

# DERECHO DEL TRABAJO, SEGURIDAD SOCIAL Y REFORMA DE LAS ESTRUCTURAS AGRARIAS (\*)

## I

### INTRODUCCIÓN

En un reciente artículo el profesor Cessari califica al Derecho del trabajo como el Derecho de la nueva frontera, señalando que en ninguna rama del Derecho como en ésta se advierte la caducidad de la inmensa confianza que los juristas depositaron un tiempo en el normativismo; un normativismo que reposaba sobre el principio de la *validez*, dejando escaso margen al de la *efectividad*. Hoy se está pasando de una concepción dinámica a un nuevo sentido de lo racional, en el que los hechos, vividos críticamente, ocupan un importante papel, hasta el punto de que se advierte la imposibilidad de ser jurista sin participar en la dinámica que marca el destino humano.

Hoy, el pensamiento moderno coloca como problema esencial la recuperación del hombre, perdido en una etapa de racionalidad exasperada, y en dicha tarea, al Derecho del trabajo le compete un papel de protagonista.

Los períodos de crisis son períodos de lucha, de lucha entre ideologías. Y las ideologías tienen un reflejo muy fiel en los distintos sistemas jurídicos, o, como dice Jhering, el derecho es una fuerza viva, de modo que la lucha le lleva a la conquista de nuevos institutos.

El Derecho del trabajo es una de las ramas jurídicas que con más intensidad acusa las distintas ideologías existentes y las presiones de las fuerzas que las encarnan. Como explica Cessari, el paso del renacimiento a la ideología de la revolución de 1789 supuso el cambio de la ideología del hombre que *arriesga* al hombre *seguro*. Así, puede decirse que la meta de la seguridad es el centro de la ideología burguesa. Centro que, en la curva ideológica que forzó la revolución de 1917, varía tan sólo en un balance de la *libertad* hacia la

---

(\*) Texto de la conferencia pronunciada en el Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario el 2 de diciembre de 1974, dentro de las Jornadas Nacionales de Derecho Agrario. Se ha respetado la exposición oral.

*igualdad*, siendo iguales para todos los hombres la necesidad y el derecho de eliminación del riesgo; de ahí, un sistema jurídico que comporte la prohibición del aprovechamiento de un hombre por otro

De alguna manera tal ideal igualatorio persiste en nuestros días, junto con el acrecentamiento del deseo de bienestar material, aunque coloreado por un indeciso pero creciente deseo de bienestar cualitativo o con términos actuales de una mejor *calidad de vida*. Paradójicamente se han fortalecido, en la cultura moderna, los sentimientos de solidaridad social y de respeto por la dignidad y libertad individuales. La fórmula política que traduciría tales fenómenos y que considero de gran futuro es la de un «liberalismo socializado». Un liberalismo que presupone un *Estado* fuerte, regulador, corrector y árbitro que esté tan lejos de la anarquía como del estatismo o centralización sistemáticos, y una *empresa*, dentro de una economía de mercado, que haga compatibles los objetivos económicos con los sociales y humanos.

Tales fenómenos exigen un Derecho del trabajo adecuado para la debida ordenación de la realidad social acotada y atención de los problemas humanos que latan en la misma.

## II

### LAS ESTRUCTURAS AGRARIAS

¿Y cuál es la realidad estructural del campo español?

Entre las duras existencias de la economía y los no menos duros condicionamientos de los problemas humanos de la sociedad rural, el reformador, ejecutivo o no, se ha encontrado con la ley inexorable de que las economías florecientes son las industriales. Pero al aplicar tal ley, ni se ha guardado el equilibrio debido ni ha existido la gallardía de atacar a fondo, aun a costa de los poderosos intereses en juego, el problema agrario, que exigía y exige, entre otras cosas: expropiación de las tierras abandonadas (o, mejorables, con términos legales); trasvase organizado —en lo humano y en lo económico— de los empresarios y trabajadores del campo que, por las dimensiones o defectuosa mecanización de las fincas, están condenados a una situación de pobreza inabarcable y agudizable por las herencias o transcurso del tiempo; introducción de un espíritu empresarial en el agro; organización flexible y generosa del crédito agrícola, como ocurre en la industria; comercialización adecuada de los productos agrícolas; elevación del nivel de vida en los centros rurales.

Algo de todo ello se ha hecho. Pero la verdad es que el campo español,

a pesar de las preocupaciones agrarias de los planes de desarrollo, es un enfermo crónico. Y lo es, tanto en el aspecto económico como en el social y cultural.

Al campo español le han faltado no sólo leyes, sino incluso ejecutores sinceros de las promulgadas.

Veamos algunos de los principales problemas estructurales de nuestra agricultura.

#### A) *El dato humano*

En las sociedades modernas existe un dato sociológico cual es la disminución de la población activa agrícola y su trasvase a la industria y a los servicios.

Dicho dato tiene numerosos aspectos que, frecuentemente, se han olvidado para centrarse casi exclusivamente en la bondad o malicia del éxodo *rural* (es decir, del campo a la ciudad) sin penetrar en otras consideraciones derivantes del éxodo *agrícola* (es decir, de la reconversión profesional sin abandono de la villa).

Este es el más importante dentro de la política de transformación agraria y el que exige mayores esfuerzos e imaginación para lograr reconversiones profesionales que no arranquen del medio. En este aspecto la acusación de Gotz es tajante. El capitalismo, dice, al ser incapaz de resolver el problema de las regiones rurales atrasadas, lo que hace es condenarlas a su desaparición como centros de actividad económica, para suprimir el problema. Ello es consecuente con la tesis de dicho autor en el sentido de que los regímenes liberales han intentado *eliminar* el problema agrario. *no resolverlo*.

