

Planificación agraria (*)

A) *Proyección proteccionista de la empresa agraria.*

Prescindiendo de los diversos estadios evolutivos de la agricultura (1), que en el momento actual nos llevaría a distinguir, respecto de Europa, tres tipos claros de vida rural: el propiamente occidental, el mediterráneo y el de los países socialistas, en España hoy día pueden apuntarse las siguientes tendencias: una, representada por fuerte concentración urbana y atracción de las masas campesinas del interior hacia las grandes ciudades, en casi toda la

(*) Vid. mi obra *Crédito Personal Agrario y sus garantías jurídicas*, Santillana, S. A. de Ediciones, Madrid, 1968, y mi artículo publicado en esta REVISTA con el título *Crédito Agrario*.

(1) Para examinar los problemas agrarios dentro de nuestra Patria y la evolución experimentada, se puede consultar: F. CERRILLO y L. MENDIETA, *Derecho agrario*, editorial Bosch, Barcelona, 1952; MARTÍN SÁNCHEZ-JULIÁ, *La empresa agraria y su caracterización social y económica*, Conferencia en el Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1962; BONET RAMÓN, *Progresión legislativa y directrices del Derecho agrario en España*, en «Revista Legislativa y Jurídica», número extraordinario del Centenario, 1953; FEDERICO DE CASTRO, *El Derecho agrario en España*, en «Revista Anuario de Derecho Civil», tomo VII, fasc. 2.º, abril-junio; ALEJO LEAL, *El Derecho agrario y sus modernas orientaciones*, en esta REVISTA, 1935, págs. 613 y sigs.; CASTÁN, *Familia y Propiedad, La propiedad familiar en la esfera civil y en el Derecho agrario*, «Revista General Legislativa y Jurisprudencial», 2.ª época, año 103, tomo 31 (199 de la colección), números 3 y 6, septiembre y diciembre 1955, págs. 209 a 266 y 653 a 724; J. MARÍA PAZ SUEIRO, *El derecho de acceso a la propiedad en la legislación de arrendamientos rústicos*, Barcelona, Bosch, 1963; FRANCISCO PALÁ, *El patrimonio rural vinculado*, 1.ª Semana de Derecho Aragonés, Zaragoza, Librería General, 1942; LAMO DE ESPINOSA, *Aspectos de la agricultura española y su industrialización*, en «Revista Estudios Agrosociales», tomo III, núm. 7; CAMPS, *La propiedad de la tierra y su función social*, Barcelona, Bosch, 1953; BENEYTO PÉREZ, *Estudios sobre la historia del régimen agrario*, Barcelona, 1941; REDONET, *Historia jurídica del cultivo y de la industria en general en España*, 2 vols., Madrid, 1911-1918; CERRILLO QUÍLEZ, *La codificación del Derecho agrario español*, en «Revista de Derecho Privado», 1952; BÁDENES GASSET, *Orientaciones modernas sobre Derecho agrario y propiedad agraria*, Barcelona, 1959, etc...

Península; y otra, constituida por cierta estabilidad en Cataluña, y proyección, aunque más moderada, hacia las zonas rurales próximas al mar Mediterráneo.

Lo que no puede soslayarse es la necesidad imperiosa de reorganizar las estructuras agrarias. La necesidad de elevar el nivel del agro en todas sus manifestaciones constituye problema mundial. La acuciente precisión de alimentar la población universal es cuestión que exige grandes remedios e inmensos recursos.

El estudio de las estructuras agrarias establece claramente que, como el sector industrial, el agrícola conoce sus propias dificultades sociales. Si la actividad agrícola se encuentra *en su conjunto*, en posición de inferioridad crónica frente a otras ramas de la vida nacional el mundo agrícola debe igualmente afrontar las tensiones y contradicciones internas. Es decir, que esa inferioridad vendría a estar distribuida entre las diversas categorías que integran el campo. Afectan a su organización estructural en sentido horizontal y vertical. Es una consecuencia nefasta de la autonomía y aislamiento de las explotaciones agrarias. La vitalización del poder económico del campesino está ligado, sin duda, a un remodelaje de las estructuras agrarias.

Estas transformaciones deben realizarse con la celeridad precisa que las circunstancias aconsejen, pero no con premura (2). Toda transformación entraña considerables riesgos para ser asimilada y comprendida inmediatamente. Las repercusiones que pueden provocar son: de orden técnico, social, económico y moral, pues implica un cambio de mentalidad que afecta no sólo al campesino, sino a la sociedad. "Es preciso mucho valor para renunciar a las prácticas ancestrales que los técnicos extraños al campo presentan como rutinas antieconómicas" (3).

(2) «Después de la precipitación del Derecho revolucionario francés al final del siglo XVIII, la fuerza de las cosas hicieron volver, en 1804, a la sabia transacción del Código civil. Paralelamente, después que, en 1917, la Revolución soviética hizo tabla rasa del derecho capitalista, se han visto las Facultades de Derecho rusas obligadas a retornar a la enseñanza del Derecho romano y antiguo Derecho del país, como necesaria base de partida para la enseñanza del Derecho actual». R. DAVID, *Traité élémentaire de Droit Civil Comparé*, página 318.

(3) JEAN MEYNAUD, *La révolte paysanne*, pág. 1959. Vid. LOUIS LEROY, *Le ruralisme. Comment réaliser l'aménagement des campagnes*, París, 1960, Les Editions Ouvrières.

La transformación debe afectar de una manera general y completa a todo y a todos. Ha de referirse: a instalaciones de estructuras fundiarias, explotaciones en común (4), comercialización, transformación de los productos, conservación del suelo—edafología (5)—. Las formas asociativas de tipo cooperativista pueden producir, en parte, el resultado apetecido (6).

Pero para realizar esa tarea de modernización de nuestra agricultura que aproveche, finalmente, a toda la colectividad, el agricultor debe aceptar la adaptación de sus métodos de trabajo a los imperativos y posibilidades de una civilización técnica. La comunidad que se beneficiaría de este ingente esfuerzo tiene el deber moral de ayudarlos. Es una forma de solidaridad social que afecta a todos y a la economía nacional.

El objetivo primario a conseguir es un régimen de absoluta paridad entre las actividades agrícolas y las no agrícolas (7). Para su obtención es preciso llevar a efecto lo que los autores franceses llaman *l'alignement des conditions de vie*—nivelación de las condiciones de vida—.

Otro de los problemas difíciles de resolver en orden a la organización estructural es el de determinación de las unidades de cultivo. Es una cuestión que afecta directamente a los rendimientos (8). Por

(4) La Ley complementaria a la Ley de Orientación Agrícola francesa permite al colono adherirse a un grupo agrícola de explotación, avisando previamente al propietario.

(5) STUART MILL, refiriéndose a los bosques, dijo: «La conservación del suelo, la preservación de todas las riquezas naturales, es una gran tarea que incumbe a la sociedad, cuya misión es salvaguardar el patrimonio que ha recibido y que debe transmitir».

(6) «La unión hace la fuerza». Este era el lema que llevaba grabado en su interior el conde KALERGI, cuando en 1922 lanza su idea de política pan-europea.

(7) Esta relación de igualdad se regula como objetivo fundamental en el artículo 1.º de la Ley de Orientación Agrícola francesa de 5 de agosto de 1960: «Etablir la parité entre l'agriculture et les autres activités économiques». Se trata en el texto de una manera precisa, de hacer participar equitativamente a los agricultores en los beneficios de la expansión «par l'élimination des causes de disparité existant entre le revenu de personnes occupées dans d'autres secteurs, a fin de porter notamment que celui des autres catégories professionnelles».

