

«POLITICA DE ESTRUCTURAS» PARA LA INTEGRACION DE LA AGRICULTURA AL SISTEMA GLOBAL DE DESARROLLO

por Antonio T. REGUERA RODRIGUEZ

I. INTRODUCCION

Una vez comenzada la década de los años cincuenta, y fijadas las líneas maestras para el desarrollo de la política de colonización, asistimos a la formulación condicionada de nuevas orientaciones en la política agraria. De una parte, la agricultura tradicional cumplió, no sin déficit, en la década anterior la función de alimentar con lo básico a la población cuando el país, por motivos políticos, estaba sometido a un proceso de tabicación económica más o menos estricto. Pero ante las nuevas perspectivas de crecimiento económico, la agricultura tradicional no podía ofertar a buen precio los elementos básicos que de ella se esperaban para financiar el desarrollo. Las posibilidades de producción, dentro de un equilibrio económico|estabilizado, |pero| mantenido en condiciones críticas, eran muy escasas debido al deficiente desarrollo técnico y a los bajos rendimientos marginales¹. Los nuevos regadíos, por su parte, en cuanto forma tradicional de aumentar la producción agrícola, iban a posibilitar la formación de un gran volumen de capital, pero no se podía esperar que su madurez productiva fuera inmediata, entre otras cosas, por la escasez de realizaciones prácticas hasta la fecha².

Este replanteamiento viene motivado también por el deseo y la conveniencia de adaptarse a las directrices económicas que se empezaban a augurar en Europa con los proyectos de creación de nuevas estructuras integradas.

(1) Es interesante la obra de Theodore SCHULTZ, *La crisis económica de la agricultura*, Madrid, Alianza Editorial, 1969, espec., pp. 37-107, donde se analizan las causas del bajo nivel productivo de la agricultura tradicional y su relación con el crecimiento económico; así como el artículo «La política agraria», de Luis GAMIR (coordinador), *Política económica de España*, Madrid, Guadiana de Publicaciones, 1975, pp. 315-340.

(2) Según datos del INC, para el periodo 1939-1952 sólo 9.886 Ha. estaban dominadas por redes del Instituto, y 9.707 Ha. eran las que se podían considerar como prácticamente regables.

Ante estas perspectivas, la política de precios practicada en la década anterior y orientada con insistencia hacia algunos productos, como es el caso del trigo, no era un factor de aceleración en el cambio de los sistemas de producción precisamente por la estabilidad que dan los precios de garantía, de ahí que se piense en una *nueva agricultura*, a conseguir mediante la modificación de estructuras, factor tanto más dinámico cuanto mayor y más racional sea la redistribución de los medios de producción.

Con el convencimiento de que el progreso económico y técnico del país determina la necesidad de un cambio en las estructuras agrarias, se adaptan, dentro del marco institucional vigente, las decisiones pertinentes para trazar las líneas de actuación de la política agraria a seguir, y que habrían de centrarse sobre los problemas de la excesiva parcelación y de las grandes fincas.

II. EL PROBLEMA DE LA EXCESIVA PARCELACION

Ya desde antiguo se habían demandado o proyectado soluciones relacionadas con la recomposición predial³. Jovellanos pedía una ley «para detener la funesta subdivisión de las suertes de Asturias..., y otra para animar la división de los inmensos cortijos de Andalucía»⁴. Fermín Caballero, en su *Memoria sobre el fomento de la población rural*, se lamentaba del «fraccionamiento excesivo de la propiedad y de la irregularidad de las tierras», como uno de los principales obstáculos para el desarrollo de la agricultura⁵. En 1897 aparece un trabajo normativo sobre el tema: *Disposiciones que podrían impedir en España la división de las fincas rústicas cuando ésta perjudique al cultivo*⁶. Pocos años después, en 1907, el problema de la excesiva parcelación es objeto de la atención oficial. Por real decreto de 22 de marzo se crea desde la Dirección General de Agricultura una Comisión encargada de «estudiar la subdivisión actual de la propiedad territorial, sus causas, condiciones y efectos en el orden jurídico, social y agronómico, así como para proponer los remedios a los males que de esa

(3) Se ha querido ver en la *centuriatio* romana un rasgo típico de la actual concentración parcelaria, señalando que esa forma de partición del territorio pretendía establecer un orden racional que favoreciese el cultivo ahorrando esfuerzos innecesarios. Vid. Alberto BALLARIN MARCIAL, «Introducción al estudio de la ley de concentración parcelaria», *Revista de Estudios Agro-Sociales*, n.º 4, julio-septiembre 1953, p. 80.

(4) G. M. de JOVELLANOS, «Agricultura y propiedades de Asturias», *Carta Sexta*, en *Biblioteca de Autores Españoles*, tomo I, Madrid 1952, p. 293.

(5) Citado en Emilio LAMO DE ESPINOSA, «La agricultura dentro de un proceso nacional de expansión económica», *Semana Académica*, Madrid, 1955, pp. 104-105.

(6) El trabajo fue realizado por el Registrador de la propiedad Diego Pazos y García, y da muestras de su consideración al hecho de que recibiera el premio de la Academia de Ciencias Morales y Políticas. Vid. Jesús LOPEZ-MEDEL, *La concentración parcelaria como empresa política*, Madrid, Publicaciones del Servicio de Concentración Parcelaria, 1961, p. 15.

subdivisión excesiva se origina para la vida del labrador, para la estabilidad rural de su familia y para el progreso agrícola»⁷. Esta Comisión redactó un Proyecto de Ley sobre concentración parcelaria que no llegó a discutirse.

El antecedente más inmediato lo tenemos en la Ley de 21 de abril de 1949. Aunque el objetivo de la ley era la «colonización y distribución de la propiedad de las zonas regables», en orden al cumplimiento por parte de la propiedad de «fines sociales de rango superior», se faculta al Instituto Nacional de Colonización (INC) «para resolver problemas de concentración parcelaria y recomposición predial..., para facilitar a la población rural que se instale en las zonas a un nivel de vida decoroso y digno»⁸.

Però será el 20 de diciembre de 1952 cuando aparece la primera ley de concentración parcelaria con la finalidad de crear «unidades rentables» mediante la reducción al máximo del número de parcelas de cada propietario y dándolas acceso a las vías de comunicación. Después de esta primera experiencia, y tras una serie de rectificaciones y medidas legislativas de apoyo, se refunden todos los preceptos legales en la ley definitiva de Concentración Parcelaria de agosto de 1955. Quedaba así concretado un instrumento de acción administrativa y técnica que habría de proporcionar grandes ventajas económicas, teniendo en cuenta el marasmo parcelario de algunas zonas, pero que no alteraba el contenido jurídico de la propiedad, cumpliéndose sólo muy parcialmente el principal objetivo de crear unidades de explotación rentables⁹.

