

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 Egido, 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.

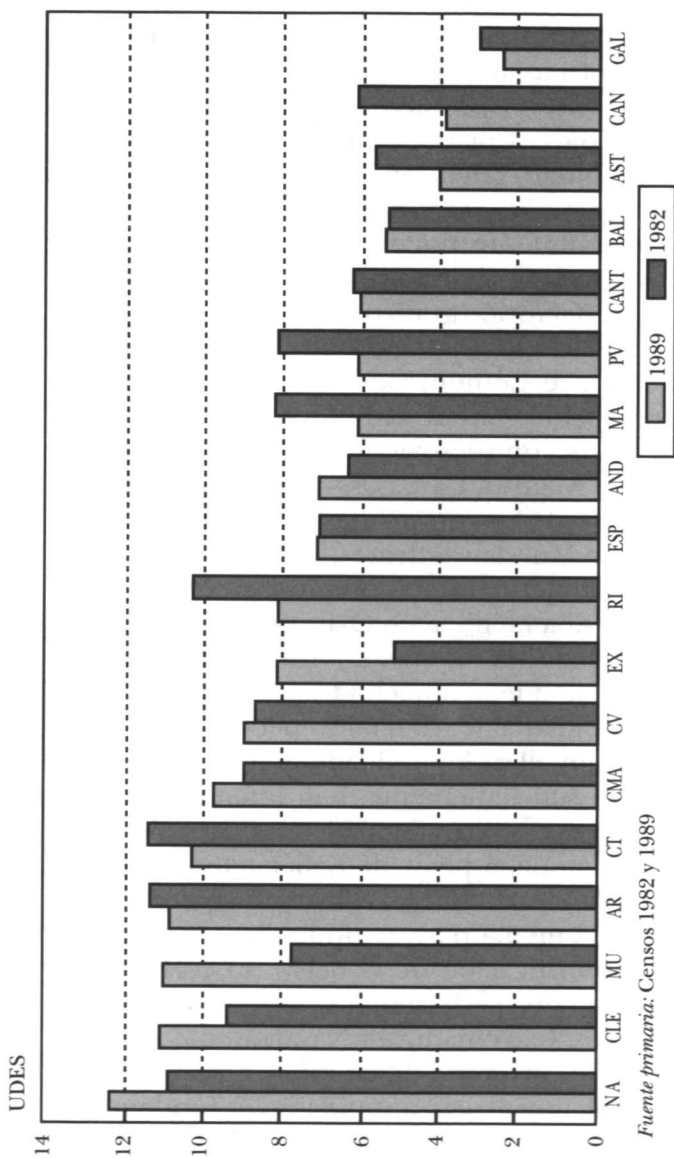
En 1989, la productividad del trabajo en Navarra, medida según el Margen Bruto (MB) por Unidad de Trabajo Anual (UTA), era cinco veces mayor que en Galicia. Estas diferencias entre Comunidades se habían incrementado, además, respecto de 1982, cuando la productividad del trabajo en Aragón y Cataluña era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

