

«LA REFORMA AGRARIA»

ENTREVISTA CON EL DR. D. ANTONIO LOPEZ ONTIVEROS

El pasado mes de mayo se celebró en Jarandilla de la Vera el III Coloquio Nacional de Geografía Agraria. Allí pudimos reencontrarnos al Doctor Don Antonio López Ontiveros, Catedrático de la Universidad de Córdoba y profundo conocedor de la Reforma Agraria andaluza.

Por razones de proximidad y de estructura agraria similares en muchos aspectos con Andalucía, creemos que su saber puede ser de gran utilidad para Extremadura en estos momentos, en los que también en nuestra región se está planteando el tema.

Una vez que le explicamos nuestra intencionalidad, muy amablemente se dispuso a contestar nuestras preguntas, que sin más dilación pasamos a formularle.

1. Dr. López Ontiveros, ¿qué hemos de entender en primer lugar por *Reforma Agraria*?

—El concepto de Reforma Agraria implica, en primer lugar, una transferencia *coactiva* de la propiedad del suelo de unas a otras manos y por lo tanto lo específico de la misma son las expropiaciones e impropiedades que llevan o no consigo indemnización, siendo accesorios los otros muchos problemas que aquella plantea.

No obstante, hoy se avizora una potente tendencia «economicista», que matiza, completa o sustituye esta finalidad por la «del fomento del desarrollo y racionalización del sector agrario», con frecuencia de manera intencionada para preterir el concepto histórico de la misma.

Hay que precisar que no es lo mismo R. A. que «colonización» y «reforma de la agricultura», aunque son dos aspectos que no se deben olvidar en toda R. A.

Pero, por otra parte, también hay expropiaciones e impropiedades en las revoluciones socialistas, y sin embargo y siguiendo la tradición del pensamiento marxista no conviene tampoco calificarlas como R. A.

Junto a estos dos objetivos, económicos y sociales, conviene señalar que toda R. A. persigue unos objetivos políticos. Es sustancialmente un *acto político*, una *decisión política*, que cambia hasta cierto punto el orden jurídico existente.

2. *¿Qué tratamiento le ha dado a un tema tan complejo como es el de la Reforma Agraria?*

—La R. A. es un complejo problema social que presenta anudados aspectos jurídicos, sociológicos, antropológicos, políticos, económicos, históricos y también geográficos. Son, sobre todo, las ópticas jurídica, política e histórica las más importantes, porque en base a las dos primeras es donde se libra la batalla del cómo y para qué la R. A. y en base a la última es cómo se puede comprender —al menos para Andalucía— el por qué de un problema tan complejo.

Así visto, sólo un *tratamiento interdisciplinar* puede ayudar a la comprensión de la R. A. Este es mi punto de vista y mi planteamiento.

3. Creemos que sería de gran utilidad para nuestra región el conocer *qué justificaciones argumentan la existencia de una R. A. en Andalucía.*

—Probablemente es éste el tema más importante y polémico sobre la R. A., ya que en él se explicitan las ideologías y modelos económicos en que aquélla se fundamenta y porque todos los demás temas conexos (expropiaciones, beneficiarios, indemnizaciones, normas orgánicas, medidas de desarrollo, etc.) se deducen lógicamente de él. Las justificaciones son muy variadas, tantas como tendencias existen en el espectro político español y andaluz, enriquecidas además con las aportaciones y opiniones de investigadores y estudiosos, que no se han acercado al tema con connotaciones políticas definidas, al menos explícitamente.

Hay que distinguir unas *justificaciones primarias*. En nuestra opinión, todas estas justificaciones dan por supuesto que la exigencia de R. A. nace de una concentración de la propiedad en Andalucía (existencia de latifundismo) y que se refuerza por ser ya un problema histórico irresuelto, cuya interiorización por el pueblo le ha conferido carácter simbólico.

Lo importante de esto es la crítica económica unánime, además de otras razones éticas o ideológicas: cultivo extensivo, tierras de erial, falta de productividad. Y de este modo de gestión esencialmente es del que se

derivan todos los males sociales que conlleva el régimen latifundista (recapitulados en el paro y la pobreza) y la justificación de la R. A., que ha de implantar un régimen de explotación familiar más humano, sobre todo por ser más productivo.

Un tercer fundamento, ligado a los dos anteriores, es el importante problema político con que se presenta la R. A. en Andalucía y no, por ejemplo, en Extremadura, la Mancha, etc., donde también existe este latifundismo. El antropólogo I. Moreno ofrece una radical respuesta: «porque el tema de la tierra ha pasado a convertirse en Andalucía, y no en otros lugares, en un *marcador de identidad*... como el tema de la lengua lo es para Cataluña y Euskadi...».

