

Método y posibilidades de una planificación agraria en España

Comunicación presentada a la Segunda Asamblea del
Instituto de Derecho Agrario Internacional y Comparado

(FLORENCIA, 1963)

SUMARIO: I. *Líneas generales y postulados de la planificación.*—1. La realidad agraria española.—2. Necesidad de una planificación. A) Justificación de la acción planificadora del Estado. B) Planificación e iniciativa privada.—3. Fines necesarios y resultantes jurídicas de la planificación. A) Económicos. B) Político-sociales. C) Implicaciones metodológicas de los fines de la planificación en el sistema del Derecho agrario. D) Corolario.—4. Método de la planificación agraria. A) Área de realización. B) Medios de la planificación. C) Modos de actuación—II. *Posibilidades de una planificación agraria en España*—1. Tendencias y apreciación general de las leyes españolas en materia agraria.—2. Adaptación de las bases objetivas o estáticas. A) Formación de fincas suficientes. B) Formación de fincas rentables. C) Integración y defensa de la unidad agraria en las leyes civiles generales.—3. Adaptación de las estructuras dinámicas. A) Determinación de las titularidades jurídico-agrarias. a) Sistemas jurídicos de atribución de la propiedad de la tierra. b) La coincidencia de la propiedad y la empresa como motor de la protección jurídica a los cultivadores. B) Publicidad de la titularidad jurídica de la tierra. C) Instrumentos de estabilidad jurídica de la empresa agraria. a) La sucesión *mortis causa* de los bienes agrarios. b) Los contratos agrarios clásicos. c) Las adjudicaciones realizadas por el Instituto Nacional de Colonización. D) Instrumentos de estabilidad económica de la empresa agraria. a) El crédito agrario. b) Posibilidades de la economía contractual.

CAPITULO PRIMERO

LINEAS GENERALES Y POSTULADOS DE LA PLANIFICACION

1. LA REALIDAD AGRARIA ESPAÑOLA.

El examen de los rasgos actuales, de las tendencias y de la estructura de la agricultura española arroja unos resultados que, sin ser excesivamente pesimistas en cuanto a sus posibilidades futuras, constituyen un serio motivo de preocupación y meditación, sobre todo frente a las realidades comunitarias europeas, por la magnitud de los problemas que tiene planteados. Una visión de conjunto pone de relieve que tales problemas no sólo afectan a factores económicos de producción y rentabilidad, sino que entran también de lleno en las vertientes político-sociales y demográficas, exigiendo en su origen, para su solución, un amplio planteamiento político y la coordinada adopción de medidas eficaces de carácter jurídico y técnico.

Un inicial planteamiento comporta a determinar si la agricultura española puede salir de la situación en que se encuentra por sus propios medios, o si, por el contrario, es necesaria la decidida acción del Estado para acelerar y conseguir su reactivación. En el segundo caso, la cuestión se contraería a determinar las bases de una integración interior de la agricultura en la economía y a perfilar, como cauce de actuación y medio de reforma duradera, un completo estatuto jurídico de la propiedad de la tierra sobre una estructura y unos principios bien diferentes de los que hasta ahora le han servido de apoyo y que se han revelado tan inoperantes (1).

(1) Vid. SANZ JARQUE, LUNA SERRANO y ESTEBAN, *Estudio sobre la reforma de las estructuras agrarias en el orden jurídico* (Madrid, 1961), pp. 11-14; LEAL, *La política de cambio de estructuras en las nuevas leyes agrarias*, en «Revista de Estudios Agro-Sociales», núm. 40, pp. 7-40; Id., *Algunos presupuestos jurídicos del desarrollo económico (Consideraciones sobre el Informe del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento)*, en la misma revista, número 41, pp. 169-190.

En este estudio, que por su mismo fin no pretende, ni puede ser exhaustivo, dejaremos a un lado los aspectos de pura técnica económica para ofrecer, en el plano propiamente jurídico, un puñado de sugerencias tratando de pergeñar las tendencias, el método y las posibilidades reales de una planificación agraria en España, teniendo en cuenta, sobre todo, la existencia de una multiplicidad de disposiciones legislativas dictadas con el propósito de paliar o resolver el problema agrario, que muchas veces no han alcanzado sus objetivos por faltar entre ellas una adecuada coordinación teleológica o por adolecer del vicio de origen que significa la ausencia de unas directrices políticas unitarias y congruentes.