Para frenar el proceso de parcelamiento excesivo no era suficiente la ley de concentración parcelaria; era necesario evitar las transmisiones de propiedad que supongan fragmentación, para lo cual se promulga la ley de 15 de julio de 1954 sobre «unidades mínimas de cultivo», unidades definidas con un criterio predominantemente técnico, sobre la base de rendimientos mínimos, lo que no impedía la subdivisión según la libre voluntad individual, por lo que se intenta rectificar con la ley de 14 de abril de 1962 sobre «explotaciones familiares». De esta forma se identifica superficie mínima con explotación familiar, que sería indivisible y con una superficie no inferior a la necesaria para proporcionar empleo permanente a dos unidades de trabajo.

(7) Real-decreto de 22 de marzo de 1907, «creando una Comisión para el estudio de la subdivisión de la propiedad territorial», *Gaceta* de 24 de marzo de 1907.

(8) *Ley sobre colonización y distribución de la propiedad de las zonas regables*, INC, Serie Legislación, n.º 12, Madrid, sin fecha, pp. 4-5.

(9) Aunque se juzga con demasiado optimismo la normativa sobre concentración parcelaria como instrumento de política social agraria, la obra ya citada de Jesús LOPEZ MIDDLE, *La concentración parcelaria como empresa política*, constituye un extenso comentario sobre los aspectos socioeconómicos, políticos, administrativos y jurídicos de la concentración. El trabajo de Alberto BALLARIN MARCIAL, citado en nota 3, incide en aspectos jurídicos y en la concentración como «reorganización de la empresa agraria». En el mismo sentido, Luis GARCIA DE OTEYZA, «Notas en torno a la ley de concentración parcelaria», *Revista de Estudios Agro-Sociales*, n.º 2, enero-marzo 1953, pp. 113-122, analiza especialmente los aspectos políticos, técnicos y financieros de la concentración parcelaria.

Como complemento a las disposiciones anteriores, la ley de 11 de mayo de 1959 sobre «permutas forzosas de fincas rústicas» pretende la desaparición de aquellas fincas enclavadas dentro de otras propiedades; y la de 25 de junio de 1963 concede beneficios especiales a aquellos cultivadores de trigo en superficies de menos de 14 Has. para que se agrupen en cooperativas o grupos de producción, a fin de lograr superficies dedicadas a dicho cultivo superiores a las 50 hectáreas.

III. RESOLUCIONES EN TORNO A LAS GRANDES FINCAS

Al mismo tiempo que se pone en práctica la ley de concentración parcelaria se aborda el problema de las grandes fincas. La ley de 3 de diciembre de 1953 sobre «régimen de fincas mejorables» intenta dar un paso más en el proceso de dinamización de los sistemas productivos, objetivo básico de toda la política agraria del Movimiento, como muchas veces se ha repetido. Con esta nueva disposición se pretendía «acometer la mejora de extensas tierras del territorio nacional que no se han transformado a pesar de los generosos auxilios que las disposiciones vigentes ofrecen a los propietarios». No obstante, en la propia ley se especifica, «no se pretende un amplio plan de transformaciones que afecte a todo el ámbito nacional... sólo a aquellos terrenos que de manera ostensible acusen el abandono». Más concretamente, afectaría a aquellas fincas incultas y susceptibles de aprovechamiento agrícola, a las susceptibles de aprovechamiento ganadero y a aquellas en las que se pueda introducir o incrementar la riqueza forestal. Poco podía esperarse de los planes de mejora propuestos con las limitaciones que imponía la ley, y difícilmente podría lograrse «sustituir la figura del propietario por la del empresario», aprovechando terrenos de baja calidad, de escasas posibilidades de cultivo y generalmente alejados de los centros de consumo.

En el caso de la provincia de Sevilla —por ejemplo—, después de nueve años de promulgada la ley, los resultados no pueden ser más parcos. En un estudio hecho por ingenieros del INC sobre las fincas que superaban las 170.000 ptas. de líquido imponible¹⁰ se llegan a catalogar por encima de este límite 159 fincas, con una superficie conjunta de 196.230 Ha., dedicadas prácticamente en su totalidad a aprovechamientos de cereal de secano, pasto y dehesa¹¹. De las 159, sólo de ocho fincas, con una superficie de 11.105 Ha., se realizó el informe y estudio previo y se tramitó el expediente de «finca mejorable». Finalmente, la resolución oficial, el único paso

(10) *Informe sobre una primera orientación de los problemas sociales de la provincia de Sevilla*. INC, Sevilla, abril de 1962.

(11) La cifra está subestimada por la sencilla razón de que se habla de fincas, o lo que es lo mismo, de unidades de explotación bajo una sola linde, y no de propietarios. Nada nos impide pensar en la existencia de propietarios con dos, tres o más fincas, cada una de las cuales paga menos de 170.000 ptas. de líquido imponible, pero en conjunto pueden duplicar o triplicar esa cifra.

efectivo, afectó a sólo dos fincas con una superficie total de 1.872 Ha.; el resto, aunque tuvieran informes y estudios previos y expedientes tramitados, no fueron tomadas en consideración.

Parece ser que no había una voluntad decidida por parte del legislador en intervenir en la gran propiedad y, en parte, fue puesto de manifiesto un año antes al promulgarse la ley de concentración parcelaria, donde, al referirse a la gran propiedad absentista, se decía que «ha estado incluida en los programas de todos los partidos políticos y ha sido presa fácil de la demagogia...; no ha dejado vislumbrar las ventajas de todo orden que podrían alcanzarse mediante una inteligente política de mejoramiento de las explotaciones agrícolas fragmentadas»¹². Quizá con la ley de fincas mejorables se pretendiera tan sólo hacer un añadido al ya abundante cuerpo de legislación agraria y —como se ha dicho— «presentarla frente al exterior como una prueba de que el Estado español también acometía el problema de los latifundios»¹³.

Lejos de optar por resoluciones más operativas con respecto a la gran propiedad, con la modificación que se hizo de la ley de 1953 por la de 14 de abril de 1962 sobre «fincas mejorables» se pretende ampliar el campo de actuación «para recoger de momento aquellas fincas en las que se hace patente un aprovechamiento más defectuoso». Las fincas sobre las que se actuaría serían las de gran extensión y cultivadas en arrendamiento, justificándose mediante una argumentación falsa: «en términos generales —se dice— el abandonismo es menos frecuente entre las explotaciones agrarias llevadas directamente que en las arrendadas, y, además, como se trata de incrementar la producción, las medidas conducentes a ello son más difíciles de aplicar en explotaciones arrendadas por la dificultad de llegar a un acuerdo entre propietario y arrendatario o por falta de interés...». En primer lugar, hay que pensar que durante los años cincuenta el arrendamiento de una finca o parte de ella está motivado por la necesidad de contar con la producción de la tierra como medio de subsistencia; a esta producción hay que añadir la necesidad de un excedente que será extraído en concepto de canon de renta, lo que obliga a una intensidad de aprovechamiento más que mínima, máxime si tenemos en cuenta que se suelen arrendar las tierras de peor calidad. Además, en caso de que sea cierto que las tierras arrendadas están peor cultivadas, el INC considera, por el hecho de estarlo, que ya cumplen una función social.