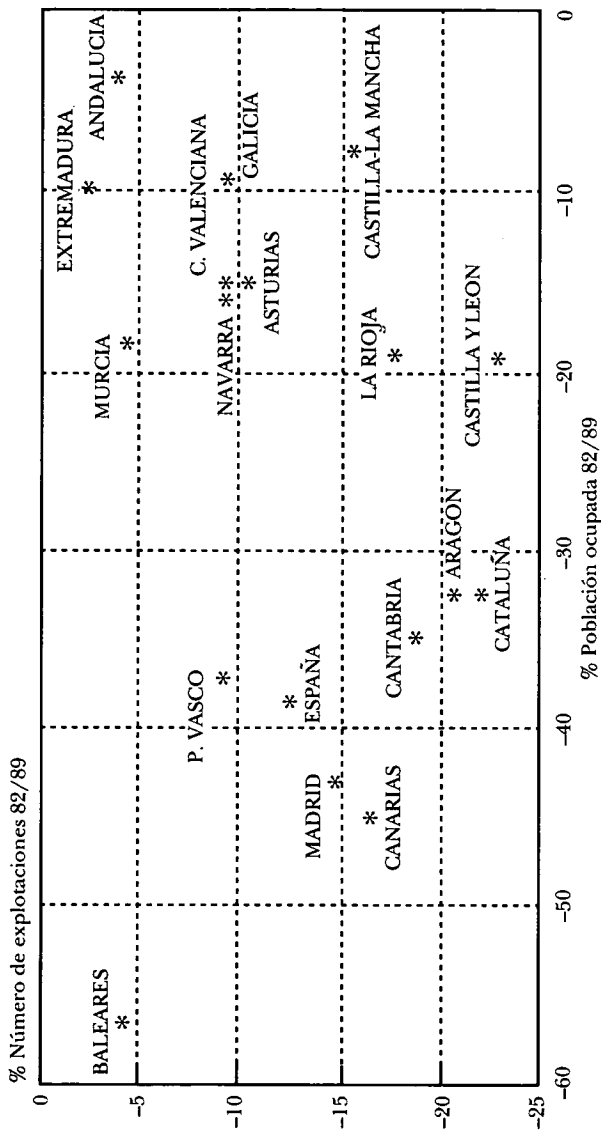
Una deficiente evolución estructural no conduce irreversiblemente a una baja productividad del trabajo, ya que puede ser suplida intensificando el uso de la tierra. Esto es lo que han hecho Comunidades como Murcia y la Comunidad Valenciana. Los peores resultados corresponden a aquellas Comunidades que, 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

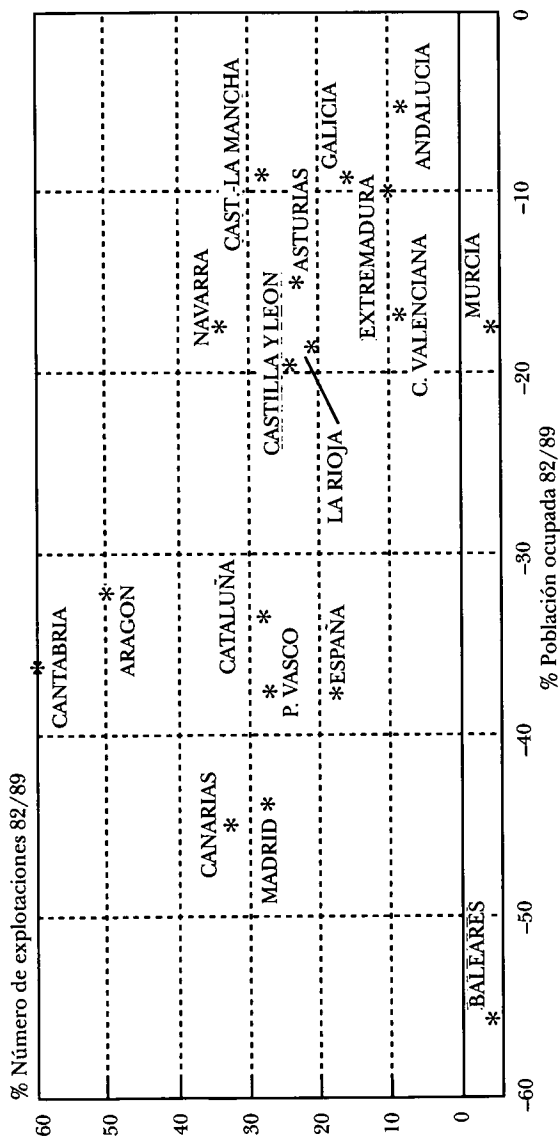
Gráfico 2

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).

