mercado de la tierra y que se eliminen sus rigideces. La ley de modernización de explotaciones agrarias pone las bases para flexibilizar el mercado de la tierra, pero no puede por sí sola generar la oferta o la demanda necesarias. En este sentido, las condiciones actuales no permiten ser muy optimistas. En efecto, la demanda de tierras está paralizada como consecuencia de la incertidumbre acerca del futuro de la agricultura (reforma PAC y acuerdo GATT), y la oferta de tierras está empeorando a bloquearse como consecuencia de la nueva concepción de la agricultura derivada de la reforma de la PAC (ayudas directas desvinculadas de la producción), que lleva a los pequeños agricultores a continuar el cultivo de sus parcelas.

En cuanto a la evolución de las condiciones actuales, es de esperar que la consolidación y continuidad de las ayudas compensatorias de la PAC y la aprobación de las reformas pendientes de las OCM de vino, frutas y hortalizas, azúcar, aceite de oliva y arroz, despejen la incertidumbre en un sentido favorable y permitan superar el actual estado de desánimo y desconfianza. De lo contrario, el necesario proceso de inversión e innovación que toda reestructuración sectorial comporta no tendrá lugar, por muchas leyes que se aprueben. La reactivación de la demanda de tierras precisará, además del despeje de las incertidumbres y la mejora de las expectativas de rentabilidad, que los precios de la tierra sigan bajando, o, por lo menos, que no aumenten. Lo que está ocu-

rriendo en 1993 y 1994 permite ser algo optimistas. Los buenos resultados económicos de 1993 han provocado una ligera reactivación de la demanda de tierras, sin que por ello los precios se hayan disparado de nuevo (estabilidad de los precios de la tierra).

En cambio, somos más escépticos en lo que se refiere a la oferta de tierras. El nivel de precios actual (mucho más bajo que hace tres o cuatro años), el apego a la tierra de muchos pequeños propietarios y las facilidades para garantizarse pequeñas rentas complementarias mediante el cultivo directo o indirecto de sus parcelas (gracias a la reforma de la PAC), son elementos que permiten abrigar serias dudas acerca de la movilidad futura del mercado de la tierra, por el lado de la oferta.

No es realista suponer que a medio plazo el mercado de compraventa de fincas va a ser muy activo. Para los compradores potenciales, los precios de la tierra, a pesar de los descensos del período 1989-92, siguen siendo elevados y no es previsible que sigan bajando mucho más, entre otras cosas, porque la capitalización del flujo de rentas seguras que suponen las ayudas de la PAC determina el valor mínimo que las tierras pueden alcanzar. Los pequeños propietarios, potenciales vendedores, no es seguro que quieran desprenderse de sus propiedades, cuando tienen otras posibilidades para conservar sus rentas sin perder su condición de propietario. Esta es, a nuestro juicio, la clave para entender e imaginarse lo que puede ser la evolución estructural en el horizonte 2000.

La evolución demográfica es también un elemento esencial a tener en cuenta en el análisis de prospectiva. La estructura de edades de la población activa agraria permite prever en los próximos diez años una fuerte tasa de jubilación en agricultura y también de fallecimiento de agricultores ya jubilados, pero que siguen cultivando o por lo menos gestionando sus tierras. Esta

evolución natural puede liberar muchas tierras en el horizonte 2000 y años posteriores.

El destino de esas tierras liberadas será la reestructuración de explotaciones, especialmente cuando no exista sucesor en la explotación, cosa que ocurrirá con bastante frecuencia. La duda es cuál de las distintas vías de reestructuración será la utilizada por los agricultores jubilados que dejen el cultivo de sus tierras o por los herederos de los agricultores fallecidos.

¿Qué pasará con el millón y medio de pequeñas explotaciones que hoy no alcanzan la dimensión económica de 4 UDE (621.000 pesetas de margen bruto), que representa el 75% del total de explotaciones y que comprende el 20% de la SAU total (cinco millones de hectáreas)? Haciendo un ejercicio de imaginación prospectiva, responderemos a dicha pregunta de la siguiente manera:

1. Una pequeña parte venderá sus tierras (10%). Un porcentaje significativo de estas ventas de tierras se destinará a la constitución o consolidación de explotaciones prioritarias individuales.

2. Una proporción menor arrendará sus tierra (5%).

3. Una parte significativa cederá sus tierras a explotaciones asociativas prioritarias (20%).

4. La mayoría utilizará vías imaginativas, espontáneas, y heterodoxas desde la óptica de la reestructuración clásica (contratación de labores o de toda la gestión a empresas de servicios, «cesión vecinal», ejercicio del cultivo directo o simulacro del cultivo de sus parcelas, lo que hemos denominado «agricultura de fin de semana» o también «agricultura a distancia») (65%).

La ventaja de la vía 4, y por ello será mayoritaria, es que el propietario no pierde el dominio de sus fincas, o lo puede recuperar de modo casi automático, y, además, en la mayoría de los casos, sin perder renta complementaria.

Puede sorprender que a la vía 2 (arrendamiento) le hayamos asignado un peso menor que a la vía 1 (com-

pra), cuando lo normal es que, dado los elevados precios de la tierra, sea más interesante el arrendamiento que la compra. Una razón más a favor del arrendamiento, después de la liberalización contemplada en la ley de modernización de las explotaciones agrarias, es que los recelos de los propietarios a ceder sus tierras en arrendamiento disminuirán.

La predicción de un menor peso de los arrendamientos respecto de la compraventa se justifica en base a que los propietarios pueden ganar más (ayudas de la reforma de la PAC) con el cultivo directo o semidirecto, que con la cesión de sus tierras en arrendamiento (renta). Si el propietario aumentara la renta, hasta percibir por ella el equivalente a las ayudas de la PAC, el arrendamiento dejaría de ser interesante para el potencial arrendatario. En cambio, el precio de la tierra, a pesar de los descensos de los últimos años, todavía es netamente superior al valor resultante de capitalizar el flujo de rentas que suponen las ayudas de la PAC. La predicción realizada parte de la hipótesis de que la demanda de tierra se reactivará como consecuencia de la mejora de expectativas y despeje de incertidumbres.

Si nuestro ejercicio de prospectiva fuese acertado, lo cual es realmente opinable y discutible, la estructura agraria española en el horizonte 2000 sería una estructura híbrida, de modo que un 35% se habría reestructurado por vías clásicas, en parte inducidas por la ley de modernización de explotaciones agrarias, y otro 65% se habría reestructurado por vías nuevas y espontáneas.

Analicemos ahora las ventajas e inconvenientes de una estructura híbrida como la que acabamos de definir, u otra similar. Desde la perspectiva de la mejora de la competitividad, las vías 1, 2 y 3 son interesantes y positivas. Desde la perspectiva social y de mantenimiento del mundo rural también lo son, ya que los pequeños propietarios pueden continuar percibiendo rentas con las

que complementar otros ingresos (su actividad principal ya no es la agraria en la mayoría de los casos). En las vías 2 y 3 reciben rentas (bien la renta del arrendamiento o bien los beneficios que reparta la explotación asociativa). En la vía 1 (venta) se obtiene un capital que bien invertido es muy posible que produzca mayores rentas que las que antes obtenía el propietario mediante el cultivo de sus parcelas.

El análisis de la vía 4 exige descender a un mayor detalle, ya que está compuesta por fórmulas heterogéneas. Así, la contratación de labores o de toda la gestión de las tierras a una empresa de servicios, o bien la fórmula de la «cesión vecinal», pueden conducir a una cierta concentración de la explotación de las tierras, aunque no suponga una concentración empresarial en sentido estricto. Se trata de sucedáneos que, a pesar de sus inconvenientes de inestabilidad y parcialidad, pueden aportar una cierta racionalización en la utilización de los medios de producción, una disminución de los costes de producción y, por tanto, una mejora de la competitividad del sector. Siendo realistas, pensamos que en el futuro estas fórmulas pueden extenderse más que las vías clásicas (vías 1, 2 y 3), de modo que ninguna política debería ir contra ellas. Sin embargo, surge la duda de si dejarlas completamente libres o regularlas. Aquí sí que es imposible sustraerse a planteamientos ideológicos. Los defensores del liberalismo opinarán que no debe hacerse nada. En nuestra opinión, sin embargo, lo más interesante sería plantear una regulación «blanda» que permita impulsar y ordenar este tipo de soluciones (regulación y fomento de los contratos de servicios y de cesión vecinal). Desde la perspectiva social y de conservación del espacio rural, estas fórmulas son interesantes, ya que los pequeños propietarios siguen percibiendo rentas complementarias (o se ahorran gastos fijos, como en el caso de la «cesión vecinal») y, además, las tierras no se abandonan.

En cuanto a la fórmula de «agricultura de fin de semana» o «agricultura a distancia», es realmente negativa desde la perspectiva de la competitividad, ya que la agricultura que se practica por estos pequeños propietarios es un simulacro de agricultura, cuyo único interés está en percibir las ayudas de la reforma de la PAC. En cambio, desde la óptica social y del mundo rural, esta fórmula supone una contribución positiva al mantenimiento del tejido económico y social, al permitir la obtención de rentas que complementan los ingresos de otras actividades y que ayudan al buen funcionamiento de las economías domésticas rurales (Pérez Díaz, 1994).

Sin embargo, y como ya hemos visto, las vías 1, 2 y 3, y las otras fórmulas de la vía 4, también contribuyen a mejorar la situación de las economías domésticas rurales a través de la obtención de rentas complementarias, pero, en cambio, no son tan negativas en cuanto a la competitividad. En este sentido, la fórmula del cultivo directo (o su simulacro mediante la agricultura de fin de semana o agricultura a distancia) por los pequeños propietarios no es paretiana, ya que a nivel social produce los mismos beneficios que las otras fórmulas, pero a nivel de competitividad es claramente peor.

Ello nos induce a pensar que se puede ganar eficiencia, sin perder equidad, si la estructura agraria evoluciona de manera que esta fórmula no paretiana tenga el menor peso posible. Incluso cabría plantearse tomar ciertas medidas para evitar o, por lo menos, desincentivar este tipo de fórmula.

En este sentido, la condición de residencia en la comarca, condición impuesta por la ley de modernización de las explotaciones agrarias para que una explotación sea prioritaria, es un primer paso para desincentivar la «agricultura a distancia». Esta figura es la nueva versión del absentismo tradicional de los grandes propietarios, aunque ambas versiones presentan notables diferencias

(la «agricultura a distancia» es ejercida básicamente por pequeños propietarios que han emigrado a núcleos urbanos más o menos distantes, aunque siguen cultivando sus parcelas durante los fines de semana o en vacaciones).

Desgraciadamente, la reforma de la PAC no sólo no contribuye a desincentivar estas fórmulas no paretianas de «fin de semana» o «agricultura a distancia», sino que las fomenta y promueve, aunque sea un efecto perverso y no deseado de la reforma de la PAC. Este y otros efectos perversos han sido ya analizados por diversos autores (Tió, Lamo de Espinosa), y contra ellos poco puede hacer la ley de modernización de las explotaciones agrarias o cualquier regulación nacional que intente desmotivar este tipo de fórmula.

Sin embargo, hay que admitir que estas formas de agricultura también presentan algunas facetas positivas, de entre las que destacan su impacto favorable sobre el medio ambiente (fórmulas poco agresivas a nivel de modos de producción) y su efecto de animación de los núcleos rurales en los fines de semana y vacaciones. La elección entre el objetivo de eficiencia productiva y mejora de la competitividad y el de mejora medioambiental y del mundo rural puede plantear un cierto problema de conflicto entre objetivos.

No queremos terminar el presente ensayo sin intentar extraer algunas ideas para el futuro de nuestra política agraria.

1. Sería deseable que la UE modificara algunos aspectos de la reforma de la PAC y de su modo concreto de aplicación, al objeto de evitar el efecto perverso ya mencionado. La individualización de los derechos de producción y la autonomía para definir los criterios de asignación individual de derechos a cada agricultor proporcionaría un interesante instrumento para desincentivar las fórmulas no paretianas de cambio estructural (la

asignación individual penalizaría a los agricultores de fin de semana, agricultores a distancia, etc., y les forzaría a que cediesen sus tierras a otro tipo de agricultor o de agricultura asociativa mucho más eficientes).

2. Es necesario acabar ya con la mística del pequeño agricultor, sobre todo cuando éste carece de todo interés por la agricultura y desarrolla la actividad agraria siguiendo la ley del mínimo esfuerzo. Las justificaciones de que los pequeños agricultores conservan el espacio rural y de que las rentas que obtienen de sus pequeñas explotaciones son esenciales para el equilibrio de las economías domésticas rurales no se sostienen. Hay otras vías mucho mejores para conseguir ambos objetivos, sin pagar el precio de la pérdida de competitividad. En este sentido, la modulación de algunas ayudas según tamaños, que premia a las explotaciones más pequeñas, debe considerarse contraproducente y retrógrada, ya que contribuye a consolidar fórmulas no paretianas de pequeños agricultores absentistas e ineficientes. Las normativas españolas, nacionales o autonómicas caen con demasiada frecuencia en esta mística perversa del pequeño productor, empujadas en la mayoría de los casos, justo es decirlo, por unos sindicatos agrarios que siguen defendiendo los mismos modelos que hace veinte años.

3. La política de estructuras no debe empeñarse en impulsar sólo la vía individual clásica de reestructuración agraria. Al final las decisiones las toman los agentes económicos, y el mercado de la tierra evoluciona por libre, sin que una política estructural más intervencionista y dura pueda modificar dicha evolución, como la experiencia ha demostrado reiteradamente (Sumpsi, 1986). En este sentido, la política estructural debe contemplar otras alternativas, como la de fomentar la agricultura asociativa mediante fórmulas ágiles, flexibles e imaginativas.

No obstante, aunque la política estructural no puede modificar el curso de las cotizaciones del mercado de la tierra, sí puede arbitrarse un conjunto de medidas blandas para hacer más transparente dicho mercado. En este sentido, el mejor conocimiento del mercado, tanto en precios como en cantidades, ciertos cambios en el tratamiento fiscal de las plusvalías y/o la revisión de los valores patrimoniales de las fincas rústicas, y la constitución de Bancos de Tierras, no para actuar como operadores en el mercado, sino para confrontar la oferta y la demanda de tierras, son medidas que podrían contribuir a mejorar el grado de transparencia y de concurrencia en este mercado.

4. Una parte importante, probablemente mayoritaria, de la evolución estructural transcurrirá a través de vías espontáneas, imaginativas y lógicas. Algunas de estas nuevas vías ya se han comentado en este ensayo, pero seguro surgirán otras más, que ahora no podemos predecir. La capacidad de adaptación de los agricultores es enorme y muy variopinta, como bien ha señalado en un reciente artículo Pérez Díaz (Pérez Díaz, 1994).

5. Hay muchos economistas agrarios que opinan que la liberalización acordada en el seno de la Ronda Uruguay del GATT puede hacer más por forzar el cambio estructural que cualquier política estructural. Esta opinión puede ser válida para los sectores que queden desprotegidos, pero no lo es tanto para los sectores que están protegidos por la reforma de la PAC (básicamente la agricultura extensiva de la España interior, aproximadamente la mitad de la superficie agrícola útil nacional). En estas regiones y sectores el papel de la política estructural debe ser muy activo. En las zonas de agricultura mediterránea la política estructural es clave para encauzar el proceso de reestructuración que la necesidad de competir en un mercado cada vez más abierto, acabará forzando.

6. La decisión acerca de la política a seguir con respecto a los pequeños agricultores a tiempo parcial puede plantear un conflicto entre el objetivo de competitividad y el de medio ambiente y mundo rural. Un posible modo de evitar dicho conflicto es dar prioridad al primer objetivo en las zonas de agricultura potencialmente competitiva, y prioridad al segundo en las zonas desfavorecidas y con dificultades de mantenimiento del mundo rural. Ello implicaría reforzar la componente territorial de la política de estructuras, diseñando políticas distintas en cada territorio.