Antes de abordar las cuestiones relativas a la utilidad de la planificación, como política de gobierno coordinada y dirigida a la implantación de un orden político-social y económico más justo y eficiente en la realidad agraria española, según las exigencias de la colectividad, y antes de referirnos al objeto y a los medios de realización de la planificación y a la posición que corresponde al Estado respecto a la agricultura, es necesario un conocimiento de la verdadera situación de la agricultura española, que la estadística, con toda su relatividad, pone de manifiesto (2).

De una población activa de 12,5 millones de personas (1958) hay en España 5,6 millones dedicadas a la agricultura, es decir, el 42 por 100 de la población activa total.

En producto interno bruto, la agricultura significa aproximadamente el 26 por 100. Si se compara este porcentaje con el 42 por 100 de población activa dedicada a la agricultura, aparece bien clara la escasa productividad que tal actividad económica ofrece en España (3). Como contrapartida resaltan, sin embargo,

(2) Con criterios económicos y meramente técnicos ha sido definida la planificación por MOULIAS, *Un exemple étranger de planification régionale: le «Plan de Badajoz»* (tesis doctoral) (Paris, Institute d'Études Politiques, 1958), como la fijación autoritaria de objetivos a las universidades económicas situadas bajo el control directo del centro de decisiones.

Sobre la importancia y valor que la estadística tiene en el estudio de los problemas jurídico-agrarios, vid. CARROZZA, *La statistica à servizio del diritto agrario*, en «Gli istituti del diritto agrario» (Milano, Giuffrè, 1962), pp. 1-14. Vid., también, CASTRO, *Métodos de obtención de estadísticas agrarias*, en «Revista de Estudios Agro-Sociales», núm. 27, pp. 19-40.

(3) Vid. TAMAMES, *La agricultura española ante el Mercado Común*, en «Los problemas de España ante la integración europea» (Zaragoza, Caja de Ahorros de la Inmaculada, 1962), p. 14.

las posibilidades de crecimiento agrícola, cifradas, según un estudio del Ministerio de Agricultura de 1959, en un previsible aumento de un 71 por 100 promedio en un periodo de desarrollo a un plazo de veinte años, sobre la base de aumentar los regadíos hasta sus toques máximos, estimados en unos cuatro millones de hectáreas.

Una circunstancia que caracteriza a la agricultura española es la existencia de unos precios de producción muy altos, a pesar de que los salarios son relativamente bajos, como consecuencia de la poca fertilidad de gran parte de las tierras roturadas y del excesivo fraccionamiento de la superficie cultivable. La proliferación del minifundio, que es un mal endémico de ciertas comarcas españolas, llega a ser tal que de los seis millones de propietarios agrícolas que hay en España dos millones lo son de tierras de una extensión inferior a media hectárea; 1,2 millones son propietarios de tierras cuya cabida fluctúa entre media y una hectáreas, y 1,8 millones son propietarios de parcelas cuya extensión cultivable oscila entre una y cinco hectáreas. De los datos del Catastro realizados hasta diciembre de 1959 resulta que hay catastradas 43 millones de hectáreas y que entre ellas hay 54 millones de fincas, de las que 48,71 millones—es decir, el 91 por 100 del total—tienen una extensión menor de una hectárea. La extensión media en secano y regadío resulta de 1,47 hectáreas por cada finca, extensión que dista mucho de ser rentable y que no permite, naturalmente, el adecuado aprovechamiento de la más elemental maquinaria agrícola, ni la aplicación de las modernas técnicas de cultivo (4).

Desde otro punto de vista resulta que el 82 por 100 de los propietarios se reparten el 10,5 por 100 de la tierra cultivada, mientras que el 18 por 100 de los propietarios restantes se reparten el 89,5 por 100 de la tierra. Paralelamente a este desequilibrio entre los propietarios, que entraña claramente un agudo problema social, con amplias repercusiones en la vida nacional al tener como

(4) Vid. SAINZ DE VARANDA, *La estructura social española ante el Mercado Común*, en «Los problemas de España», cit., pp. 44 y ss.; GARCÍA BADELL, *La distribución de la propiedad agrícola en España*, en «Revista de Estudios Agro-Sociales», núm. 30, pp. 7-32; SANZ JARQUE, *Fines económico-sociales de la concentración parcelaria y sus resultantes jurídicas*, en «Anuario de la Asociación Aragonesa de Derecho Agrario», I (en prensa).