En segundo lugar, conviene al menos reseñar *los distintos tipos de justificación*, en función de las diferentes ideologías políticas:

a) *Reforma Agraria de carácter revolucionario*, preconizada por el «nacionalismo de clase», partidos extraparlamentarios de izquierda y sindicatos revolucionarios, así como por organizaciones de carácter ecologista y feminista, y otros colectivos culturales como «Solidaridad andaluza». Sus justificaciones generales son las siguientes: eliminación del desempleo en Andalucía; la tierra es un bien público; el procedimiento fundamental de la R. A. es la expropiación sin indemnización. No olvidan tampoco otro tipo de medidas como las relativas a la mejora ecológica, comercialización e industrialización.

Viene a representar una postura de continuidad histórica con los movimientos de antaño y es la catalizadora de las protestas campesinas.

b) *Reforma Agraria Integral*, defendida por el PCA y Comisiones Obreras. Dos rasgos básicos pueden resumir este enfoque: la R. A. debe tender al «establecimiento y desarrollo de explotaciones agrarias rentables social y económicamente» y ello no sólo mediante la transformación de la estructura de la propiedad, sino también con otras medidas globales (de ahí su nombre de integral).

c) *Reforma Agraria Nominal*. También la derecha andaluza («el nacionalismo burgués y AP) tiene en mente una R. A., «la Ley de Reforma, Modernización e Industrialización Agraria para Andalucía». Sus objetivos y fundamentos son claros. Sus principios inspiradores son netamente productivistas; la facultad expropiatoria debe de pasar a manos del Estado; y la R. A. debe inspirarse en los instrumentos jurídicos de la CEE (que tienden en estos momentos a aumentar el tamaño de las explotaciones, más que a su redistribución). Pretende obviar y restringir al máximo las expropiaciones por causa de interés social o incumplimiento de la función social, así como eliminar el impuesto sobre las tierras infrautilizadas.

d) *La Ley de Reforma Agraria: infrautilización de la tierra y función social de la propiedad.* La L. R. A. andaluza se fundamenta en el argumento económico contra el latifundio.

«Una R. A. que trata de corregir los desequilibrios y deficiencias... actuando sobre el binomio estructura de la propiedad-estructura productiva como un sistema de elementos interrelacionados».

En su Título Preliminar, Normas Generales, se pueden leer los principios que inspiran el espíritu de la Ley: «el cumplimiento de la función social de la propiedad de la tierra, el establecimiento y desarrollo de las explotaciones agrarias rentables social y económicamente y la contribución a la solución de graves problemas sociales...».

Para dar cumplimiento a dicha función social, se podrán «fijar criterios objetivos de obtención del mejor aprovechamiento de la tierra y sus recursos» y «establecer las medidas a adoptar para la protección del suelo y la conservación de la naturaleza».

Su incumplimiento podrá dar lugar a expropiaciones, imposición de planes de mejora obligatoria y la exacción del Impuesto sobre Tierras Infrautilizadas.

La L. R. A. es una ley moderada, por cierto, que recurre a la función social de la propiedad.

4. Ahondemos en estos dos pilares en los que se fundamenta la L. R. A. andaluza: la infrautilización de los recursos del latifundio y la función social de la propiedad. *¿Qué ligazón existe entre R. A. y función social de la propiedad?*

—Esta función social es la que impregna el fundamento mismo de todas las actuaciones previstas en la L. R. A. Concretamente, la función social de la propiedad es un concepto gestado por Duguit, con origen en Durkheim, «padre de la ideología corporativista por la que se superaba la lucha de clases» y propugnado por un Giménez Fernández y un Martín-Sánchez Juliá.

Se ha definido la función social de la propiedad como «la obligación social del titular de aumentar la riqueza con el bien detentado, de forma que su incumplimiento acarrearía su desprotección social», generando su concreto reconocimiento recortes —según la doctrina jurídica— al derecho de propiedad (limitación de las atribuciones del propietario, privación de la titularidad dominical e imposición de deberes y obligaciones con el objeto de obtener la máxima productividad).

También se cree por algunos que la «función social» comprende otro elemento, «la utilidad social» que debe en todo momento satisfacer el de-

recho de propiedad y que «con frecuencia no llegará a coincidir con el elemento de la productividad».

Por otra parte, según una interpretación generosa de la Constitución y el vigente ordenamiento jurídico agrario, la propiedad rústica presenta una serie de peculiaridades respecto a la función social de la misma, que pueden concretarse en:

— Obligación ecológica (Art. 45, 2 de la Constitución), que impone «la utilización racional de los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente».

— Atenuación del principio de libertad de empresa, por la imposición de «modernización de las explotaciones, la utilización racional y a la vez intensiva del suelo y la constante planificación agraria».