ANEJO 1

Las deficiencias estructurales de la agricultura española

La estructura agraria española, según los datos disponibles más recientes (Censo Agrario de 1989) se caracteriza básicamente por el predominio de explotaciones muy pequeñas. Así, cerca de un millón de explotaciones agrarias, prácticamente la mitad del total, tienen una dimensión económica inferior a una UDE, lo cual significa que obtienen un margen bruto menor de 155.000 pesetas, y 1.603.275 explotaciones, que representa el 75% del total, no supera la dimensión de cuatro UDE, es decir, 621.000 pesetas de margen bruto (cuadro 1). En el otro extremo, tan sólo hay unas 100.000 explotaciones (el 5% del total), con una dimensión económica superior a 16 UDE (2.480.000 pesetas de margen bruto).

Estas características estructurales son comunes en la mayoría de las Comunidades Autónomas, aunque se aprecian notables diferencias. De este modo, y si agrupamos las explotaciones agrarias en tres tipos según tamaños, que corresponderían a pequeñas explotaciones (< 4 UDE), medianas explotaciones (4-16 UDE) y grandes explotaciones (> 16 UDE), se aprecia que Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura, Madrid, Murcia, La Rioja, País Vasco y Comunidad Valenciana presentan una estructura similar a la media nacional (cuadro 2). En cambio, Asturias, Galicia, Baleares y Canarias tienen una estructura notablemente peor (mayor predominio de las pequeñas explotaciones y casi inexistencia de las grandes explotaciones) que la media nacional.

La estructura agraria de Aragón, Castilla y León, Cantabria, Navarra y Cataluña es claramente mejor que la media nacional, pues el porcentaje de medianas y grandes explotaciones es mucho mayor. En este sentido,

destaca el caso de Cataluña, con el 35% de explotaciones medianas y el 15% de grandes explotaciones.

La importancia de la superficie agrícola útil (SAU) de cada tamaño de explotación (cuadro 3) muestra que las explotaciones más numerosas (menos de una UDE), que suponen el 50% del total nacional de explotaciones, sólo comprende el 6% de la SAU nacional, mientras que las grandes explotaciones, que sólo representan el 5% del total de explotaciones, disponen del 56% de la SAU nacional.

Las explotaciones pequeñas (< 4 UDE), de muy dudosa viabilidad económica, sólo abarcan el 20% de la SAU nacional (5 millones de hectáreas, aproximadamente), aunque representan el 75% del total de explotaciones. Ello significa que el proceso de reestructuración debe ser muy intenso en lo que respecta a la desaparición de explotaciones, pero es razonable en términos de movilidad del factor tierra. En efecto, si consideramos un período de diez años, significaría un movimiento medio anual de tierras del 2% (20% de la SAU en diez años). Este porcentaje no está muy alejado del grado de movilidad del mercado de la tierra en muchos países desarrollados.

En cuanto a la capacidad de las explotaciones agrarias para remunerar el factor trabajo, las estimaciones que hemos realizado reflejan que sólo el 16,5% de las explotaciones agrarias españolas son capaces de retribuir el factor trabajo a un nivel superior al 40% de la renta de referencia (media nacional de los salarios no agrarios). Este porcentaje es muy variable de unas regiones a otras, oscilando entre valores muy bajos, como los de Canarias, Galicia y Asturias (0,4%, 1,8% y 4,2%, respectivamente), y valores elevados, como los de Navarra (58%) y Comunidad Valenciana (51%) (cuadro 4).

Es interesante analizar la relación del cuadro 4 con el cuadro 2, comparando la clasificación de las regiones

Cuadro 1
NUMERO TOTAL DE EXPLOTACIONES

CC.AA.	Total	< 1 UDE	1-2 UDE	2-4 UDE	4-6 UDE	6-8 UDE	8-12 UDE	12-16 UDE	16-40 UDE	40-60 UDE	>=60 UDE
España	2.092.724	999.223	326.977	278.713	140.850	88.195	102.148	52.154	78.411	11.945	14.108
Andalucía	403.755	201.277	70.971	51.340	22.685	13.558	16.365	8.445	13.172	2.441	3.501
Aragón	92.470	32.390	13.882	13.748	8.367	6.017	7.132	3.615	5.420	888	1.011
Asturias	67.418	28.504	8.885	10.581	6.951	4.665	4.802	1.676	1.165	70	119
Baleares	26.456	15.683	3.866	2.930	1.218	685	782	436	708	83	65
Canarias	62.090	38.896	10.291	6.978	2.453	1.038	1.008	369	663	156	238
Cantabria	28.297	8.466	3.529	4.226	2.870	2.271	3.482	1.798	1.497	74	84
Cataluña	99.320	25.016	13.749	15.134	9.157	6.582	8.553	5.576	12.011	2.025	1.517
Castilla y León	213.352	79.689	23.381	26.298	18.069	14.110	19.686	11.225	16.832	2.053	2.009
Castilla-La Mancha	190.587	100.351	26.983	23.201	12.139	7.284	7.855	3.789	6.003	1.119	1.863
C. Valenciana	268.661	130.216	53.783	42.045	16.846	8.344	8.015	3.422	4.570	635	785
Extremadura	112.508	62.056	14.711	11.606	6.488	4.322	4.829	2.618	4.026	791	1.061
Galicia	327.489	190.090	51.294	41.675	18.806	10.369	8.984	3.284	2.648	163	176
Madrid	21.637	12.755	2.161	2.103	1.326	729	916	505	812	152	178
Murcia	78.966	37.883	13.012	10.818	4.834	2.745	3.282	1.703	3.130	646	913
Navarra	38.641	12.946	5.931	5.926	3.421	2.302	3.063	1.796	2.644	322	290
País Vasco	37.335	12.553	6.757	6.737	3.379	2.002	2.177	1.251	2.165	201	113
La Rioja	23.590	10.413	3.754	3.333	1.817	1.166	1.211	644	942	126	184

1 UDE = 1.000 ecus de margen bruto estándar = 155.741 pesetas de margen bruto estándar.

Fuente: Censo Agrario de 1989.

Cuadro 2
ESTRUCTURA DE LAS EXPLOTACIONES SEGUN TIPO

CC.AA.	< 4 UDE %	4-16 UDE %	> 16 UDE %
Total nacional.....	75,80	19,45	4,75
Andalucía	80,13	15,14	4,73
Aragón	64,89	27,20	7,91
Asturias	71,13	26,87	2,00
Baleares	84,95	11,82	3,23
Canarias.....	90,44	7,86	1,70
Cantabria	57,33	36,82	5,89
Cataluña	50,22	34,13	15,65
Castilla y León	60,62	29,59	9,79
Castilla-La Mancha.....	79,00	16,29	4,71
C. Valenciana	74,11	23,27	2,22
Extremadura.....	78,53	16,25	5,22
Galicia.....	86,42	12,67	0,91
Madrid	78,63	16,10	5,27
Murcia	78,13	15,97	5,90
Navarra.....	64,14	27,44	8,42
País Vasco	69,75	23,62	6,63
La Rioja	74,17	20,53	5,30

1 UDE = 1.000 ecus de margen bruto estándar = 155.741 pesetas de margen bruto estándar.

Fuente: Elaboración propia a partir del Censo Agrario de 1989.

según el porcentaje de pequeñas explotaciones con la clasificación de regiones según la capacidad de remunerar al factor trabajo por encima del 40% de la renta de referencia. En este sentido, se aprecia que la clasificación de las regiones es la misma en ambos casos, con la única diferencia de Valencia y Murcia, que presentan un porcentaje de pequeñas explotaciones muy similar a la media nacional, y, en cambio, la proporción de explotaciones con capacidad de remunerar el factor trabajo por encima del 40% de la renta de referencia está muy por encima del porcentaje medio nacional. La explicación

Cuadro 3

SAU del total de explotaciones	Total		< 1 UDE		1-2 UDE		2-4 UDE		4-6 UDE		6-16 UDE		> 16 UDE	
	ha.	%	ha.	%	ha.	%	ha.	%	ha.	%	ha.	%	ha.	%
Total nacional	24.660.912	100	1.480.313	6,0	1.319.097	5,34	2.046.609	8,29	1.726.788	7,00	4.307.236	17,96	12.040.232	55,91
Andalucía	9.517.022	18,31	322.216	7,13	310.009	6,86	916.278	9,21	290.518	6,43	873.591	19,33	2.304.460	51,01
Aragón	2.454.308	9,95	90.261	3,67	105.061	4,28	200.809	8,23	200.809	8,18	798.672	30,50	1.107.297	45,11
Asturias	39.411	1,59	27.369	6,99	22.547	5,71	40.790	10,34	40.279	10,21	106.211	26,93	157.120	39,89
Baleares	218.809	0,88	29.222	13,35	20.472	9,35	25.380	11,59	17.227	7,87	55.007	25,13	71.501	32,67
Canarias	101.981	0,41	25.007	24,52	13.933	13,66	16.110	15,79	9.535	9,34	11.326	11,10	26.070	25,56
Cantabria	235.992	0,95	9.887	4,19	7.490	3,18	13.849	5,87	19.268	6,05	75.051	31,86	114.952	48,81
Castilla-La Mancha	4.412.985	17,89	293.357	6,64	254.838	5,77	405.769	9,19	395.726	7,83	1.052.149	29,25	2.060.146	46,68
Castilla y León	4.917.160	19,93	157.947	3,21	140.160	2,85	259.989	5,28	267.019	5,61	1.438.448	29,25	2.644.607	53,78
Cataluña	1.105.620	4,48	35.089	3,17	93.122	3,90	81.292	7,35	79.609	7,20	300.970	27,22	565.543	51,15
C. Valenciana	745.895	3,02	95.548	12,80	86.797	11,63	121.915	16,34	79.346	10,63	186.842	25,09	175.447	23,52
Extremadura	2.991.501	11,92	136.974	4,65	108.162	3,67	152.449	5,18	132.134	4,49	533.904	18,15	1.877.878	64,89
Galicia	674.245	2,73	997.238	14,42	80.526	11,94	123.702	18,34	91.787	13,61	191.095	28,34	89.897	13,33
La Rioja	188.508	0,76	9.141	4,48	10.596	5,59	17.827	9,45	15.576	8,26	52.799	28,00	82.619	43,86
Madrid	381.167	1,54	32.079	8,91	16.873	4,42	27.078	7,10	27.750	7,28	87.921	23,06	189.466	49,70
Murcia	525.327	2,13	55.860	10,63	95.937	8,64	62.956	11,58	44.906	8,59	117.361	22,34	199.307	36,17
Navarra	619.107	2,51	51.569	8,32	37.909	6,12	53.836	88,69	91.288	6,66	155.629	25,13	278.881	45,04
País Vasco	227.204	0,92	11.543	5,08	15.196	6,68	25.691	11,28	19.980	88,79	54.862	26,34	94.982	41,50

1 UDE = 1.000 ecus de margen bruto estándar = 155.741 pesetas de margen bruto estándar.

Fuente: Elaboración propia a partir del Censo Agrario de 1989.

Cuadro 4**EXPLOTACIONES CON RENTA DE TRABAJO UNITARIA
SUPERIOR AL 40% DE LA RENTA DE REFERENCIA**

CC.AA.	Nº explotaciones	%
España	346.961	16,58
Andalucía	57.482	14,24
Aragón	25.131	27,18
Asturias	2.841	4,21
Baleares	2.009	7,59
Canarias	238	0,38
Cantabria	6.777	23,95
Cataluña	32.722	32,95
Castilla y León	63.090	29,57
Castilla-La Mancha	26.050	13,67
Comunidad Valenciana	137.810	51,30
Extremadura	17.647	15,69
Galicia	6.095	1,86
Madrid	4.440	20,52
Murcia	23.382	29,61
Navarra	22.439	58,07
País Vasco	5.593	14,98
La Rioja	2.797	11,86

Fuente: Elaboración propia a partir del Censo Agrario de 1989 y RCAN 1989.

Renta referencia 1989 = 1.665.000 pesetas (media nacional de salarios no agrarios).

reside en la elevada productividad de la agricultura intensiva de estas dos comunidades autónomas, de modo que, a pesar del predominio de las pequeñas explotaciones, éstas consiguen remunerar satisfactoriamente al factor trabajo.

En el cuadro 5 se aprecia que son muy pocas las explotaciones que son capaces de alcanzar una renta de trabajo unitaria (renta trabajo por UTA) igual o superior a la renta de referencia. Por debajo de una dimensión económica de 16 UDE (2.480.000 pesetas de mar-

Cuadro 5

RENDA TRABAJO/UTA/1.665.000 PESETAS (RENDA REFERENCIA)

CC.AA.	Total	< 1 UDE	1-2 UDE	2-4 UDE	4-6 UDE	6-8 UDE	8-12 UDE	12-16 UDE	16-40 UDE	40-60 UDE	>=60 UDE
España.....	0,46	0,14	0,23	0,28	0,34	0,40	0,50	0,65	0,81	0,91	0,95
Andalucía.....	0,45	0,22	0,30	0,34	0,37	0,40	0,45	0,51	0,57	0,60	0,60
Aragón.....	0,69	0,25	0,35	0,38	0,43	0,50	0,62	0,77	1,01	1,38	1,65
Asturias.....	0,26	0,10	0,14	0,18	0,22	0,27	0,34	0,46	0,62	1,78	3,98
Baleares.....	0,35	0,12	0,18	0,23	0,31	0,37	0,48	0,63	0,78	0,92	1,26
Canarias.....	0,25	0,08	0,16	0,22	0,28	0,31	0,35	0,39	0,33	0,24	0,53
Cantabria.....	0,39	0,12	0,18	0,23	0,29	0,34	0,42	0,51	0,67	1,55	2,89
Cataluña.....	0,66	0,14	0,25	0,32	0,37	0,45	0,54	0,68	0,86	1,06	1,33
Castilla y León.....	0,71	0,18	0,27	0,33	0,40	0,48	0,64	0,84	1,14	1,43	1,85
Castilla-La Mancha.....	0,62	0,27	0,31	0,34	0,39	0,46	0,58	0,73	0,85	0,93	1,48
C. Valenciana.....	0,58	0,28	0,44	0,51	0,56	0,61	0,69	0,82	0,89	1,02	0,96
Extremadura.....	0,52	0,21	0,29	0,32	0,38	0,44	0,52	0,64	0,75	0,79	0,72
Galicia.....	0,16	0,06	0,11	0,15	0,20	0,25	0,33	0,44	0,61	0,99	1,30
Madrid.....	0,61	0,17	0,33	0,36	0,42	0,51	0,61	0,75	0,87	0,96	1,20
Murcia.....	0,70	0,20	0,36	0,44	0,51	0,60	0,66	0,80	1,01	1,11	1,01
Navarra.....	0,79	0,33	0,51	0,56	0,56	0,59	0,66	0,81	1,04	1,34	1,47
País Vasco.....	0,39	0,10	0,18	0,22	0,29	0,35	0,46	0,65	0,86	1,31	1,01
La Rioja.....	0,52	0,18	0,25	0,28	0,33	0,39	0,49	0,67	0,92	1,27	1,72

1 UDE = 1.000 ecus de margen bruto estándar = 155.741 pesetas de margen bruto estándar.
Fuente: Elaboración propia a partir del Censo Agrario de 1989 y RCAN de 1989.

gen bruto) no hay explotaciones que lo consigan. En el estrato de 16-40 UDE lo consiguen las explotaciones de Aragón, Castilla y León, Murcia y Navarra. En el estrato de 40-60 UDE, las explotaciones de Aragón, Asturias, Cantabria, Cataluña, Castilla y León, Comunidad Valenciana, Murcia, Navarra y La Rioja alcanzan o superan la renta de referencia. Por último, en el estrato de más de 60 UDE (casi 10 millones de pesetas de margen bruto), la mayoría de las explotaciones alcanzan una renta de trabajo unitaria igual o superior a la renta de referencia. El total de explotaciones que son capaces de remunerar al factor trabajo por encima de la renta de referencia se puede calcular mediante los datos del cuadro 1 y los del cuadro 5, presentándose los resultados en el cuadro 6. Como puede comprobarse, sólo 50.000 explotaciones (el 2,4% del total nacional) consiguen igualar o superar

Cuadro 6

CC.AA.	Nº	%
España	50.163	2,4
Andalucía	4.560	1,1
Aragón	7.319	7,9
Asturias	189	0,2
Baleares	65	0,2
Canarias	—	—
Cantabria	158	0,5
Cataluña	3.542	3,6
Castilla y León	20.894	9,8
Castilla-La Mancha	1.863	1,0
Comunidad Valenciana	1.420	0,5
Extremadura	—	—
Galicia	339	0,1
Madrid	330	1,5
Murcia	4.689	6,0
Navarra	3.256	8,5
País Vasco	314	0,8
La Rioja	1.252	5,3

el nivel de la renta de referencia como retribución del factor trabajo. Estas explotaciones se encuentran en Andalucía, Aragón, Cataluña, Castilla y León, Murcia y Navarra. En general, los porcentajes de estas explotaciones en dichas Comunidades Autónomas son superiores al porcentaje nacional (2,4%), destacando Castilla y León (9,8%), Navarra (8,5%), Aragón (7,9%) y Murcia (6%).