consecuencia la aparición de un proletariado propietario muy numeroso, debe tenerse en cuenta la existencia de un alto porcentaje de asalariados, que suponen el 33 por 100 de la población agrícola activa total, de los que el 78,3 por 100 son obreros eventuales, siendo el salario medio anual del obrero agrícola de 19.000 pesetas, según datos facilitados por la «Oficina agrícola». Esta desigual distribución de propietarios y asalariados en las actividades agrícolas, que proporcionan rentas *per capita* inferiores a las 9.000 pesetas (la renta media nacional es de 15.500 pesetas), hace que cada día sea mayor la emigración, tanto de los propietarios proletarizados como de los asalariados, hacia sectores económicos más rentables dentro del área nacional o hacia otros países de más alto nivel de vida (5).

Finalmente hay que señalar, como dato económico de la máxima importancia, que la escasa rentabilidad *in genere* del campo hace que la corriente de capitales se desplace hacia otros sectores económicos de más segura inversión y que, en consecuencia, gran parte de la renta procedente de la agricultura se oriente hacia la industria y hacia los servicios, reduciendo así al mínimo las posibilidades de autofinanciación agrícola.

2. NECESIDAD DE UNA PLANIFICACIÓN.

Los datos ofrecidos a título orientativo son por sí mismos lo suficientemente elocuentes y nos llevan a la convicción de la imperiosa necesidad de realizar profundas reformas en la agricultura española, encaminadas fundamentalmente a la formación de unidades de cultivo rentables, al establecimiento de un mayor equilibrio entre latifundio y minifundio, buscando la necesaria estabilidad y justicia social, y a una completa ordenación jurídica de la propiedad de la tierra.

(5) En los últimos diez años se calculan en 600.000 los propietarios y los obreros agrícolas que han pasado a la industria o a los servicios, o han emigrado al extranjero: vid. BENEYTO, *La ordenación rural en España*, en «Anuario de la Asociación Aragonesa de Derecho Agrario», I (en prensa). Vid., también, BARBANCHO, *Los movimientos migratorios en España*, en «Revista de Estudios Agro-Sociales», núm. 33, pp. 7-84; REDONDO, *Las corrientes migratorias de los trabajadores agrícolas de España*, en la misma revista, núm. 14, páginas 113-132; etc.

A) *Justificación de la acción planificadora del Estado.*

La complejidad de estos problemas y sus innegables implicaciones políticas y sociales hacen difícilmente concebible que puedan llegar a superarse sin la acción decidida y directa del Estado. Ello es así no sólo porque hay un interés inmediato del entero grupo político en la tutela del orden social, sino también porque está en juego un interés general preeminente cuya ordenación, una vez superados los sistemas políticos definidores del neutralismo económico, la colectividad justamente reclama.

La acción de los poderes públicos encuentra justificación en motivos del bien común (6), al que se llega a través de criterios de justicia objetiva y de utilidad social, cuya valoración corresponde a la sociedad y cuya consecución deben lograr los órganos del Estado. Es evidente la adecuación de la realidad agraria dentro del bien común, no sólo porque sus problemas trascienden la esfera del quehacer individual, sino también porque el interés y los medios que le son propios están situados en el superior plano de la política del Estado: la cuestión social, el equilibrio económico, la seguridad social, las estructuras administrativas, la política legislativa y tributaria, el aumento del nivel de vida, la promoción de industrias integrativas, etc., son elementos propios de la realidad agraria y ámbito de competencia directa del Estado.

El único camino posible para el desenvolvimiento de la acción estatal está constituido por la planificación como instrumento técnico, que implica la primacía del Estado sobre la voluntad de los particulares, y presupone la conjugación de medios legislativos, técnicos y económicos o financieros convergentes en una dirección unitaria trazada por unos principios políticos congruentes. En síntesis, aparece bien clara la necesidad de reformar las bases de la agricultura española para estructurar jurídicamente la propiedad de la tierra, institucionalizándola como propiedad particular caracterizada y legitimada por el trabajo (7), contando para

(6) Cfr. *Mater et Magistra*, 152.

