

II. TRABAJO Y AGRICULTURA EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

La doctrina científica, tanto agrarista como laboralista, se ha extrañado de la escasa atención que nuestra Carta Magna dedica a los problemas específicos de la agricultura, sobre todo si se la compara con las claras y directas referencias que hacían al tema tanto la Constitución republicana de 1931 como las Leyes Fundamentales del régimen franquista¹¹.

De hecho, la CE se ocupa explícitamente de la materia agraria en sólo tres preceptos:

– En el artículo 130, que plantea como objetivo de los poderes públicos en el orden económico «la modernización y el desarrollo de todos los sectores económicos y, en particular, de la agricultura, de la ganadería, de la pesca y de la artesanía», con la finalidad expresa de «equiparar el nivel de vida de todos los españoles» (núm. 1)¹².

1974, relativa a la coordinación de medidas especiales respecto de extranjeros por razones de orden público, en materia de desplazamiento y de residencia; Directiva 75/34/CEE, de igual fecha, relativa al derecho a fijar residencia a un Estado miembro tras haber ejercitado en él una actividad no asalariada.

11. En opinión de A. LUNA SERRANO, «Il Diritto Agrario e la Costituzione spagnola del 1978: fondamenti costituzionali della proprietà e dell'impresa agrarie», en *RDA*, núm. 1, 1985, parte I, pp. 54 y 55, las fuerzas políticas que componían la mayoría parlamentaria quisieron indudablemente evitar el comprometerse con referencias más precisas sobre el tema agrario, eludiendo el riesgo de incurrir en declaraciones constitucionales que pudieran identificarse con la idea de reforma agraria, tema éste siempre espinoso que presenta aspectos reivindicativos en algunas zonas del país y sobre el cual pueden surgir discrepancias difícilmente superables en el terreno ideológico. En resumen, el parco, ambiguo y anodino conjunto de normas de Derecho constitucional agrario que aparecen recogidas en nuestra Constitución se explica por el carácter consensuado de ésta, lo que llevó a que no se establecieran programas de actuación concretos, para evitar que surgieran cuestiones palpitantes.

Para A. MARTÍN VALVERDE, «Sistema económico y agricultura en la Constitución española», en *Agricultura y Sociedad*, núm. 21, 1981, p. 32, esta escasez de referencias explícitas a la agricultura indica, seguramente, de una parte, el propósito de los redactores de la Constitución de limitarse a señalar metas finales, sin especificar instrumentos concretos de política económica; pero, de otra, responde también probablemente a la idea de evitar cualquier formulación que pudiera sonar a reforma de tipo clásico.

12. En el número 2 de este mismo artículo se incorpora una inequívoca alusión a la política de estructuras agrarias cuando dice que «con el mismo fin (de equiparación del nivel de vida) se dispensará un tratamiento especial a las zonas de montaña», habida cuenta su peor situación natural y socio-económica.

– En el artículo 45, donde se establecen los principios que deben informar la futura política agraria en materia de medio ambiente y aprovechamiento de los recursos naturales.

– El tercer pasaje de la CE con referencia explícita a la agricultura es el artículo 148.1, que detalla, entre otras, las competencias que en materia agraria pueden asumir las Comunidades Autónomas¹³.

Junto a estas alusiones inmediatas, la CE contiene otros principios de alcance intersectorial en materia económica que pueden tener repercusiones altamente significativas e importantes en el sector agrícola¹⁴.

Es obvio que ninguna de estas prescripciones se ocupa directamente del fenómeno del trabajo asalariado en la agricultura. No

13. «(...) 7º. La agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía. 8º. Los montes y aprovechamientos forestales. 9º. La gestión en materia de protección del medio ambiente. 10º. Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma; las aguas minerales y termales. 11º. La pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial.»

14. Así, el artículo 30 se ocupa, en general, de la propiedad –comprendida, por tanto la rústica–, estableciendo que se reconocen los derechos a la propiedad privada y a la herencia, que la función social de estos derechos delimitará su contenido de acuerdo con las leyes y que nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto en las leyes.

En el artículo 38 se reconoce «la libertad de empresa en el marco de una economía de mercado» y se afirma que los poderes públicos «garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación».

En este sentido, el artículo 131 establece que el Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo sectorial y regional y estimular el crecimiento de las rentas y de la riqueza y su más justa distribución. Es decir, se parte de reconocer abiertamente la iniciativa privada, pero supeditándola a las exigencias de la economía en su conjunto.