En definitiva, una parte muy importante de las explotaciones agraria españolas (el 75%) tienen una dimensión económica muy pequeña, y todavía una proporción mayor (el 84%) no son capaces de remunerar el factor trabajo a unos niveles mínimos. La mayoría de titulares de estas explotaciones trabajan en otra actividad, que es la principal en cuanto a dedicación y rentas. Para estos titulares lo habitual es que la actividad agraria sea algo completamente residual, y que no les compense ni interese llevar a cabo ningún tipo de esfuerzo modernizador. En muchos casos se trata, además, de titulares de edad avanzada y con escasa capacidad de innovación y de adaptación.

Podemos concluir, por tanto, que una parte muy considerable de nuestras explotaciones agrarias están instaladas en la más estricta marginalidad económica, lo cual es un indicador de las graves deficiencias estructurales de la agricultura española, y constituye uno de los principales estorbos que hay que remover para afrontar el reto de la competitividad.

BIBLIOGRAFIA

- BARCELÓ, V. (1994a): «El acuerdo del GATT y las perspectivas de la agricultura española». *Papeles de Economía Española*, nº 60.
- BARCELÓ, V.; CAMPOS, R; ALVAREZ COQUE, J. M^a (1994b): «La política agraria el día después». *ICE* nº 734.
- LAMO DE ESPINOSA, J. (1991): «Reflexiones críticas sobre la nueva PAC». *Revista de Estudios Agrosociales*, nº 156, pp. 67-85.
- PÉREZ DÍAZ, V. (1994): «Aguante y elasticidad». *Papeles de Economía Española*, nº 60 (en prensa).
- SUMPSI, J. M^a (1985): «Perspectivas de la agricultura familiar en lecturas sobre agricultura familiar», M. Rodríguez Zúñiga y R. Soria (coordinadores), *Serie Estudios*, nº 40, pp. 365-401.
- SUMPSI, J. M^a (1986): «Mercado de la tierra y reforma estructural». *Agricultura y Sociedad*, nº 46.
- SUMPSI, J. M^a (1992): *Documento de reflexión sobre posibles medidas de reestructuración agraria*. Ponencia presentada a la jornada de debate de Santa Cruz de Mudela. Inédito.
- SUMPSI, J. M^a; VARELA, C. (1994): «El mercado de la tierra y las nuevas tendencias de cambio estructural». *Papeles de Economía Española*, nº 60 (en prensa).
- TÍO, C. (1993): «Crítica de la reforma de la PAC». *ICE*, nº 720-721, pp. 19-29.

Documento

**PROYECTO DE LEY DE
MODERNIZACION DE LAS
EXPLOTACIONES AGRARIAS**

EXPOSICION DE MOTIVOS

1

La agricultura española ha estado sometida a profundos cambios estructurales en las pasadas décadas. La crisis de la agricultura tradicional tuvo como consecuencia la generalización de un modelo de explotación agraria más basado en la tecnología que en la utilización intensiva de mano de obra, al tiempo que abierta plenamente a los mercados.

Sin embargo, en el modelo agrario dominante ha permanecido el carácter básicamente familiar de las explotaciones, que si bien constituye una garantía de colonización del territorio y de mantenimiento del tejido rural, también implica la pervivencia de deficiencias estructurales que es preciso corregir.

Más recientemente la agricultura ha hecho frente con éxito al difícil reto de la integración en la Unión Europea. Una vez finalizado el período de transición, cabe concluir que la agricultura española se ha incorporado con normalidad a un mercado mucho más amplio y libre, al tiempo que las explotaciones agrarias han sabido adaptarse a una Política Agraria más compleja y exigente.

Pero los recientes cambios registrados en la Política Agraria Común y los acuerdos comerciales multilaterales en el marco del G.A.T.T. anuncian una nueva fase de profundos cambios en los mercados y, por tanto, la agricultura española habrá de enfrentarse a un nuevo proceso de adaptación.

2

En el nuevo contexto de mercados mucho más abiertos la agricultura no sólo tendrá que cumplir su tradicional función productiva de alimentos y materias primas, sino que deberá diversificarse para dar satisfacción a nuevas demandas sociales ligadas a la conservación del medio ambiente y a la economía del ocio en el medio rural.

Como consecuencia de todo ello, la modernización de las explotaciones agrarias debe considerar la reestructuración productiva, como medio de sostener y elevar la capacidad de competir en los mercados, pero, también, la diversificación de actividades que permita en el futuro la obtención de rentas procedentes de los nuevos sectores en auge.

3

Las nuevas circunstancias aconsejan redoblar los esfuerzos para superar las deficiencias estructurales que limitan las posibilidades de competir de muchas explotaciones agrarias. A pesar del esfuerzo de ajuste estructural llevado a cabo en los últimos años, persisten problemas de reducida dimensión de las explotaciones, de envejecimiento de la población agraria, de rigidez en los mercados de la tierra, de escasa flexibilidad en los modos de producción o de insuficiencia en la organización comercial.

El objetivo fundamental de la Ley de Modernización de las Explotaciones Agrarias es corregir los desequilibrios y las deficiencias estructurales que condicionan la competitividad de las explotaciones agrarias, de modo que la agricultura española pueda afrontar la creciente liberalización de mercados, al tiempo que se aseguren los equilibrios ecológicos básicos y se abren nuevas vías para la obtención de rentas complementarias a los profesionales de la agricultura.

4

La Ley utiliza como referencia básica de actuación el concepto de explotación prioritaria, sea ésta familiar o de carácter

asociativo. Este modo de explotación prioritaria queda definido por criterios subjetivos ligados al titular, así como otros de carácter objetivo, de modo que, globalmente, aseguren la viabilidad económica de la explotación y justifiquen la posible concesión de apoyos públicos de modo preferente.

Siendo la insuficiente dimensión de muchas explotaciones uno de los problemas que condicionan su viabilidad futura, la Ley propone medidas para dinamizar los mercados de la tierra, para permitir un más fácil acceso a la propiedad y al arrendamiento. De este modo se proponen incentivos fiscales a las transmisiones de fincas rústicas por compra, sucesión o donación, en el caso de constitución o consolidación de explotaciones prioritarias, al tiempo que se contemplan incentivos especiales en la transmisión íntegra de explotaciones, o cuando se efectúan en beneficio de agricultores jóvenes.

Por lo que respecta al mercado de arrendamiento de tierras, se pretende superar su actual rigidez, modificando los plazos y prórrogas hoy día vigentes. La reducción en la duración mínima de los arrendamientos es más acorde con la frecuencia con que se vienen produciendo los cambios en la agricultura actual y puede permitir un sustancial incremento en la oferta de tierras a arrendar, así como un mercado más ágil y abierto.

5

La persistencia de muchos problemas estructurales evidencia la insuficiencia de algunas de las distintas normas legales que actualmente regulan estas materias y que, por tanto, son modificadas por esta Ley.

En este sentido cabe mencionar la Ley 49/1981, de 24 de diciembre, del Estatuto de la Explotación Familiar y de los Agricultores Jóvenes. Si bien los objetivos de la citada Ley siguen siendo válidos, en gran medida, los instrumentos aplicados en su consecución no se han mostrado eficaces. Por otra parte, la integración de España en la Unión Europea y la consiguiente adaptación de la normativa comunitaria, ha dejado obsoleta la regulación que en dicha Ley se hace en materia de modernización de explotaciones e incorporación de agricultores jóvenes. Por todo lo anterior, se deroga esta Ley, sin perjuicio de rescatar los principios, conceptos y consideraciones específicas que se han estimado útiles en la actualidad, precisando y ampliando su ámbito de aplicación.

Siendo el actual grado de envejecimiento de muchos titulares de explotaciones agrarias uno de los principales frenos a la modernización de la agricultura, facilitar el acceso de jóvenes a

la responsabilidad y titularidad de la explotación constituye uno de los objetivos de esta Ley.

Por ello se establecen medidas de fomento a la instalación de jóvenes en las tareas de dirección y gestión de explotaciones prioritarias. Estas medidas contemplan bonificaciones fiscales en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, así como un tratamiento específico más ventajoso en otras ayudas y beneficios fiscales regulados en esta Ley con carácter general para los titulares de explotaciones prioritarias.

6

La presente Ley responde a la directriz constitucional contenida en el artículo 130.1 de la Carta Magna, según el cual «los poderes públicos atenderán a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos y, en particular, de la agricultura, de la ganadería, de la pesca y de la artesanía, a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles».

Para el cumplimiento de sus finalidades, la Ley establece una serie de disposiciones generales, la mayoría de las cuales se refieren a típicas medidas de fomento y modernización, que encuentran su plena justificación en el referido artículo 130.1, mientras que otras imponen ciertos límites al contenido y ejercicio de las facultades dominiales y derechos patrimoniales sobre tierras dedicadas a la agricultura, deducibles de su función social, tal como prevé el artículo 33.2 de la Constitución, límites tanto más justificados en cuanto que sirven al objetivo de modernización del sector agrario.

Es evidente que la materia principal del contenido de la presente Ley es la agricultura, materia sobre la que todas las Comunidades Autónomas han asumido la competencia en sus respectivos Estatutos de Autonomía. Pero, como también se señala en todos los Estatutos, aunque con distinta formulación, dicha competencia autonómica se entiende atribuida «de acuerdo con las bases y la ordenación de la economía» o «de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general», en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y 149.1.13ª de la Constitución.

Por ello, la intervención legislativa estatal en materia de modernización de las explotaciones agrarias se halla legitimada, en virtud de las competencias que le corresponden para la regulación de las bases o medidas que requieran la ordenación y la coordinación de la planificación general de la economía.

Pero, además, algunos aspectos del contenido de la presente Ley se sustentan en otros títulos competenciales del Estado, Así,

las normas que establecen modificaciones del régimen legal de arrendamientos, las que regulan las transmisiones *inter vivos* o *mortis causa* de las explotaciones constituidas por el Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario, las que preceptúan la indivisibilidad de determinadas fincas rústicas e, incluso, las que regulan el derecho de retracto en favor de los colindantes titulares de explotaciones prioritarias, han de considerarse todas ellas integradas en el ámbito de la legislación civil, que corresponde al Estado, de acuerdo con el artículo 149.1.8ª de la Constitución.

Por otra parte, las normas que establecen beneficios fiscales sobre tributos del Estado o Hacienda General, tanto sobre los no cedidos como los cedidos a las Comunidades Autónomas, son de competencia estatal, conforme determina el artículo 149.1.14ª de la Constitución, ya que, en el caso de cesión de tributos a las Comunidades Autónomas, lo que se cede no es la disposición, incluso legislativa, sobre la figura tributaria, sino tan sólo el rendimiento de dichos tributos.

7

El título preliminar de la presente Ley especifica sus objetivos, al tiempo que establece un conjunto de definiciones, entre las que destacan las de «agricultor profesional» y «agricultor a título principal».

El concepto de profesional de la agricultura aparece por primera vez en nuestra legislación en la Ley 83/1980, de 31 de diciembre, de Arrendamientos Rústicos, donde se define como la persona que se dedique o vaya a dedicarse de manera preferente a actividades de carácter agrario, ocupándose de una manera efectiva y directa de la explotación.

La presente Ley precisa más este concepto al definir al agricultor profesional y al agricultor a título principal, en relación con la procedencia de sus rentas y el tiempo dedicado a actividades agrarias u otras complementarias. Estos conceptos son esenciales en la Ley, puesto que uno de los requisitos para que las explotaciones agrarias tengan la consideración de prioritarias es el grado de dedicación a la agricultura de sus titulares.

El concepto de agricultor a título principal procede de la normativa comunitaria, Reglamento (CEE) 2328/91 del Consejo, de 15 de julio de 1991, y ya estaba recogido en nuestro ordenamiento jurídico a través de varios Reales Decretos por los que se ha desarrollado en España dicha norma. En la presente Ley es también tenido en consideración para la concesión de ayudas a la primera instalación de agricultores jóvenes.

El título I trata de las explotaciones agrarias prioritarias y se divide en siete capítulos. El capítulo I determina el concepto y características de las explotaciones agrarias prioritarias, a las que se reconoce preferencia de trato en el acceso a las ayudas públicas a la agricultura.

El capítulo II regula los aspectos esenciales del régimen de ayudas económicas que se prevé: clases de ayudas, su finalidad, requisitos fundamentales de obtención y criterios fundamentales sobre el tipo y cuantía de las ayudas. Estas normas recogen algunos aspectos importantes de otras normas estatales anteriores relativas a reforma de estructuras agrarias, que figuraban en textos de rango inferior, particularmente el Real Decreto 1887/1991, de 30 de septiembre.

El capítulo III regula una serie de beneficios fiscales relativos a tributos del Estado, cedidos o no a las Comunidades Autónomas, en favor de los titulares de explotaciones prioritarias, tendentes a mantener la integridad de las explotaciones, a la ampliación de las mismas, a facilitar la movilidad del mercado de la tierra, así como el acceso al crédito de los agricultores que pretendan modernizar sus explotaciones.

El capítulo IV establece el Catálogo General de explotaciones prioritarias, que dependerá del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, y será elaborado a partir de la información que transmitan las Comunidades Autónomas.

El capítulo V regula las ayudas económicas y los beneficios fiscales que se establecen en favor de los jóvenes agricultores. Estas medidas de fomento sólo son reguladas en sus aspectos esenciales, fijándose criterios orientadores, que deberán ser desarrollados y adaptados por las Comunidades Autónomas.

El capítulo VI se refiere al régimen sancionador por incumplimiento de lo dispuesto en la Ley, remitiéndose a lo dispuesto en la Ley General Presupuestaria y en la Ley General Tributaria, así como a las normas específicas sobre la materia que tengan establecidas las Comunidades Autónomas.

El capítulo VII se refiere a la financiación de las ayudas, limitándose a establecer un principio general, quedando al arbitrio de cada Comunidad Autónoma determinar el volumen y la distribución de los recursos, entre unos y otros tipos de ayudas.

El título II contiene el régimen de las unidades mínimas de cultivo, dirigido a impedir el fraccionamiento excesivo de fincas rústicas. Anteriormente, este régimen se hallaba incluido en el título III

del Libro segundo de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, cuyo texto fue aprobado por Decreto 118/1973, de 12 de enero.

El régimen se modifica fundamentalmente, al atribuir a las Comunidades Autónomas la determinación de la extensión de la unidad mínima de cultivo, al establecer la nulidad de los actos o negocios jurídicos en cuya virtud se produzca la división o segregación de una finca rústica cuando dé lugar a parcelas de extensión inferior a la unidad mínima de cultivo y, sobre todo, al constituir un derecho de retracto legal en favor de titulares de explotaciones prioritarias.

10

El título III contiene dos preceptos relativos a los contratos de arrendamientos rústicos. Por el primero de ellos se establece la duración mínima de los contratos en cinco años, suprimiéndose las prórrogas legales que determina el artículo 25 de la Ley 83/1980, de 31 de diciembre, de Arrendamientos Rústicos, con la finalidad de conseguir una mayor movilidad en el mercado de la tierra. Todo ello afectará tan sólo a los contratos de arrendamiento que se celebren con posterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley.