En nuestro Ordenamiento jurídico, el principio de paridad viene recogido en el Fuero de los Españoles, cuyo desenvolvimiento dogmático va alcanzando una efectiva realidad.

(8) Hemos de reconocer que en nuestra Patria los servicios de Concentración Parcelaria, Colonización, etc..., están realizando una labor fatigosa, ponderada, pero de unos resultados francamente halagüeños.

ello, cuando una finca haya sido sometida al control de los organismos de parcelación, concentración, colonización, o haya obtenido una calificación sobre sus resultados, nuestro Ordenamiento facilita la concesión de créditos atribuyéndole prioridad sobre otras explotaciones agrícolas.

Es preciso tener en cuenta que el régimen jurídico de la propiedad (9) ha experimentado una profunda transformación a partir del segundo tercio de este siglo. Es la consecuencia del advenimiento del derecho de clase (10). Las *concepciones proletarias*, opuestas a las *burguesas*, van provocando el declinar de las instituciones que se inspiraban en la forma de vida de este sector de la sociedad (11).

El poder público, consciente de este estado regresivo de la población campesina, y de la evolución que se va experimentando en orden a las nuevas concepciones en razón a la aceleración histórica, se ha exteriorizado con espíritu francamente renovador. Ese espíritu tendente a la revitalización del agro español, se ha plasmado en francas realidades. Así:

1.º La creación de nuevas empresas de tipo familiar, con marcada idea de ampliarlas, mediante la noción del patrimonio familiar mecanizado. (Legislación colonizadora y de fincas mejorables).

2.º Perfeccionamiento de las empresas agrícolas existentes, con un más efectivo aprovechamiento y rentabilidad de la tierra en relación con el emplazamiento de la casa-labor y de las necesidades económicas, sociales y técnicas en general. (Concentración parcelaria, permutas forzosas, explotaciones familiares indivisibles).

3.º Mantenimiento de la unidad e indivisibilidad del patrimonio familiar. (Ley de Patrimonio familiar de colonización. Ley de

(9) No entramos en el estudio de este problema.

(10) Preferimos emplear esta denominación, porque, como acertadamente escribía J. RIPER, pocos años antes de su muerte—*Les Forces créatives du Droit*, Dalloz, París, 1956, pág. 56—, «la expresión *derecho social* no significa nada, pues todo derecho es necesariamente social». Esta reflexión está perfectamente fundada, pues, en realidad todas las normas jurídicas son por naturaleza sociales, y es lógico que produzcan un efecto revulsivo, que a unas normas se les de este calificativo, con exclusión de otras.

(11) Vid. MORIN, *La Révolte des fait contre le code*; RENÉ SAVATIER, *Les métamorphoses économiques et sociales du Droit Civil d'aujourd'hui*, 2.ª edición, Librairie Dalloz, París, 1952.

explotaciones familiares indivisibles, conservación de la concentración parcelaria).

4.º Acceso a la propiedad por el cultivador. (Ley de Arrendamientos rústicos, concentración parcelaria, créditos agrícolas, etc.).

5.º La del fomento asociativo para el cultivo y protección agraria a través de Cooperativas y Hermandades.

6.º Una efectiva política hidráulica.

Toda la ordenación jurídica que integran los puntos expuestos, constituyen un indudable esfuerzo de Planificación. Un encomiable propósito dirigido al fomento de nuestro agro, a través de su órgano fundamental: la familia campesina (12).

Si planificar es proyectar de forma reflexiva y sistemática, trasladando al campo de las realidades humanas esos proyectos, es decir, "creando un sistema de posibilidades", como ha dicho nuestro gran filósofo Xavier de Zubiri, es evidente que se ha planificado. Pero es necesario descender. Minimizar supuestos concretos. Es preciso un efectivo desenvolvimiento económico, trasladando al plano real esas abstracciones. Pues, la meta propuesta sólo puede alcanzarse mediante una verdadera planificación de la política económica inversionista a través de su instituto principal: el crédito agrícola, y dentro de éste el "crédito personal".

JOHNSTON Y MELLOR (13) destacan las líneas de contribución de la agricultura al desarrollo económico, poniendo de relieve como es pieza clave en el desenvolvimiento de un país, y, por consiguiente, cara al exterior. Así señalan:

(12) FRAGA IRIBARNE, *Política y Economía*, en «Revista de Estudios Políticos», núm. 125, septiembre-octubre 1962, pág. 14, expresa cómo «la sociedad adquisitiva, en la que todos queremos más se contrapone a la sociedad funcional en la que las adquisiciones están condicionadas al cumplimiento de funciones sociales... El resultado es la decadencia de la sociedad, e incluso de su mismo sistema económico, que a partir de cierto momento se estanca por falta de estímulos morales».

(13) B. F. JOHNSTON y J. W. MELLOR, *The roll of Agriculture in Economic Development*, en «The American Economic Review», septiembre 1961, citado en el trabajo «Análisis de sectores. Agricultura», en «Seminarios» núm. 25, noviembre-diciembre 1963, Cuadernos de Estudio de la Delegación Nacional de Organizaciones, pág. 124.

1.º El desarrollo económico supone un aumento considerable de las importaciones de bienes de equipo que únicamente el sector agrario puede compensar, incrementando la producción de artículos agrícolas de exportación.

2.º El desarrollo económico implica un incremento sustancial de la demanda de productos agrícolas que necesita ser cubierta por la producción nacional.

3.º La mano de obra, imprescindible para el proceso de industrialización, sólo puede proporcionarla la masa laboral subocupada en la agricultura.

4.º Una buena parte del capital para la inversión a gran escala, necesario para conseguir una tasa suficiente de desarrollo, procede de la agricultura, como sector básico de la estructura productiva de los países insuficientemente desarrollados.

5.º El crecimiento de la producción industrial necesita un mercado suficientemente dilatado, y este mercado es esencialmente agrícola. Por tanto, es imprescindible el aumento de los ingresos agrarios para potenciar la demanda efectiva.

B) *Crédito agrario y realidad.*

De los principios antes expuestos se deduce una doble consecuencia: de un lado, el desarrollo económico de un país está condicionado al desenvolvimiento del sector agrario, y, de otro, que como sector empobrecido difícilmente puede contribuir al desarrollo de otros sectores de la producción, salvo por aplicación del sistema PREOBRÁJENSKY (14). Lo anterior nos lleva al convencimiento de que la agri-

(14) En la Rusia staliniana se adoptó para el desarrollo industrial la tesis de PREOBRÁJENSKY de *acumulación socialista*. «El sector agrícola debía de desempeñar para la economía socialista el mismo papel que las colonias con relación al sistema capitalista. La explotación de los campesinos debía consistir esencialmente en el establecimiento de precios elevados para los productos industriales proporcionados a la agricultura, y la fijación de precios débiles fijados a los artículos de los campesinos por ellos proporcionados». Vid. FRANCISCO BELDA, *La libertad y planificación agrícola*, en «Fomento Social», vol. XIX, número 75, julio-septiembre 1964, pág. 280.

cultura precisa de la atención preeminente de los poderes públicos. Atención que debe ser prestada con el correspondiente esmero, por las consecuencias de retrocesión que, en la agricultura, produce cualquier hecho en razón a su gran sensibilidad.