Por otra parte, parece evidente que los factores de *urbanización* del campo (electrificación, agua, deportes, recreación y cultura, vivienda, etc.) son decisivos en una política agraria eficaz y realista. Es cierto que el ángulo económico es importante, pero también lo son, a los efectos pretendidos, el punto de vista social, educativo y cultural.

Como reverso, la adaptación del agricultor en la urbe (y normalmente en la gran urbe) plantea problemas de tipo asistencial, profesional y humano, que requieren una política global, so pena de producir traumas, no sólo individuales, sino también sociales. El hombre del campo ha sido y es la reserva de mano de obra industrial, siendo más utilizado que formado. Como ha dicho A. de Miguel «si algún cambio en la realidad española llama verdaderamente la atención por su magnitud es el trasvase humano del campo a la ciudad, el impresionante proceso de urbanización. Pues bien, concluye este autor, pocas

realidades han sido tan veladas, distorsionadas, mal interpretadas, en función de unos intereses concretos a los que naturalmente este cambio objetivo afecta muy mucho».

En cuanto a las causas, una encuesta italiana sobre la emigración agrícola da las siguientes:

- Menores ingresos y, sobre todo, menos seguros.
- Mayor fatiga en el trabajo.
- Las muchachas prefieren casarse con trabajadores de la ciudad, más instruidos; casa más confortable, tiempo libre...
- Ambiente humano y material menos atractivo en el campo; tiendas mal abastecidas; transportes deficientes; falta de espectáculos públicos y deportivos; escasa electrificación...
- Dificultades familiares debidas al excesivo número de parientes que viven juntos; falta de independencia; diferencias familiares, etcétera.
- Miedo al futuro. No hay posibilidad de multiplicar la superficie laborable.

Campos hace notar que para evitar el éxodo es preciso «hacer atractivo el ambiente rural, hay que hacer no que las ciudades no atraigan, sino que los pueblos no rechacen, y hay que cambiar, finalmente, la mentalidad del ciudadano sobre la actividad agrícola».

Yo añadiría que para conseguir tales metas hay que actuar, en el plano económico y cultural, sobre la sociedad campesina, pero evitando los desarraigados bruscos. Como dijo acertadamente el presidente de la Hermandad Sindical Nacional de Labradores y Ganaderos en una interpelación a las Cortes en 1965, lo que le preocupaba a la Hermandad no era el descenso de la población activa agraria (mejor sería decir que «no sólo eso»), «sino el ritmo y el modo de realizar dicho trasvase, que suscita una serie de problemas económicos, sociales y morales, al convertirse, con sus 215.000 campesinos abandonando el campo en 1964, en lugar de los 85.000 previstos en el Plan de Desarrollo, en lo que pudiéramos llamar la *estampida de la desesperanza*».

Para 1980 las previsiones del III Plan de Desarrollo (*Boletín Oficial del Estado*, 12-5-1972, págs. 8326 y 8327) son de que en la agricultura estará tan sólo el 18,9 por 100 de la población activa total (frente a un 29,2 por 100 en 1970) y en números absolutos 2.900.000 personas (3.754.751, en 1970) frente a 6.700.000 en la industria y 5.500.000, en los servicios.

En Francia, el VI Plan prevé para 1975 que la población agrícola será un 10,5 por 100 de la total activa. El fenómeno es universal. Según la OCDE

los emigrantes procedentes de la agricultura y la pesca en el período 1959-62 eran en total un 92 por 100 en 1959 y un 50 por 100 en 1962.

La emigración rural, que puede ser una solución satisfactoria para los que restan en el agro, planteará, de cualquier modo, agudos problemas, pues, como dice J. Anlló, «el éxodo rural hacia las ciudades del país o hacia el extranjero empieza a preocupar seriamente, por las graves consecuencias que puede tener para las zonas que se despueblan». Tales consecuencias, las más importantes, están, según Anlló, en el *envejecimiento de la población campesina*, al emigrar los más jóvenes, y en el *abandono de las tierras* que, al dejar de ser atendidas, experimentarán un progresivo empobrecimiento y sufrirán cada vez más los daños de erosión. «Sería paradójico, concluye este autor, que dentro de algunos años hubiera que proceder a la recolonización de las tierras hoy habitadas».

Es un tema de evidente importancia y gravedad. Por ello, en la Comunidad europea se han dictado normas de ayuda y fomento a la permanencia en el campo de los trabajadores jóvenes. Concretamente ayudas económicas y perfeccionamiento profesional. Por jóvenes se entiende los menores de treinta y ocho años.

En España (y según datos de Anlló), en 1965, el 70 por 100 de la población campesina superaba los cincuenta años.

En este aspecto se olvida a menudo que la despoblación del campo —los jóvenes se van, los viejos se quedan— está produciendo desequilibrios socioeconómicos y ecológicos. Desde este punto de vista es evidente que el problema no concierne solamente a la agricultura, sino a toda la sociedad. El aprovechamiento del espacio natural —en un momento en el que el proceso de degradación, debido en particular a la industrialización creciente y salvaje, es muy preocupante— se impone el mantenimiento de la actividad agrícola para preservar el equilibrio ecológico, con independencia incluso de los resultados económicos.

### B) *Las dimensiones y mecanización*

Dentro de la evolución estructural, otro aspecto importante es el de la utilización (intensiva y extensiva) de las tierras o, dicho de otro modo, la modernización de las explotaciones agrícolas.