El segundo precepto establece la concesión de incentivos económicos al arrendador, cuando el contrato contemple una duración igual o superior a ocho años, siempre que el arrendamiento se destine a la constitución de explotaciones prioritarias.

11

La disposición adicional primera determina los preceptos de la Ley que tienen carácter de legislación básica, mientras que la disposición adicional segunda se refiere a los preceptos que son de aplicación plena, dejando a salvo las normas de Derecho civil, foral o especial, así como los regímenes tributarios de concierto y convenio económico.

La disposición adicional tercera modifica parcialmente la financiación del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social, procediéndose a la supresión de la cotización por jornadas teóricas.

El Texto Refundido de las Leyes 38/1966, de 31 de mayo, y 41/1970, de 22 de diciembre, por las que se establece y regula el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social, aprobado por Decreto 2123/1971, de 21 de julio, estableció dentro de las fuentes de financiación del citado Régimen Especial la cotización empresarial por jornadas teóricas, cotización que recaída sobre todas las personas que fueran titulares de una explotación agraria,

con independencia de que ocupasen o no trabajadores por cuenta ajena, así como del hecho de que sus titulares reunieran o no la condición de trabajadores por cuenta propia del mencionado Régimen Especial.

Posteriormente, y a través del Real Decreto 1134/1979, de 4 de mayo, se modificó parcialmente la cotización al Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social, mediante el establecimiento de una cotización empresarial por jornadas reales, cotización que recaía en los empresarios que contratasen para labores agrarias trabajadores por cuenta ajena, cotización que debería ir progresivamente sustituyendo la cuota empresarial por jornadas teóricas.

Teniendo en cuenta que la cotización por jornadas teóricas grava la propiedad o posesión de la tierra y es independiente del hecho de que se realicen o no jornadas reales, resulta conveniente adecuar el sistema de financiación del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social a su naturaleza específica.

La disposición transitoria única tiene por objeto flexibilizar determinados requisitos necesarios para la calificación de explotaciones como prioritarias durante un plazo que finaliza el 31 de diciembre 1998.

Por la disposición derogatoria única, la presente Ley deroga, además de la Ley 49/1981, de 24 de diciembre, el Título II del Libro Primero, el Título III del Libro Segundo y el Título IV de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario.

El Título II del Libro Primero regula el Consejo del Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario. Este órgano colegiado, por su cometido y composición, no tiene razón de ser en la actualidad, por lo que procede su supresión.

El Título III del Libro Segundo trata del régimen de unidades mínimas de cultivo, siendo sustituido por la nueva regulación que se contiene en el Título II de la presente Ley.

El Título IV del Libro Cuarto regula las explotaciones agrarias ejemplares y cualificadas, conceptos que han quedado actualmente obsoletos y sin contenido, especialmente al regularse en la presente Ley las explotaciones prioritarias.

Las disposiciones finales primera y segunda se refieren a las modificaciones que se introducen en la Ley de Arrendamientos Rústicos y en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario. Las modificaciones en la Ley de Arrendamientos Rústicos hacen referencia al concepto de profesional de la agricultura, como consecuencia del nuevo concepto que se establece en la presente Ley, y al ámbito territorial de las Juntas Arbitrales, con objeto de que las Comunidades Autónomas puedan determinarlo con una mayor libertad, según sus necesidades específicas.

Las modificaciones que se introducen en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario son debidas a que la presente Ley deroga la Ley 49/1981, de 24 de diciembre, del Estatuto de la Explotación Familiar Agraria y de los Agricultores Jóvenes, por no haber tenido apenas aplicabilidad. Esta Ley 49/1981 derogó parcialmente los artículos 32 y 35 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, al establecer un régimen sucesorio único para las explotaciones familiares agrarias, tanto las constituidas por particulares, como por el Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario. Pero al derogarse por la presente Ley la Ley 49/1981, es necesario dar nueva redacción a los mencionados artículos para regular la sucesión de las explotaciones constituidas por dicho Instituto o por los órganos competentes de las Comunidades Autónomas que hayan asumido las funciones de aquél, puesto que, si no se hiciese, se carecería de regulación en esta materia.

En cuanto al artículo 28 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, exige la autorización del Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario para desafectar, dividir, gravar o transmitir por actos *inter vivos* las explotaciones constituidas por dicho Instituto. Esta autorización es exigida sin ninguna limitación en el tiempo, lo que lleva a la consecuencia de que exista una intervención administrativa a perpetuidad. Por ello, se ha considerado conveniente dar una nueva redacción al artículo 28, en el sentido de limitar a un plazo de ocho años la necesidad de dicha autorización, que en la actualidad corresponde resolver a las Comunidades Autónomas.

La disposición final tercera se refiere a los territorios con insuficiencias estructurales, la cuarta al establecimiento de un arancel especial en las actuaciones de Notarios y Registradores de la Propiedad que se deriven de los efectos de esta Ley, y la quinta a la facultad de desarrollo de la Ley que corresponde a los Ministros de Agricultura, Pesca y Alimentación y de Trabajo y Seguridad Social, y la sexta a la determinación periódica de indicadores a utilizar para la calificación de las explotaciones como prioritarias.

TITULO PRELIMINAR

FINES Y DEFINICIONES

Artículo 1. *Fines*

Esta Ley tiene los siguientes fines:

a) Estimular la formación de explotaciones agrarias de dimensiones suficientes para asegurar su viabilidad y que constituyan la base permanente de la economía familiar de sus titulares.

b) Definir las explotaciones agrarias que se consideran destinatarias prioritarias de los apoyos públicos a la agricultura y de los beneficios establecidos por la presente Ley.

c) Favorecer la incorporación de agricultores jóvenes como titulares de las explotaciones prioritarias.

d) Fomentar el asociacionismo agrario como medio para la formación o apoyo de explotaciones agrarias con dimensión suficiente para su viabilidad y estabilidad.

e) Impedir el fraccionamiento excesivo de las fincas rústicas.

f) Incrementar la movilidad en el mercado de la tierra, tanto en propiedad como en arrendamiento.

g) Mejorar la cualificación profesional de los agricultores, especialmente de los jóvenes, para su adaptación a las necesidades de la agricultura moderna.

h) Facilitar el acceso al crédito de los titulares de explotaciones que pretendan modernizar éstas.

Artículo 2. *Definiciones*

A los efectos de esta Ley se entiende por:

1. Actividad agraria, el conjunto de trabajos que se requiere para la obtención de productos agrícolas, ganaderos y forestales.

2. Explotación agraria, el conjunto de bienes y derechos organizados empresarialmente por su titular en el ejercicio de la actividad agraria, primordialmente, con fines de mercado, y que constituye en sí misma una unidad técnico-económica caracterizada por la utilización de unos mismos medios de producción.

3. Elementos de la explotación, los bienes inmuebles de naturaleza rústica y cualesquiera otros que son objeto de aprovechamiento agrario permanente; la vivienda con dependencias agrarias; las construcciones e instalaciones agrarias, incluso de naturaleza industrial, y los ganados, máquinas y aperos, integrados en la explotación y afectos a la misma, cuyo aprovechamiento y utilización corresponden a su titular en régimen de propiedad, arrendamiento, derechos de uso y disfrute e incluso por mera tolerancia de su dueño. Asimismo constituyen elementos de la explotación todos los derechos y obligaciones que puedan corresponder a su titular y se hallen afectos a la explotación.

4. Titular de la explotación, la persona física o jurídica que ejerce la actividad agraria organizando los bienes y derechos integrantes de la explotación con criterios empresariales y asumiendo los riesgos y responsabilidades civil, social y fiscal que puedan derivarse de la gestión de la explotación.

5. Agricultor profesional, la persona física que, siendo titular de una explotación agraria, al menos, el cincuenta por ciento de su renta total la obtenga de actividades agrarias u otras actividades complementarias, siempre y cuando la parte de renta procedente directamente de la actividad agraria realizada en su explotación no sea inferior al veinticinco por ciento de su renta total y el tiempo de trabajo dedicado a actividades agrarias o complementarias sea superior a la mitad de su tiempo de trabajo total.

A estos efectos se consideran actividades complementarias las de transformación y venta directa de los productos de su explotación y las relacionadas con la conservación del espacio natural y protección del medio ambiente, así como las turísticas, cinegéticas y artesanales realizadas en su explotación.

6. Agricultor a título principal, el agricultor profesional que obtenga al menos el 50 por 100 de su renta total de la actividad agraria ejercida en su explotación y cuyo tiempo de trabajo dedicado a actividades no relacionadas con la explotación sea inferior a la mitad de su tiempo de trabajo total.

7. Agricultor joven, la persona que tenga una edad comprendida entre los 18 y 40 años y ejerza o pretenda ejercer la actividad agraria.

8. Unidad de trabajo agrario, el trabajo efectuado por una persona dedicada a tiempo completo durante un año a la actividad agraria.

9. Renta unitaria de trabajo, el rendimiento económico generado en la explotación agraria que se atribuye a la unidad de trabajo y que se obtiene dividiendo entre el número de unidades de trabajo agrario dedicadas a la explotación, la cifra resultante de sumar el margen neto o excedente neto de explotación y el importe de los salarios pagados.

A los efectos del cálculo indicado de la renta de trabajo, tanto en el importe de los salarios pagados como en el número de unidades de trabajo agrario, no serán computables las unidades de trabajo asalariado que excedan de cuatro.

10. Renta de referencia, indicador relativo a los salarios no agrarios en España. La determinación anual de su cuantía se hará en concordancia con lo previsto al respecto en la normativa de la Comunidad Europea y teniendo en cuenta los datos de salarios publicados por el Instituto Nacional de Estadística.

11. Pequeño agricultor, el agricultor a título principal cuya explotación agraria no supere 12 unidades de dimensión europea (UDEs) y cuya renta total sea igual o inferior al 75 por 100 de la renta de referencia.

TITULO I

EXPLOTACIONES AGRARIAS PRIORITARIAS

CAPÍTULO I

Determinación

Artículo 3. *Efectos*

A los efectos de establecer un trato preferencial en los apoyos públicos y en otros aspectos regulados en esta Ley, se considerarán prioritarias las explotaciones que reúnan, según los casos, los requisitos que se señalan en los artículos 4, 5 y 6 de esta Ley.

Artículo 4. *Explotaciones familiares*

1. Para que una explotación cuyo titular sea una persona física tenga la consideración de prioritaria, se requiere que la explotación posibilite la ocupación, al menos, de una unidad de trabajo agrario, y que la renta unitaria de trabajo que se obtenga de la misma no sea inferior al 40 por 100 de la renta de referencia ni superior a ésta, sin perjuicio de lo establecido en la Disposición Transitoria Unica. Además, el titular ha de reunir los siguientes requisitos:

a) Ser agricultor profesional, conforme a lo establecido en el apartado 5 del artículo 2.

b) Poseer un nivel de capacitación agraria suficiente, para cuya determinación se conjugarán criterios de formación lectiva y experiencia profesional.

c) Tener una edad comprendida entre los 18 y 60 años cumplidos. Este límite de edad podrá elevarse hasta los 65 años, siempre que exista acuerdo para el acceso a la cotitularidad de la explotación, conforme a lo establecido en el artículo 26 de esta Ley.

d) Estar dado de alta en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social o en el Régimen Especial de Trabajadores por cuenta propia o Autónomos en función de su actividad agraria.

e) Residir en la comarca en donde radique la explotación o en las comarcas limítrofes. A estos efectos, las Comunidades Autónomas determinarán el ámbito territorial de cada comarca. En su defecto se tendrá en cuenta la comarcalización agraria establecida en el Censo Agrario del Instituto Nacional de Estadística.

2. En caso de matrimonio, la titularidad de la explotación podrá recaer, a estos efectos, en ambos cónyuges, siendo suficiente que uno de ellos reúna los requisitos indicados en el apartado anterior.

3. Las explotaciones agrarias que pertenezcan a una comu-

nidad hereditaria y sobre las que exista pacto de indivisión por un período mínimo de seis años, se considerarán, a estos efectos, como explotaciones familiares prioritarias, siempre que la explotación y al menos uno de los partícipes en la comunidad cumpla los requisitos señalados en el apartado 1 de este artículo.

Artículo 5. *Explotaciones asociativas*

Con carácter general, para que una explotación asociativa tenga la consideración de prioritaria, se requiere que la explotación posibilite la ocupación de, al menos, una unidad de trabajo agrario, y su renta unitaria de trabajo no sea inferior al 40 por 100 de la renta de referencia ni superior a ésta. Asimismo deberá responder a cualquiera de las alternativas siguientes:

a) Ser Sociedad Cooperativa de explotación comunitaria de la tierra o de trabajo asociado dentro de la actividad agraria.

b) Ser sociedad bajo cualquiera de las restantes formas jurídicas de las contempladas en el artículo 6, que cumpla los requisitos señalados en uno de los dos guiones siguientes:

— Que la mayoría de los socios sean agricultores profesionales.

— Que los dos tercios de los socios que sean responsables de la gestión y administración cumplan los requisitos exigidos al agricultor profesional en cuanto a dedicación de trabajo y procedencia de rentas, referidos a la explotación asociativa, así como los señalados en las letras b), c), d) y e) del apartado 1 del artículo anterior, y que dos tercios, al menos, del volumen de trabajo desarrollado en la explotación sea aportado por socios que cumplan los requisitos anteriormente señalados.

c) Ser explotación asociativa que se constituya agrupando, al menos, dos terceras partes de la superficie de la explotación bajo una sola linde, sin que la superficie aportada por un solo socio supere el 40 por 100 de la superficie total de la explotación. En estas explotaciones asociativas, al menos un socio debe ser agricultor a título principal y cumplir las restantes exigencias establecidas en el apartado 1 del artículo 4 para los titulares de explotaciones familiares.

Artículo 6. *Formas jurídicas de las explotaciones asociativas*

Las explotaciones asociativas prioritarias deberán adoptar alguna de las formas jurídicas siguientes:

a) Sociedades Cooperativas o Sociedades Agrarias de Transformación.

b) Sociedades civiles, laborales u otras mercantiles que, en

caso de que sean anónimas, sus acciones deberán ser nominativas, siempre que más del 50 por 100 del capital social pertenezca a socios que sean agricultores profesionales. Estas sociedades tendrán por objeto exclusivo el ejercicio de la actividad agraria en la explotación de la que sean titulares.

Artículo 7. *Situaciones de preferencia*

1. Las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, darán preferencia en la adjudicación de superficies agrarias a los solicitantes que las requieran para la constitución o consolidación de explotaciones prioritarias, y en especial a los pequeños agricultores.

2. Los titulares de explotaciones prioritarias tendrán un tratamiento especial, preferente, en los contratos de seguros agrarios subvencionados con fondos públicos.

3. Los titulares de explotaciones prioritarias tendrán acceso preferente a las actividades formativas organizadas o financiadas por las Administraciones Públicas para mejorar la cualificación profesional de los agricultores, así como a las ayudas vinculadas a dicha finalidad.

4. Asimismo, sin perjuicio de lo dispuesto en la normativa de la Comunidad Europea, los titulares de explotaciones prioritarias tendrán preferencia en los siguientes supuestos:

a) En la concesión de las ayudas que los poderes públicos establezcan para la mejora de las explotaciones agrarias, para las finalidades señaladas en el apartado 1 del artículo 13, así como para las zonas de montaña y desfavorecidas.

b) En las ayudas incluidas en los programas de ordenación de producciones agrarias o de ámbito territorial específico, siempre que ello sea compatible con las finalidades de dichos programas.

c) En la asignación de las cuotas o derechos integrados en las reservas nacionales, constituidas en aplicación o desarrollo de la normativa reguladora de las correspondientes organizaciones comunes de mercado, siempre en concordancia con las condiciones establecidas, al efecto, en dichas normas.

CAPÍTULO II

Ayudas económicas

Artículo 8. *Ayudas a Planes de mejora*

1. Se concederán ayudas a las inversiones para modernizar las explotaciones prioritarias, pudiendo considerarse a estos efec-

tos los elementos que las constituyen o integran, e inclusive la compra de derechos o cuotas vinculados a la producción. Los titulares de estas explotaciones que soliciten dichas ayudas deberán presentar un Plan de mejora de su explotación y comprometerse a llevar la contabilidad que les corresponda de acuerdo con la normativa mercantil y fiscal, teniendo en cuenta el régimen de estimación de bases imponibles a que se encuentren acogidos.