De conformidad con el artículo 128.1 de la CE, toda la riqueza del país, en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad, está subordinada al interés colectivo. Asimismo, se establece que el Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2º, velando por la implantación de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español.

Con el mismo fin –corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad– se constituirá, dispone el artículo 158.2, un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso.

obstante, la proyección fundamentalmente económica de tales principios no excluye que las preocupaciones sociales estén presentes en la realización de dichos objetivos.

Así, puede pensarse que la modernización y desarrollo agrícolas supondrán, en parte, el desplazamiento progresivo del factor trabajo humano por capital de explotación, lo que, en principio, dejaría el objetivo del pleno empleo fuera de la órbita de la política agraria; a salvo, claro está, la intervención pública dirigida a la puesta en cultivo de zonas abandonadas o deficientemente atendidas.

Pero, como acaba de insinuarse en la última proposición, no tiene por qué existir una correlación indefectible entre uno y otro proceso —a mayor tecnificación más paro—, si se coordina este avance tecnológico con la articulación de políticas anejas conducentes a racionalizar los actuales sistemas de cultivo y a rentabilizar desde el punto de vista de su aprovechamiento agrario una cantidad todavía importante de riqueza rústica insuficientemente explotada —expansión del policultivo, desarrollo de la agricultura de montaña y en zonas desfavorecidas, activación de bosques y montes, etc—.

Como certamente ha apuntado la doctrina, «cabe una agricultura moderna con utilización intensiva del factor trabajo de la misma manera que existen formas tradicionales de explotación con escasos requerimientos de mano de obra»¹⁵. El autor parte de esta no incompatibilidad entre modernización de la agricultura y generación de puestos de trabajo en el sector para afirmar seguidamente la posibilidad constitucional de que la política de empleo no se reduzca a la política industrial y de servicios, sino que atienda también a la creación, mantenimiento y redistribución de los puestos de trabajo en el sector primario mediante los distintos instrumentos de ordenación de los cultivos.

De otra parte, el artículo 130.1 de la CE parece poner la modernización y desarrollo del sector primario en relación instrumental con el objetivo social último de la compensación de las desigualdades intersectoriales del nivel de vida. Qué duda cabe que las mejoras

15. A. MARTÍN VALVERDE, «Sistema económico y agricultura...», *cit.*, pp. 37 y 38.

cualitativas y cuantitativas que se introduzcan en la agricultura han de provocar una mejora sensible de las rentas del sector, elevándolas hasta umbrales que logren, es lo deseable, la paridad social y económica entre los diferentes colectivos sociales. Además, como ha observado la doctrina, el objetivo de la paridad intersectorial de rentas está expresado en el artículo 130.1 en términos tan amplios que abarca seguramente tanto las rentas procedentes del trabajo –de los trabajadores por cuenta ajena y de los trabajadores por cuenta propia–, como las rentas sustitutivas o de inactividad –para situaciones de necesidad económica derivadas del desempleo, incapacidad, invalidez o jubilación–¹⁶.

De otro lado, si bien la CE reconoce el derecho a la propiedad privada como un derecho de goce en su plenitud máxima (art. 33.1), vemos enseguida que esta amplitud es sólo inicial, pues en el número 2 de este mismo pasaje se da entrada claramente a la función social que como *ultima ratio* condiciona al uso, disfrute o disposición de la propiedad, de acuerdo con las leyes. Razones de utilidad pública o interés social en las que fácilmente puede hallar encaje la eliminación o atenuación del abultado paro agrario que se viene registrando en extensas zonas del país, como efecto de una irracional distribución de la tierra cultivable y de una defectuosa programación de los sistemas de cultivo. Por lo demás, no se olvide que el artículo 128 de la CE subordina al interés general toda la riqueza del país, en sus diversas formas y cualquiera que fuese su titularidad.

Para garantizar el cumplimiento de la función social de la propiedad, y en concreto de la propiedad rústica, los poderes públicos podrán adoptar (con la exigencia de una previa habilitación legislativa) las más diversas medidas: transformación de las estructuras agrarias, contingentación de producciones, requisas de cultivo, redistribución de la riqueza agrícola, ordenación de la producción, inversiones técnicas para mejoramiento de las fincas de aprovechamiento agrario, indicación de cuotas de empleo, prohibiciones de enajenaciones o fraccionamientos, etc.

16. *Ibídem*, p. 42.

A todas estas posibles intervenciones de los poderes públicos limitativas de los derechos de propiedad y tenencia de la tierra —que de actualizarse revertirían, es seguro, en gran provecho de toda la población campesina, y muy especialmente de los trabajadores agrícolas asalariados—, cabe añadir la facultad expropiatoria, de la podrá hacerse uso, según el propio artículo 33.3 de la CE «por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto en las leyes».