En la CEE la superficie total de tierras explotadas ha disminuido en un 0,8 por 100 en el período 1968-1971, quedando en poco más de 69,6 millones de hectáreas. Se impone, por la «rigidez» del patrimonio terrestre sobre el que se opera, una mejor utilización de las tierras cultivables. Ello puede

conseguirse, entre otros factores impulsores, por la *modernización* de los métodos productivos y la formación de los hombres.

La modernización implica mejores equipos productivos, dimensiones rentables, orientación de cultivos.

Según cálculos de Baade a nivel mundial, en 1960, se dedicaban a la agricultura 360 millones de familias, de las cuales 250 millones (70 por 100) usaban como único instrumento la azada o el arado de madera, modelo egipcio antiguo o babilónico; 90 millones utilizaban arado de hierro y sólo 10 millones de familias empleaban maquinaria agrícola.

Con independencia de otras razones, la descapitalización agrícola ha sido un factor esencial en el empobrecimiento técnico de la agricultura. Azara, dirigente de los Sindicatos agrarios católicos, decía en 1919 que «el campo está sediento de dinero». Y para la solución de este problema aún presente, los pasos han sido lentos y costosos. El campesino no ha tenido facilidades en los préstamos bancarios, pues, como dice Carr, «los Bancos no querían tener preocupaciones con una multitud de pequeños préstamos a largo plazo, especialmente cuando no existía la garantía de unos títulos firmes de propiedad de las tierras».

La creación del Banco de Crédito Agrícola y de otros organismos autónomos, como el actualmente llamado IRYDA, han venido a resolver en parte el problema, aunque el crédito oficial haya sido en ocasiones regresivo.

En cuanto a las dimensiones rentables, hay que conjugar la justicia con la eficacia. La distribución de las tierras me parece una *solución parcial*, pero no la *solución*; dejando aparte, claro está, los casos límite de abandono de cultivos o disfunción social de la propiedad, más propios del Código penal que del Derecho agrario.

Raymond Carr, observa con acierto que «el impulso emocional en favor de la reforma agraria radical de los años veinte y treinta del siglo presente se basaba en las estadísticas acerca de la propiedad de la tierra más que en las condiciones de producción ... la solución natural parecía ser la redistribución. Por convincentes que fueran estas estadísticas como recursos propagandistas de la UGT y la CNT tendían a una interpretación errónea de las condiciones de producción en el sur. Muchos de los grandes latifundios consistían en pastos pobres... otros eran terrenos de secano aptos solamente para grandes monocultivos. Limitarse a distribuir esas fincas de un modo que hubiera satisfecho el hambre de tierra de los campesinos habría sido una incitación al desastre... El hecho de que los defensores de la gran propiedad abusaran de estos argumentos no los hacen menos válidos».

El Plan Badajoz, por ejemplo, es una buena muestra de una política redistributiva equivocada en función de las dimensiones de las tierras asignadas.

Aparte de su coste inicial, con cargo al erario público, sus consecuencias generacionales son nefastas. La solución para los descendientes de los primitivos colonos, quizá radique en la emigración.

Con ello no salvo, sino que resalto, la injusta distribución de la tierra en nuestro país. Como dice De la Villa, puede apreciarse el dato sobrecogedor de que mientras 3.128.953 propietarios (52,23 por 100 del total) disponen de 1.808.747 hectáreas (4,23 por 100 del total), 51.283 propietarios (0,86 por 100 del total) acaparan 22.881.100 hectáreas (es decir, el 53,51 por 100 del total); lo que significa que la superficie media por propietario es, en el primer supuesto, de 0,57 hectáreas, y, en el segundo, de 446 hectáreas. El 82,5 por 100 de las explotaciones tienen menos de 20 hectáreas. Así van la rentabilidad y la posibilidad de mecanización en nuestro campo.

La formación requiere una serie de medidas tendentes a una mayor profesionalización de los hombres del campo y entre otras cosas:

- La enseñanza y la formación profesional en las zonas rurales.
- La adaptación de la formación de modo que permita en su transcurso el paso a otros tipos de formación.
- La prolongación de la escolaridad.
- El acceso a los estudios superiores, en general, y a los agrícolas, en particular.
- La readaptación profesional.

### C) *Propiedad de la tierra y trabajo*

En este contexto otro tema de fundamental importancia es la existencia en el campo de trabajadores por cuenta propia que, por su patrimonio, se equiparan socialmente con trabajadores industriales por cuenta ajena de poca calificación. Según la encuesta de población activa del INE (1970), existían 975.700 trabajadores agrícolas asalariados frente a 2.624.900 trabajadores por cuenta propia. Bien es verdad que muchos de éstos no lo son realmente por cultivar las tierras en régimen de arrendamiento o aparcería (concretamente el 38,40 por 100 del total). Tales datos tienen una importancia primordial respecto de la legislación laboral y de Seguridad Social, pues, como luego diré, se produce un mimetismo de la legislación para los sectores secundario y terciario, muy perturbador e incluso injusto.

La realidad del campo español es incontestable en el sentido de que la inmensa mayoría de los agricultores propietarios obtienen una renta inferior a la de un trabajador calificado y de que, asimismo, sus condiciones de vida

son muy semejantes, conviviendo, además, en medios rurales reducidos. En este punto, la diferenciación jurídica no se corresponde a la socio-económica.

Y no se corresponde, hasta el punto de que algunos grupos políticos encuadran, en su programa, como clase trabajadora sin diversificación alguna, a los asalariados agrícolas, los semiproletarios (pequeños agricultores que simultanean su trabajo agrícola con el industrial, asalariado) y a los pequeños y medios agricultores.

Si hacemos abstracción de los grandes propietarios, el empresario agrícola lo es, con vacío ocupacional, con lo que más bien es «propietario» que «empresario». Por citar un ejemplo, el convenio agropecuario provincial de Ciudad Real (1972), alcanza a 128.000 Empresas y 32.000 productores!