2. Tendrán, asimismo, el derecho a la concesión de dichas ayudas los agricultores profesionales, cuyas explotaciones no tengan la consideración de prioritarias, pero que puedan alcanzarla mediante la realización del Plan de mejora.

3. También podrán tener ayudas económicas para la realización de un Plan de mejora:

a) Los titulares de explotaciones que, por estar radicadas en zonas de características especiales, la Comunidad Europea les haya reconocido un régimen específico de ayudas para su modernización.

b) Los titulares de explotaciones que no alcancen la condición de prioritarias únicamente por incumplimiento de los niveles de renta unitaria de trabajo establecidos en el apartado 1 del artículo 4, siempre que cumplan los previstos en la normativa comunitaria para el acceso a estas ayudas.

Artículo 9. *Plan de mejora*

El Plan de mejora deberá justificar las inversiones en función de la situación de la explotación y de su economía, y que su realización supondrá una mejora duradera de tal situación, necesaria para aumentar o mantener, al menos, la renta unitaria de trabajo. En todo caso, esta renta prevista al finalizar la realización del Plan no podrá superar los límites fijados por la correspondiente normativa comunitaria.

Artículo 10. *Objetivos de las inversiones*

Las ayudas a las inversiones en Planes de mejora se aplicarán a las que se destinen a:

a) La mejora cualitativa y la reorganización de la producción en función de las necesidades del mercado.

b) La diversificación de la renta de los agricultores a través de la realización de las actividades complementarias.

c) La adaptación de las explotaciones con objeto de reducir los gastos de producción, ahorrar energía o agua e incorporar nuevas tecnologías.

- d) La mejora de las condiciones de estancia e higiene de la ganadería existente en la explotación.
- e) La protección y mejora del suelo, de la cubierta vegetal y del medio ambiente.
- f) La mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los agricultores.
- g) Cualquier otra que sea conforme con la Política Agraria Común.

Artículo 11. *Tipos y cuantía de las ayudas en Planes de mejora*

1. Las ayudas en Planes de mejora consistirán en subvenciones de capital o sus equivalentes en bonificación de intereses o amortizaciones diferidas de los préstamos necesarios que reglamentariamente se regulen. Este régimen de ayudas podrá consistir en una combinación de los anteriores y extenderse a las garantías de los préstamos contraídos y de sus intereses cuando sea necesario suplir la insuficiencia de las garantías reales y personales.

2. La cuantía de dichas ayudas se determinará de conformidad con lo establecido al respecto en la normativa de la Comunidad Europea, pudiéndose modular dicha cuantía, en sentido creciente con los siguientes factores:

- a) Mayor dedicación de los titulares a la actividad agraria.
- b) Menor renta total del titular.
- c) Menor renta unitaria de trabajo en la explotación.
- d) Estar situada la explotación en zona desfavorecida contemplada en el artículo 3 de la Directiva 75/268/CEE.

Artículo 12. *Concesión de las ayudas en Planes de mejora*

1. La tramitación y resolución de los expedientes de solicitud de ayudas corresponde a las Comunidades Autónomas donde radiquen las explotaciones.

2. Las ayudas se denegarán o limitarán cuando las inversiones tengan por objeto incrementar la obtención de productos que carezcan de salidas normales al mercado, conforme con la Política Agraria Común.

Artículo 13. *Otras ayudas*

1. En concordancia con la normativa de la Comunidad Europea se concederán también ayudas para las siguientes finalidades:

- a) La capacitación profesional de los agricultores.
- b) Las inversiones colectivas que contribuyan a mejorar los niveles de renta y producción de las explotaciones agrarias ubicadas en zonas de montaña y otras zonas desfavorecidas.
- c) Indemnización compensatoria de las limitaciones naturales permanentes que afecten a la actividad agraria en zonas de montaña u otras zonas desfavorecidas.
- d) El funcionamiento, gestión y puesta en marcha de Agrupaciones de servicios de ayuda mutua, de sustitución en el trabajo y de gestión de las explotaciones agrarias.
- e) La introducción de la contabilidad en las explotaciones agrarias.
- f) Cualquier otra finalidad específica que establezcan las Administraciones Públicas para la modernización de las explotaciones agrarias.

2. También podrán concederse ayudas al agricultor profesional a quien se haya transmitido por actos *mortis causa* una explotación en su integridad, destinadas al pago del haber hereditario correspondiente a los demás coherederos, siempre y cuando se constituya o consolide de este modo una explotación prioritaria. Estas ayudas podrán consistir en la bonificación de los intereses de los préstamos concedidos para tal fin y extenderse a las garantías de los mismos cuando sea necesario suplir la insuficiencia de las garantías reales y personales, así como a los gastos necesarios para la constitución de dichos préstamos.

Artículo 14. *Otras ayudas al asociacionismo*

1. A fin de posibilitar el uso más eficaz y racional de los medios de producción, así como la innovación tecnológica en las explotaciones agrarias, se concederán ayudas para financiar las inversiones en la maquinaria y equipos agrarios que se determinen por las Comunidades Autónomas, realizadas por asociaciones de agricultores para su utilización en común.

2. En los territorios que se determinen por las Comunidades Autónomas en razón de la especial incidencia de las insuficiencias estructurales agrarias, se concederán primas específicas para incentivar la constitución de explotaciones asociativas prioritarias, bajo la forma de cooperativa de explotación comunitaria de la tierra o de trabajo asociado, en las cuantías y condiciones que se establezcan. No se concederán estas primas a las explotaciones asociativas que se constituyan por reagrupación de otra anterior fragmentada, si no hubiese transcurrido, al menos, cinco años desde la fragmentación.

CAPÍTULO III

Beneficios fiscales

Artículo 15. *Préstamos*

Quedarán exentas del gravamen gradual de Actos Jurídicos Documentados las primeras copias de escrituras públicas notariales que documenten la constitución, modificación o cancelación de préstamos hipotecarios sujetos al Impuesto sobre el Valor Añadido, cuando los mismos se concedan a los titulares de explotaciones prioritarias para la realización del plan de mejora y a los titulares de explotaciones que, no siendo prioritarias, alcancen dicha consideración mediante adquisiciones financiadas con el préstamo.

Artículo 16. *Transmisión de la explotación*

1. La transmisión o adquisición por cualquier título, oneroso o lucrativo, *inter vivos* o *mortis causa*, del pleno dominio o del usufructo vitalicio de una explotación agraria en su integridad, en favor o por el titular de otra explotación que sea prioritaria o que alcance esta consideración como consecuencia de la adquisición, gozará de una reducción del 75 por 100 de la base imponible del impuesto que grave la transmisión o adquisición de la explotación o de sus elementos integrantes, siempre que, como consecuencia de dicha transmisión, no se altere la condición de prioritaria de la explotación del adquirente. La transmisión de la explotación deberá realizarse en escritura pública.

A los efectos indicados en el párrafo anterior, se entenderá que hay transmisión de una explotación agraria en su integridad, aun cuando se excluya la vivienda, siempre que ésta no radique en la explotación.

2. Para que se proceda a dicha reducción, se hará constar en la escritura pública de adquisición, y en el Registro de la Propiedad, si las fincas transmitidas estuviesen inscritas en el mismo, que si las fincas adquiridas fuesen enajenadas, arrendadas o cedidas durante el plazo de los diez años siguientes, deberá justificarse previamente el pago del impuesto correspondiente, o de la parte del mismo, que se hubiese dejado de ingresar como consecuencia de la reducción practicada y los intereses de demora, excepción hecha de los supuestos de fuerza mayor que pudieran establecerse.

Artículo 17. *Explotación bajo una sola linde*

1. La transmisión o adquisición por cualquier título, oneroso o lucrativo, *inter vivos* o *mortis causa* de terrenos, que se realicen para completar bajo una sola linde la superficie suficiente para constituir una explotación prioritaria, estará exenta del impuesto que grave la transmisión o adquisición, siempre que en el documento público de adquisición se haga constar la indivisibilidad de la finca resultante durante el plazo de diez años.

2. Cuando la transmisión o adquisición de los terrenos se realicen por los titulares de explotaciones agrarias con la pretensión de completar bajo una sola linde el 50 por 100, al menos, de la superficie de una explotación cuya renta unitaria de trabajo esté dentro de los límites establecidos en la presente Ley a efectos de concesión de beneficios fiscales para las explotaciones prioritarias, se aplicará una reducción del 50 por 100 en la base imponible del impuesto que grave la transmisión o adquisición. La aplicación de la reducción estará sujeta a las mismas exigencias de indivisibilidad y documento público de adquisición señalados en el apartado anterior.

Artículo 18. *Transmisión fincas rústicas*

En la transmisión o adquisición por cualquier título, oneroso o lucrativo, *inter vivos* o *mortis causa*, de fincas rústicas en favor de titulares de explotaciones prioritarias que no pierdan o que alcancen esta condición como consecuencia de la adquisición, se aplicará una reducción del 50 por 100 en la base imponible de los impuestos que graven la transmisión o adquisición. Para la aplicación del beneficio deberá realizarse la transmisión en escritura pública, y será de aplicación lo establecido en el apartado 2 del artículo 16.

Artículo 19. *Permutas de fincas rústicas*

Estarán exentas en la modalidad de «transmisiones patrimoniales onerosas» del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados o en el Impuesto sobre el Valor Añadido, las permutas voluntarias de fincas rústicas autorizadas por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación o por los organismos correspondientes de las Comunidades Autónomas con competencias en esta materia, siempre que, al menos, uno de los permutantes sea titular de una explotación agra-

ria prioritaria y la permuta, que deberá realizarse en escritura pública, tenga alguna de las siguientes finalidades:

a) Eliminar parcelas enclavadas, entendiéndose por tales las así consideradas en la legislación general de reforma y desarrollo agrario.

b) Suprimir servidumbres de paso.

c) Reestructurar las explotaciones agrarias, incluyendo en este supuesto las permutas múltiples que se produzcan para realizar una concentración parcelaria de carácter privado.

Artículo 20. *Inscripción registral*

Los expedientes de dominio, actas de notoriedad y cualquier otro procedimiento para inmatricular o para reanudar el tracto registral interrumpido en el Registro de la Propiedad de fincas integradas en una explotación prioritaria o de las que con su integración permitan constituirla, gozarán de una reducción del 90 por 100 en la base imponible de la modalidad de «transmisiones patrimoniales onerosas» del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

Artículo 21. *Explotaciones asociativas*

Las entidades sujetas al Impuesto sobre Sociedades que sean titulares de explotaciones asociativas prioritarias gozarán de libertad de amortización respecto de los elementos de inmovilizado material afectos a la realización de sus actividades agrarias, adquiridos durante los cinco primeros años a partir de la fecha de su reconocimiento como explotación prioritaria. Para las explotaciones asociativas prioritarias que sean Cooperativas agrarias especialmente protegidas, según la Ley 20/1990, de 19 de diciembre, la bonificación de la cuota íntegra en el Impuesto de Sociedades será del 80 por 100.

Artículo 22. *Beneficiarios*

A los solos efectos de los beneficios fiscales regulados en este Capítulo, se amplía el límite superior de la renta unitaria de trabajo de las explotaciones prioritarias establecido en el apartado 1 del artículo 4 y en el apartado 1.b del artículo 5, hasta el 120 por 100 de la renta de referencia.

Artículo 23. *Acreditación*

La condición de explotación prioritaria, a los efectos de la obtención de los beneficios fiscales establecidos en esta Ley, se acreditará mediante certificación de la Comunidad Autónoma respectiva.

CAPÍTULO IV

Catálogo de explotaciones prioritarias

Artículo 24. *Creación y actualización*

1. En el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación se llevará un Catálogo General de Explotaciones Prioritarias, de carácter público, en el que constarán las explotaciones de esa naturaleza sobre las que se haya recibido la correspondiente comunicación de las Comunidades Autónomas.

2. Las Comunidades Autónomas deberán comunicar al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, con la periodicidad y en los términos que se establezcan reglamentariamente, las explotaciones radicadas en su territorio que cumplan los requisitos establecidos en esta Ley para ser consideradas prioritarias, tanto si sus titulares se han acogido a las ayudas destinadas al sector agrario como si no lo han hecho, siempre que, en este último caso, acrediten que reúnen aquellos requisitos.

3. Los titulares de explotaciones prioritarias incluidas en el Catálogo vendrán obligados a comunicar al órgano competente de la Comunidad Autónoma los cambios que pudieran afectar a su condición de explotaciones prioritarias cuando se produzcan.

4. La inclusión en el Catálogo o la certificación de la Comunidad Autónoma serán los medios para acreditar que la explotación tiene carácter de prioritaria, a los efectos establecidos en esta Ley.

CAPÍTULO V

Agricultores jóvenes

Artículo 25. *Primera instalación*

1. Con la finalidad de rejuvenecer el sector agrario se concederán las ayudas previstas en esta Ley a los agricultores jóvenes que se instalen por primera vez en concepto de agricultor a tí-

tulo principal, en una explotación agraria prioritaria como titular, cotitular o socio de la misma. También se considerará como primera instalación la realizada por un agricultor joven que, habiéndose instalado anteriormente a tiempo parcial, pase a ser agricultor a título principal.

2. Asimismo se concederán ayudas a los agricultores jóvenes que se instalen por primera vez como agricultores profesionales en explotaciones prioritarias, en las zonas que se determinen por las Comunidades Autónomas, en función de sus especiales limitaciones naturales y de la necesidad de fijación de población juvenil para el desarrollo de estos territorios.

3. Cuando un agricultor joven sea cotitular de una explotación agraria, bastará que reúna personalmente los requisitos que se exigen al titular de las explotaciones prioritarias para que aquélla alcance tal consideración.

Artículo 26. *Acceso a la cotitularidad*

1. Para que un agricultor joven reúna la condición de cotitular de una explotación deberán cumplirse los siguientes requisitos:

a) Que viniere cooperando habitualmente en los trabajos de la explotación.

b) Que el titular y el agricultor joven acuerden que éste compartirá las responsabilidades gerenciales, los resultados económicos de la explotación, los riesgos inherentes a su gestión y las inversiones que en ella se realicen, en una proporción mínima del 50 por 100. Dicho acuerdo deberá tener una duración mínima de seis años.

c) Que el titular transmita al agricultor joven al menos un tercio de su propiedad en los elementos que integran su explotación, cuyo uso y aprovechamiento continuarán integrados en la misma.

2. Los acuerdos previstos en las letras b) y c) del apartado anterior deberán formalizarse en escritura pública, y la transmisión a la que se refiere la letra c) deberá inscribirse en el Registro de la Propiedad, si están previamente inscritas las fincas a favor del titular.

Artículo 27. *Concesión de las ayudas*

Para la concesión de ayudas a la instalación de agricultores jóvenes, conforme a lo establecido en el artículo 25, se exigirán los siguientes requisitos:

a) Que el agricultor joven posea una capacitación profesional suficiente en el momento de su instalación o se comprometa a adquirirla en el plazo de dos años.

b) Que la explotación requiera un volumen de trabajo equivalente, como mínimo, a una unidad de trabajo agrario o, en su defecto, que el agricultor joven que se instale se comprometa a que la explotación alcance dicho volumen en un plazo máximo de dos años desde su instalación.

c) Que el agricultor joven que se instale cumpla el requisito de residencia, en los términos establecidos en la letra e) del apartado 1 del artículo 4. En los casos contemplados en el apartado 2 del artículo 25, este requisito se vinculará a las zonas afectadas.

Artículo 28. *Tipo y cuantía de las ayudas a la primera instalación*

1. Las ayudas a los agricultores jóvenes para su instalación podrán consistir en subvenciones de capital en forma de prima de instalación, bonificaciones de intereses o amortizaciones diferidas de los préstamos vinculados a la instalación que reglamentariamente se regulen. Este régimen de ayudas podrá consistir en una combinación de las modalidades anteriores y extenderse también a las garantías de los préstamos contraídos.