(7) Vid. BOLLA, *L'ordinamento giuridico dell'agricoltura. Basi per un sistema* (Milano, Giuffrè, 1963), p. 8; CICALA, *Brevi considerazioni sul fondo come istituzione sociale e normativa*, en «Atti del Primo Convegno Internazionale di Diritto agrario», II (Milano, Giuffrè, 1954), p. 171; ROMAGNOLI, *La disciplina della proprietà terriera e dell'impresa con particolare riferimento*

ello con la acción planificadora del Estado apoyada en los textos fundamentales de su ordenación constitucional (8).

Finalmente, la idea de una política agraria a escala europea, que constituye la tónica de nuestro momento histórico, impone unas directrices y unas realizaciones que sólo el Estado puede valorar y hacer efectivas. Por medio de la planificación se pueden implantar o fomentar, por ejemplo, especiales clases de cultivos y tipos de productos de fuerte demanda en el mercado internacional, provocar una rotación de cultivos aprovechando las favorables características climatológicas de España, para que la oferta no se contraiga, realizar un programa de saneamiento y mejora de los anárquicos sistemas tradicionales de explotación, etcétera. Por ello, la cuestión de la utilidad de la planificación en la agricultura que se plantea algún sector doctrinal (9), o, más lejos aún, la de si existe una utilidad colectiva fuera de la utilidad individual se desmorona ante la realidad misma de las circunstancias de hecho.

B) *Planificación e iniciativa privada.*

Sentada la necesidad de una planificación, que parece evidente (10), se impone armonizarla, al menos desde un punto de vista

al godimento indiretto dei fondi rustici nella legislazione italiana ed in alcune legislazioni europee, en «Rivista di Diritto agrario», 1960, p. 420; GALLONI, *Il Diritto agrario nelle costituzioni europee*, en la misma revista, 1961, p. 86; ID., *Principi dell'intervento dello Stato sulla struttura fondiaria secondo l'art. 44 della Costituzione*, en «Atti della Prima Assemblea dell'Istituto di Diritto agrario internazionale e comparato», II (Milano, Giuffrè, 1962), páginas 149-175.

(8) El XII de los Principios del Movimiento dice que «el Estado procurará por todos los medios a su alcance... impulsar el progreso económico de la nación con la mejora de la agricultura, la multiplicación de las obras de regadío y la reforma social del campo». En la declaración V del Fuero del Trabajo se lee que «es aspiración del Estado arbitrar los medios conducentes para que la tierra, en condiciones justas, pase a ser de quienes directamente la exploten. Vid. *Mater et Magistra*, 112.

(9) Vid. BANDINI y ASTUTI en la *Discussione* del trabajo de BANDINI, *La pianificazione nell'agricoltura*, en «Iustitia», 1955, pp. 251 y ss., y 266 y ss.

(10) BANDINI, *La pianificazione*, cit., p. 238 y s.; vid., también, posiciones afirmativas de DI NARDI y CASSANO en la *Discussione* cit., pp. 251 y ss. El trabajo de referencia está recogido en los núms. 2-3 de la revista «Iustitia», dedicados al tema *La pianificazione economica e i diritti della persona umana*, examinado por el «Sesto Convegno nazionale di Studio dell'Unione Giuristi Cattolici Italiani».

teórico, con el principio de la libre iniciativa privada (11).

Partiendo de la consideración de que la actuación del Estado o intervencionismo estatal y la iniciativa privada no son términos antitéticos ni excluyentes, sino complementarios, las exigencias de los intereses generales justifican la preeminencia de aquella acción estatal cuando la iniciativa de los particulares se desvía de los intereses de la entera comunidad. Ello quiere decir que cuando la iniciativa privada se oriente por caminos que tiendan a mejorar las condiciones generales de la agricultura, el Estado no debe coartar ni suplantarse la actividad de los particulares, antes bien, estimularla y fomentarla (12); cuando, por el contrario, los particulares no coadyuvan a mejorar las condiciones generales de la agricultura ni a conseguir el bien común en el sector agrario, se debe admitir, sin ningún género de dudas, la intervención del Estado.

La iniciativa de los particulares debe ser, pues, en principio, respetada y ello no sólo en términos generales, sino también encauzada debidamente, como útil instrumento de la planificación (13). Lo que ocurre es que la iniciativa privada lleva en sí misma el principio de su propia relatividad y ello contrasta con los postulados de máxima utilidad social o máximo rendimiento para la colectividad que deben informar y mover toda la acción planificadora. Por otra parte, esta limitación intrínseca de la iniciativa privada chocaría igualmente con el largo término que caracteriza a la acción que hay que emprender cuando de una política agraria se trata, acción que no sólo ha de referirse, por ejemplo, si de creación de fincas rentables se trata, a formarlas y dotarlas de los medios adecuados para su explotación y cultivo,

(11) Vid., sobre los aspectos generales de la cuestión, CAPOGRASSI, *Persona e pianificazione*, en «Iustitia», 1955, pp. 158-189.