#### D) *Evolución de las estructuras*

A modo de síntesis, parecen necesarias e indispensables, como punto de partida, ciertas condiciones generales para la evolución de las estructuras agrícolas:

- a) Un crecimiento económico conjunto que permita al excedente de agricultores orientarse hacia empleos no agrícolas.
- b) Una política de desenvolvimiento regional dinámico, de forma que los agricultores que parten encuentren en la comarca empleos no estrictamente agrícolas.
- c) La creación, en el medio rural, de una infraestructura socio-cultural y la realización de todo aquello que permita desarrollar en las regiones rurales una vida social, cultural y económica dinámica y atractiva, equivalente a la de los centros urbanos.

Por lo que respecta a los distintos factores integrantes de la explotación agrícola conviene resaltar los siguientes puntos:

— Respecto de los hombres, disminución de su número (reconversión) con las anteriores precisiones, y formación profesional de los que quedaran en la agricultura.

— En cuanto a las explotaciones agrícolas, evitar la división y promover, en cambio, el aumento del tamaño medio de ellas, sin atentar a la justicia social, lo que debía entrañar una disminución del número de Empresas. La movilidad de los hombres y la del suelo están, pues, íntimamente ligadas. Las reformas debían apli-



carse, tanto a las explotaciones con mano de obra asalariada, como a las llamadas «familiares». Estas últimas pueden definirse como «una Empresa que permite ocupar *eficazmente* a uno o dos trabajadores a tiempo íntegro, como límite inferior, que una familia puede contar en su composición variable en el curso de las generaciones y que permite, mediante una gestión racional, una renta por trabajador equitativa con referencia a los grupos profesionales comparables».

— Equipo a desarrollar necesariamente en la agricultura en cuanto a sector de producción :

Equipo colectivo, generalmente de bienes.

Equipo de explotaciones, concerniente, tanto a los bienes, como a las construcciones (edificios) y al material.

— Buenos equipos para la *comercialización y transformación* de productos agrícolas, hacia la conquista :

De la formación de precios.

De la valorización de los productos agrícolas.

De la cantidad de productos agrícolas a los que se ha dado salida.

— Refuerzo del poder económico de los productores :

Para la defensa de sus rentas.

Para estar mejor informados, más que por los precios, por los deseos de los consumidores y de las necesidades del mercado.

### III

#### DERECHO DEL TRABAJO Y REALIDAD SOCIAL AGRARIA

Y en todos estos temas, ¿qué pueden hacer el Derecho del trabajo y la Seguridad Social?

Aun cuando la Seguridad Social no haya alcanzado autonomía científica respecto del Derecho del trabajo, a pesar de la realidad social que cubre, sus fines y los principios que la inspiran, conviene separar a los efectos de esta conferencia, las relaciones y tratamiento de la agricultura con ambas ramas jurídicas.

La agricultura ha sido tratada por el Derecho del trabajo como un sub-producto. Las razones han sido muy variadas, pudiendo destacarse la complejidad de la realidad normada y la escasa y desorganizada fuerza reivindicativa de los trabajadores agrícolas.

El Derecho del trabajo fue la respuesta espontánea a jornadas agotadoras, salarios insuficientes y condiciones de trabajo indignas, creadas por ese fenómeno llamado revolución industrial, que tiene en su pasivo la explotación de una mano de obra cuya entidad humana fue desconocida. Pero el obrero industrial, con ayuda de ideólogos e incluso por su fuerza electoral, va tomando conciencia de su fuerza y se organiza frente a la situación. No es momento éste de analizar la historia de las agitaciones sociales en la naciente industria pero bien puede decirse, con Camerlynck y Lyon-Caen, que el Derecho del trabajo es un Derecho más de existencias que de esencias, un Derecho *conquistado*, que con frase del profesor Bayón nació en las calles y en las fábricas más que en las comisiones de juristas.

En cambio, como dice este mismo autor, «La agitación social en el campo estuvo vinculada en el siglo XIX, y en buena parte en el XX, a pronunciamientos y a acontecimientos políticos y revisten con gran frecuencia características revolucionarias que originan duras represiones. El campesino, cuando se refiere al dueño de la tierra, habla hasta épocas muy recientes del "amo", porque, en definitiva, siente la situación de dependencia no como un vínculo obligacional, sino como una realidad próxima a un *status*. Por ello, cuando reacciona no lo hace por procedimientos laborales, como en general el obrero industrial, sino mediante ataques frontales a una "estructura" que considera injusta, y que no sólo le afecta económica y socialmente, sino casi de una forma personal por tener casi tal carácter el vínculo de dependencia en el medio agrícola.»

La legislación laboral protectora fue principalmente industrial. Incluso disposiciones de tal rango e importancia como la ley de Accidentes de Trabajo de 1900, tan sólo se aplicaba a la industria, debiendo pasar bastantes años para que su ámbito comprendiera de modo total también la agricultura. En un plano internacional, el propio BIT, reconocía que «la protección social de los trabajadores agrícolas es inferior a la de los trabajadores de la industria, bajo el doble aspecto de la importancia y naturaleza de las normas protectoras». La explicación de este fenómeno, es decir, de la debilidad y deficiencias del Derecho del trabajo agrícola, está, a mi juicio, en dos razones fundamentales: la primera en que el Derecho del trabajo surgió como solución de emergencia de un problema concreto: la cuestión social originada por el maquinismo. De ahí que, de modo asistemático y coyuntural, primero, y más organizadamente y con fines distintos, después, las normas laborales se

preocuparán tan sólo, en su mayor parte, de los problemas planteados por el trabajo industrial. Incluso el propio Derecho del trabajo ha sido denominado Derecho industrial, en especial en el área anglosajona.