Uno de los fenómenos más característicos de la evolución de la economía agraria ha sido el decrecimiento relativo de su peso en el conjunto económico. Este efecto se ha puesto de relieve en los países que han ido avanzando en el proceso de desarrollo, pues a medida que éste crecía iba retrocediendo la importancia de la actividad agraria. MARC LATIL (15) resume en tres causas que a ello contribuye: a) La generalización de la Ley de KING; b) El principio de "aceleración agrícola" que provoca frecuentemente efectos perniciosos en el orden cuantitativo y cualitativo de las cosechas. Es el resultado de la Ley de los rendimientos decrecientes, y c) El "efecto de transmisión" del sector terciario por el que los costes y márgenes de distribución rígidos amplifican, para el sector productivo, la caída de la demanda final. La única posibilidad de combatir estos graves inconvenientes es con la aportación a la agricultura de los otros elementos de la producción: capital y técnica.

Hemos expuesto la esencia de lo que constituye el "crédito", y lo que éste representa para la agricultura. Pero para que tenga efectiva realidad ese desarrollo económico tiene que llevarse a cabo con participación de la sociedad total, como algo que sólo puede lograrse con la colaboración de todos. "Las llamadas leyes económicas—dice FRAGA IRIBARNE (16)—son, en realidad, *hipótesis sobre el comportamiento humano*", fundadas en el estudio del comportamiento anterior. Su conocimiento es un elemento esencial para poder formular una política económica (parte esencial de toda política) como sistema racional de medios para lograr determinados fines. Así, como con *medios* económicos inadecuados, la mejor política será inútil, así también los hechos económicos por sí mismos no determinan los fines sociales a seguir.

Vemos cómo el orden político no puede estar separado del orden social ni del económico, sino que tiene y que debe actuar un mismo

(15) Autor cit., *L'évolution du revenu agricole*, Centre d'Etudes Economiques, Librairie Armand Colin, París, 1956.

(16) Autor cit., *Política y Economía*, cit. pág. 18.

orden común que se caracteriza por un peculiar sentido. Así, la política da sentido a la economía y a la sociedad. Pero es preciso reconocer “que el desarrollo económico es un proceso continuo que se alarga sobre la misma línea, desde los países nuevos de África, todavía mal liberados de sus estructuras tribales, hasta la economía elaborada por las naciones occidentales con su aparato social complicado” (17). MEIER y BALDWIN escriben que “todas las economías atraviesan fatalmente las mismas fases de desarrollo con un pasado parecido y un porvenir idéntico” (18).

Una nación podrá escamotear ciertas fases—en el proceso de desarrollo industrial—y encontrarse en un punto dado de la evolución sin haber recorrido todas las etapas intermedias (el ejemplo ruso nos lo revela), pero la agricultura exige una progresiva evolución, en la que el crédito personal agrario ocupa en la actualidad un papel importante. “Imperativos de orden técnico implican la necesidad de prestar al hombre, no a la empresa”, dice JEAN DE CAMBIATRE (19).

Por ello es preciso hacer frente a la realidad de desamparo en que está la agricultura. Es imprescindible orientar la mente del *homo oeconomicus* (20) hacia la agricultura, haciéndole ver la trascendencia y efectividad del aforismo anglosajón: *Technology makes ressource*: por la técnica se consiguen recursos suplementarios.

La realización de estas concepciones suponen una profunda transformación. Pues es preciso modificar la composición de la sociedad en sus líneas estructurales. No es suficiente el cambio parcial de sectores. Para un auténtico y eficaz desenvolvimiento del plan de desarrollo económico es preciso una revisión y adaptación del

(17) GALBRAITH, *Les conditions actuelles du développement économiques*, Denöell, Edit. Paris, 1962, pág. 25.

(18) Vid. RENÉ PASSET, *Phases de Développement et seuils de mutation*, en «Revue Juridique et Economique du Sud-Ouest», Editions Bière, Bordeaux, número 2, 1965, págs. 259 a 306.

(19) Autor cit., *Le crédit agricole mutuel*, cit. pág. 28; Vid. M. BESON, *Le crédit agricole*, Sirey, París, 1939, págs. 28 y sigs.

(20) Los fisiócratas y el mismo ADAM SMITH, son en realidad los *primitivos* de la Ciencia Económica. En esa época existía una estabilidad entre rentabilidad de la agricultura y el artesanado, pero al surgir nuevos impulsos de la actividad creadora del hombre frente a la limitación de la tierra y a la inaccesibilidad de las asociaciones gremiales, surgió el *homo oeconomicus*. Es decir, el hombre crematístico que realizaba actividades económicas con el fin de obtener la mayor ganancia.

Derecho positivo vigente, puesto que todo el mecanismo funcional de la nación ha de verse afectado por las consecuencias del mismo y aquél no alcanzará la meta propuesta por los obstáculos que representa un sistema ya superado, no adaptado ni adaptable a las nuevas necesidades. Ya hemos dicho que Sociedad y Economía están unidas al orden político, y una y otra son realidades dinámicas. Esa dinamicidad ha de ser más profunda cuando de la agricultura se trata. Para su logro, uno de los instrumentos que estimo más eficaces es el "crédito personal agrario".

C) *Crédito personal agrario.*

Hemos destacado la importancia que va adquiriendo el crédito como forma de desenvolvimiento del comercio, de la industria, hasta el punto de que el cese del crédito sería la ruina. Pero si importante es el crédito para la industria y el comercio, su desenvolvimiento no hubiese llegado al auge actual sin el *crédito de consumo* en su modalidad personal.

La importancia del crédito personal en la agricultura como medio de revitalización del campo es extraordinaria. La idea económica domina en la sociedad actual, impregnada por la ley de la cuantificación, que se extiende a todos los aspectos de la vida, con merma en el orden humano de la jerarquía individual, basada en los valores cualitativos. Es en el crédito personal agrario donde puede desarrollarse plenamente esa jerarquización de valores. Supone un vigoroso estímulo en beneficio de aquellos que reúnen esas cualidades.

A nuestro juicio, dos elementos son los que contribuyen a determinar y graduar la garantía exigible, independientemente de los factores positivos *estáticos* y *dinámicos*, de que ya hemos hablado, aun cuando están íntimamente ligados a los mismos: son, profesionalidad y vocación.

La profesionalidad constituye sistema de vida propio y de la familia, con todas las características que la misma comporta en relación a la empresa agraria de la que, en razón a la profesionalidad, se regenta. La profesionalidad imbuje un sentimiento de responsabilidad, no sólo respecto a la forma de proceder o actuar en rela-

ción con el objeto de su trabajo, sino en relación con las obligaciones que del mismo se deriven. Si a esta idea de profesionalidad se une el espíritu vocacional, la consecuencia en orden a la idea de responsabilidad se intensifica. La observación de esos dos elementos, como concurrentes en el beneficiario del crédito personal agrario, son fácilmente deducibles por el examen directo del predio. El sistema y régimen de cultivo observado permitirá graduar las cualidades concurrentes en el mismo y, por consiguiente, las posibilidades determinantes no sólo de la concesión, sino de la garantía exigible, pues si las condiciones observadas son óptimas, serán suficientes las circunstancias *ad personam* en el mismo coincidente.

Así el crédito personal agrario tiene un doble aspecto: económico y jurídico, interdependientes entre sí. El económico que viene dado en función y razón del objeto que constituye el financiamiento: actividad agropecuaria (21). El jurídico, en razón a la complejidad de la operación de crédito con la cual se hace efectivo el financiamiento de la empresa agrícola (22). Esa complejidad se acentúa como consecuencia de la proyección pública que el crédito ha de tener, ya que el mundo financiero y el rural no se compenetran. El régimen de explotación agraria no va con el sistema bancario, máxime cuando se trata de empresas rurales de tipo familiar (23).