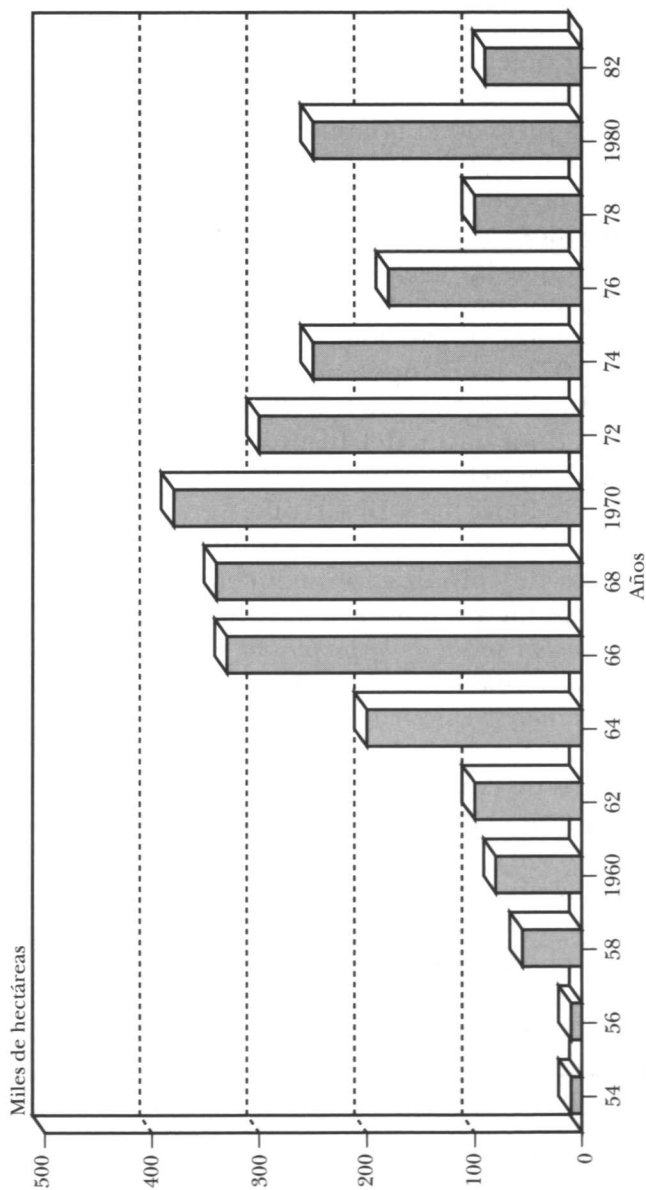
El período 1953-1959 fue experimental y la «edad de oro» de la concentración parcelaria llegó en los años 60, alcanzándose en 1967 la cifra récord de 403.869 hectáreas concentradas (gráfico 4). La concentración tuvo una gran acogida en zonas donde predominaban cultivos herbáceos, viéndose dificultada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

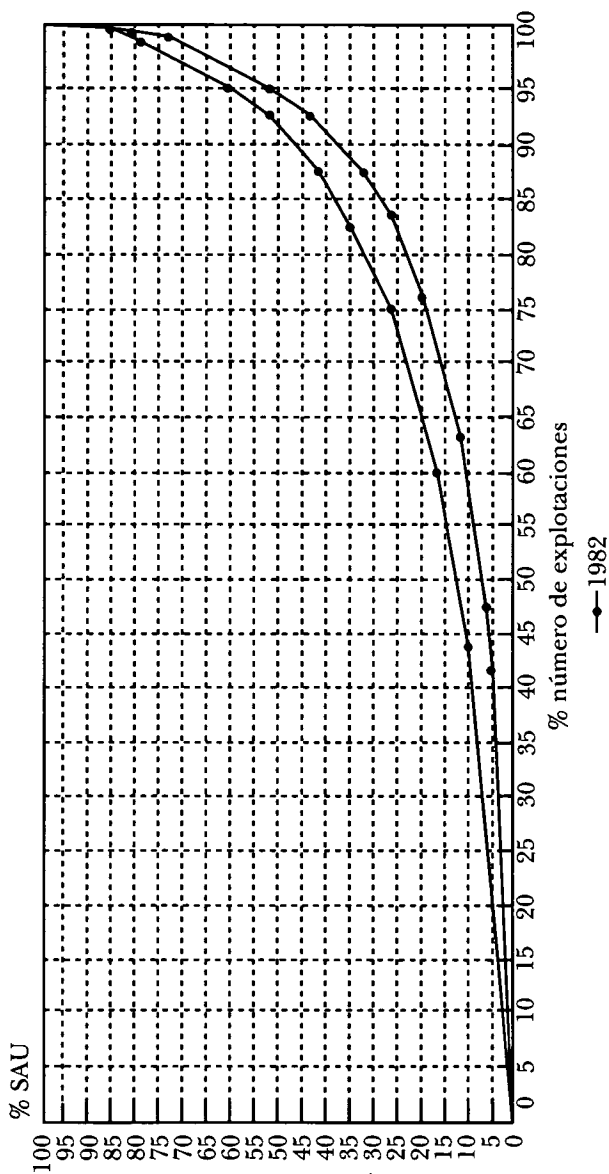
Fuente: Censos INE varios años.