La segunda radica en la falta de organización del colectivo agrícola, y, en su consecuencia, en su escasa fuerza reivindicativa. Los movimientos agrarios han sido espaciados en el tiempo, de poca cohesión organizativa y de una gran radicalidad (¿o utopismo?) en cuanto a sus objetivos. La radicalidad de las agitaciones campesinas y en especial del anarco-sindicalismo agrario, impidió, según el profesor Velarde, un desarrollo pacífico y progresivo del socialismo español.

En el mismo sentido M. Belagua opina que «es muy posible que si el socialismo y el anarquismo hubieran tenido una mayor flexibilidad y hubieran cooperado mutuamente, cuando la ocasión lo requiriera, los éxitos de unos y otros hubieran sido mayores».

Para Malefakis la falta de flexibilidad de la CNT-FAI, «obligó a Azaña a adoptar una represión extraordinariamente dura que a menudo repercutió en contra suya, especialmente, a raíz de los sucesos de Casasviejas, que probablemente perjudicaron más a Azaña que todos los restantes disturbios rurales juntos». A este respecto decía el periódico izquierdista *La Tierra* (23-IV-1932) que en la recolección de tal año, las hojas de las bayonetas superaban en número a las briznas de hierba en el campo andaluz.

Ello confirma la tesis, nada favorable para una valoración adecuada de la política social de los Estados, de que las mejoras sociales, en buena medida, se han conquistado por la clase trabajadora; no se le han concedido. Así, la fuerza del colectivo industrial, su organización, sus luchas y sus pérdidas, humanas en muchas ocasiones, le han deparado una legislación o, mejor aún, situación efectiva, laboral, inaplicable en muchos de sus puntos al mundo agrícola.

Los campesinos, quizá por la radicalidad de sus movimientos acompañada de una desorganización en los mismos, consiguieron más represiones que concesiones en el aspecto social. Incluso las grandes centrales obreras, en los finales del siglo XIX y principios del XX, no consiguieron ni desarrollaron un movimiento sindical campesino, fuerte y homogéneo. «¿Por qué fracasó —se pregunta Malefakis— de una forma tan rotunda el anarco-sindicalismo rural? En parte, la responsabilidad recae sobre el olvido relativo de Andalucía por parte de la central nacional de la CNT-FAI. Este olvido, a su vez reflejaba el cambio fundamental en la importancia relativa de Cataluña y Andalucía..., los dos antiguos centros del anarquismo español no estaban ya en absoluto en un plano de igualdad. El anarco-sindicalismo urbano había cogido una gran delantera. Cataluña iba muy por delante de Andalucía... La orientación urbana

de la CNT-FAI puede ayudar a explicar su incapacidad para crear una federación campesina a nivel nacional como la lograda por los socialists o como la anarco-sindicalista FNAE del período 1913-18.»

Todo ello es, a mi juicio, muy cierto, aunque también lo sea lo afirmado por Carr de que «para 1936 la UGT se estaba convirtiendo en un sindicato agrícola e industrial a un tiempo». Pero ello fue, creo, por aprovechar el descontento de los campesinos más que por una verdadera preocupación por ellos. Era la industria, o si se quiere, el núcleo urbano lo que primaba.

Todo ello concuerda con la propia posición de la agricultura en las sociedades políticas modernas. Frente a los países escandinavos, en que gracias a las Höjskole (Escuela de Educación Popular) el mundo agrícola ha tenido un comportamiento autónomo y original en el plano político (en Suecia y Dinamarca un tercio de los diputados han pasado por una Höjskole y en Noruega el 50 por 100), frente a tales países, decía, en los demás occidentales, los agricultores «tanto con los partidos de derecha como con los de izquierda, han accedido a la democracia por "persona interpuesta" (democracia de delegación —maestros, notarios, comerciantes— no de participación...) sin vencer ese complejo de inferioridad cara a la sociedad industrial y urbana».

Para Lyon Caen y Camerlynck, la debilidad del Derecho del trabajo agrícola se explica por razones económicas (estructura de las explotaciones) y sociales (desorganización de los trabajadores) netamente sensibles. Resulta curioso constatar que en Francia, el Ministerio responsable es el de Agricultura, no el de Trabajo, y asimismo, la Inspección de Trabajo se sustituye por la Inspección de Leyes sociales en la Agricultura.

Las explicaciones pueden ser variadas, pero el hecho parece incontrovertible.

No puede olvidarse en este contexto, y la propia legislación laboral es un fiel reflejo del fenómeno, que de siempre ha existido una desconexión entre la «clase obrera» y el «mundo agrícola». En ello han intervenido factores sociológicos y psicológicos y, desde luego, históricos.

Faure lo expresa muy agudamente al decir que, durante mucho tiempo, «el obrero ha ignorado al agricultor». No solamente les han separado los géneros de vida, sino que, además, el obrero ha sido presentado en el campo como «el rojo», «el hombre del cuchillo entre los dientes», «el revolucionario», el «partisano» de la *grand soir* en la que serían ajusticiados todos los burgueses y propietarios. Al obrero, los teóricos revolucionarios no le presentaron una imagen más reconfortante del agricultor: avaro, introvertido, reaccionario, capitalista. Las ocasiones de encuentro y confrontación fueron prácticamente inexistentes, por lo que cada uno se acantonó en sus prejuicios e ignorancia del otro.