Esto hace que el régimen jurídico regulador del "crédito agrario" adopte una fisonomía peculiar, como peculiar es la explotación agro-

(21) El artículo 2.º de la Ley de 17 de julio de 1946, dice: «Dichos préstamos tendrán por objeto la creación, conservación y regulación de la riqueza agrícola y pecuaria; el establecimiento de mejoras territoriales; el incremento, mejora y sostenimiento de la ganadería; la instalación y perfeccionamiento de las industrias agrícolas y pecuarias; la concentración parcelaria y el saneamiento y protección de la pequeña propiedad rústica». El artículo 1.º de la Ley de 30 de marzo de 1954, amplía el precepto anterior a «...la creación, conservación y regulación de la riqueza forestal». Ambos artículos se refunden en el 2.º del Decreto de 16 de junio de 1954. Véase, también el apartado b) de la Base 5.ª de la Ley de Bases de Ordenación del Crédito y la Banca de 14 de abril de 1962 y la 10.ª de la misma Ley, que establece y estimula la financiación de operaciones de ventas a plazos para la adquisición de equipo industrial y agrícola; asimismo el artículo 2.º del Decreto-ley de 20 de julio de 1962 regulador del Banco de Crédito Agrícola.

(22) Para el examen del problema referente a la especificación de las características del crédito agrario y las diversas teorías que respecto a su naturaleza se han elaborado vid. mi obra *Crédito personal agrario y sus garantías jurídicas*, Editorial Santillana, Madrid, 1968.

(23) ARWED KOCH, obr. cit., pág. 60, dice «...los Bancos son organismos de lucro y no de beneficencia».

pecuaria. Este aspecto ha motivado un conjunto de normas encaminadas a su regulación, que han establecido las facetas precisas y previsibles para que conduzcan a un resultado eficaz, bajo la impronta de *servicio público* (4). La Administración tenía necesariamente que intervenir. La actividad privada se desentendía, peligrosamente, de esta fuente de riqueza. Así, en este supuesto concreto—reglamentación del crédito agrícola—a diferencia de otros sectores económicos, la Administración ha cubierto un importante vacío de la esfera privada.

Contribuye a la calificación de “servicio público” la función social que el crédito agrario cumple. En el ámbito del Derecho privado puede encontrarse una manifestación a través del mutuo simple, pero éste, que es la forma más pura del préstamo, no dedica, por lo general atención al posible destino agrícola—comercial o industrial—de las cantidades prestadas.

A la calificación de *servicio público* (25) contribuye la función social que el crédito agrario cumple. Si sostenemos o hemos expresado la idea de que el crédito agrario, tal como se encuentra regulado por nuestro Ordenamiento positivo, no constituye más que la *fase inicial de consolidación*, es porque estimamos que para su total organización debe descender a los escalones primarios. Es decir, operarse una estructuración periférica de naturaleza esencialmente profesional, bajo la dirección de la política crediticia del órgano centralizado—Banco de Crédito Agrícola—. A estos órganos perifé-

(24) Examinando los diversos autores que colaboran en *Atti della Prima Assemblea del «Istituto di Diritto Agrario Internazionale e Comparato»*. Firenze, 4-8 Aprile 1960, Volume Terzo, Milano, Dott. A. Giuffrè-Editore, 1962, correspondientes a diversas nacionalidades, se observa el carácter de «servicio público» de que participa el crédito agrícola en el régimen jurídico de sus respectivos países, y se manifiestan claramente en su favor: PIERRE VOIRIN, PIETRO GERMANI, JUSUF SAIN ATASAGUM, EMILIO CAPELLI, ANDRÉ GRACIS, CHRYSOS EVELPIDES, HENRY FRANKEL, ICHIRO KATO, etc...

(25) «Se entiende por servicio público la prestación o actividad que, al menos con cierta continuidad, realiza una persona en favor o beneficio de otra». Vid. AURELIO GUAITA. *Derecho administrativo especial*, tomo III, pág. 64, que toma la noción dada por GARCÍA-TREVIJANO Y FOX en *Aspectos de la Administración económica*, en «Rev. Administración Pública», núm. 12, año 1953, páginas 11 a 76. Precizando el concepto, A. GUAITA—obr. antes cit.—dice que «*servicio público* es la prestación o actividad que la Administración, por consideración directa al interés público, realiza en beneficio de los particulares o administrados», págs. 65 y sigs.

ricos habrá que atribuirles facultades decisorias y propia responsabilidad, dentro de un límite cuantitativo.

La necesidad de este escalón profesional, con personalidad propia y progresiva autonomía, hasta que alcance su *mayoría* económica es un hecho reconocido por Su Santidad Juan XXIII (26), al decir: "Abrigamos, no obstante, la firme convicción de *en materia de agricultura*, los autores y promotores principales del desarrollo económico, del progreso cultural y de los avances sociales deben ser los primeros interesados, es decir, los mismos agricultores".

La organización profesional del crédito agrario, permitirá que la ayuda económica alcance a todos, borrando, o al menos atenuando, la situación que el Profesor DE CASTRO prevé: "...se adivina una división de tierras parecidas a las nobles y plebeyas del antiguo régimen. Propiedades privilegiadas, grandes fincas industrializadas ('latifundios' privilegiados), favorecidos con premios y primacía de concesiones y demás ayudas, mercedes y gracias administrativas; empresas en régimen de libertad, reguladas por normas mercantiles; pequeñas fincas, propiedad de campesinos o cultivadores (huerta, patrimonio), sometidas a severas intervenciones burocráticas, incluso en su vida familiar, y entregadas a la discrecionalidad administrativa; fincas de tipo medio, sin privilegios ni especial intervención, abandonadas a la vieja e inadecuada legislación civil" (27).

II

RÉGIMEN LEGAL DEL CRÉDITO PERSONAL AGRARIO

A) *Desenvolvimiento del crédito.*

Perfilado el concepto de "crédito personal agrario" y delimitada la esfera de nuestras inquietudes, es incuestionable que si se pretende obtener un efectivo desenvolvimiento de la empresa agrícola,

(26) *Encíclica «Mater et Magistra»*, Edición bilingüe, cit., pág. 60, núm. 144.

(27) Autor cit., *El Derecho agrario en España. Notas para su estudio*, cit., página 391.

ésta pueda llegar a alcanzar la efectividad anhelada por juristas, economistas y sociólogos, a través del crédito (28). Ese crédito debe tener una fundamentación sustancial en la garantía estrictamente personal, ello como consecuencia del fracaso de los sistemas de garantía real. Es decir, aquella concesión de crédito que se ampara en las cualidades morales de su beneficiario, como hemos expuesto: en las circunstancias *ad personam*.

Cuando analizamos el crédito y los elementos que en su concepción intervenían, sintéticamente lo considerábamos como un negocio jurídico por el cual una persona procura a otra un valor presente a cambio de un bien futuro. Es decir como integrado por dos notas fundamentales: la primera caracterizada por *l'acte de foi*, que se encuentra normalmente en el fondo de todo negocio de cambio y de modo especial en el crédito, y la segunda por el factor tiempo.

Según la trascendencia atribuida a estas notas por los autores han surgido dos tendencias doctrinales, que examinan el crédito como concepto genérico. Así la *teoría de la confianza—vertrauens-theorie—*, y la otra, la *teoría de la anticipación—zukunfstheorie—*. En una se valora el elemento subjetivo y, por consiguiente, de orden abstracto; en la otra se atiende al elemento objetivo y por ende de orden concreto.