(12) Cfr. *Mater et Magistra*, 153: Declaración X-4 del Fuero del Trabajo y número X de los Principios del Movimiento. Como dice BALLARIN, *La agricultura española en sus aspectos jurídicos* (Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1962), pp. 61 y ss., la concentración parcelaria y la colonización son aspectos concretos en los que se debería estimular la iniciativa de los particulares.

(13) En España, la Ley de 11 de mayo de 1959 sobre permuta forzosa de fincas rústicas ha sido una Ley de eficacia indirecta en orden a la reestructuración de las bases objetivas de la agricultura y ha tenido la virtud—fundamental desde el punto de vista cristiano de la subsidiariedad—de estimular, sin estorsionar, la iniciativa privada.

sino a conservarlas duraderamente mediante las normas jurídicas apropiadas.

Estas consideraciones, sin embargo, aunque válidas en el plano especulativo y aceptables como posiciones de principio, tienen escaso valor práctico por haber imperado durante siglos con precarios resultados. La realidad misma aconseja un viraje profundo en todo el planteamiento de la política agraria y una afirmación del principio de la intervención estatal.

3. FINES NECESARIOS Y RESULTANTES JURÍDICAS DE LA PLANIFICACIÓN.

La solución de los problemas, ya sean de orden meramente económico, ya de orden político-social que una planificación de la agricultura española debe abordar necesariamente y que justifica la intervención del Estado exige la proposición de unos fines y la aspiración hacia unas realizaciones concretas que, por actuar-se, naturalmente, a través de un cauce jurídico, cristalizan en unas resultantes jurídicas. Estos fines y estas resultantes pueden ser, a su vez, como aquellos problemas, de orden económico y de orden político-social.

A) Económicos.

La planificación, como medio para lograr una estructuración más justa de la realidad agraria (14), debe tender en primer lugar al aumento de la producción y de la productividad de la tierra. Aunque éste es el motor de todas las reformas agrarias modernas, en nuestro país la política agraria ha sido orientada casi siempre hacia fines de orden social y demográfico, descuidándose el logro de la productividad de la tierra cultivable. No trataremos de explicar aquí, porque excede del ámbito de este trabajo, los métodos

(14) Debe entenderse por realidad agraria el complejo de relaciones humanas y jurídico-sociales y de elementos productivos que integran el sector de la actividad económico-agraria. BANDINI, *La pianificazione*, cit., pp. 240 y s., se refiere a la sociedad rural como objeto de la planificación y la define como el complejo de personas que cooperan activamente en la producción agrícola para la que prestan su propio trabajo, caracterizándola luego a través de una serie de elementos, a nuestro entender, contingentes.

por los que habría de canalizarse la acción estatal encaminada a alcanzar un mayor rendimiento de la riqueza rústica española. Lo que sí debemos señalar—porque, además, el camino que debe recorrer el legislador español en este aspecto es todavía muy largo—son las resultantes jurídicas a través de las que debe cristalizar una política agraria congruente.

Lógicamente, el legislador debe tender a la reorganización de las bases objetivas o estructuras estáticas de la agricultura, en orden a la producción, y a la reforma de las estructuras dinámicas en orden a la productividad. Una mayor producción sólo podrá alcanzarse formando—por métodos directos o indirectos—fincas suficientes, tanto por su extensión y parcelación, para poder realizar sobre ellas las labores agrícolas según los modernos métodos de cultivo y explotación que permitan obtener rendimientos satisfactorios, como por su capacidad de absorción del capital y de la mano de obra que permanentemente se utilizan en ellas. Una mayor productividad de la tierra únicamente se conseguirá cuando se dote a las fincas suficientes del capital y de los medios necesarios para su explotación, a través de los institutos adecuados de protección a la actividad agraria.