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.

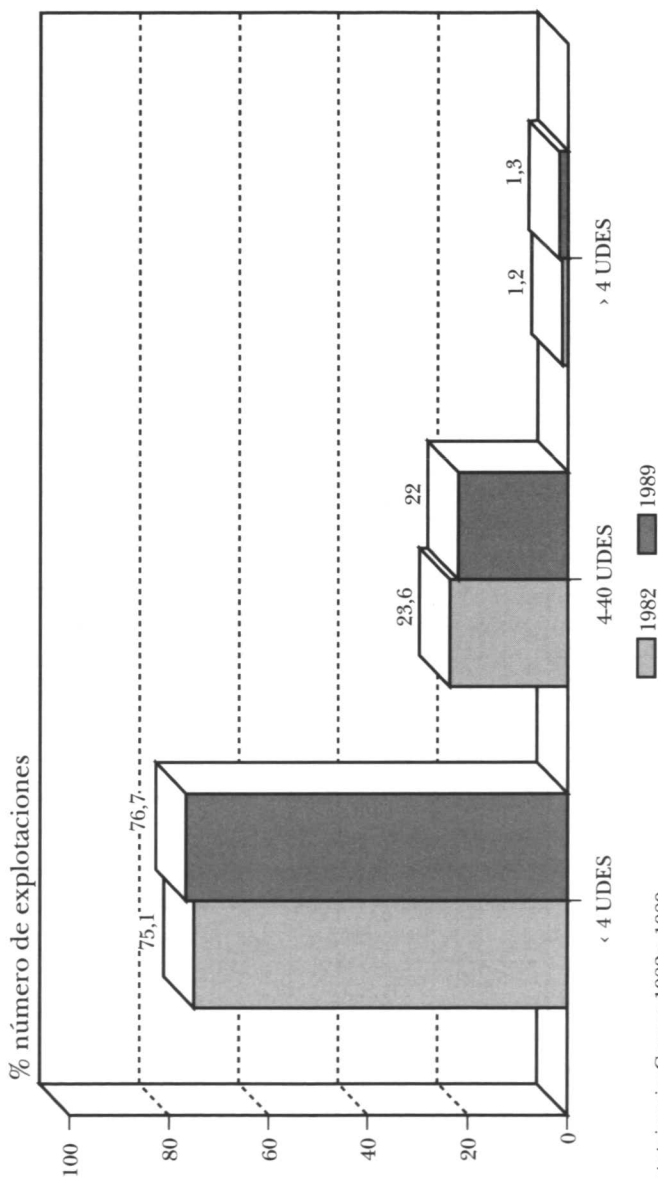
La reducción del número total de explotaciones no ha sido homogénea: el número de pequeñas y grandes ha aumentado y el número de intermedias se ha reducido, incrementándose así la *heterogeneidad* de la estructura física de las explotaciones. La curva de Lorenz correspondiente al censo de 1989 se encuentra 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).