— Existencia de variados estatutos de propiedad rústica, según las dimensiones de las explotaciones, «mucho más estrictos para las fincas de grandes dimensiones, con mayor peso específico en la sociedad».

— «Sentido dinámico» de dicha función social, por cuya virtud «el goce o ejercicio del derecho primario sobre la atribución o titularidad, de manera que el no ejercicio de aquél trae consigo... su privación en aras del interés general».

— Y, por último, la imposición de «otras funciones sociales»: deber de cultivar la finca, hacerlo con la intensidad pertinente, soportar variadas medidas de intervencionismo público, etc.

5. Y, en segundo lugar, pensando que existe una viva polémica sobre la rentabilidad del latifundio, de lo que se puede derivar que el argumento económico sea controvertido como justificación de la R. A., *¿qué otras medidas, o mejor ¿razones, se esgrimen en general para la justificación de la Reforma Agraria?*

—De todas formas, la idea del reparto sigue vigente entre los trabajadores de la tierra, lo que unido al paro y al carácter simbólico de la R. A., puede generar conflictos de gran magnitud que no conviene olvidar.

El paro es el argumento central de todos los partidarios de la R. A., moderados o radicales.

Según otros, la R. A. es necesaria porque el latifundio es «un modo local de dominación de clase... en cuyas manos están las instituciones económicas, culturales y políticas que controlan la vida de la comunidad a nivel local...».

Es esta una idea recurrente, lo mismo que la de la sustitución de la gran explotación por la unidad agraria familiar, esgrimiendo razones políticas,

ideológicas, técnicas y económicas. Sin embargo, no creo que sea exacto fomentar ilusiones sobre la agricultura familiar individual, siempre apoyada en mitos-sorporte y que se ha probado en Estados Unidos que sucumbe ante la eficiencia real y arrolladora del «agribusiness». Afortunadamente, la L. R. A. favorece «explotaciones agrarias de carácter asociativo».

Y, por último, desde ópticas muy dispares, otra justificación reciente es la restauración del equilibrio ecológico, amenazado por la manera en que hoy se explota la tierra.

6. *¿Por qué la R. A. es un problema persistente sobre todo en Andalucía dentro del contexto español?*

—En parte ya se ha contestado. La R. A. hay que comprenderla en el contexto del siglo xx como la *manifestación ya cíclica de un problema irresuelto*, siempre acompañado de ríos de tinta.

En segundo lugar, como ya se indicó anteriormente, porque el tema de la tierra viene a ser en Andalucía un *marcador de identidad*...

... porque el conflicto de la tierra es ya secular: se remonta al siglo xviii, se exarceba en el xix y continúa con virulencia creciente en el xx hasta el cénit de la II República, ocultándose como el Gaudiana en el franquismo, por razones de todos conocidas, para resurgir recientemente, con una urgencia y acritud difíciles de evaluar aún.

Como consecuencia de este tradicional movimiento campesino, el tema de la tierra ha pasado a convertirse en Andalucía en ese marcador de identidad, y fruto de la secular expectación, la R. A. ha adquirido una dimensión simbólica presente.

7. *¿Qué defectos se le achacan a la L. R. A. andaluza?*

—Ya quedó tratado que dicha ley se fundamenta en la infrautilización de la tierra y en la función social de la misma. Cabe preguntarse, pues, si la infrautilización de la tierra hoy es argumento firme y verdadero para fundamentar la R. A.; y segundo, si la función social es instrumento jurídico reconocido por la Constitución, y apto para el propósito reformista.

La infrautilización de la tierra es un tema controvertido. Por una parte, la derecha y los grandes propietarios creen que realizan un aprovechamiento óptimo.

Pero se ha configurado otra corriente, y no precisamente de derechas (Martínez Alier, Naredo, Sumpsi), que admite sin paliativos que no existe tal infrautilización en la gran propiedad, e incluso lanzan duras invectivas

contra la izquierda reformista, que utiliza los argumentos productivistas contra el latifundio.

Por nuestra parte, también hemos podido constatar el gran cambio cualitativo y agrónomicamente revolucionario en cuanto a un mejor aprovechamiento, mayor intensivismo y productividad, a partir de los años cuarenta en la agricultura andaluza. Si bien hemos insistido de la misma manera en los dos talones de Aquiles de esta agricultura: el regadío del Valle Bético, mayoritariamente dedicado a cultivos extensivos y el desconocimiento del fomento ganadero y de plantas forrajeras.

Así pues, es muy problemática la infrautilización de la tierra andaluza. No hay un argumento económico claro y decisivo a favor o en contra de la R. A. Y, además, es previsible que a los gestores de la L. R. A. les sea difícil probar tal extremo, factor clave no sólo a efectos justificantes, sino también a efectos prácticos, pues los índices de aprovechamiento medio y óptimo son la base para todas las actuaciones posteriores.