2. La cuantía de las ayudas se determinará teniendo en cuenta la renta unitaria de trabajo de la explotación en que se instale el agricultor joven, el carácter individual o asociativo de ésta, la participación que le corresponde si se instala como cotitular o socio y el grado de dedicación a la actividad agraria, así como la situación territorial de las explotaciones.

Artículo 29. *Otras ayudas*

1. Las ayudas a los Planes de mejora previstas en el Capítulo II de este Título tendrán un incremento en los límites que se establezcan de hasta un 25 por 100 cuando los destinatarios sean además agricultores jóvenes instalados en explotaciones prioritarias, con antelación no superior a cinco años. En estos casos, el cumplimiento del requisito de capacitación profesional suficiente exigido para la primera instalación conferirá al agricultor joven el derecho a las ayudas en sus límites máximos.

2. Las ayudas para incentivar el cese anticipado en la actividad agraria tendrán un incremento del 25 por 100 cuando el ce-

sionario de la explotación sea un agricultor joven que realiza su primera instalación en una explotación prioritaria.

3. Se concederán ayudas destinadas a la capacitación profesional de los agricultores jóvenes, que podrán incluir entre sus objetivos la realización de estancias de aprendizaje práctico o de perfeccionamiento profesional en explotaciones agrarias cualificadas, tanto de titularidad pública como privada.

4. Para facilitar el acceso de los agricultores jóvenes al crédito, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y los órganos competentes de las Comunidades Autónomas instrumentarán, en su caso, mediante convenios, mecanismos especiales de garantía o aval compartidos en su gestión y financiación por las Administraciones implicadas. Estos mecanismos de garantía o aval se aplicarán, en todo caso, en función de la capacidad de gestión acreditada por el agricultor joven, de la viabilidad económica del proyecto objeto del crédito, así como del compromiso de seguimiento y supervisión que se establezca entre el beneficiario y la Administración competente.

Artículo 30. Beneficios fiscales especiales

1. La transmisión o adquisición por cualquier título, oneroso o lucrativo, *inter vivos* o *mortis causa*, del pleno dominio o del usufructo vitalicio de tierras o de explotaciones en su integridad, en favor de un agricultor joven para su primera instalación en una explotación prioritaria estará exenta del impuesto que grave la transmisión o adquisición de que se trate.

2. Las reducciones en la base imponible establecidas en los artículos 16 y 18 se incrementarán en diez puntos porcentuales, en cada caso, si el adquirente es, además, un agricultor joven y la transmisión o adquisición se realiza durante los cinco años siguientes a su primera instalación.

3. En los supuestos contemplados en los apartados 1 y 2 de este artículo será de aplicación lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 16.

4. Quedarán exentas del gravamen de Actos Jurídicos Documentados las primeras copias de escrituras públicas notariales que documenten la constitución, modificación o cancelación de préstamos hipotecarios sujetos al Impuesto sobre el Valor Añadido, cuando los mismos se concedan a agricultores jóvenes para facilitar su primera instalación de una explotación prioritaria.

5. Los agricultores jóvenes que determinen el rendimiento neto de su actividad mediante el método de estimación objetiva en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, podrán re-

ducir el correspondiente a su actividad agraria en un 25 por 100 durante los períodos impositivos cerrados durante los cinco años siguientes a su primera instalación como titulares de una explotación prioritaria, realizada al amparo de lo previsto en este Capítulo, siempre que acrediten la realización de un Plan de mejora acogido a lo dispuesto en el Capítulo II del Título I de esta Ley.

El rendimiento neto a que se refiere el párrafo anterior será el resultante exclusivamente de la aplicación de las normas que regulan el método de estimación objetiva.

La reducción prevista en este apartado se tendrá en cuenta a efectos de determinar la cuantía de los pagos fraccionados que deban efectuarse.

La reducción prevista en este apartado será incompatible con la contemplada para nuevas actividades en el artículo 11 del Real Decreto-ley 3/1993, de 26 de febrero, conjuntamente con la regulada en la Disposición Adicional Decimotercera de la Ley 22/1993, de 29 de diciembre.

Artículo 31. *Beneficiarios*

A los efectos de aplicación de las ayudas y beneficios fiscales vinculados a la primera instalación de los agricultores jóvenes en explotaciones prioritarias, se amplía el límite superior de la renta unitaria de trabajo de las mismas, establecido en el apartado 1 del artículo 4 y en el apartado 1.b del artículo 5, hasta el 120 por 100 de la renta de referencia.

CAPÍTULO VI

Régimen sancionador

Artículo 32. *Infracciones y sanciones*

1. Las infracciones administrativas y sanciones, respecto de las subvenciones que se concedan con arreglo a lo establecido en esta Ley, se regirán por lo dispuesto por el artículo 82 de la Ley General Presupuestaria o por las normas específicas que tengan establecidas cada Comunidad Autónoma.

2. Respecto de los beneficios fiscales establecidos en esta Ley, serán de aplicación las infracciones y sanciones recogidas en el Capítulo VI del Título II de la Ley General Tributaria.

3. La aplicación de lo establecido en los apartados anteriores corresponderá al Departamento Ministerial o, en su caso, a la Consejería competente de cada Comunidad Autónoma.

4. Además, el titular de la explotación infractor podrá ser sancionado con la baja temporal o definitiva de su explotación en el Catálogo General de Explotaciones Prioritarias, o en los catálogos o registros equivalentes que puedan crear las Comunidades Autónomas. La sanción de baja definitiva en el Catálogo sólo podrá imponerse por la comisión de infracciones graves.

CAPÍTULO VII

Financiación de las ayudas

Artículo 33. *Convenios de colaboración*

Las ayudas previstas en esta Ley podrán ser financiadas por la Administración General del Estado y por las de las Comunidades Autónomas. El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios de colaboración para la cofinanciación de dichas ayudas, con arreglo a lo establecido en el artículo 6 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común.

TÍTULO II

REGIMEN DE UNIDADES MINIMAS DE CULTIVO

Artículo 34. *Determinación*

1. A los efectos de esta Ley se entiende por unidad mínima de cultivo la superficie suficiente que debe tener una finca rústica para que las labores fundamentales de su cultivo, utilizando los medios normales y técnicos de producción, pueda llevarse a cabo con un rendimiento satisfactorio, teniendo en cuenta las características socioeconómicas de la agricultura en la comarca o zona.

2. Corresponde a las Comunidades Autónomas determinar la extensión de la unidad mínima de cultivo para secano y para regadío en los distintos municipios, zonas o comarcas de su ámbito territorial.

Artículo 35. *Indivisión*

1. La división o segregación de una finca rústica sólo será válida cuando no dé lugar a parcelas de extensión inferior a la unidad mínima de cultivo.

2. Serán nulos y no producirán efecto entre las partes ni con relación a tercero los actos o negocios jurídicos, sean o no de origen voluntario, por cuya virtud se produzca la división de dichas fincas, contraviniendo lo dispuesto en el apartado anterior.

3. La partición de herencia se realizará teniendo en cuenta lo establecido en el apartado 1 de este artículo, aun en contra de lo dispuesto por el testador.

Artículo 36. *Excepciones*

No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, se permite la división o segregación en los siguientes supuestos:

a) Si se trata de cualquier clase de disposición en favor de propietarios de fincas colindantes, siempre que, como consecuencia de la división o segregación, tanto la finca que se divide o segrega como la colindante no resulten de extensión inferior a la unidad mínima de cultivo.

b) Si la porción segregada se destina de modo efectivo, dentro del año siguiente a cualquier tipo de edificación o construcción permanente, a fines industriales o a otros de carácter no agrario, siempre que se haya obtenido la licencia prevista en la legislación urbanística y posteriormente se acredite la finalización de la edificación o construcción, en el plazo que se establezca en la correspondiente licencia, de conformidad con dicha legislación.

A los efectos del artículo 16 del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, no se entenderá vulnerada la legislación agraria, cuando la transmisión de la propiedad, división o segregación tenga el destino previsto en este apartado.

c) Si es consecuencia del ejercicio del derecho de acceso a la propiedad establecido en la legislación especial de arrendamientos rústicos.

d) Si se produce por causa de expropiación forzosa, sin perjuicio de lo que dispone la Ley de Expropiación Forzosa.

Artículo 37. *Inscripción de fincas rústicas*

1. En toda inscripción de finca rústica en el Registro de la Propiedad se expresará si es de secano o de regadío, su extensión superficial y que sólo puede ser susceptible de división o segregación respetando la extensión de la unidad mínima de cultivo, de acuerdo con lo establecido en el presente título.

2. La inexactitud de aquellos datos no puede favorecer a la parte que ocasionó la falsedad ni enervar los derechos establecidos en este título, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley Hipotecaria.

Artículo 38. *Retracto*

1. Tendrán el derecho de retracto los propietarios de fincas colindantes que sean titulares de explotaciones prioritarias, cuando se trate de la venta de una finca rústica de superficie inferior al doble de la unidad mínima de cultivo.

2. Si fueren varios colindantes, será preferido el dueño de la finca que con la adquisición iguale o supere la extensión de la unidad mínima de cultivo. Si más de un colindante cumple esta condición, tendrá preferencia el dueño de la finca de menor extensión.

3. Cuando ninguna de las fincas colindantes iguale o supere, como consecuencia de la adquisición, la unidad mínima de cultivo, será preferido el dueño de la finca de mayor extensión.

4. El plazo para ejercitar este derecho de retracto será el de un año, contado desde la inscripción en el Registro de la Propiedad, salvo que antes se notifique fehacientemente a los propietarios de las fincas colindantes la venta de la finca, en cuyo caso el plazo será de sesenta días, contados desde la notificación.

5. El propietario colindante que ejercite el derecho de retracto no podrá enajenar la finca retraída durante el plazo de seis años, a contar desde su adquisición.

TITULO III

ARRENDAMIENTOS RUSTICOS

Artículo 39. *Duración y supresión de prórrogas legales*

1. Los contratos de arrendamientos rústicos a los que se refiere la Ley 83/1980, de 31 de diciembre, que se celebren a partir de la entrada en vigor de la presente Ley tendrán una dura-

ción mínima de cinco años. El arrendador podrá recuperar la finca al término del plazo contractual, sin sujeción a ningún requisito o compromiso, salvo el de notificarlo fehacientemente al arrendatario, al menos, con un año de antelación.

2. Si el arrendador no ha recobrado la finca, conforme a lo establecido en el apartado anterior, se entenderá el contrato tácitamente prorrogado por tres años y así sucesivamente, pudiendo ejercitar, al término de cada prórroga, el derecho de recuperación, previa la notificación establecida.

3. El arrendatario podrá dar por extinguido el contrato al término de cada año agrícola, notificándose al arrendador con un año de antelación.

4. Dichos contratos, salvo lo dispuesto en los apartados anteriores, se regularán por las disposiciones vigentes sobre arrendamientos rústicos.

Artículo 40. *Incentivos a los arrendamientos de mayor duración*

1. En función de la evolución del mercado de la tierra, el Gobierno podrá establecer incentivos en forma de ayuda económica anual a los propietarios que celebren contratos de arrendamiento de una duración igual o superior a ocho años, siempre que mediante el arrendamiento la explotación de la que sea titular el arrendatario alcance o mantenga la condición de prioritaria. La ayuda anual se mantendrá por un máximo de ocho años mientras el arrendatario sea titular de la explotación prioritaria y esté en vigor el contrato de arrendamiento.

2. La ayuda económica establecida en el apartado 1 del presente artículo no podrá concederse cuando se trate de los arrendamientos comprendidos en los números 1º y 2º del artículo 6º de la Ley 83/1980, de 31 de diciembre, de Arrendamientos Rústicos.

DISPOSICIONES ADICIONALES

Primera. *Legislación básica*

Tienen el carácter de legislación básica en virtud de lo previsto en el artículo 149.1.13ª de la Constitución los siguientes preceptos: 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 31, 32, 33, 34 y 40 en lo que se refiere a las ayudas, 32, 33 y 34.

Segunda. *Legislación de aplicación plena*

Son de aplicación plena en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.8^a de la Constitución los siguientes preceptos: 35, 36, 37, 38 y 39, y las disposiciones finales primera y segunda en cuanto al artículo 28, 32 y primer inciso del artículo 35 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, y se aplicarán en defecto de las normas civiles, forales o especiales, allí donde existan, dictadas por las Comunidades Autónomas de acuerdo con sus competencias estatutarias en materia de Derecho civil.

Igualmente son de aplicación plena los artículos 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 30 y 31 en lo que se refiere a los beneficios fiscales, sin perjuicio de lo establecido en el Concierto aplicable a los territorios históricos del País Vasco conforme a la Ley 12/1981, de 13 de mayo, y en el Convenio Económico aplicable a la Comunidad Foral de Navarra con arreglo a la Ley 28/1990, de 26 de diciembre.

Tercera. *Supresión de la cotización empresarial por jornadas teóricas*

Con efectos desde el día primero del mes siguiente al de la entrada en vigor de la presente Ley, se introducen las siguientes modificaciones respecto a la cotización del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social:

a) Queda suprimida la cotización empresarial por jornadas teóricas.

b) La cotización empresarial por jornadas reales se obtendrá aplicando a la base de cotización correspondiente a cada trabajador, en función del grupo de cotización en que esté encuadrado, el 15,5 por 100.

c) La base de cotización de los trabajadores por cuenta propia incluidos en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social queda fijada en 77.748 pesetas al mes.

DISPOSICION TRANSITORIA

Unica

Hasta el 31 de diciembre de 1998 podrán tener la consideración de prioritarias aquellas explotaciones agrarias familiares cuya renta unitaria de trabajo sea superior al 30 por 100 de la renta de referencia e inferior a ésta, tengan la posibilidad de ocupar, al menos, media unidad de trabajo agrario y reúnan los restantes requisitos establecidos en el apartado 1 del artículo 4.

DISPOSICION DEROGATORIA

Unica

1. Quedan derogados la Ley 49/1981, de 24 de diciembre, del Estatuto de la Explotación Familiar Agraria y de los Agricultores Jóvenes, y el Título II del Libro Primero, el Título III del Libro Segundo y el Título IV del Libro Cuarto de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, cuyo texto fue aprobado por Decreto 118/1973, de 12 de enero.

2. Queda derogado el artículo 44 del Texto Refundido de las Leyes 38/1966, de 31 de mayo, y 41/1970, de 22 de diciembre, por las que se establece y regula el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social, aprobado por Decreto 2123/1971, de 23 de julio.

DISPOSICIONES FINALES

Primera. Modificación de la Ley de Arrendamientos Rústicos

Se modifica el artículo 15 y el último punto del primer párrafo del apartado 5 del artículo 121 de la Ley 83/1980, de 31 de diciembre, de Arrendamientos Rústicos, que quedarán redactados de la siguiente forma:

«Artículo 15

Se entiende por profesional de la agricultura a los efectos de esta Ley:

a) La persona mayor de edad o emancipada que se dedique o vaya a dedicarse a actividades de carácter agrario y se ocupe de manera efectiva y directa de la explotación, como agricultor profesional de acuerdo con lo establecido en el apartado 5 del artículo 2 de la Ley de Modernización de las Explotaciones Agrarias.

b) Sociedades Cooperativas agrarias de explotación comunitaria de la tierra o de trabajo asociado dentro de la actividad agraria.

c) Sociedades Agrarias de Transformación u otras sociedades civiles, laborales u otras mercantiles, que en caso de que sean anónimas, sus acciones deberán ser nominativas y tengan por objeto exclusivo, conforme a sus Estatutos, el ejercicio de la actividad agraria.

d) Las Entidades u Organismos de las Administraciones Pú-

blicas que estén facultados conforme a sus normas reguladoras para la explotación o subarriendo de fincas rústicas».

«Artículo 121.5, último punto del primer párrafo

La determinación del ámbito de las Juntas Arbitrales corresponde a las Comunidades Autónomas.