El aplazamiento es elemento esencial en el contrato de crédito. Los contratantes crean la deuda con el solo fin de aplazarla, pero este elemento no individualiza como especie, al crédito, tipifica al préstamo del cual el crédito es una especie. El factor tiempo—aplazamiento—es el que da nacimiento al riesgo. Es él el que introduce en los actos jurídicos la *incertidumbre*. Así, hipotéticamente, el mayor o menor grado de seguridad estará en relación con su duración. En consecuencia, la forma de garantizar esta incertidumbre vendría determinada por el factor tiempo. Pero al decir “hipotéticamente” es porque no lo tomamos como valor absoluto. Por razón de la persona, objeto y fin, puede un crédito de más breve plazo tener una mayor intensidad en la *incertidumbre* que otro de plazo más largo.

(28) Vid. CASTÁN, *Familia y Propiedad*, cit., págs. 710 y sigs.; EMILIO GARRIGUES, *Más allá de la economía: notas y réplicas*, en «Rev. Estudios Políticos», núm. 124, julio-agosto 1962, págs. 204 y 205; FRAGA IRIARNE, *Política y Economía*, cit., págs. 5 y 6.

Por ello al lado de este elemento *tiempo* situamos como factor específico la *confianza*. Noción de orden psicológico—de esencia puramente subjetiva—, encuentra su mejor expresión en el principio de la buena fe. Ya expusimos cómo el principio de la buena fe significaba en el crédito el respeto mutuo de los derechos de cada uno y sumisión estricta a las obligaciones suscritas. Por esta razón estimábamos la *confianza* como elemento natural del crédito (29).

Este elemento *confianza* lo enraizamos con el elemento humano, como noción de orden puramente psicológico, que se traducía en el convencimiento íntimo, adquirido por el concedente, de que las obligaciones contraídas serían cumplidas puntualmente. Por ello, ya indicábamos como precisos la concurrencia de una serie de presupuestos en el crédito—características y elementos integradores del mismo, *confianza* y *solvencia*—para poder valorar la capacidad y la voluntad de pagar en el beneficiario. Es decir, de un lado *solvencia*, que depende esencialmente de su situación material o de sus posibilidades objetivas de pagar, y de otro, el deshonor, que pone en juego la voluntad subjetiva de pagar: relación esencialmente *intuitu personae*. La doctrina alemana insiste en esta nota cuando habla de *kreditfähigkeit* para indicar la “capacidad de tratar un crédito” (30).

Si en el orden económico mercantil se han llegado a consecuencias y resultados altamente positivos, desde la introducción en 1907

(29) «La confianza—en el sentir de GRECO, *Corso di Diritto bancario*, 1936, páginas 14 y sigs.—es la nota que caracteriza la operación de crédito, no de manera esencial, sino como elemento natural».

JEAN DE CAMBIAIRE—*Le crédit agricole mutuel* en «France», cit., pág. 141—siguiendo al Marquis d'Aragon («Connaitre la terre», Bloud et Gay, París, 1942) expresa la idea de restauración de la confianza en el campesino con bellas frases: «Restaurer ou instaurer la fierté paysanne, c'est du même coups porter atteinte aux préjugés qui ont entravé l'épanouissement de la classe toute entière. C'est donner à la paysannerie le moyen de s'organiser elle-même dans une pleine possession de ses moyens et de tenir sa place aux côtés des autres éléments économiques et moraux de la communauté nationale».

(30) Vid. PIERRE ANDRÉ GUILLIERON, *Les garanties personnelles en matière bancaire*, cit., págs. 23 y sigs. Así «el factor personal es al mismo tiempo el elemento primordial de la confianza que ocupa el primer lugar en el crédito». Este factor—continúa—«reviste una importancia decisiva para el acto jurídico en razón de la influencia que es susceptible de ejercer sobre el factor tiempo...» y «...en toda operación de crédito, la obligación personal del deudor representa siempre el elemento capital y decisivo del contrato; la garantía, por el contrario, queda en segundo plano y no representa nada más que una emanación del crédito, o, mejor, un medio técnico de ejecución».

del sistema de ventas de ARTHUR J. MORRIS (31) en Norfolk—Virginia, EE. UU.—existen, a nuestro juicio los mismos principios económicos respecto a la concesión de créditos a los agricultores que no pueden ofrecer más garantías que las derivadas de las virtudes morales que les adornan, pero, con la concurrencia de una circunstancia positiva favorable a los mismos, frente al hombre de la ciudad, derivado de espíritu conservador que anima la forma de actuar y proceder del cultivador, y en razón a la naturaleza del crédito como *crédito de producción* y no de consumo.

El recurso del crédito permite al agricultor *comprar* los medios técnicos, susceptibles de acrecer su producción. Pero no queda aquí limitada la importancia del crédito agrario. El capitalismo comercial y financiero han precedido al capitalismo industrial de final de la era moderna. Así el siglo xx ha contribuido a la formación de estos cuatro grandes grupos: la industria, el salariado, el comercio y la agricultura. En torno a ellas se desenvuelven las ideas políticas, económicas y sociales bajo el arbitraje del Estado. La agricultura es la más débil de todas y sobre ella pretenden los otros acrecentarse. Si el mundo agrícola tiene una cierta cohesión y dispone de crédito fluido y abundante, no solamente mejora su posición, sino que, y esto es lo más importante, asegurará el equilibrio del juego y facilitará el arbitraje del Estado (32) realizable por mediación del Derecho.

(31) Vid. EDWIN ROBERT ARTHUR SELIGMAN, *La venta a plazos*, trad. por G. FRANCO, J. PÉREZ BANCES y A. FLORES DE LEMUS, Madrid, 1931, págs. 42-56. Las ideas que constituyeron el éxito del *sistema Morris*, fueron: a) Concesión de crédito destinado a la adquisición de bienes de consumo. b) La necesidad de crédito y, por consiguiente, de ayuda, es más intensa en aquellas personas que sólo pueden ofrecer como garantía su propia persona, su integridad moral y su futura capacidad de adquisición basada en el trabajo. c) La posibilidad de reintegro aplazado y fraccionado. d) Intereses módicos en relación con el riesgo de la operación, 6 por 100, de interés y 2 por 100 de recargo, y e) Reembolsos en plazos adaptables a las necesidades y economía de los acreditados que podían alcanzar hasta 50 mensualidades. Vid., asimismo, VÁZQUEZ RICHART, *La compra-venta a plazos de los bienes muebles*, cit., pág. 17.