Al parecer había división de opiniones entre los directores de la política agraria, pues, mientras el INC era partidario de respetar los arrendamientos, el presidente de la Comisión de Agricultura de las Cortes y defensor de la ley de 1962, Emilio Lamo de Espinosa, consideraba el arrendamiento como «un funesto sistema de llevanza de la tierra que debe ser eliminado de

(12) *Vid.* Ley de 20 de diciembre de 1952, sobre «concentración parcelaria», *BOE* de 23 de diciembre de 1952.

(13) Ramón TAMAMES, *Estructura Económica de España*, tomo I, Madrid, Alianza Universidad, 1980, p. 122.

raíz»¹⁴. ¿No hubiera sido más efectivo actuar sobre aquellas propiedades que ya en la ley de 1953 se había reconocido que no se habían transformado a pesar de los generosos auxilios concedidos por las disposiciones vigentes? Estamos de nuevo ante un ejemplo de práctica legislativa de evasión: si la ley de 1953 pretendía actuar sobre terrenos baldíos, la de 1962 se centra sobre terrenos de aprovechamiento agrícola, pero arrendados, que ya cumplen una función social, que no son los peor cultivados y que sí suelen ser los de peor calidad, mientras se permite a los grandes propietarios cultivadores directos, aun reconocida oficialmente su morosidad, «que se adelanten a la declaración de finca mejorable, promoviendo planes de mejora que les liberen totalmente del ámbito de la acción administrativa»¹⁵.

La promulgación de la ley de 21 de junio de 1971 sobre «comarcas y fincas mejorables» es la mejor prueba de la inoperancia de las dos leyes anteriores. Esta nueva ley, como principio general, proclama que «la función social de la propiedad exige que al suelo rústico se le dé en cada caso el destino y la utilización que mejor corresponda para satisfacer las necesidades de la colectividad»¹⁶. Sus objetivos son más ambiciosos, pues a la acción sobre «fincas insuficientemente explotadas o indebidamente ociosas por causas exclusivamente imputables a los propietarios de las mismas» se antepone sin exclusión la prestación de una atención especial a las «comarcas de economía deprimida», con la finalidad de lograr una adecuada utilización de sus recursos, evitando la emigración masiva y la desertización de estas zonas de economía deprimida.

El Estado hacía las inversiones de carácter general que resultasen necesarias, concediendo a los particulares interesados un período voluntario para que pudieran concertar con la Administración planes individuales de mejora. Transcurrido el período voluntario, el plan se declara de obligado cumplimiento, incluyéndose la finca en un *Catálogo de fincas rústicas mejorables*. A partir de ese momento la finca puede ser expropiada, cedida con carácter forzoso en arrendamiento o entrar a formar parte de algún consorcio forestal si el propietario se niega a realizar el plan de mejora dentro de los plazos establecidos.

A priori, el planteamiento de actuación sobre un ámbito comarcal era positivo en la medida en que era posible impulsar una dinámica de desarrollo integral, pero también se presentaba como el marco adecuado para diluir esfuerzos en detrimento de la acción puntual y eficaz sobre las «agrupaciones económicas de mayor importancia», o lo que es lo mismo, sobre las grandes fincas.

(14) Emilio LAMO DE ESPINOSA: «Hacia una reforma de la tierra», *Anales del Instituto de Estudios Agro-Sociales*, vol. I, Madrid, 1950, p. 14.

(15) *Hacia una nueva estructura agraria*, Madrid, Ministerio de Agricultura, 1962, p. 102.

(16) *Vid.* Ley de 21 de junio de 1971 sobre «comarcas y fincas mejorables», *BOE* de 23 de junio de 1971. A pesar de pretenderlo, nada nuevo aporta esta declaración de principios; podía corresponder, como así ha sido, al preámbulo de cualquier otra ley sobre colonización, concentración parcelaria, expropiación, etc.

Tal como se articuló, de la aplicación de la ley se podían esperar resultados y orientaciones diversas. Los planes individuales, por ejemplo, obligan a realizar las mejoras en un plazo fijo, lo que en la ley se llama «plazo de ejecución»; terminada la mejora, la finca se excluye del *Catálogo*, quedando desafectada de los motivos de inclusión y no garantizándose la continuidad efectiva de la mejora. El arrendamiento forzoso puede beneficiar a grandes arrendatarios que estuvieran en posesión de la finca al verse favorecidos por un arrendamiento en condiciones ventajosas y poder, llegado el caso, por el derecho de acceso, adquirir la propiedad. La expropiación forzosa podía favorecer al propietario que quisiera vender la finca al organizar y pagar la Administración la subasta correspondiente, percibiendo el propietario un precio limpio de todo impuesto¹⁷.

En la subasta lo lógico es que la gran finca fuera adquirida por una sociedad anónima o entidad capitalista, en detrimento de necesidades sociales más perentorias, reproduciéndose — como se ha dicho — el mecanismo de adquisición de grandes fincas de la época de la desamortización¹⁸. Si no deseaba la venta, la ley podía favorecer a la gran propiedad, pues, con el pretexto de la mejora, conseguiría préstamos y subvenciones, aunque también propiciaba una buena ocasión para imponer en favor de los agricultores unas condiciones adecuadas de utilización de las inversiones de capital social. En definitiva, todo dependía del clima político del momento..., de que la Administración insistiera en aspectos agronómicos o sociales o permitiera una u otra orientación¹⁹. No obstante su carácter social y económico en función de las «necesidades de la colectividad», por la variada casuística, era posible el juego lucrativo o, cuando menos, una asegurada rentabilidad para la gran propiedad o cualquier entidad económicamente poderosa.