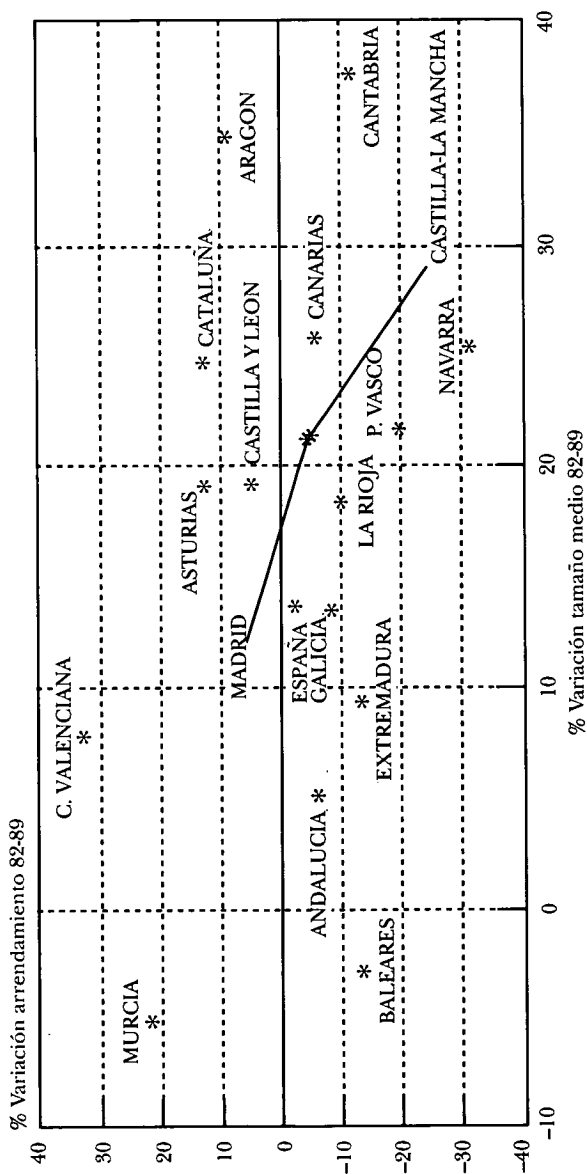
A pesar de la contrastación positiva que Arnalte y Ramos hacen de la hipótesis de Maunder, al analizar los datos de 1982 y 1989 no se observa la correlación positiva entre la variación del arrendamiento y la variación del tamaño de las explotaciones, y este resultado reviste gran importancia para valorar 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).