(32) Lo que protege el interés general, protege los intereses particulares, y viceversa; por ello se sostiene por muchos autores que el Derecho público es el que directamente y en primera línea atiende a la utilidad del Estado, y el Derecho privado el que directamente y de modo primario atiende a los intereses individuales; COGLIOLO, *Filosofía del Diritto privato*, 2.^a edición, págs. 114 y sigs. Pero hemos de tener presente que el fin del Derecho es siempre la persecución del interés general, y por ello tanto uno como el otro contribuyen a ese fin. Por ello, con el Derecho el Estado podrá mantener el equilibrio de las

B) *Protección de la empresa agrícola en el orden económico.*

El fenómeno de la productividad industrial ha disminuido la atención al problema agrícola. No obstante se observa la tendencia paulatina de asimilación y aplicación del crédito a la agricultura, si bien con la reserva natural del sector privado ya que "...los poseedores de capital prefieren colocarlos en otros negocios que en la agricultura" (33). Esta orientación progresiva, se refleja en nuestro Ordenamiento positivo mediante el estímulo creciente que, a través de una sana política agraria, va estableciéndose por el Estado español. Tal actividad, encaminada a la protección de la pequeña empresa agrícola (34), en el orden económico se proyecta sustancialmente en un variado sentido: a) Establecimiento de un régimen crediticio que va adquiriendo mayor agilidad y flexibilidad. b) Fomento de las organizaciones de tipo asociativo en régimen cooperativista, superando la dicotomía entre individualismo y colectivismo. c) Protección de la pequeña empresa, impidiendo los estragos de la división hereditaria; la ejecutividad de los elementos integrantes de la misma, etc... d) Asistencia técnica (Escuelas de Capacitación agrícola, etc...). La necesidad de un trato de favor, se justifica en

relaciones, el orden en las mismas. La «Pacem in terris» afirma que el orden moral es «universal, absoluto e inmutable en sus principios», pero añade que «no se puede establecer de una vez para siempre cual es la estructura mejor, según la cual *deben organizarse los poderes públicos*, ni tampoco se puede determinar el modo más apto según el cual deben desarrollar su propia y específica función, es decir, la función legislativa, administrativa y judicial. La estructura y el funcionamiento de los poderes públicos, no puede menos de estar en relación con las situaciones históricas de las respectivas comunidades políticas», situaciones que, en virtud de la progresión histórica, varían bastante en el tiempo y cambian en el espacio.

(33) *Encíclica «Mater et Magistra»*, edición citada, pág. 56 (134).

(34) Pazos, en *Política Social y Agraria en España, problemas situaciones y reformas*, Madrid, 1920, en su pág. 26, da un concepto de la pequeña propiedad apto en los tiempos actuales al decir que es «la que puede servir al sostenimiento desahogado de una familia de labriegos que la cultivan por sí, con el auxilio más o menos temporal de criados, jornaleros o vecinos». No podemos olvidar que, «aproximadamente las dos terceras partes de las tierras dedicadas a la agricultura, son explotadas por los propietarios de las tierras y sus familiares. Una gran proporción de las explotaciones agrícolas son pequeñas (más del 25 por 100 tienen menos de 5 hectáreas...)». Informe del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Oficina de coordinación y programación económica, Madrid, 1962, pág. 359.

función de las circunstancias concurrentes en esta fuente de riqueza (35).

No obstante, la reglamentación cada vez más avanzada y favorable al desarrollo del crédito, su real plasmación en la agricultura, ha sido limitado. Obedece a diferentes causas, pero todas ellas responden a la minusvaloración de la agricultura. Hemos de tener en cuenta que al *homo oeconomicus* sucede en la época actual el *homo technicus* (36). De esta concepción salen suficientes principios para la organización de la sociedad, que actúa en virtud de su fuerza creadora.

Su proyección, en el ámbito de la agricultura, se exterioriza en una creciente preocupación del agro, con realidades tangibles alcanzadas en los países de alto grado de desarrollo (Estados Unidos, Canadá, Australia, Alemania Federal, etc.). Esa constante renovadora se exterioriza en una creciente preocupación por la industrialización del campo (37), con aportación de capital privado que, hasta ahora se ha retraído e incluso con la constitución de empresas agrícolas, fuertemente mecanizadas, bajo la forma de personas jurídicas (38).

La evidente correlatividad entre Economía y Política va rindiendo sus frutos. Las Leyes Fundamentales de la Nación (39) han traza-

(35) «En cuanto a los tributos, la reglamentación de los mismos, conforme a justicia y equidad, pide, sobre todo, que se acomode a la capacidad tributaria de los ciudadanos. Pero, en la ordenación de los tributos agrarios, el bien común de todos pide de los gobernantes tengan en cuenta que los réditos en la agricultura se producen con mayor lentitud y están expuestos a mayor riesgo y que, además, es más difícil encontrar los capitales necesarios para incrementarlos». *Encíclica «Mater et Magistra»*, cit., pág. 56 (132-133); Vid. DAUPHIN MEUNIER, *La doctrine économique de L'Eglise* y el número extraordinario de la «Rev. de Política Social», dedicado a la Encíclica cit., núm. 52, 1962, octubre-diciembre.

(36) ANGEL SÁNCHEZ DE LA TORRE, *La socialización en la doctrina social Católica*, en «Rev. Pol. Soc.», cit., pág. 127; EMILIO GARRIGUES, *Más allá de la Economía...*, cit., pág. 204 dice: «...como la economía no puede tener razón contra la vida, quiere decirse en buena lógica, que el *homo oeconomicus*, esa peligrosa abstracción, sabe ser sustituida, o al menos compensada por el hombre natural que, bien entendido, no es otra cosa que el hombre social».

(37) En Atti della Prima Assemblea, cit., véanse los artículos de: EMILIO CAPPELLI, *Il crédito agrario nell "integrazione economica"*; GIOVANNI CARRARA, *Il crédito agrario di miglioramento*; CHRYSSOS EVELPIDES, *Le crédit agricole Internationale*.

(38) No hemos de entrar en el estudio de esta cuestión, como asimismo reiteramos, eludimos el aspecto de múltiples problemas que se suscitan y que en relación con la materia que desarrollamos sólo apuntamos exclusivamente.

(39) Cfr. los principios IX, X, XI y XII de la Ley Fundamental de 17 de mayo de 1958; los artículos 26 y 30 del Fuero de los Españoles; el artículo 10 de

do la pauta política, que ha iniciado el efectivo movimiento económico en pro del agro. Esa orientación económica en el aspecto que analizamos de "crédito personal agrario", se recogió por la Ley de 17 de julio de 1946, en cuyo artículo 3.º, párrafo 2.º, establecía que "sólo cuando no existen, o no sean utilizables, las Asociaciones o Entidades—de carácter agrícola o ganadero—podrá el Servicio Nacional de Crédito Agrícola concertar directamente con los agricultores individuales operaciones cuya cuantía no podrá exceder de 50.000 pesetas" (40). En la de 30 de marzo de 1954, modificativa de la anterior y de la de 17 de julio de 1951, se dice que "la cuantía máxima de los préstamos individuales no podrán rebasar de los siguientes límites: 100.000 pesetas cuando se otorguen con garantía personal; 150.000 pesetas cuando el prestatario asegure el cumplimiento de sus obligaciones mediante prenda, con o sin desplazamiento, pignoración de *warrant* o resguardo de garantía, y 500.000 pesetas cuando se conceda con garantía hipotecaria" (41).

III

CRÉDITO PERSONAL AGRARIO CON GARANTÍA "AD PERSONAM"

A) *Presupuesto y ámbito.*

La admisibilidad, dentro de nuestro Ordenamiento jurídico de los créditos agrícolas con la garantía meramente *a personam*, es objeto de previsión, si bien con una evidente limitación cuantitativa. Aho-

la Ley Cortes Españolas; el artículo 10 de la Ley Cortes Españolas de 17 de julio de 1942, y las declaraciones XI y XII del Fuero del Trabajo, de 9 de marzo de 1938.

(40) Véase el Decreto-ley de la Jefatura del Estado de 21 de julio de 1959, regulador del Plan de Estabilización; Decreto de la Presidencia de 29 de noviembre de 1962 por el que se establece el Plan de Desarrollo Económico, marcando las directrices y medidas preliminares; Ley de 28 de diciembre de 1963, sobre el Plan de Desarrollo para el cuatrienio 1964-1967, y el posterior de 1968; y otras disposiciones complementarias: Ley de Asociaciones y Uniones de Empresas de 28 de diciembre de 1963; la Ley de 17 de julio de 1946, modificada por la de 30 de marzo de 1954 que extiende los beneficios de la misma a la riqueza forestal; la de 14 de abril de 1962, por la cual se establecen las Bases de Ordenación del Crédito y la Banca; el Decreto-ley de 29 de noviembre de 1962, que autoriza la creación de nuevos Bancos Industriales y de Negocios; el Decreto-ley de 20 de julio de 1962, y la Orden de 8 de noviembre de 1962; etc.