Segunda. *Modificación de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario*

Se modifican el apartado 3 del artículo 28 y los artículos 32, y 35 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, cuyo texto fue aprobado por Decreto 118/1973, de 12 de enero, quedando reductados de la siguiente forma:

«Artículo 28

3. No será necesaria autorización para transmitir *inter vivos* la explotación en su integridad o gravar todo o parte de cualquiera de los elementos inmobiliarios que integran la misma, una vez que hayan transcurrido ocho años, a contar desde la fecha del otorgamiento de la escritura pública de transmisión de su propiedad, siempre que se haya satisfecho la totalidad del precio que pudiera haber quedado aplazado. Los cambios de titularidad deberán hacerse constar en escritura pública».

«Artículo 32

1. Por muerte del concesionario se transmitirá la concesión al cónyuge viudo no separado legalmente o de hecho, siempre que esta última situación se demuestre fehacientemente, y, en su defecto, a uno de los hijos o descendientes que sea agricultor.

2. Cuando existieren varios descendientes agricultores, sucederá en la concesión el que haya sido designado por el concesionario en testamento y, en su defecto, el elegido de común acuerdo entre ellos. Si no hubiese acuerdo, se transmitirá al que viniere cooperando habitualmente en el cultivo de la explotación, y si fueren más de uno, será preferido el que hubiere cooperado durante más tiempo.

3. A los efectos de la partición de la herencia se considerará que sólo forma parte del caudal relicto por el concesionario el importe de lo que se determina en el apartado 3 del artículo 33.

4. En defecto de cónyuge viudo no separado legalmente o

de hecho, ni hijos, ni descendientes, la concesión se transmitirá al designado por el concesionario en su testamento o al que fuere judicial o notarialmente declarado heredero, si fuere agricultor, y si lo fueren varios, se observará el orden de preferencia establecido en el apartado 2 de este artículo.

5. En todo caso, deberá practicarse la notificación de la transmisión, a la que hace referencia el apartado 2 del artículo 31».

«Artículo 35

Por muerte del propietario la explotación no podrá ser objeto de división, y la transmisión *mortis causa* de la misma se ajustará a lo dispuesto en el Código Civil o en las disposiciones de igual carácter en las Comunidades Autónomas que sean de aplicación».

Tercera. *Territorios con insuficiencias estructurales*

1. Atendiendo a la especial incidencia de las insuficiencias estructurales agrarias en determinados territorios, a su menor nivel de desarrollo o a la especificidad de su agricultura, el Gobierno, a propuesta de las Comunidades Autónomas, podrá rebajar el límite inferior de la renta unitaria de trabajo en relación con la renta de referencia a todos los efectos contemplados en la presente Ley para las explotaciones prioritarias.

2. Cuando en una Comunidad Autónoma las explotaciones que cumplen los requisitos exigidos a las explotaciones familiares en el apartado 1 del artículo 4, excepto el de que la renta unitaria de trabajo alcance el 40 por 100, al menos, de la renta de referencia, representen más de la cuarta parte del total de las explotaciones familiares prioritarias, se rebajará el indicado porcentaje del 40 por 100 de la renta de referencia al 30 por 100.

Cuarta. *Arancel especial de Notarios y Registradores de la Propiedad*

A propuesta del Ministro de Justicia y a los efectos de esta Ley, el Gobierno, mediante real decreto, dictará las normas de reducción y fijación de bases que deban ser aplicadas a las actuaciones de Notarios y Registradores de la Propiedad.

Quinta. *Desarrollo de la Ley*

Por el Gobierno y por los Ministros de Agricultura, Pesca y Alimentación, y de Trabajo y Seguridad Social se adoptarán, en

el ámbito de sus respectivas competencias, las disposiciones de carácter general necesarias para la aplicación y desarrollo de lo previsto en la presente Ley.

Sexta. Determinación periódica de indicadores

El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación realizará periódicamente las siguientes determinaciones:

1. El número de horas correspondiente a la unidad de trabajo agrario a los efectos de cómputo que se contemplan en la presente Ley.

2. La cuantía de la renta de referencia de conformidad con lo previsto en el apartado 10 del artículo 2 de esta Ley.

3. El sistema de estimación objetiva de los parámetros utilizados en el cálculo de la renta total del titular y de la renta unitaria de trabajo, así como su validez temporal, en orden a la calificación de las explotaciones como prioritarias a los efectos establecidos en esta Ley.

**PUBLICACIONES DEL MINISTERIO DE
AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACION,
AGRUPADAS EN SERIES**

SERIE ESTUDIOS

1. *La innovación tecnológica y su difusión en la agricultura.* Manuel García Ferrando. 1976.
2. *La explotación agraria familiar.* Varios autores. 1977.
3. *Propiedad, herencia y división de la explotación agraria. La sucesión en el Derecho Agrario.* José Luis de los Mozos. 1977.
4. *El latifundio. Propiedad y explotación. Siglos XVIII-XX.* Miguel Artola y otros. 1978.
5. *La formación de la agroindustria en España (1960-1970).* Rafael Juan i Fenollar. 1978.
6. *Antropología de la ferocidad cotidiana: supervivencia y trabajo en una comunidad cántabra.* Javier López Linage. 1978.
7. *La conflictividad campesina en la provincia de Córdoba (1931-1935).* Manuel Pérez Yruela. 1978.
8. *El sector oleícola y el olivar: oligopolio y coste de recolección.* Agustín López Ontiveros. 1978.
9. *Propietarios muy pobres. Sobre la subordinación política del pequeño campesino (la Confederación Nacional Católica Agraria. 1917-1924).* Juan José Castillo. 1979.
10. *La evolución del campesinado: la agricultura en el desarrollo capitalista.* Miren Etxezarreta. 1979.
11. *La agricultura española a mediados del siglo XIX (1850-1870). Resultados de una encuesta agraria de la época.* Joaquín del Moral Ruiz. 1979.
12. *Crisis económica y empleo en Andalucía.* Titos Moreno y José Javier Rodríguez Alcaide. 1979.
13. *Aprovechamientos en común de pastos y leñas.* Manuel Cuadrado Iglesias. 1980.
14. *Prensa Agraria en la España de la Ilustración. El semanario de Agricultura y Artes dirigido a los párrocos (1797-1808).* Fernando Díez Rodríguez. 1980.
15. *Agricultura a tiempo parcial en el País Valenciano. Naturaleza y efectos del fenómeno en el regadío litoral.* Eladio Arnalte Alegre. 1980.
16. *Las agriculturas andaluzas.* Grupo ERA (Estudios Rurales Andaluces). 1980.
17. *El problema agrario en Cataluña. La cuestión Rabassaire (1890-1936).* Albert Balcells. 1980.

18. *Expansión vinícola y atraso agrario (1870-1900)*. Teresa Carnero i Arbat. 1980.
19. *Propiedad y uso de la tierra en la Baja Andalucía. Carmona, siglos XVIII y XX*. Josefina Cruz Villalón. 1980.
20. *Tierra y parentesco en el campo sevillano: la revolución agrícola del siglo XIX*. François Herán. 1980.
21. *Investigación agraria y organización social. Estudio sociológico del INIA*. Manuel García Ferrando y Pedro González Blasco. 1981.
22. *Energía y producción de alimentos*. Gerald Leach. 1981.
23. *El régimen comunal agrario de los Concejos de Castilla*. José Manuel Mangas Navas. 1981.
24. *La política de aceites comestibles en la España del siglo XX*. Carlos Tió. 1982.
25. *Campos y campesinos de la Andalucía mediterránea*. Christian Mignon. 1982.
26. *Agricultura y capitalismo. Análisis de la pequeña producción campesina*. Emilio Pérez Touriño. 1983.
27. *La venta de tierras baldías. El comunitarismo agrario y la Corona de Castilla durante el siglo XVI*. David E. Vassberg. 1983.
28. *Propiedad agraria y sociedad rural en la España mediterránea. Los casos valenciano y castellano en los siglos XIX y XX*. Juan Romero González. 1983.
29. *Estructura de la producción porcina en Aragón*. Javier Gros. 1984.
30. *El boicot de la derecha y las reformas de la Segunda República*. Alejandro López. 1984.
31. *Corporatismo y agricultura. Asociaciones profesionales y articulación de intereses en la agricultura española*. Eduardo Moyano Estrada. 1984.
32. *Riqueza y propiedad en la Castilla del Antiguo Régimen (la provincia de Toledo en el siglo XVIII)*. Javier María Donézar. 1984.
33. *La propiedad de la tierra en España. Los patrimonios públicos*. José Manuel Mangas Navas. 1984.
34. *Sobre agricultores y campesinos. Estudios de Sociología Rural de España*. Eduardo Sevilla-Guzmán (coordinador). 1984.
35. *La integración de la agricultura gallega en el capitalismo. El horizonte de la CEE*. José Colino Sueiras. 1984.
36. *Economía y energía en la dehesa extremeña*. Pablo Campos Palacín. 1984.
37. *La agricultura valenciana de exportación y su formación histórica*. Juan Piqueras. 1985.
38. *La inserción de España en el complejo soja-mundial*. Lourdes Viladamiú Canela. 1985.

39. *El consumo y la industria alimentaria en España*. María Luisa Peinado Gracia. 1985.
40. *Lecturas sobre agricultura familiar*. Manuel Rodríguez Zúñiga y Rosa Soria Gutiérrez (coordinadores). 1985.
41. *La agricultura insuficiente*. Miren Etxezarreta Zubizarreta. 1985.
42. *La lucha por la tierra en la Corona de Castilla*. Margarita Ortega. 1986.
43. *El mercado del café*. Enrique Palazuelos Manso y Germán Granda. 1986.
44. *Contribución a la historia de la Trashumancia en España*. Pedro García Martín y José María Sánchez Benito. 1986.
45. *Crisis y modernización del olivar*. Juan Francisco Zambrana Pineda. 1987.
46. *Pequeña y gran propiedad agraria en la depresión del Guadalquivir* (2 tomos). Rafael Mata Olmo. 1987.
47. *Estructuras y regímenes de tenencia de la tierra en España (II Coloquio de Geografía Agraria)*. 1987.
48. *Eficacia y rentabilidad de la agricultura española*. Carlos San Juan Mesonada. 1987.
49. *Desarrollo agrícola y teoría de sistemas*. José María Martínez Sánchez. 1987.
50. *Desarrollo rural integrado*. Miren Etxezarreta Zubizarreta. 1988.
51. *La ganadería mesteña en la España borbónica (1700-1836)*. Pedro García Martín. 1988.
52. *Sindicalismo y política agraria en Europa. Las organizaciones profesionales agrarias en Francia, Italia y Portugal*. E. Moyano Estrada. 1988.
53. *Las políticas agrarias*. C. Servolín. 1988.
54. *La modernización de la agricultura española (1956-1986)*. Carlos San Juan (compilador). 1989.
55. *El mayorazgo en la historia económica de la región murciana, expansión, crisis y abolición (S. XVII-XIX)*. M^a Teresa Pérez Pícazo. 1990.
56. *Cambio rural en Europa*. Arkleton Research. 1990.
57. *La agrocuidad mediterránea*. Francisco López-Casero Olmedo (compilador). 1990.
58. *El mercado y los precios de la tierra: funcionamiento y mecanismos de intervención*. Consuelo Varela Ortega (coordinadora). 1988.
59. *Análisis institucional de políticas agrarias (recopilación de lecturas)*. José M^a García Álvarez-Coque. 1990.
60. *Significado espacial y socioeconómico de la concentración parcelaria en Castilla y León*. Milagros Alario Trigueros. 1991.

61. *Valdelaguna y Coatepec (permanencia y funcionalidad del régimen: comunal agrario en España y México)*. Carlos Giménez Romero. 1991.
62. *Del Señorío a la República de indios (El caso de Toluca: 1500-1600)*. Margarita Menegus Bornemann. 1991.
63. *El mercado de productos fitosanitarios*. Manuel M^a Dávila Zurita y José Buendía Moya. 1991.
64. *Los campesinos navarros ante la guerra napoleónica*. Joseba de la Torre Campo. 1991.
65. *Liberalización, Ajuste y Reestructuración de la Agricultura española*. Luis V. Barceló. 1991.
66. *Del catolicismo agrario al cooperativismo empresarial. Setenta y cinco años de la Federación de Cooperativas navarras, 1910-1985*. Emilio Majuelo Gil y Angel Pascual Bonis. 1991.
67. *Las políticas limitantes de la oferta lechera. Implicaciones para el sector lechero español*. Manuela Castillo Quero. 1992.
68. *Hitos históricos de los Regadíos Españoles*. A. Gil Olcina y A. Morales Gil (coordinadores). 1992.
69. *Economía del Agua*. Federico Aguilera Klink. 1992. (compilador).
70. *Propiedad y explotación campesina en la España contemporánea*. Varios. Ramón Garrabou (coordinador). 1992.
71. *Tierra, trabajo y reproducción social en una aldea gallega (siglos XVIII y XX)*. J. M. Cardesín. 1992.
72. *Capacidad tecnológica y división internacional del trabajo en la agricultura*. A. Aldanondo. 1992.
73. *Repercusiones sociodemográficas de la política de colonización durante el siglo XIX y primer tercio del XX*. A. Paniagua. 1992.
74. *La adopción y expansión de la remolacha azucarera en España (de los orígenes al momento actual)*. M^a Jesús Marrón Gaité. 1992.
75. *Las organizaciones profesionales agrarias en la CEE*. E. Moyano Estrada (Coordinador). 1993.
76. *Cambio tecnológico y medio ambiente rural*. P. Lowe, T. Marsden y S. Whatmore. 1993.
77. *Segmentación del mercado de trabajo rural y desarrollo. El caso Andalucía*. L. Gavira. 1993.
78. *Industria agroalimentaria y desarrollo regional*. A. Sanz Cañada. 1993.
79. *Cultivos de invernadero en la fachada del sudeste peninsular ante el ingreso en la CE*. J. D. Gómez López. 1993.
80. *Acción colectiva y cooperativismo en la agricultura europea*. Eduardo Moyano Estrada. 1993.
81. *Del éxodo rural y del éxodo urbano*. L. Alfonso Camarero. 1993.
82. *La industria azucarera y el cultivo remolachero del Duero en el contexto nacional*. Eugenio Baroja. 1994.

83. *Economistas y reformadores españoles: La cuestión agraria (1760-1935)*. Ricardo Rebledo H. 1993.
84. *Condicionamientos internos y externos de la PAC: Elección, mantenimiento y abandono de la protección vía precios*. R. Bonete Perales. 1994.
85. *Tecnificación del regadío valenciano*. Alfonso Ramón Morte. 1994.
86. *Yunteros, braceros y colonos: La política agraria en Extremadura (1940-1975)*. José A. Pérez Rubio. 1994.
87. *La globalización del sector agroalimentario*. Alessandro Bonanno. 1994.

SERIE CLASICOS

- *Agricultura General*. Gabriel Alonso de Herrera. Edición crítica de Eloy Terrón. 1981.
- *Colectivismo agrario en España*. Joaquín Costa. Edición crítica de Carlos Serrano. 1983.
- *Aldeas, aldeanos y labriegos en la Galicia tradicional*. A. Vicenti, P. Rovira y N. Tenorio. Edición crítica de José Antonio Durán Iglesias. Coedición con la Junta de Galicia. 1984.
- *Organización del cultivo y de la sociedad agraria en Galicia y en la España atlántica*. Valeriano Villanueva. Edición, estudios preliminares y notas de José Antonio Durán Iglesias. 1985.
- *Progreso y miseria*. Henry George. Estudio preliminar de Ana María Martín Uriz. 1985.
- *Las comunidades de España y del Perú*. José María Arguedas. Prólogo de J. V. Murra y J. Contreras. Coedición con el ICI. 1987.
- *De los trabajos del campo*. L. J. M. Columela. Edición y estudio preliminar de A. Holgado. Coedición con SIGLO XXI. 1988.
- *Diccionario de Bibliografía Agronómica*. Braulio Antón Ramírez. Presentación de A. García Sanz. 1988.
- *Correo General de España*. Francisco Mariano Nipho. Estudio introductorio de Fernando Díez R. 1988.
- *Libro de Agricultura*. Abu Zacarías Iahia. Traducción al castellano de Josef A. Banqueri. Estudio preliminar y notas de J. E. Hernández Bermejo y E. García Sánchez. Coedición con el Ministerio de Asuntos Exteriores. 1988.
- *Agricultura e Ilustración: Antología del Pensamiento Agrario Ilustrado*. Compilador, Lluís Argemí. 1988.
- *Diccionario Histórico de las Artes de Pesca Nacionales*. A. Sáñez Reguart. Introducción de J. C. Arbex. 1988.