Tampoco se hallarán referencias explícitas al trabajo agrícola en los preceptos que la Constitución dedica a establecer los principios o criterios considerados trascendentales para la configuración de las relaciones de trabajo en su seno; criterios fundamentales o principios cuyo contenido ha de plasmarse necesariamente en las normas que regulen los derechos y deberes de los trabajadores y empresarios.

Por consiguiente, todos los derechos sociales reconocidos en el texto constitucional se predicen íntegramente de los trabajadores agrícolas, con la misma extensión y contenido que devienen aplicables a las relaciones de trabajo en la industria y en el sector servicios.

No obstante, es preciso matizar inmediatamente que la concreción legislativa de algunos de los principios constitucionales formulados desde esa óptica de abstracción y generalidad ha mostrado particularidades de relieve en el sector agrario que no comparten, o al menos no con la misma intensidad, otros sectores productivos.

Así, no cabe duda que el artículo 35 de la CE, que establece el deber de trabajar y reconoce el derecho al trabajo de todos los españoles, está pensando especialmente en la modalidad más común de trabajado realizado en condiciones de ajenidad y dependencia, mediante la inserción del trabajador en una organización empresarial cuya titularidad no le corresponde, bien que no se olvida por completo del trabajo autónomo, como lo demuestra el hecho de que en el mismo pasaje se haga referencia a la «libre elección de profesión u oficio».

Ahora bien, como se sabe, no todas las fórmulas de cooperación social en la actividad económica son reductibles al esquema-tipo de la relación de trabajo dependiente y por cuenta ajena. En particular,

las actuaciones legislativas dirigidas a promover el ejercicio de la profesión agrícola han incidido, preferentemente, no sobre la forma jurídica del trabajo asalariado, sino sobre la prestación de actividad de los cultivadores autónomos en explotaciones familiares de pequeña o mediana extensión y en empresas agrarias de tipo asociativo¹⁷.

Por otro lado, en relación con la política orientada al pleno empleo cuyo fomento asumen los poderes públicos (art. 40. 1), concertada con el artículo 41, que prevé un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos que garantice a los mismos protección en todas las situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo, y con el artículo 40. 2, que se refiere a la política de formación y readaptación profesionales, como decimos, en relación con todas estas políticas, se han adoptado para la agricultura medidas institucionales de refuerzo de los aspectos enunciados en primer y último lugar (empleo comunitario, planes de empleo rural y de formación profesional ocupacional en el medio rústico), pero persiste el retraso en lo concerniente a la protección por desempleo de los trabajadores eventuales por cuenta ajena inscritos en el REASS, los cuales, como se sabe, no se benefician de las mismas prestaciones que lucran los trabajadores del Régimen General.

17. En concreto, por referirnos solamente a la legislación estatal, la Ley 83/1980, de 31 de diciembre, de Arrendamientos Rústicos, ha acrecentado el carácter protector de la legislación precedente prolongando la duración potencial de los contratos y ampliando las posibilidades de acceso a la propiedad para arrendatarios y aparceros. Asimismo, la Ley 49/1981, de 24 de diciembre, del Estatuto de la Explotación Familiar Agraria y de los Agricultores Jóvenes establece la facultad de acceso garantizado a la propiedad del fundo por los colaboradores familiares, partiendo de la incorporación de los mismos a la gestión de las fincas, y estimula la instalación en condiciones apropiadas de jóvenes agricultores.

En materia de asociacionismo, cuyo fomento mediante una legislación adecuada prevé la CE (art. 129.2), la reciente Ley 2/1987, de 3 de abril, General de Cooperativas, regula específicamente las cooperativas agrícolas y, por primera vez en Ordenamiento estatal, las cooperativas de explotación comunitaria de tierras y ganados. Por su parte, la Ley 51/1980, de 8 de octubre, Básica de Empleo, dispone (art. 7º) que en los Presupuestos Generales de cada ejercicio económico se consignarán créditos para la concesión de préstamos y ayudas de carácter técnico formativo «para los trabajadores por cuenta ajena que quieran constituir o ampliar Sociedades laborales o cooperativas de trabajo asociado, *de explotación agraria comunitaria y de servicios*». En fin, el Real Decreto 1776/1981, de 3 de agosto, aprueba el Estatuto por el que se regulan las Sociedades Agrarias de Transformación, de las que, entre otras personas, pueden ser socios promotores los trabajadores agrícolas.