El agricultor ha visto vivir a los funcionarios del pueblo: maestros, farmacéuticos, carteros, etc. ¡Y resultaba que hombres que trabajaban menos que él estaban mejor pagados y tenían un retiro! Justo era que confirmase su convicción de que los asalariados, si no pagados por no hacer nada, sí eran, al menos, mejor tratados en el contexto social. En cuanto a los domésticos y obreros agrícolas, eran parte de su mundo. Eran, en definitiva, agricultores...

Estas frases, que pueden aplicarse a nuestro país sin dificultad, revelan un estado de cosas que hoy ha cambiado por la progresiva, aunque lenta, «urbanización» del campo. De cualquier modo, la mentalidad descrita persiste, sin que pueda hablarse de una conciencia obrera indiferenciada. Incluso en nuestro plano sindical vigente, las Hermandades Sindicales de Labradores y Ganaderos son una confirmación de tal hecho.

Asimismo conviene precisar que una de las notas más características del Derecho del trabajo agrícola es su inefectiva aplicación de un elevado porcentaje normas. Si en algún tiempo ha imperado la costumbre, a veces *contra legem* (como en lo referente a la duración de los contratos) ha sido en la agricultura.

Los agricultores se han regido por sus normas más que por la norma emanada de un poder centralista y lejano que no calaba en su ánimo. El valor de la costumbre es tan importante en la agricultura que en Italia se creó, durante el fascismo, una Comisión real para la recogida de las costumbres y usos jurídicos en la agricultura.

Ballarín Marcial, que recoge las experiencias españolas, ciertamente escasas, sobre el estudio de la «costumbre» en la agricultura, opina que el valor de la costumbre ha decrecido frente a los convenios colectivos de trabajo.

En tal línea, no deja de ser curioso el artículo 24 del Convenio internacional (núm. 129, de 25 de junio de 1969) de la OIT, relativo a la Inspección de Trabajo en la agricultura —Convenio ratificado por España, BOE, 24 de mayo de 1972— según el cual, «La legislación nacional deberá prescribir sanciones adecuadas, que deberán ser, efectivamente, aplicadas para los casos de violación de las disposiciones legales...».

Por lo que a nuestro país respecta, todas las normas laborales generales (salvo excepciones) se aplican —*de iure* más que *de facto*— indistintamente a los tres sectores productivos. Pero, además, existen normas especiales, tanto en la regulación de condiciones de trabajo —Ordenanza General del Trabajo en el Campo— como en lo referente a la Seguridad Social, ya que existe un régimen especial.

En definitiva, el Derecho del trabajo agrícola encuentra notables dificultades para su perfeccionamiento, derivadas, unas, de la peculiar fisonomía de

sus protagonistas —escasa fuerza reivindicativa, dispersión, asimilación del trabajador agrícola con el pequeño agricultor, radicalidad de los movimientos, mentalidad— y otras, de la propia estructura agrícola —minifundios empresariales, descapitalización, ubicación geográfica dispersa— que, a la postre, trae como consecuencia más que una pobreza de normas una aplicación defectuosa de las mismas.

Como ésta no es la conferencia de un político sino de un jurista, no intento dar soluciones pragmáticas, pero debo señalar como tal jurista que el Derecho del trabajo agrícola debe tener en cuenta la realidad social normada de modo que sin descuidar la protección de los trabajadores por cuenta ajena, instrumentalmente soluciones a los problemas, también laborales, de esa muchedumbre de trabajadores autónomos o miniempresarios que sociológica y económicamente están más cerca de un obrero calificado de la industria que de un auténtico empresario. En este aspecto la novedad radicaría en la pérdida de fuerza dialéctica del Derecho del Trabajo, de modo que las normas que lo integran no se dirigirían tanto a resolver, con criterios de justicia, *posiciones* esencialmente antagónicas o de supremacía y subordinación, sino más bien *situaciones* estructuralmente injustas o, al menos, con una relevante dosis de injusticia respecto del entorno social. Hoy, justo es decirlo, no tiene el Derecho del trabajo *funcionalidad para tal misión, pero en su futuro creo que debe orientarse, sobre todo en el sector agrícola, por tal dirección.* En el artículo 2.º, apartado c), de la ley de Reforma y desarrollo agrario, de 12 de enero de 1973, se dice que : «El cumplimiento de la función social de la propiedad de fincas rústicas, cualquiera que sea la naturaleza pública o privada del titular, obliga :

»c) A que en la empresa agraria se preste el trabajo en condiciones adecuadas y dignas y a que se efectúen, bien directamente o en colaboración con la Administración, las inversiones necesarias de carácter social que sean proporcionadas a la dimensión e importancia de la empresa, teniendo en cuenta la rentabilidad de ésta, para la promoción de sus trabajadores.»

Pues bien, tal precepto, que lo considero fundamental, sólo tendrá realismo si superando nociones jurídicas actuales sobre el concepto de trabajador las amplía hacia las zonas del autónomo. Quizá exija ello un nuevo concepto de nuestra disciplina con el acento de la *profesionalidad*, como ya resaltó Paul Durand y entre nosotros Bayón, pero es evidente que la realidad social requiere nuevas formas jurídicas. En definitiva, se precisa un Derecho nuevo para una realidad nueva.

## IV

## LA SEGURIDAD SOCIAL Y LAS ESTRUCTURAS AGRARIAS

La Seguridad Social paulatina y silenciosamente están ocupando un papel preponderante en la realidad y en la norma. Como ha dicho Coppini, la Seguridad Social de nuestros días tiende a una «globalización», tanto en lo que se refiere a las personas protegidas como a las situaciones objeto de protección.