(41) Vid. mi obra *Crédito personal agrario...*, cit., págs. 185 a 211.

ra bien, su posibilidad viene condicionada por dos factores fundamentales: a) Determinación del régimen jurídico del cultivador, en relación con la empresa que dirige. b) Determinación específica de la garantía *ad personam*, en función del objeto de préstamo y del régimen jurídico del cultivador.

El examen de estas cuestiones nos obligaría al estudio de los distintos supuestos que pueden plantearse en orden a la forma de explotación de una empresa agropecuaria, distinguiendo, en consecuencia, la titularidad y régimen que ostenta el beneficiario, al objeto de coordinar, no sólo su concesión, sino su cuantía. La importancia de estos dos factores es esencial, ya que, bajo el concepto de titular de la empresa agrícola, se comprende, no sólo el propietario cultivador, sino el cultivador no propietario. Dentro de este último, es necesario tener presente los distintos supuestos que atribuyen la posesión inmediata sobre el predio o explotación agropecuaria.

Un estudio justificativo de la tesis que mantenemos, analizando cada uno de los supuestos que pueden plantearse, son objeto de consideración en otro lugar (42). Análisis que efectuamos teniendo en cuenta lo que dice Cossío [(42 bis)]. "Cualquier intento de exposición y crítica de un determinado complejo normativo, exige la reconstrucción de todo el sistema de ideas y conceptos que han servido de base, más o menos consciente, a la ordenación institucional, para de esta manera comprobar hasta qué punto se ajusta cada precepto concreto a las exigencias internas impuestas por la lógica de la propia institución".

B) *Su análisis funcional.*

Un estudio analítico del crédito personal agrario, tal como es objeto de regulación por la actual legislación, nos revela que reúne las características, en principio, funcionales y teleológicas que hemos expuesto. La realidad nos ha evidenciado que hasta el año 1962, el movimiento crediticio no ha experimentado el alza inversionista

(42) Vid. obra cit. en el número anterior, págs. 253 y sigs., al tratar de «Beneficiarios».

(42 bis) ALFONSO DE CONIO: *El concepto de pequeña empresa agraria y la moderna legislación española*, en «Anuario de Derecho Civil», Tomo VIII, fase III, julio-septiembre 1953, núm. 2, pág. 727.

que se esperaba. Por el contrario, se va produciendo un retraimiento en la pequeña empresa agrícola, que hace mirar con desconfianza y recelo creciente toda actividad derivada del campo.

Varias pueden ser las causas de esa situación que, conjuntadas, provocan un resultado negativo. Ese efecto no puede ser atribuido en todo al régimen de concesión de los créditos, pues aún centralizados los servicios —artículo 2.º de la Ley de 30 de marzo de 1954—, los "... agricultores individuales que no pertenezcan a Cooperativas, Secciones de Crédito, Cajas Rurales, Grupos Sindicales de Colonización u otras entidades agrícolas de análogo carácter, procurarán utilizar, en calidad de intermediarias, a las Organizaciones Bancarias de Crédito, Ahorro popular, Previsión u Organismos oficiales o sindicales a virtud de convenios que en cada caso habrán de ser sancionados por el Ministerio de Agricultura, a propuesta del referido servicio".

En apariencia, no existe complejidad administrativa (43). Pero hemos de analizar si la creciente intervención administrativa en la agricultura puede provocar ese efecto regresivo.

El Derecho agrario es un derecho en formación (44), que participa cada vez más del Derecho público-administrativo, y esto puede perjudicar su desenvolvimiento: Así lo afirma CASTÁN (45). FEDERICO DE CASTRO (46) pone de relieve los peligros administrativos, es decir, del intervencionismo administrativo, que pueden provocar en el campo de la agricultura. VALLET DE GORTISOLO lo destaca claramente, al decir que "... el rígido sistema sucesorio impuesto en el Derecho histórico de Castilla—mayorazgos para los grandes patrimonios y legítima larga para los propietarios modestos—ha dejado como secuelas los problemas económicos-sociales planteados por latifundios y minifundios. En cambio, las legislaciones forales, con breves disposiciones netamente de Derecho civil, resolvieron favorablemente desde hace siglos los problemas de la economía agraria,

(43) Vid. mi obra *Crédito personal agrario...*, cit., págs. 204 a 211.

(44) Sobre el problema de la autonomía del Derecho agrario, vid. bibliografía reseñada por FERNÁNDEZ BOADO, *El negocio jurídico de crédito agrario*, en «Rev. de Derecho Agrario», tomo I, Zaragoza, 1964, nota 33, y además, la citada en mi obra arriba indicada.

(45) Vid. CASTÁN, *Familia y propiedad...*, cit. en el epígrafe, «Instituciones que van perfilando el cuadro todavía en formación del Derecho Agrario».

(46) Autor cit., en *Derecho Agrario en España*, cit.

sin necesidad de intervencionismos administrativos, de concentración parcelaria, de parcelación forzosa, ni la de creación imperativa de patrimonios inembargables y unidades mínimas de cultivo" (47). MANUEL SÁNCHEZ ALONSO dice que "... el fenómeno de la disociación entre Administración y particulares se produce en la realidad. Hay desconfianza por parte del público y mutuo desconocimiento: resultando tal disociación un freno para la actividad administrativa. Las causas de la gran separación entre una y otros son varias y complejas, concernientes a una trabada burocracia y a la avanzada estructura administrativa" (48).

Es cierto que la proyección administrativa no podía dejar este importante sector de la actividad de fomento (49) sin que fuera objeto de su atención y regulación (50). Esta se ha manifestado clara en los últimos años con un intervencionismo absorbente extraordinario, pero cuya necesidad está fuera de toda duda. GUAITA expone claramente cómo la "Administración económica alude subjetiva y objetivamente a la rama, zona o sector de la Administración pública que actúa en el campo de la prestación, producción y cambio de bienes y servicios materiales; es decir, *grosso modo*, abarca las actividades monetarias y crediticias, agrícolas, industriales, mercantiles, de abastecimiento y transporte" (51), y ese contacto de la Administración, en frase gráfica del referido Profesor, "administrativiza todo lo que toca" (52).

(47) Autor cit., *Computación, imputación y reducción de las donaciones en los principales ordenamientos jurídicos del Occidente europeo*, en «Rev. del Instituto de Derecho Comparado», Barcelona, julio-diciembre 1954, pág. 45.

(48) Autor cit., *Rumbos de la democracia española*, publicado en la «Revista Seminarios», núm. 19, julio-agosto 1963, pág. 41.

(49) Para el concepto de Administración de fomento puede verse: AURELIO GUAITA, *Derecho administrativo especial*, tomo II, Librería General, Zaragoza, 1962, págs. 9 y sigs., y del mismo autor, *La Administración de fomento*, en «Las Ciencias», núm. 24, Madrid, 1959, págs. 873 a 886, y *Temis*, «Revista de Ciencias y Técnica Jurídica», de la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza, núm. 4, 1958, págs. 33 a 44; y la bibliografía por él mismo citada.

(50) Vid. A. GUAITA, *Derecho administrativo especial*, cit., tomo III, páginas 163 y sigs.