No se puede silenciar que las primeras críticas, conforme se iba aplicando la ley, provengan de medios oficiales. Fue precisamente el propio ministro de Agricultura quien presentó en su día el Proyecto, el que reconocía cuatro años más tarde que se trataba de «una ley excesivamente prudente..., que vio acentuado su carácter conservador en las Cortes..., y que significaba un planteamiento de reforma agraria que favorecía más fácilmente a los ricos; y la mejor prueba de ello — sigue diciendo el ministro — es que de los cientos de fincas declaradas mejorables en la Sierra Norte de Sevilla, por ejemplo, no hay una sola hasta el momento que no haya aceptado realizar la transformación propuesta, debido a la gran

(17) Efectivamente, el artículo 49 de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954, *BOE* de 17 de diciembre de 1954, dispone que «el pago de lo expropiado estará exento de toda clase de gastos, impuestos, gravámenes o arbitrios del Estado, Provincia o Municipio, incluso el de pagos al Estado».

(18) Manuel PEÑA BERNALDO DE QUIROS. «Juicios sobre la ley especial de comarcas y fincas mejorables. Algunos problemas en relación con su integración en el sistema normativo», *Revista de Estudios Agro-Sociales*, n.º 81, octubre-diciembre 1972, p. 11.

(19) *Ibid.*, p. 10.

generosidad de las ayudas del Estado en créditos y subvenciones. Finalmente, el ministro Allende se preguntaba, fruto de una reflexión más ponderada, si muchas de esas grandes explotaciones no podrían realizar la transformación con financiación propia —el que alegue falta de tesorería que venda la mitad de la finca para transformar la otra mitad o acuda al crédito privado—, liberando capitales públicos para atender a empresarios de menos posibilidades económicas²⁰.

IV. SIGNIFICADO DE LA ORDENACION RURAL

De acuerdo con la filosofía de los Planes de Desarrollo, y como un hito más en el proceso de intervención sobre las estructuras agrarias, se crea la Ordenación Rural, por decreto de 2 de enero de 1964. Se pretende con ello «una transformación integral de la agricultura planeada y realizada por la Administración con la colaboración de los agricultores». Las medidas a tomar se centran sobre la intensificación de la concentración parcelaria, distribución de la propiedad y fomento de la agricultura de grupo, modernización de explotaciones, aprovechamiento de recursos naturales de cada zona, planes indicativos de cultivo y fomento de industrias agrarias para absorber el subempleo y el excedente agrario.

Para redistribuir la propiedad se propone la creación de una *reserva de tierras*²¹, que incluiría las ofrecidas voluntariamente, las que ya fueran del Estado, provincia o municipio y las que el Ministerio de Agricultura pudiera expropiar por diversos conceptos, con la finalidad de venderlas a aquellos agricultores cuya explotación no alcance una superficie adecuada.

Se seleccionarían como comarcas de Ordenación Rural aquellas que presentaran graves defectos estructurales y que tuvieran suficiente potencialidad, aquellas en las que la experiencia anterior de concentración parcelaria hubiera demostrado que se podía contar con la colaboración de la población y, sobre todo, donde fuera necesario establecer una coordinación con los programas de desarrollo ya definidos.

En la práctica, la Ordenación Rural pretendió ser una vasta operación de promoción y canalización de los excedentes activos agrarios hacia los Polos de Desarrollo; no en vano se habla de «coordinación con programas de desarrollo ya definidos» y —en el mismo decreto se dice— de «contribuir a la utilización más productiva del excedente de población agrícola en

(20) Tomás ALLENDE Y GARCIA-BAXTER, *La política agraria del próximo futuro*, Madrid, Ministerio de Agricultura, 1975, pp. 14 y ss.

(21) Sin duda se trata de uno de los más recientes proyectos de desarrollo institucional en el campo de la propiedad agraria. En algunos países europeos ya se venía considerando que la intervención de los poderes públicos en el mercado inmobiliario rústico y el hecho de que pudieran crear *bancos de tierras* contribuiría a promover la reestructuración y una mejor distribución de la tierra. Vid. OCDE, *Medidas de reforma de las estructuras agrarias*, Madrid, Publicaciones de la Escuela Nacional de Administración Pública, 1973, pp. 82-83.

actividades de otro carácter, dentro o fuera de la región». En este sentido, la ordenación rural se inscribía en la misma línea de «política estructural» inspiradora de la concentración parcelaria, que ya doce años antes se había planteado como «una operación básica para contribuir a la liberación de mano de obra hacia la industria y hacia la emigración ordenada..., en favor de las condiciones de vida de los productores que queden en el campo»²². Como medida colateral, el momento era propicio para plantear una reestructuración de explotaciones, fenómeno que se iría produciendo de forma espontánea, más que por acciones programadas, debido a que la pequeña explotación familiar era ya en sí un factor de expulsión de capital y de fuerza de trabajo²³.

V. INFLUENCIA DE LAS DIRECTRICES AGRARIAS DE LA CEE

A partir de 1970, la política agraria española va a ser subsidiaria de las nuevas directrices que al respecto han empezado a aplicarse en la Comunidad Económica Europea, aunque sin romper el vínculo con los propios planteamientos precedentes. Algunos de los objetivos formulados traducen las propuestas del *Informe Manshold* de 1968; en síntesis, se ha tratado:

— Dar un mayor vigor a la reforma de las estructuras agrarias para lograr una concentración de pequeñas explotaciones en unidades de mayor tamaño. A esta finalidad, además de las ya expuestas, corresponde la aprobación en 1974 de una nueva modalidad de concentración parcelaria: «basta que tres o más propietarios se pongan de acuerdo para concentrar sus tierras para que puedan contar con ayudas del IRYDA y exenciones fiscales»²⁴. En este mismo año se comienza a estudiar la puesta en marcha de un *fondo de tierras* que el IRYDA distribuiría posteriormente²⁵.

— Acelerar la reducción de la población campesina, para lo cual el Ministerio de Agricultura considera que es necesario el establecimiento de un *seguro de retiro para agricultores viejos* que dejen sus explotaciones en favor de otras que puedan incrementar sus dimensiones²⁶.

(22) Cirilo CANOVAS GARCIA, *Directrices de una política agraria ante la nueva orientación económica*. Madrid, Ministerio de Agricultura, 1961, p. 16.

(23) Prueba de ello es que si durante los años cincuenta la inmensa mayoría del éxodo rural lo componen los obreros agrícolas, en los años siguientes, por ejemplo, 1963-1964, los pequeños propietarios y familiares han supuesto casi un 60% de la población emigrante. Vid. A. LOPEZ MUÑOZ y J. I. GARCIA DELGADO, *Crecimiento y crisis del capitalismo español*. Madrid, Edicusa, 1968, p. 125.

(24) Por decreto de 27 de junio de 1974, BOE de 20 de julio de 1974, «regulando provisionalmente el procedimiento para la concentración parcelaria de carácter privado».

(25) *Boletín de Información Agraria*, «Sección de Política Agraria», Ministerio de Agricultura, mayo-octubre 1974, p. 21.

(26) *Ibid.*, abril-septiembre 1975, p. 8.