Los actuales sistemas de Seguridad Social están basados en la confusión que establecieron las leyes de Bismarck, confusión sociológica, entre dos grupos: el de los indigentes, actuales o virtuales y el de los asalariados. Pero al ser la situación de éstos, entonces, de extrema miseria, se montó el sistema como ayuda de personas bajo el simultáneo prisma de su condición de trabajadores y de indigentes. De ahí el carácter híbrido de las prestaciones: contrapartida de su actividad profesional y mínimo alimenticio.

Posteriormente, y al disociarse las cualidades de trabajador y de indigente, se bifurcan los sistemas:

Uno, fiel a las perspectivas de Roosevelt y Beveridge, tiende a la protección de las necesidades del individuo como tal y, por tanto, todos los ciudadanos tienen derecho a servicios médicos gratuitos, prestaciones familiares, etcétera. Es el grupo «atlántico», en el que pueden alinearse Gran Bretaña, Canadá, Australia, Nueva Zelanda y, de algún modo, los países escandinavos. El segundo, inspirado en la legislación Bismarckiana, tiene una perspectiva conmutativa, de modo que tiende a asegurar rentas profesionales a través de la relación triangular salarios-cotizaciones-prestaciones. Es el sistema «continental», en el que priman las ideas-fuerza de la escuela liberal, y en el que pueden alinearse Francia, Alemania, Italia y España, entre otros.

De cualquier modo, cada día se aprecia con más claridad una tendencia a la convergencia de ambos sistemas en dos niveles: la ampliación de las personas protegidas y la naturaleza de las prestaciones. En el sistema continental además de ampliarse la protección a personas que no tienen la condición legal de trabajadores, se tiende a asegurar un mínimo vital a todos los miembros de la colectividad nacional, aunque sin abandonar la idea de «garantía de renta profesional». Como contrapartida, el «atlántico» va tomando en consideración las aportaciones de los asegurados a efectos de las prestaciones.

De estos flujos y reflujos lo interesante, a nuestro juicio, para la evolución de la seguridad Social, es el del segundo hacia el primero, es decir, la progresiva ampliación del ámbito de sujetos protegidos, lo cual, como Perrin

dice, encuentra una adhesión incondicional de la sociedad porque responde directamente a la exigencia dinámica e indivisa de la «seguridad».

Laurent, tras un curioso análisis de la relación nivel de vida-Seguridad Social, en el que demuestra que una vez que se alcanza un cierto nivel de desarrollo el porcentaje de la renta nacional destinado a la Seguridad Social no aumenta, sino que permanece estacionario o disminuye, entiende que las necesidades sociales han cambiado profundamente, imponiendo a la evolución de la Seguridad Social un doble condicionamiento en la elección.

El primero se conecta con el nivel de vida, que al subir hace que las prestaciones de carácter alimenticio no basten, deseando la población obtener «des assurances certaines —que la sécurité sociale ne peut complètement donner— quan á la garantie de ce niveau de vie». Con ello, el concepto de necesidad se tambalea, hasta el punto que Delperee, alto cargo del Ministerio belga de Previsión Social, nos diga que «lo que ayer reclamaba una solución colectiva puede hoy satisfacerse con una solución individual», preguntándose incluso si en una civilización del terciario no sería necesario desprenderse de una Seguridad Social nacida con la civilización industrial.

El segundo condicionamiento de que Laurent habla es la toma de conciencia de un fenómeno consistente en el carácter social de las necesidades colectivas y el carácter colectivo de las necesidades sociales, de modo que la Seguridad Social sería un medio, entre otros, de una política más general, sobre todo en cuanto al financiamiento de la Seguridad Social.

De cualquier modo, señala el autor cómo la evolución de la Seguridad Social está en última relación con la evolución de las sociedades, y en especial del concepto de necesidad. Por ejemplo, la promoción profesional de la mujer, ¿no suscitará una revisión de actitudes respecto a las prestaciones familiares, en el sentido de preferir un sistema de ayudas familiares o guarderías destinadas a los niños al aumento de los subsidios familiares?

En el concepto de necesidad, variable y cambiante, en la extensión del ámbito subjetivo y en la conexión de la Seguridad Social con la planificación económica, están quizá las tres vías del desarrollo de la Seguridad Social que en su evolución quizá no se potencie, sino que simplemente cambie de sentido, pues como está demostrado (así Estados Unidos) el crecimiento económico y el de la Seguridad Social son a veces inversamente proporcionales. Incluso en su nacimiento, la Seguridad Social floreció en período de depresión; ¿no terminará siendo un sistema residual? Es difícil predecirlo, aunque actualmente en España nada hace preverlo, sino todo lo contrario.

El sistema español, como ha escrito A. Desdentado (*Técnicas de financiación de los servicios sociales: ¿Financiación contributiva o financiación fiscal?*, Valle de los Caídos, 1974) con indudable acierto, es un sistema claramente



*indemnizatorio y conmutativo* en cuanto al nivel de las prestaciones sustitutivas de las rentas, dada la correlación existente entre la cuantía de éstas y las bases de cotización, relacionadas a su vez con las rentas del activo. Por tanto, poco distributivo.

A su vez es un *sistema contributivo profesional* en cuanto a la obtención de sus recursos económicos. Este es un punto de interés sumo para el futuro de nuestra Seguridad Social.

El número 1 del artículo 51 de la ley General de la Seguridad Social establece que:

«Los recursos para la financiación de la Seguridad Social estarán constituidos por:

- a) Las aportaciones progresivas del Estado, que se consignarán con carácter permanente en sus presupuestos generales, y a las que se acuerden para atenciones especiales o resulten precisas por exigencias de la coyuntura.
- b) Las cotizaciones de las personas obligadas.
- c) Los frutos, rentas e intereses y cualquier otro producto de sus recursos patrimoniales.
- d) Cualesquiera otros ingresos.»