Las normas a través de las cuales el legislador español habrá de intentar el aumento de la producción y la productividad en la agricultura serán tan varias y complejas que normalmente no admitirán una reducción a la unidad de un texto común o a la homologación de las normas por su rango. Piénsese, por ejemplo, que para conseguir tales fines habría de dictarse normas tan dispares como las relativas a la concentración parcelaria, a la indivisibilidad de las explotaciones, al crédito agrario, a las adjudicaciones de tierras, a la determinación y régimen de los cultivos más beneficiosos, a las cooperativas de explotación, etc. La proliferación de disposiciones podría ser infinita. Hoy por hoy no es posible legislar en Derecho agrario de otra manera, pero quizá lo que se pierda en técnica legislativa se gane en eficacia, siempre que las normas puedan encajarse dentro de los postulados o principios generales que inspiran la planificación.

B) *Político-sociales.*

La vertiente político-social que es necesario afrontar mediante la planificación, y que abarca desde los problemas del paro y la emigración hasta la falta de condiciones de vida idónea en el campo y desde la elevación del nivel técnico y cultural de los agricultores hasta el desequilibrio entre propiedad y trabajo por falta de una comunidad de intereses, impone en el ámbito de la agricultura española, como paso fundamental en la revalorización de sus estructuras, una redistribución de la propiedad rural a través de cauces de claras tendencias socializadoras (15).

Es cierto, desde luego, que tal redistribución no puede hacerse a la ligera y con fácil afán de éxito demagógico, puesto que los casos de simple e inmediata atribución de la propiedad de la tierra por cambio de dueño han dado resultados bien poco positivos (16), pero tampoco lo es menos que una reorganización de las estructuras agrarias españolas es cada día más necesaria. Los cauces a través de los que puede lograrse esta redistribución de la tierra pueden ser directos, como el acceso a la propiedad por concesión, o indirectos, como el acceso a la propiedad por conversión y el acceso a la propiedad por adquisición (17).

La tarea de realizar una justicia redistributiva, que varíe totalmente la fisonomía de la realidad agraria española, es la que más dificultades plantea ante la absoluta necesidad de superar la existencia de grupos de opinión aferrados al mantenimiento de posiciones económico-sociales de privilegio. Toda planificación que no lleve en sí misma medidas capaces de romper una estructura social que, en muchos casos, bloquea todos los desarrollos, esquivaría uno de los problemas fundamentales y esterilizaría su propia eficacia. La legislación adecuada habría de comprender normas de expropiación de tierras por causa de interés social,

(15) Sobre la socialización como uno de los aspectos típicos de nuestro tiempo, vid. *Mater et Magistra*, 57, 59 y 62.

(16) Como, por ejemplo, ocurrió con las adjudicaciones de tierras realizadas a tenor de la Ley de Bases de 21 de septiembre de 1932. Sobre esta Ley de Bases, vid. el estudio de MADRID, *Constitución agraria de España* (Madrid, (Nuevas Gráficas, 1932).

(17) Vid. FLÓREZ DE QUIÑONES, *El acceso a la propiedad de la tierra*, en «Anuario de la Asociación Aragonesa de Derecho Agrario», I (en prensa).

normas de distribución de la propiedad, normas relativas al régimen de la conversión de las situaciones de goce en las de titularidad plena y normas relativas al llamado crédito agrario de adquisición.

C) *Implicaciones metodológicas de los fines de la planificación en el sistema del Derecho agrario.*

Estas inquietudes de carácter económico y político-social, que hoy, ciertamente, ocupan la mente del legislador español (18), no dejan de tener, como finalidades últimas que una planificación integral de la agricultura debe intentar, consecuencias jurídicas del mayor interés.

Para llegar a la organización de la agricultura mediante el establecimiento de la unidad agraria básica, es decir, de fincas que sean, a la vez, suficientes y rentables, no hay más que sanear las bases objetivas de la misma formando fincas adecuadas para el cultivo y la explotación satisfactorios. Una vez formadas, a través de los amplios procedimientos jurídicos que la Ley no deja nunca de proporcionar—como se verá en la segunda parte de este trabajo—, la labor del legislador debe atender a proveerlas de los medios—las pertenencias y los accesorios—necesarios para el cultivo y procurar, por último, que aquella obra no desmerezca posteriormente por la voluntad de los particulares. Ahora bien, todo esto lleva a considerar a la finca rústica como un objeto jurídico con características institucionales propias (19). La finca habrá de ser contemplada por el Derecho en su aspecto funcional y ver en ella, como, en general, en todos los inmuebles rústicos, unas unidades económicas de producción agraria que no puede ser explotada o enajenada prescindiendo de esta consideración (20). Si

(18) Como se verá en la segunda parte de este trabajo, al tratar de las leyes de colonización interior, concentración parcelaria, el Fuero del Trabajo y la Declaración de Principios del Movimiento Nacional. Leyes Fundamentales, que orientarán la legislación, sientan puntos de partida muy interesantes en esta materia.