— Hacer una reestructuración productiva, señalando preferencias por diferentes tipos de cultivo. El IV Plan de Desarrollo marcaba ya unas *producciones prioritarias* orientadas hacia los productos ganaderos, cultivos industriales y especies forestales de crecimiento rápido²⁷. Con este mismo propósito se aprueba un decreto en diciembre de 1974 sobre «regadío condicionado», por el que el Ministerio de Agricultura señala a qué cultivos se han de dedicar el 20% de las superficies transformadas en riego en las zonas declaradas de «interés nacional»²⁸.

— Que las agrupaciones de agricultores, con la ayuda y el estímulo oficial, creen sus propias industrias transformadoras y controlen los canales de comercialización de sus productos. Para ello se crearon las llamadas Sociedades Agrarias de Transformación²⁹.

Pero si se han tenido en cuenta, poco menos que al pie de la letra, las directrices del *Informe Manshold* de 1968, no ha ocurrido lo mismo con la revisión que de este *Informe* se hizo en 1970, añadiendo un complemento esencial: «implantar el eje de la política agraria en el sostenimiento de rentas en vez de hacerlo en el sostenimiento de precios»³⁰. En el caso español la política agraria aún está lejos de contemplar medidas de sostenimiento de rentas o de paridad con otros sectores; el propio ministro de Agricultura desvelaba la verdadera intencionalidad de la Administración con respecto a la política agraria: «más que matizar —decía— si los alicientes a la producción son justos o injustos, suficientes o insuficientes para la supervivencia de los campesinos, se trata de pensar si los estimula a producir lo necesario para que al año siguiente el país no se muera de hambre o se arruine comprando en el exterior en las subastas de los poderosos»³¹.

Finalmente, pretendiendo seguir el modelo de la política agraria de la CEE, y dentro del amplio marco de la «política de estructuras», el Consejo de Ministros aprobó el 25 de enero de 1980 el «Proyecto de Ley del Estatuto de la Explotación Familiar y de los Jóvenes Agricultores» —ley desde enero de 1982—. No vamos a entrar en sus pormenores, pues ya ha sido comentado y analizado anteriormente el Proyecto de forma que compartimos³². Baste decir que se trata de un paso más en el proceso de

(27) *Ibid.*, «Sección de Noticias Agrarias», abril-septiembre 1975, p. 7.

(28) Decreto de 12 de diciembre de 1974, *BOE* de 14 de enero de 1975.

(29) Creadas posteriormente al amparo de la ley de 22 de julio de 1972 sobre «Agrupaciones de Productores Agrarios». Agrupaciones que, según la ley, «promocionarían la tipificación, comercialización y transformación de los productos obtenidos en sus propias explotaciones», *BOE* de 24 de julio de 1972.

(30) *Boletín de Información Extranjera*, Madrid, Instituto de Relaciones Agrarias, julio-agosto 1981, p. 23.

(31) *Boletín de Información Agraria*, «Sección de Política Agraria», mayo-octubre 1974, p. 13.

(32) Una valoración de su significado político-ideológico y de sus consecuencias socioeconómicas puede verse en Aron COHEN AMSELEM, Amparo RODRIGUEZ FERRER y Manuel SAENZ LORITE, «Aproximación al Proyecto de Ley del Estatuto

institucionalización de la explotación familiar, continuando la política del INC/IRYDA al respecto, y con la finalidad de obtener una rentabilidad sociopolítica; que parte de un aserto parcialmente falso en el sentido de que la explotación familiar agraria puede ser el modelo predominante en la agricultura española a nivel de expresión puramente estadística, pero no lo es si consideramos variables como la producción, inversiones, beneficios, etcétera; que no establece un decidido sistema de apoyo al sector en base al tipo de explotaciones definidas y que, en definitiva —y aquí está la gran contradicción—, en cuanto desarrollo de un determinado proyecto político, trata de consolidar a un sector que culturalmente representa la salvaguarda de determinados valores sociales y a la vez contempla el campesinado como algo a sustituir.

VI. DIRECTRICES RECIENTES. ¿DOS OPCIONES OPERATIVAS?

Cuando se redactó el texto precedente las directrices que en política agraria, en los últimos años, emanaban de posiciones políticas con capacidad ejecutiva de hecho y de derecho eran conocidas y se articulaban a nivel de proyectos, informes y comunicados varios, comentarios periodísticos, etc. En la actualidad —noviembre de 1983— aquella provisionalidad —en realidad, sólo formal— ha quedado superada con la progresiva aparición de textos legales y la fijación de programas políticos específicos que nos dan pie para fundamentar algunos comentarios sobre la filosofía, o concepción global del problema agrario, y su articulación normativa.

Se ha hecho mención a programas políticos con la intención de sugerir la hipótesis de la no diferenciación de la concepción global del problema entre los proyectos políticos que han tenido y tienen actualmente capacidad operativa, aunque sea difícil demostrar la no existencia de matices metodológicos si nos atenemos a la práctica política recientemente anunciada.

A principios de junio de 1979 fue presentada en el Congreso de los Diputados una comunicación del Gobierno sobre política agraria, seguida de una ampliación aclaratoria del ministro responsable y de un posterior debate entre los Grupos Parlamentarios³³. Sobre esta exposición sistemática y sintética nos vamos a basar para comentar lo que dio de sí el proyecto agrario del Gobierno de UCD.

Escasas son las diferencias, inclusive las de matiz, que se pueden aislar teniendo como punto de comparación los planteamientos que sobre política agraria se habían hecho en años precedentes. Tanto es así que difícilmente

de la Explotación Familiar Agraria y de los Jóvenes Agricultores», comunicación presentada a las *Jornadas sobre Agricultura Familiar en Andalucía*, Córdoba, marzo de 1980, mecanografiado.

(33) *Debate sobre Política Agraria desarrollado en el Congreso de los Diputados (6-7 de junio de 1979)*, Ministerio de Agricultura, Madrid, 1979.

se podrían encontrar contenidos contrastados entre lo que el ministro T. Allende y García-Baxter proponía como *política agraria para el próximo futuro* y lo que el ministro J. Lamo de Espinosa y Michels de Champourcin considera que han de ser los puntos básicos en relación a la *política de cambio para la agricultura española del próximo cuatrienio*.

El eje básico que seguía moviendo la oferta política de aquel Gobierno no era otro que las directrices publicadas por la CEE a través del *Informe Manshold* (1968) y sus matizaciones posteriores —en la VALORACION FINAL juzgaremos qué se esconde detrás de estas formalidades—. Así se habla, especificando las pautas de cambio, de:

- Especial protección a pequeñas y medianas explotaciones de carácter familiar y a entidades asociativas y cooperativas.
- Negociación directa con los agricultores.
- Adecuación de ordenaciones de campaña a reglamentaciones de la CEE.
- Transformación en regadíos.
- Apoyo a agricultores jóvenes.
- Seguros Agrarios Combinados.
- Nuevas fórmulas de financiación.
- Etcétera³⁴.