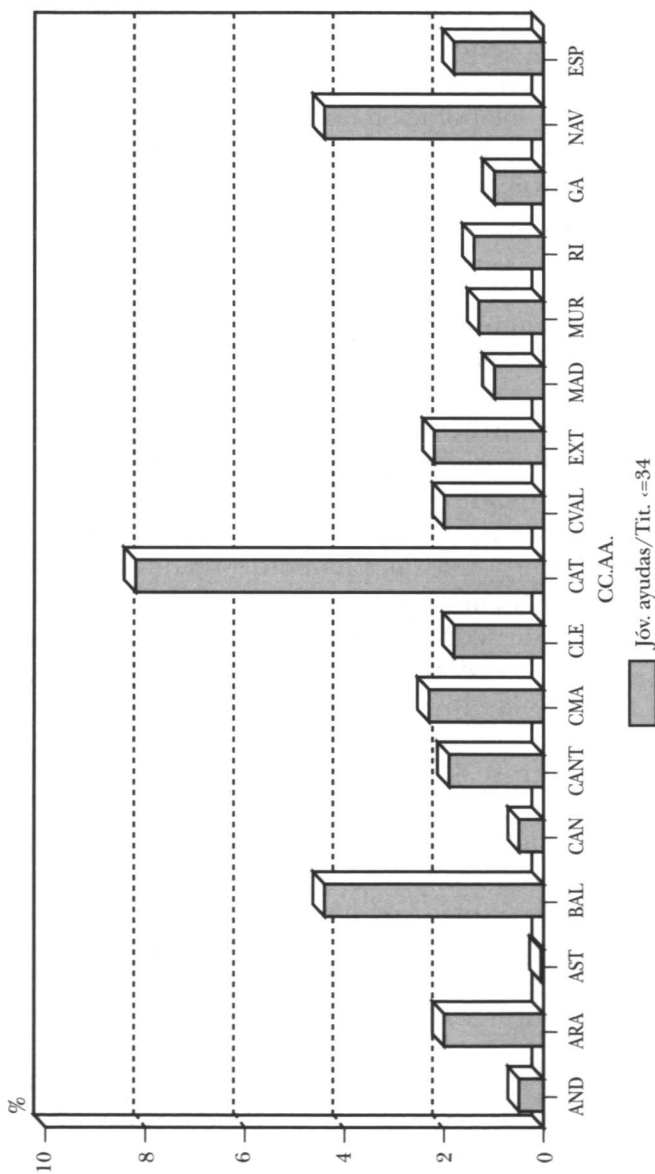
Con el objeto de rejuvenecer la agricultura y favorecer la reestructuración de las explotaciones, el Real Decreto (RD) 1.178/89 desarrollaba el Reglamento (CEE) 1.096/88 estableciendo un régimen de ayudas destinado a fomentar el *cese anticipado* de la actividad agraria. El Real Decreto contemplaba la 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.

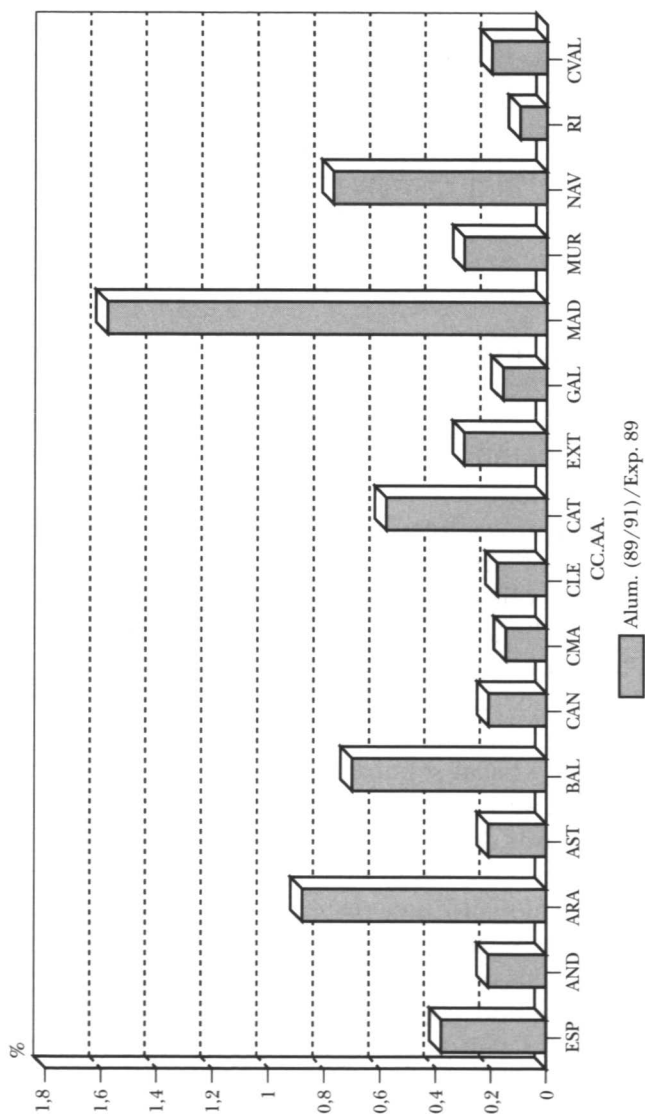
(1) 1973.

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.