(51) Vid. la obra antes cit. del Prof. GUAITA, tomo III, 1964, págs. 15 y sigs.; FRAGA IRIBARNE, *Política y Economía*, cit.; GARCÍA-TREVIJANO, *Aspectos de la Administración económica*, en «Rev. Admón. Pública», núm. 12, 1953, págs. 112-176 y bibliografía por ellos cit.

(52) Vid. obr. cit., tomo III, págs. 21 y sigs., en donde se expone ese resultado y la justificación de la expansión de la actividad administrativa. Hemos de hacer constar, independientemente de lo dicho, que tanto el procedimiento como la jurisdicción en el «crédito agrícola» son administrativos.

Esa “administrativización” del Derecho agrario no significa subsunción total y absoluta, trasplante al Derecho administrativo, sino aplicabilidad de los principios propios del mismo a una faceta del Derecho agrario. Así, éste está impregnado por un puro Derecho agrario privado y una legislación agraria de índole administrativa (53). Este doble aspecto esa proyección ambivalente del Derecho agrario, es lo que le da fisonomía propia y le califica como *ius speciale*, como un *ius proprium* de la agricultura que tutela el ejercicio de la actividad productiva sobre la tierra, no la posesión inerte de los bienes (54).

La justificación de esa expansión del Derecho administrativo responde a diversos principios—bien común, subsidiariedad, justicia distributiva...—que se concentran en la necesaria correlatividad entre Política y Economía (55), como medio eficaz de realización de los fines del Estado (56).

Estas razones justificativas de la intervención administrativa eliminan totalmente la pretensión de una actitud abstencionista propia de un sistema económico y político superado por la “aceleración de la historia” (57). La velocidad de los cambios económicos

(53) Vid. CASALS COLLECCARRERA, *Derecho agrario*, en «Nueva Enciclopedia Jurídica Seix», Barcelona, 1950; BADENES GASSET, en *Orientaciones modernas sobre Derecho agrario y propiedad agraria*, Barcelona, 1959, pág. 15, dice: «La heterogénea materia de ámbito poco delimitado, en que se traduce el Derecho agrario, podemos afirmar que es fundamentalmente Derecho privado, si bien es forzoso reconocer que cada vez toman más incremento en él las normas de Derecho público, relativas a la organización agraria, traídas por la preocupación social y económica que matiza esta disciplina; y por otra parte, ya hemos señalado entre sus caracteres la orientación decidida a constituirse en forma preponderantemente como de orden público o Derecho necesario. Ciertamente es que en España no ha dejado de apuntarse una posición avanzada, propugnando que el Derecho agrario se integra en el Derecho público. Vid. VILLAR Y ROMERO, *Las transformaciones del Derecho privado «en público»*, en «Rev. de Derecho Privado», 1943, pág. 425, «pero ni el Fuero del Trabajo (Declaración XII), de neta inspiración católica consiente este desplazamiento, ni puede decirse que esta doctrina haya encontrado acogida entre los más destacados autores». Vid. HERNÁNDEZ GIL, *El concepto del Derecho civil*, Madrid, 1943, páginas 153 a 160; BONET, *Derecho civil, Introducción*, Barcelona, 1948, pág. 166.

(54) JUAN B. JORDANO BAREA, Prólogo a la obra de JOSÉ MARÍA PAZ SUEIRO, *El Derecho de acceso a la propiedad en la legislación de Arrendamientos rústicos*, Librería Bosch, Barcelona, 1963, pág. 5.

(55) Vid. nota 40.

(56) Vid. mi obra *Crédito personal agrario...*, cft.

(57) DANIEL HALÉRY, en 1948, publicó su *Essai sur l'accélération de l'histoire*.

y políticos ha sido, en lo que ha transcurrido de siglo, de tal naturaleza que su agilizaci3n s3lo puede alcanzarse a trav3s de un 3rgano vivo, fuertemente estructurado, que ejecute los fines del Estado. La mutabilidad exigida para la adaptaci3n al *orden nuevo* no puede llegar con la rapidez necesaria a la esfera del Derecho privado. La capacidad y fuerza atractiva de la Administraci3n, unida a su potencialidad absorbente, le habilitan para esa tarea de adaptaci3n a las necesidades planteadas, hasta que se opere la asimilaci3n de las nuevas concepciones por el sector privatistico.

Por ello estimo que no procede los defectos apuntados de la "administrativizaci3n" de los problemas agrarios, sino del elemento sujeto, que debe abandonar las antiguas tradiciones, renovando de modo absoluto la manera de encarar los problemas agr3colas (58).

La f3rmula que estimo m3s adecuada para superar esa situaci3n y restablecer el necesario equilibrio, de que tanto precisa el agro, con fuerza suficiente para provocar un efectivo enraizamiento de la familia en la tierra, es una eficaz actividad administrativa—por aplicaci3n del principio de subsidiariedad—dirigida a la regulaci3n del mercado y los precios, a trav3s de las instalaciones adecuadas, pero sobre todo y como medio para la revitalizaci3n del agro, mediante el cr3dito personal agrario.

As3, a medida que la agricultura se integre m3s estrechamente en el campo de la econom3a, la soluci3n de los problemas creados por las garant3as de los cr3ditos agr3colas, no pueden encontrarse en el Derecho com3n, puesto que deben tenerse en cuenta las condiciones sociales y econ3micas propias de la actividad agraria. Esa situaci3n critica, dentro de nuestro ordenamiento, encontrar3 su paliativo cuando la conjunci3n derivada del Plan de Desarrollo llegue a tener efectividad. Es decir, como expresa el eminente jurista Henri NOILHAN, cuando los progresos t3cnicos, acompa1ados de una renovaci3n casi completa de los medios jur3dicos, puestos a disposici3n de los interesados, sean asimilados por los mismos.

La conjunci3n de estos factores har3 posible el estudio de las

(58) Vid. SIGUAN SOLER, *Los problemas sociales del desarrollo agrario*, en la «Rev. Nuestro Tiempo», n3m. 103, p3gs. 3 a 26. Vid. JOAQU3N SAPENA, *En torno a la Ley de Patrimonio familiar*, en «Rev. Derecho Priv.», n3m. 438, sept. 1953, p3ginas 705 a 731; JOS3 URIARTE, *Derecho agrario espa1ol*, en esta REVISTA, 1935, tomo XI, n3ms. 126, 127, 129, 130, 131 y 132.

motivaciones profundas del hombre y la eliminación de los *wishful thinking* o *voeux pieux*, e imprimirá efectividad al crédito personal agrario.

La necesidad de que sobre todos estos valores se construya toda la teoría del crédito personal agrario es básico para la agricultura. Supone un paso decisivo para su desarrollo basado en la confianza depositada en los hombres que cultivan la tierra. "Una sociedad que no va hacia adelante—dice René Dubos, Profesor del Instituto Rockefeller (59)—se deteriora pronto; de hecho, no puede sobrevivir en un mundo donde todo cambia".

Cuando el capital privado adquiera conciencia de la transformación que se va operando en las explotaciones agropecuarias, acudirá a su financiación, facilitando los créditos precisos para su pleno desenvolvimiento, porque llegará a contar con garantías suficientes para su reembolso, y adquirirá conciencia de la rentabilidad de la inversión. Mientras esta transformación se opere se tiene que acudir a la subsidiariedad.

JOSÉ LUIS RUIZ SÁNCHEZ,

Magistrado.

(59) Citado por ETIENNE RIVES, *Pour une politique générale du mouvement coopératif agricole*, «Revue des Etudes Coopératives», núm. 35 (3.^a trimestre 1963), pág. 237.