En este planteamiento de objetivos se intercalan insinuaciones justificativas que hacen referencia a la necesidad de relacionar la producción agraria con el sistema agroalimentario y financiero, a la «falta de movilidad de las tierras agrícolas» y, en este sentido, y en palabras del propio ministro, a la necesidad de arbitrar «medidas de carácter estructural que no acaben nunca estorbando la *actuación moderna y racional* al asegurar que todo permanezca como está, sin variaciones»³⁵.

La cuestión operativa se resuelve con el anuncio de tramitación inmediata de un amplio paquete legislativo que, estructurado puntualmente, pretende abordar de forma específica la problemática agraria: Proyectos de Ley relativos a Fincas Manifiestamente Mejorables, Tierras Ociosas, Agricultura de Montaña, Arrendamientos Rústicos, Financiación Agraria, Acceso a la Propiedad de Jóvenes Agricultores y Explotación Familiar Agraria, etc.³⁶

En relación con la «política de estructuras» que constituye el núcleo de este trabajo, no se puede pasar por alto el hecho de que, una vez más, nos encontremos con un Proyecto de Ley sobre Fincas Manifiestamente Mejorables, que casualmente fue uno de los primeros en superar los trámites parlamentarios, ya que en noviembre del mismo año aparece

(34) Una enumeración de objetivos más detallada puede verse en *Ibid.*, pp. 3-6.

(35) *Ibid.*, p. 11. El subrayado es nuestro.

(36) Para mayor exhaustividad, *vid. ibid.*, pp. 3-6, 8 y ss., y GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA (GPS), «Los socialistas ante la agricultura», *Cuadernos Parlamentarios*, n.º 6, Madrid, 1981, p. 9.

publicado como Ley³⁷. Como el lector recordará, vamos ya por el *cuarto* intento en casi 30 años —1953, 1962, 1971 y 1979— por solucionar el problema de las grandes fincas cuyos propietarios han sido reiteradamente acusados — como ya se dijo — de morosidad, negligencia, incumplimiento de función social y, en definitiva, de falta de combatividad rentabilista. ¿Qué significado tiene el nuevo planteamiento de esta vieja Ley? Es obvio, en primer lugar, que el problema sigue existiendo y que presuntamente, como tal problema, preocupa. A nadie se le puede escapar que los tres intentos anteriores fueron inoperantes; lo que, a su vez, autoriza a pensar que de forma sistemática se han ignorado las soluciones pertinentes.

La norma legal más reciente plantea la cuestión en términos ubicuos e indeterminados y está llena de vaguedades: se habla de «fincas susceptibles de explotación agraria»³⁸ y de «fincas que de modo manifiesto no se aprovechen», precisamente cuando sería necesario y era posible hacer un acotamiento cualitativo mucho más estricto. Lo mismo que en las leyes anteriores se hacen norma los procedimientos dilatorios: los propietarios dispondrán de un plazo de *tres años* para presentar terminado un *plan de mejora* de la explotación. Para muchos propietarios son tres años más que hay que añadir a los 28 transcurridos desde la publicación de la primera ley en 1953.

En otro orden de cosas, la ley se muestra excesivamente timorata en relación a la expropiación, y eso teniendo en cuenta que puede haber muchos propietarios que la deseen, como ya se ha puesto de manifiesto, debido a que la operación supone la dotación de liquidez inmediata. En todo caso, la expropiación consistiría en la «privación singular del derecho de uso y disfrute mediante el arrendamiento forzoso al IRYDA», afectando a la propiedad «si existen graves motivos de orden económico o social que así lo aconsejen». Otra calculada indeterminación.

Contempla también la modalidad del subarriendo y la adjudicación prioritaria a cultivadores directos y personales, a trabajadores agrícolas por cuenta ajena y a formas de explotación asociadas, dando preferencia al primer y tercer grupo. Finalmente, el legislador aprovecha la ocasión para sensibilizar en torno al problema del desempleo: «deben realizarse las intensificaciones de cultivos y aprovechamientos que, atendiendo al interés nacional, sean necesarias para incrementar adecuadamente el empleo...».

La problemática de las Fincas Manifiestamente Mejorables nos sugiere un último comentario — hasta que aparezca la *quinta Ley* — reflejado en las palabras del diputado Gallego Bezares, quien dice que estas fincas son

(37) Ley de 16 de noviembre de 1979, sobre Fincas..., BOE de 23 de noviembre de 1979.

(38) La expresión «explotación agraria» se debe a una modificación introducida por el Grupo Socialista, porque en el texto del Gobierno figuraba sólo «fincas susceptibles de explotación», con lo que se podía entender varios tipos de explotaciones, entre ellas la caza. Vid. GPS, *op. cit.*, p. 13.

«visibles recorriendo los caminos de España, pero que a la hora de legislar nunca se encuentran»³⁹.

Podríamos seguir abundando sobre particularidades de otras articulaciones legales que definen el proyecto político de UCD en materia agraria, pero excederíamos el nivel de enjuiciamiento marcado en la temática precedente. En síntesis, se puede decir que se trata de un proyecto que sigue considerando el sector agrario como sector «nodriza»; que, por tanto, está presidido por la idea de rentabilidad; que operativamente no ha supuesto sino el acuerdo y el reforzamiento intensivo de leyes anteriores: Concentración, Fincas Mejorables, Regadíos, etc. Y que, en definitiva, los modelos a imitar siguen siendo los de la CEE, mucho más avanzados y racionalizados, en términos de economía de mercado se entiende.

Era presumible pensar, en principio, que, por los resultados recientes de la dinámica política, el proyecto agrario de UCD quedaría superado. Pero ya planteamos al inicio de este epígrafe la hipótesis de la no diferenciación en la concepción global del problema agrario en la política de UCD y en la del PSOE. Haciendo abstracción, se puede decir que para el proyecto anterior lo prioritario era la producción, la rentabilidad, la idea de desarrollo global, en conclusión. Idea de desarrollo supone que es necesario practicar una cierta intervención en el sector agrario para reactivar los mecanismos de aceleración productiva y de integración con los demás sectores de la economía. De otra forma, la política de rentas agrarias que se quiere practicar no tiene otro sentido que evitar el distanciamiento de la capacidad adquisitiva del productor primario, pudiendo así dar una respuesta positiva a la oferta de inputs procedentes de otros sectores de la economía.