En cuanto a las objeciones que se hacen por el segundo punto, cabe precisar:

— Es una Ley excesivamente formalista y juricista, una maraña de preceptos propios —los menos— y de remisiones y síntesis de legislación estatal —los más—, lo que hace inviable una R. A. expedita.

— Es una Ley retrógrada, pues como indica Martínez Alier «la función social de la propiedad va pareciendo un tanto pasada de moda».

— Es una Ley, por último, que conseguirá «una revitalización de los propios dogmas del capitalismo, puesto que (la función social de la propiedad) ha producido un efecto beneficioso para el *statu quo* de la propiedad, la cual ahora se verá rodeada de una mayor legitimidad o conformidad popular» si aquella es cumplida por el propietario.

En descargo de la L. R. A. cabe decir «que la Constitución de 1978, nos guste o no políticamente, ampara la propiedad privada como uno de los pilares básicos de la economía de mercado...», y que por tanto la posibilidad de una L. R. A. radical la perdieron sus partidarios cuando la Constitución se aprobó.

Las respuestas han sido claras, concisas y, por supuesto, muy documentadas en sus ya abundantes trabajos, y especialmente en este último III Coloquio de Geografía Agraria. Nuestra avidez como jóvenes investigadores universitarios, el hecho de que se esté trabajando en estos momentos en Extremadura por una «Ley de Reforma y modernización de las estructuras agrarias», y ¿cómo no? la propia curiosidad en un tema tan importante como éste, agudiza nuestro interés. Multitud de preguntas nos surgen todavía. Pero la limitación de espacio nos impide matizaciones y nos obliga a plantear

temas de carácter general. De cualquier forma, creemos que la L. R. A. andaluza ha quedado perfectamente definida en sus aspectos más importantes y controvertidos.

Aunque nos queda una última pregunta sobre la Reforma Agraria andaluza, nos interesaría conocer ahora otras experiencias más o menos recientes.

8. Le preguntamos, en primer lugar, con la perspectiva que da el tiempo, ya historia, *¿qué opina sobre el proceso reformista en la etapa de la II República Española, que ha mencionado anteriormente?*

—Como es bien sabido en la II República los proyectos de R. A. fueron muchos y deberíamos concretar a cual de ellos nos referimos. Pero como esto no es posible, baste decir que fue trágico el desmantelamiento radical que por el franquismo se hizo de la R. A. republicana, y que la cristalización, por módica que hubiese sido, de cualquier proceso reformista hubiese paliado la inestabilidad social hoy resurgente. Sin entrar, por supuesto, en una evaluación económica, que es tema muy discutible como antes he opinado.

9. Y, en segundo lugar, *¿Cómo evaluaría la experiencia portuguesa en cuanto a la puesta en práctica de una Reforma Agraria en la actualidad y tras un proceso revolucionario?*

—Prefiero no opinar sobre la R. A. portuguesa porque no la he estudiado suficientemente teóricamente y porque la desconozco *de visu*. No obstante, creo que la estructura social y económica de Portugal no es exactamente la misma que la española y andaluza y por tanto los procesos y medidas reformistas no son mecánicamente intercambiables.

10. Después de algún tiempo ya de vigencia de la L. R. A. andaluza, *¿cuáles han sido sus logros sociales y económicos hasta la fecha y qué perspectiva de futuro le augura?*

—No ha pasado tiempo suficiente para que se produzcan tales logros. Y en cuanto a su perspectiva creo que las realizaciones no pueden ser espectaculares porque como se ha repetido, la Ley es moderada; pero contiene virtualidades que sólo esperan pulso firme y decidido para ponerlas en marcha.

11. Finalmente, se viene hablando de R. A. como si fuera la única posibilidad para solucionar los problemas económicos y sociales del campo español, pero *¿cree que una R. A. es suficiente en sí misma para impulsar el desarrollo económico y social de un área rural?*, o más bien, *¿cree que*

sólo debe contemplarse como un aspecto parcial de un plan mucho más ambicioso de desarrollo integral?

—Rotundamente opino que una R. A. no es suficiente para impulsar el desarrollo económico y que sólo constituye un aspecto parcial del desarrollo integral que ha de comprender industrialización, servicios y otros aspectos económicos y sociales.

Sólo nos queda, pues agradecerle al Dr. López Ontiveros su amabilidad y su tiempo en nombre de *Alcántara*, y por nuestra parte las enseñanzas de tantos conocimientos, que sólo mínimamente quedan reflejados en la presente encuesta.

J. L. GURRIA GASCON
M. RODRIGUEZ CANCHO