La determinación legal refleja una gran neutralidad en cuanto a la importancia de cada uno de los recursos en la composición total de los mismos. Si examinamos la evolución de éstos durante el período 1967-72 tal como aparece reflejada en el cuadro núm. 1:

CUADRO NUM. 1

Recursos de la Seguridad Social 1967 - 1972 (en millones de pesetas)

	1967	1968	1969	1970	1971	1972
Cuotas empresa .....	95.245,5	103.803,3	118.700,4	137.557,8	166.734,8	209.567,1
Cuotas trabajadores ..	18.726,8	21.145,1	23.975,0	27.769,2	37.424,1	47.091,5
<i>Total cuotas...</i>	<u>113.972,3</u>	<u>124.948,4</u>	<u>142.675,4</u>	<u>165.327,0</u>	<u>204.158,9</u>	<u>256.658,6</u>
Subvenciones del Estado.....	3.843,3	4.662,9	9.797,3	11.125,9	12.957,4	16.334,6
Recursos Patrimoniales	2.721,5	3.067,2	3.863,8	4.639,6	4.892,2	5.187,3
Diversos.....	4.153,1	6.179,4	11.044,3	9.174,9	26.061,9	11.572,8
<i>TOTAL.....</i>	<u>124.690,2</u>	<u>138.857,9</u>	<u>167.380,8</u>	<u>190.267,4</u>	<u>248.070,4</u>	<u>289.753,3</u>

podemos advertir la absoluta preponderancia del principio contributivo profesional (cuotas de empresarios y trabajadores) frente a la escasa participación de las aportaciones del Estado (subvenciones). Ello sitúa plenamente al sistema español en el marco de los sistemas contributivos y además con índices excesivos. Esta es la conclusión que se desprende del análisis del cuadro núm. 2, en el que se refleja la estructura de la participación de los recursos de la Seguridad Social en España y en los países de la CEE.

CUADRO NUM. 2

Porcentajes de participación en los recursos de la Seguridad Social en los países de la C. E. E. y en España. Año 1970

PAISES	Cuotas empresarios	Cuotas personas protegidas	Estado	Diversos	TOTAL
Alemania .....	50	26	22	2	100
Francia.....	61	20	17	1	100
Italia .....	55	14	24	3	100
Holanda.....	43	37	12	8	100
Bélgica .....	49	22	25	4	100
Luxemburgo .....	37	22	32	9	100
España .....	72	15	6	7	100

Como sigue diciendo Desdentado, en España esta estructura se mantiene con escasas variaciones para los años 1971 y 1972. En 1973 la aportación del Estado ha sido de 19.306,7 millones de pesetas, y en 1974 de 21.768,2, a lo que hay que añadir el importe correspondiente al crédito suplementario previsto en la disposición final Tercera del Decreto 707/1974, de carácter puramente coyuntural. Esta estructura de financiación ha llevado a afirmar a la doctrina más autorizada que en lo relativo a la participación del Estado en la Seguridad Social española «el camino está prácticamente por iniciarse».

Y ello tiene una gran importancia, pues la Seguridad Social, su futuro, está en que opera a su través la *redistribución de la renta*. Sólo podrá conseguirse tal meta por el camino selectivo de la financiación.

La Seguridad Social cumplirá, cada vez más, funciones de *prevención y promoción* frente al actual papel *terapéutico*, es decir, de remedio de situaciones de necesidad. La prevención, según Lory, puede revestir tres aspectos:

- *Terciario*: evitar la agravación.
- *Secundario*: diagnósticos precoces.
- *Primario*: evitar la aparición de un mal.

Pues bien, en la Seguridad Social agraria, y desde luego en la reforma de sus estructuras, se precisa una acción preventiva en sus tres estadios y, desde luego, promocional. Hoy, la Seguridad Social agraria está cumpliendo mal que bien un papel terapéutico, con la peculiaridad de incluir en su ámbito no sólo a los trabajadores por cuenta ajena sino también a los autónomos. Pero sin olvidar tal función de remedio de situaciones de necesidad, el punto de mira, por lo que respecta a la agricultura, hay que dirigirlo hacia cotas más altas. En concreto hacia la reforma de las estructuras agrarias mediante una coordinación operativa, con los organismos estrictamente agrícolas, y en especial el IRYDA, y un suministro de medios económicos. A nuestro juicio, las reformas estructurales de la agricultura pueden ser uno de los objetivos *qualificantes* de la Seguridad Social española. Ello adquiere especial relieve en la promoción social y profesional de los hombres del campo, fomento de las dimensiones óptimas empresariales, trasvase de la mano de obra y, en definitiva, en los problemas de estructura que antes enunciábamos.

En definitiva, por hacer más claro mi pensamiento, entiendo que la enfermedad, el accidente, la vejez, etc., son contingencias que atañen por igual al trabajador agrícola que al industrial, a salvo de algunas peculiaridades técnicas, y desde luego, tales riesgos deben protegerse, mejorando las prestaciones y ensanchando el ámbito subjetivo. Pero la Seguridad Social agraria precisamente por los problemas estructurales de base que laten en la agricultura deben ir hacia objetivos de más largo alcance y aun cuando se rebase la noción tradicional de la Seguridad Social en cuanto sistema de cobertura de riesgos. Para ello la financiación de la Seguridad Social mediante un sistema fiscal progresivo es un dato inexcusable.

Así podrá invalidarse el sentido de aquel bello y a la vez triste poema de Machado, refiriéndose a los agricultores.

Son buenas gentes que viven  
laboran, pasan y sueñan  
y un día como tantos  
descansan bajo la tierra.

JUAN ANTONIO SAGARDY BENGOCHEA