Aunque la idea de desarrollo, planteado presuntamente como beneficio para «toda» la sociedad, no ha sido superada por los proyectos políticos del PSOE —y tampoco es difícil explicar el porqué si tenemos en cuenta que la socialdemocracia ha tratado siempre de configurarse estructuralmente como proyecto político integrador—; sin embargo, de la lectura de sus planteamientos programáticos parecen desprenderse insinuaciones relativas a la relación dialéctica existente entre desarrollo y desigualdad social. Así se habla de «proyectos de transformación social y económica», de la «no homogeneidad en la distribución de los frutos del desarrollo económico» y del «capital especulativo, cuyo comportamiento ha provocado los actuales desequilibrios de la agricultura española»⁴⁰. Pero este lenguaje corresponde a las «consideraciones generales» que suelen reflejar reminiscencias del pasado ideológico. La lectura que se hace sobre las concreciones operativas que se proponen para la solución de los problemas agrarios parecen confirmar la hipótesis planteada. Veamos cuáles son las directrices fundamentales y juzguemos sobre el cumplimiento de la hipótesis.

En la programación electoral con vistas a las elecciones del 28 de

(39) *Debate sobre Política Agraria...*, p. 64.

(40) *Política Agraria del PSOE*, Ed. Pablo Iglesias, Madrid, 1981, pp. 3, 7 y 9.

octubre de 1982⁴¹ se habla de la «necesidad de que estos sectores —agricultura y ganadería— jueguen un importante papel en el relanzamiento del conjunto de la economía y del objetivo prioritario general de aumentar el número de puestos de trabajo». Se sigue considerando al sector como sector «nodriza», valorado en función de la capacidad de prestaciones múltiples que puede aportar. Tanto es así que —se sigue diciendo— es necesario reestructurar y modernizar las estructuras agrarias y movilizar los recursos ociosos. Por modernización de estructuras agrarias se entiende conseguir «explotaciones agrarias más productivas y competitivas» para «mejora de rentas» —ya sabemos cuál es la intencionalidad al respecto—, y para «satisfacer necesidades actuales y futuras de productos agrarios, demandados por el conjunto de la sociedad».

En ningún momento se sugiere, tan sólo, que, *quizá*, reforma de estructuras pudiera tener algo que ver con medios de producción, con el medio de producción tierra, más concretamente. La tierra, como agente productivo —o el concepto de espacio como arsenal de instrumentos y medios de producción—, sigue siendo, por mucho que se quiera infravalorar, el *quid* del problema. De acuerdo con que las opciones en materia de propiedad, tenencia o disfrute pueden ser varias, pero es ocioso pretender calificar de reformas estructurales lo que no son más que procedimientos técnicos de apoyo a opciones rentabilistas.

Parece lógico pensar, dado el grado de integración económica intersectorial, que una medida de apoyo eficaz al sector agrario podría hacerse interviniendo en otros sectores. A saber, controlando los precios de los productos, manufacturas y bienes de equipo que afectan al capítulo «precios pagados». En éstos el componente *tasa de ganancia* es muy superior a la misma en los «precios percibidos», asentándose sobre esta base la relación de no paridad entre los niveles de renta intersectoriales. Pues bien, no es posible concebir concreción alguna en este sentido en el programa citado, a no ser que se crea —en un alarde de superación escéptica— que la promesa de «acortamiento de la cadena de intermediarios» pueda ponerse en práctica de hecho.

En cuanto a otros temas más puntuales, se sigue manteniendo la misma concepción de principios que inspiraban los planes del Gobierno anterior. La pequeña y mediana explotación familiar «gozará de acceso prioritario a todas las ayudas públicas». Las cooperativas serán «la vía de proyección de la agricultura familiar en los sectores de comercialización e industrialización». Se establecerán programas específicos para zonas desfavorecidas. En lo referente a Fincas Manifiestamente Mejorables, se promete «aplicación de la legislación vigente», o sea, la Ley de 1979, que ya sabemos en qué terminos se expresaba. La cuestión de los «recursos humanos» se simplifica

(41) *Programa Electoral del PSOE*, Madrid, 1982, pp. 9-10. En este último planteamiento de carácter sumario se sintetiza el contenido de los textos anteriores, ya citados; lo que no impide ver la esencia de la política agraria del partido y su progresiva dulcificación.

en un «programa de jubilaciones anticipadas» para facilitar el acceso de jóvenes agricultores a la titularidad de las explotaciones. Finalmente, se hace referencia al Banco de Crédito Agrícola y a las Cajas Rurales como instrumentos básicos de la política crediticia para el campo y se insiste en el llamado «programa de seguros agrarios», como centro de la política de rentas para hacer frente a la situación de ruina por causas climáticas.

No es necesario hacer un gran esfuerzo para darse cuenta que el planteamiento programático actual se ajusta al mismo marco filosófico-conceptual precedente y que, inclusive, las directrices operativas que se anuncian no hacen sino repetir los esquemas de actuación que vimos al principio de este epígrafe. Hay razones de procedimiento político que explican este comportamiento mimético. No debemos olvidar que, tanto en materia agraria como en otros temas, fue norma de procedimiento la toma de decisiones de forma consensuada. Así, la elaboración, discusión y formulación definitiva de los Proyectos de Ley se hizo de acuerdo con los principios fundamentales de la norma legal básica, a cuyos márgenes de maniobra han de ajustarse las diferentes opciones políticas presuntamente alternativas.

Con esta última constatación estamos indicando que hay razones de fondo que condicionan el diseño de los programas agrarios y su puesta en práctica, independientemente de las diferentes matizaciones ideológicas. Partiendo de estos condicionamientos de base es como podremos explicarnos las concepciones y directrices políticas que redundan sobre los problemas agrarios.

VII. VALORACION FINAL

La Constitución, como norma legal básica, sanciona con toda claridad cuál es el modelo económico de base: *la economía de mercado* (art. 38). Esta es una razón de fondo, no porque lo diga la Constitución, que, en cualquier caso, como tal norma, pertenece al nivel superestructural político-jurídico, sino porque del modelo de organización socioeconómica vigente van a depender todos los planteamientos político-jurídicos e ideológicos que se hagan con respecto a cualquier sector de la economía y, por supuesto, los que se hagan con respecto al *problema agrario*. Es así como ante un mismo modo de producción los diferentes programas políticos que hemos comentado no pueden presentar diferencias sensibles en aspectos no formales.

Cuando reiteradamente se viene hablando, ya desde los años 60, de adaptación a las directrices agrarias de la CEE, en el fondo lo que se hace es tomar como modelo de desarrollo agrario el nivel de integración con el capitalismo general que la agricultura ha alcanzado en algunos países europeos. En este contexto aparecen lógicas las medidas técnicas y algunas reformas «estructurales» relativas a regadío, producciones, rentabilidad, concentración parcelaria, seguros agrarios, etc. La finalidad es siempre la

misma: agilizar el sistema de *prestaciones* del sector para ir financiando los sucesivos ritmos de desarrollo previstos.