- *Campesinos y Pescadores del norte de España*. Frédéric Le Play. Edición, introducción y notas de José Sierra. Postfacio de R. Domínguez. 1990.
- *Canales de Riego de Cataluña y Reino de Valencia*. F. Jaubert de Passá. Edición preparada por J. Romero González y J. Mateu Bellés. 1991.

SERIE TECNICA

- *La técnica y tecnología del riego por aspersión*. Pedro Gómez Pompa.
- *La energía solar, el hombre y la agricultura*. José J. García Badell. 1982.
- *Fruticultura. Fisiología, ecología del árbol frutal y tecnología aplicada*. Jesús Vozmediano. 1982.
- *Bases técnicas y aplicativas de la mejora genética del ganado vacuno lechero*. V. Calcedo Ordóñez. 1983.
- *Manual para la interpretación y aplicación de tarifas eléctricas en el sector agrario*. Rafael Calvo Báguena y Pedro Molezún Rebellón. 1985.
- *Patología e higiene animal*. Manuel Rodríguez. Rebollo. 1985.
- *Animales y contaminación biótica ambiental*. Laureano Saiz Moreno y Carlos Compaire Fernández. 1985.
- *La agricultura y el ahorro energético*. José Javier García Badell. 1985.
- *El espacio rural en la ordenación del territorio*. Domingo Gómez Orea. 1985.
- *La informática, una herramienta al servicio del agricultor*. Primitivo Gómez Torán. 1985.
- *La ecología del árbol frutal*. Fernando Gil-Albert Velarde. 1986.
- *El chopo y su cultivo*. J. Oresanz. 1987.
- *Bioclimatología animal*. J. Fernández Carmona. 1987.
- *Técnica y aplicaciones agrícolas de la Biometanización*. Muñoz Valero, Ortiz Cañavate y Vázquez Minguela. 1987.
- *Turbo BASIC. Gestión de base de datos*. García Badell, J. L. 1990.
- *D Base IV. Lenguaje del investigador*. García Badell, J. L. 1991.
- *Atlas fitoclimático de España. Taxonomías*. Allúe-Andrade, J. L. 1990.
- *La planificación rural*. D. Gómez Orea. 1991.

SERIE RECOPIACIONES BIBLIOGRAFICAS

- *Antropología Marítima*. José Pascual Fernández.
- *Agricultura contractual y coordinación vertical en el sector agrario: áreas de investigación y análisis bibliográfico*. Javier Sanz Cañada (1988).
- *La propiedad pública de la tierra en España (1950-1988)*. Ester Sáez Pombo/Carlos Manuel Valdés (1989).
- *Arrendamientos rústicos*. Bernardo Roselló Beltrán (1989).
- *Espacios y actividades de ocio en el ámbito rural*. Alfonso Mulero Mendigorri (1990).
- *Difusión de tecnología, capacitación y extensión agraria en España y en Europa. La cuestión de las nuevas tecnologías y su repercusión en la agricultura*. Joaquín Farinós Dasi (1986).
- *Usos agrarios en áreas periurbanas*. Celedonio Fernández Blanco (1988).
- *La vitivinicultura en España (1750-1988)*. Juan Luis Pan-Montojo González (1989).

SERIE CEE

- Principales disposiciones de la CEE:
 - *Sector agromonetario*.
 - *Sector algodón* (2ª Edición).
 - *Sector arroz* (2ª Edición).
 - *Sector azúcar* (2ª Edición).
 - *Sector de carnes de ovino y caprino*.
 - *Sector carne porcino* (2ª Edición).
 - *Sector de la carne de vacuno*.
 - *Sector cereales* (2ª Edición).
 - *Sector forrajes* (2ª Edición).
 - *Sector frutas y hortalizas frescas* (2ª Edición).
 - *Sector frutas y hortalizas transformadas* (3ª Edición).
 - *Sector guisantes, habas y haboncillos* (2ª Edición).
 - *Sector leche y productos lácteos* (2ª Edición).
 - *Sector legislación veterinaria* (2ª Edición).
 - *Sector lino y cáñamo* (2ª Edición).
 - *Sector lúpulo* (2ª Edición).
 - *Sector materias grasas* (2ª Edición).
 - *Sector plantas vivas* (2ª Edición).
 - *Sector productos agrarios transformados*.
 - *Sector tabaco* (2ª Edición).
 - *Sector vino* (2ª Edición).
- *Política de Estructuras* (2ª Edición).

- *Política vitivinícola en España y en la Comunidad Económica Europea*. L. M. Albisu y P. Arbona. 1986.
- *El sector avícola en España y en la CEE*.
- *El sector del tomate para conserva en España y en la CEE*. 1987.
- *Política agraria común y conservación de la cubierta vegetal*. 1989.
- *Aplicación de la P.A.C. en España (campana 1991-92)*. 1991.
- *Ganado ovino y caprino en el área de la CEE y en el mundo*. C. Esteban. 1990.
- *Glosario de términos agrarios comunitarios (2 tomos)*. J. Encinas González y otros.
- *La reforma de los fondos estructurales en el sector agrario español*. MAPA, 1991.
- *La nueva Política Agraria Común (PAC)*.

COLOQUIOS HISPANO-FRANCESES

- *Supervivencia de la montaña (Madrid, 1980)*. Casa de Velázquez. MAPA. 1981.
- *Espacios litorales (Madrid, noviembre 1981)*. Casa de Velázquez. MAPA. 1982.
- *Espacios rurales (Madrid, abril 1983) (2 tomos)*. Casa de Velázquez. MAPA. 1984.
- *Agricultura periurbana (Madrid, septiembre 1988)*. Casa de Velázquez. MAPA. 1988.
- *Supervivencia de los espacios naturales (Madrid, febrero 1988)*. Casa de Velázquez. MAPA. 1989.

OTROS TITULOS

- *Madrid verde*. J. Izco. MAPA. 1984.
- *La problemática de la pesca en el nuevo derecho del mar*. J. R. Cervera Pery. 1984.
- *Agricultura, pesca y alimentación. Constitución, Estatutos, Traspasos, Jurisprudencia Constitucional, legislación de las Comunidades Autónomas*. MAPA. 1985.
- *Sociedad rural y juventud campesina*. J. J. González y otros. MAPA. 1985.
- *Historia del Merino*. Eduardo Laguna. MAPA. 1986.
- *La Europa azul*. J. J. Cabrera y J. Macau. MAPA. 1986.
- *Desamortización y Hacienda Pública (Jornadas Universidad Internacional Menéndez Pelayo)*. MAPA. 1986.
- *Pesqueros españoles*. J. C. Arbex. MAPA. 1987.

- *Supervivencia en la Sierra Norte de Sevilla. Equipo pluridisciplinar franco-español*. MAPA. 1987.
- *Conservación y desarrollo de las dehesas portuguesa y española*. P. Campos Palacín y M. Martín Bellido. MAPA. 1987.
- *Catálogo denominación especies acuícolas foráneas (1 tomo)*. 1987.
- *La sardina, un tesoro de nuestros mares*. MAPA. 1985.
- *Los pescados azules de nuestras costas*. MAPA. 1983.
- *Las raíces del aceite de oliva*. MAPA. 1983.
- *Una imagen de calidad, los productos del Cerdo Ibérico*. MAPA. 1984.
- *Una fuente de proteínas, alubias, garbanzos y lentejas*. MAPA. 1984.
- *Atlas de las frutas y hortalizas*. J. Díaz Robledo. 1981.
- *Historia y Evolución de la Colonización Agraria en España. Políticas y Técnicas en la Ordenación del Espacio Rural*. Volúmenes I, II y III. MAPA. MOPU. MAP. 1987, 1990 y 1991.
- *Extensión de cultivos en España en el siglo XVIII*. Felipa Sánchez Salazar. MAPA. SIGLO XXI. 1988.
- *El Palacio de Fomento*. J. C. Arbex. MAPA. 1988.
- *Acuicultura y Economía*. Coordinadores G. Ruiz, R. Esteve y A. Ruiz. 1988. MAPA. Universidad de Málaga.
- *Economía y sociología de las comunidades pesqueras*. Varios autores. MAPA. Universidad de Santiago. 1989.
- *Estructuras Agrarias y Reformismo Ilustrado en la España del siglo XVIII*. Varios autores. MAPA. 1989.
- *Los Pastores de Cameros*. L. V. Elías y C. Muntión. Gobierno de La Rioja. MAPA. 1989.
- *Técnicas de análisis de datos multidimensionales*. Lucinio Júdez Asensio. MAPA. 1989.
- *Specilegia Zoológica*. P. S. Pallás. Estudio Preliminar de R. Alvarado. MAPA. 1988.
- *Estructura de las Explotaciones Agrarias en España 1982*. Luis Ruiz Maya y otros (tomos 1, 2, 3 y 4). MAPA. 1989.
- *El buen gusto de España*. Ana de Letamendia, Lourdes Plana y Gonzalo Sol. MAPA. 1991.
- *Consumo Alimentario en España (2 tomos)*. MAPA. 1991.
- *La Alimentación en España*. MAPA. 1992.
- *Historia natural y moral de las Aves (1ª parte)*. Edición facsímil. ICONA, 1989.
- *Un viaje a la Antártida*. IEO. MAPA. 1990.
- *España, encrucijada de culturas alimentarias*. E. Terrón. 1991.
- *Diccionario multilingüe de especies marinas*. 1992.

- *Catálogo de investigadores en Ciencias y Tecnologías marinas*. 1992.
- *Subericultura*. J. Vieira Natividade. 1991. Edición preparada por P. Campos Palacín.
- *Los montes de España en la historia*. E. Bauer. 1991.
- *Flora agrícola*. E. Sánchez Monge. 1991.
- *Ministerio de Fomento. Sede del MAPA*. 1991.
- *Situación socioprofesional de la mujer en la agricultura española (T. I: Recopilación bibliográfica y T. II: La mujer en las estadísticas oficiales)*. J. Vicente-Mazariegos y F. Porto. 1991.
- *El trabajo rural en España (1876-1936)*. V. Rodríguez Labandeira. Coedición con Anthropos.
- *Estadísticas históricas de la producción agraria española, 1859, 1935*. Grupo de Estudios de Historia Rural. 1991.
- *Historia de los regadíos en España (...a.c., 1931)*. AL. MUDAYNA. 1991.
- *La obra hidráulica en la cuenca baja del Guadalquivir (siglos XVIII-XX)*. L. del Moral Ituarerte. Coedición con la Universidad de Sevilla y la Junta de Andalucía.
- *La expedición botánica al virreinato del Perú (1777-1788)*. Edición a cargo de: Antonio González Bueno. MAPA (ICONA)-CSIC (Real Jardín Botánico) y Comisión Quinto Centenario, 1988. 2 tomos.
- *Flora Huayaquilensis*. Coordinador: Manuel Fernández Rivilla. MAPA (ICONA)-CSIC (Real Jardín Botánico). Quinto Centenario-Universidad Central Quito (Ecuador), 1989. 2 tomos (1 de ilustraciones).
- *Una historia del tabaco en España*. Javier López Linage y Juan Hernández Andréu. Agencia Nacional del Tabaco/CETERSA-MAPA, 1990.
- *Moxos (descripciones exactas e historia fiel de los indios, animales y plantas de la provincia de Moxos en el virreinato del Perú)*. Por Lázaro de Ribera (1786-1794). Edición de Mercedes Palau y Blanca Saiz. MAPA (ICONA-I.N.S.P.V.).
- *La Agricultura viajera (Cultivos y manufacturas de plantas industriales y alimentarias en España y en la América Virreinal)*. Edición a cargo de Joaquín Fernández Pérez e Ignacio González Tascón. CSIC-MAPA-CETARSA-TABACALERA, S. A.-LUNWERG, S. A. Editores, 1990.
- *Intercambio y difusión de plantas de consumo entre el nuevo y el viejo mundo*. Julia García Paris. MAPA (Servicio de Extensión Agraria), 1991.
- *Flora Ilustrada (Láminas botánicas de las expediciones a América y Filipinas en el siglo XVIII)*. MAPA/Real Jardín Botánico, 1991 (2ª Edición).
- *El Ganado Español, un descubrimiento para América*. Eduardo Laguna Sanz. MAPA (SGT), 1991.

- *De papa a patata (La difusión española de un tubérculo andino)*. Javier López Linage, ed. MAPA-AECI-Quinto Centenario, 1991.
- *La vitivinicultura americana y sus raíces*. Coordinador General: Luis Hidalgo. MAPA.
- *El turismo rural en el desarrollo local*. (Seminario Laredo, 1991).
- *El futuro del Mundo Rural*. MAPA-IRYDA, 1992.
- *Situación socioprofesional de la mujer en la agricultura*. Tomo IV. Varios autores. MAPA-IRYDA, 1992.
- *Historia de los regadíos en España (... a.C.-1931)*. Al-Mudayna. MAPA-IRYDA, 1991.
- *Comercialización agroalimentaria en España*. (2ª ed.). F. de la Jara Ayala. MAPA, 1989.
- *La evolución de la cuestión agraria bajo el franquismo*. Tomás García (Juan Gómez), 1993.
- *Agricultura y políticas agrarias en el sur de Europa*. MAPA, 1993.
- *El bosque atlántico español*. Riqueiro, Antonio. MAPA-ICONA, 1992.
- *El bosque ilustrado*. Varios autores. MAPA-ICONA, 1991.
- *La naturaleza en iberoamérica*. Sostoa, Adolfo y Ferre, Xavier. MAPA-ICONA, 1992.
- *Cuadernos de la trashumancia*, nº 0, vías pecuarias. Mangas, Navas, José M. MAPA-ICONA, 1992.
- *Cuadernos de la trashumancia*, nº 1, Sierra de Gredos. Varios autores. MAPA-ICONA, 1992.
- *Cuadernos de la trashumancia*, nº 2, Valle de Alcudia. Varios autores. MPA-ICONA, 1992.
- *Cuadernos de la trashumancia*, nº 3, Montaña de León. Gómez Sal, A. y Rodríguez Pascual, M. MAPA-ICONA, 1992.
- *Desarrollo rural. Ejemplos europeos*. Del canto Fresno, C. (coordinadora). IRYDA, 1992.

El presente volumen tiene un doble objetivo. El primero es analizar las principales ideas contenidas en el Informe sobre la Ley Agraria de Jovellanos, tanto en su contexto histórico como en la situación actual de la economía y sociedad española dos siglos después de la publicación del citado Informe. A este objetivo van dirigidos los trabajos de J. Velarde y J. Lamo de Espinosa.

El segundo objetivo es contribuir al análisis de los problemas de modernización y cambio estructural que la agricultura española arrastra desde la crisis de la agricultura tradicional y al debate sobre las posibles políticas a seguir para la solución de dichos problemas.

El análisis de la evolución de la agricultura española y del proceso de su modernización en los últimos años, es abordado por los trabajos de C. Abad, C. Muñoz y J. L. García Delgado y C. Sanjuan. Finalmente, los trabajos de J. Lamo de Espinosa, L. V. Barceló y J. M.^a Sumpsi profundizan sobre el debate de las posibles políticas a seguir, con especial referencia al proyecto de ley de modernización de las explotaciones agrarias, actualmente en trámite de discusión parlamentaria.

Proceden a las aportaciones citadas una presentación a cargo del Ministro de Agricultura Luis Atienza y una introducción redactada por el Secretario General Técnico en la que se describe el momento histórico en que aparece el Informe de Jovellanos, sus vicisitudes y las opiniones y críticas que ha suscitado dicha obra.

PUBLICACIONES DEL



MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN

SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA

Centro de Publicaciones

Paseo de la Infanta Isabel, 1 - 28071 Madrid