Aparentemente los diferentes programas pueden reflejar internamente contradicciones. Así hemos visto cómo desde los años 50 hasta la actualidad se ha puesto especial interés en no regatear promesa alguna de apoyo a la *pequeña explotación familiar*, cuando, por otra parte, ha sido manifiesto el apoyo decidido a la constitución de *grandes empresas agrarias* con un alto grado de capitalización, ya se tratara de las llamadas Explotaciones Agrarias Ejemplares o Modelos, o de las más recientes sociedades anónimas dedicadas a la explotación agraria, que constituyen el ejemplo del capitalismo más dinámico en el sector primario. Pues bien, ambos modelos son compatibles momentáneamente y, de diferente forma, dan respuesta positiva a las estrategias que tratan de rentabilizar la agricultura⁴².

Desde una perspectiva global, y teniendo en cuenta que la opción rentabilista ha sido una constante, son perceptibles dos planteamientos estratégicos totalmente diferentes en lo referente a la ocupación de la fuerza de trabajo en la agricultura. Hasta fechas muy recientes, una de las prestaciones básicas que se esperaban del sector agrario era la *fuerza de trabajo*. Recordando algunas de las formulaciones contenidas en los textos legales sobre materia agraria de estas fechas y posteriores vemos como se vierte implícitamente un mensaje ideológico-justificativo en relación a la existencia de «programas de desarrollo ya definidos», que, por supuesto, eran de carácter industrial. En el epígrafe IV vimos como, explícitamente, la Ordenación Rural se había planteado, en relación a la operación Polos de Desarrollo, como una forma de «contribuir a la utilización más productiva del excedente de población agrícola en actividades de otro carácter...». Previamente, a principio de los años 50, la Concentración Parcelaria se concibió, con una claridad que no permite dudar, como «una operación básica para contribuir a la liberación de mano de obra hacia la industria y hacia la emigración ordenada...».

Esta estrategia de «liberación» de fuerzas de trabajo del sector primario se matiza a principios de los años 70 cuando se empieza a hablar de rejuvenecer los «recursos humanos» de las explotaciones agrarias —anteriormente se daba por supuesto que la fuerza de trabajo más joven del sector agrario habría de encontrar en la emigración su «salida natural»—. A finales de la década —1979—, el Gobierno elabora el Proyecto de ley del Estatuto de la Explotación Familiar y de los Jóvenes Agricultores, dando a entender de forma taxativa cual era la nueva figura empresarial deseable para ostentar la titularidad de las modernas explotaciones agrarias que irían surgiendo de la aplicación de los programas de desarrollo agrario.

(42) *Íbid.*, a propósito, el trabajo de Miren EIXEZAURETA, «La evolución de la agricultura campesina», *Agricultura y Sociedad*, n.º 5, 1977, pp. 51-142, en donde se reflexiona sobre «las características que toma la explotación agraria capitalista de pequeña dimensión en la incesante búsqueda del capitalismo de nuevos y más voraces campos de actuación», p. 139.

Recientemente los planteamientos al respecto han cambiado de forma radical. Sea por las tasas de paro observables en cualquier sector o rama de la producción, o por otras razones relacionadas con las directrices generales de política económica, lo cierto es que la relación sector primario-otros sectores de la economía no está cualificada precisamente por las transferencias unidireccionales de fuerza de trabajo. En este sentido, se habla con frecuencia, desde los programas oficiales, de fijación, retorno, empleo *in situ*, etc.

Como prueba de este cambio estratégico en relación con la movilidad espacial de la fuerza de trabajo agraria se puede hacer referencia a algunos de los objetivos fundamentales especificados en la Ley de Agricultura de Montaña⁴³. Se insta a las Administraciones Públicas a que actúen de forma selectiva en la distribución de inversiones «para generar empleo, sobre todo el tendente al asentamiento de la población» (art. 14). Asimismo, se establecen una serie de condiciones para percibir las ayudas que contempla la ley, entre las que cabe destacar la obligación de residir en las zonas afectadas durante un determinado número de años (arts. 19 y ss.), como clara insinuación antiemigratoria.

Ya en los estudios previos sobre los que se basó la redacción de la ley⁴⁴ se aconsejaba que las dotaciones de servicios, equipamientos..., destinados a estas áreas de montaña, deberían asegurar «la permanencia y la correcta distribución de la población residente, favoreciendo el movimiento demográfico de retorno»⁴⁵.

El programa del PSOE, en este sentido, también se manifiesta con toda claridad. Concibe las pequeñas y medianas explotaciones familiares como «garantía contra el aumento del desempleo»⁴⁶, dentro de una concepción general de la política agraria —como ya vimos— mediatizada por un objetivo prioritario: aumentar el número de puestos de trabajo.

Parece, pues, evidente que se está planteando que el sector agrario, en las circunstancias económicas actuales, tiene que desempeñar la función de sector «refugio» o cuando menos que no siga siendo expulsor de fuerza de trabajo.

Finalmente, podemos hacer una última valoración a propósito de los procedimientos de aplicación de los diferentes contenidos programáticos. Si hasta hace unos años la política agraria se fue aplicando «sin que el régimen tuviera que hacer ningún tipo de concesión, ni al tiempo ni a la masa»⁴⁷ o, lo

(43) Ley 25/, de 30 de junio, de Agricultura de Montaña, BOE de 10 de julio de 1982.

(44) Es innegable, por la similitud de contenidos, que la ley se redactó conociendo las conclusiones a las que llegaron un grupo de estudiosos reunidos en torno al tema *Supervivencia de la Montaña*. Vid. *Actas del Coloquio Hispano-Francés sobre las Áreas de Montaña*, Ministerio de Agricultura, Madrid, 1981. Prueba fehaciente, por otra parte, de que el *saber geográfico* no es un «saber inútil», sino un instrumento valioso, apropiado por el poder para desplegar sus estrategias, o las de los grupos que representa.

(45) *Actas del Coloquio...*, p. 749.

(46) *Programa Electoral del PSOE*, p. 9.

(47) Emilio LAMO DE ESPINOSA, «Hacia una reforma de la tierra», *op. cit.*, pp. 7-35.

que es lo mismo, por la «vía prusiana»; desde los últimos años se viene haciendo gala *ad nauseam* de la participación y el protagonismo de los propios implicados —los agricultores—, dando apariencia de hacer democrático y tratando de barnizar —epidermis brillante, pero transparente— lo que sería el *objeto* real de la intervención con un hipotético *sujeto* de participación.