(19) CICALA, *Brevi considerazioni sul fondo*, cit., p. 171; BOLLA, *L'ordinamento giuridico dell'agricoltura*, cit., p. 10.

(20) Vid., J. L. LACRUZ, *Lecciones de Derecho inmobiliario registral* (2.ª edición) (Zaragoza, 1957), pp. 88 y ss. Esta tendencia fue cultivada entre los civilistas alemanes de la época nacional-socialista: la expresión más destacada sin embargo, corresponde a BOLLA, verdadero maestro del Derecho agrario

el legislador se adecuase a esta corriente doctrinal, a través de la que el Derecho positivo manifiesta una decidida tendencia a impedir la disolución o separación de los elementos organizados del fundo—*fundus inestructus*—y a tutelar a éste como un ente con individualidad propia, como ya está en vías de hacerlo a través de normas de protección del fundo en sentido horizontal y en sentido vertical, se pondría a la altura de los criterios dominantes entre los agraristas y seguiría la inspiración de casi todas las leyes agrarias europeas (21).

De la preocupación del legislador por lograr una más equitativa distribución de la riqueza rústica surge el problema de la valoración del trabajo como fuente de las titularidades jurídicas y modo de adquirir el dominio (22). La reforma agraria moderna, cuyo instrumento técnico de realización sólo puede ser la planificación, ha de hacerse eco de la necesidad de que el Estado procure—a través del Derecho, naturalmente—las mayores ventajas a la familia cultivadora y la mayor ventaja que a los trabajadores del campo se puede otorgar es la titularidad de la tierra y la de la empresa. Ambas titularidades, indisolublemente unidas, han de

italiano: vid. BOLLA, *Il fondo nei suo aspetti giuridici*, en «Atti del Primo Congresso Nazionale di Diritto agrario» (Firenze, Accademia dei Georgofili, 1935), pp. 266 y ss.; Id., *La disciplina giuridica del fondo come unità agraria* (Firenze, 1937); Id., *Della proprietà fondiaria agraria come istituzione tipica*, en «Atti del Terzo Congresso Nazionale di Diritto Agrario» (Milano, Giuffrè, 1954), pp. 241 y ss.; etc.

(21) Sobre la consideración, en general, de los fundos como fines destinados a la producción y que, en cuanto tales, exigen una disciplina jurídica propia; vid. MAJORCA, *La terra*, en «Atti del Secondo Congresso Nazionale di Diritto agrario» (Roma, Edizioni Universitarie, 1939), pp. 167 y ss. Sobre la adecuación de la legislación española a las exigencias de la Comunidad Europea, vid. GARCÍA ATANCE, *La evolución de la legislación agraria española y el Mercado Común*, en «Anuario de la Asociación Aragonesa de Derecho Agrario». I (en prensa).

(22) Vid. sobre esta interesante cuestión, todavía no resuelta en las múltiples facetas filosóficas y jurídicas que presenta, SANTORO-PASSARELLI, *Proprietà e lavoro in agricoltura (Relazione al IV Convègno di Studio dell'Unione Agraristi Cattolici Italiani)*, en «Iustitia», 1953, pp. 171 y ss.; CORSO, *Il principio del lavoro nella evoluzione dei contratti agrari come medio di acquisto della proprietà*, en «Atti del Terzo Congresso», cit., pp. 801 y ss.; IRTI, *Profili civilistici dell'assegnazione di fondo rustico*, en «Rivista di Diritto agrario», 1960, páginas 273 y ss.; etc. Esta particular génesis del derecho de propiedad a través del desenvolvimiento de una actividad de trabajo sobre el fundo pone a la luz la íntima unión del factor humano del trabajo con la tierra; vid. CAPOGRASSI, *Agricoltura, diritto, proprietà*, en «Rivista di Diritto agrario», 1952, páginas 246 y ss.; BASSANELLI, *Il lavoro come fonte della proprietà della terra*, en «Atti del Primo Convègno Nazionale», cit., pp. 603 y ss.

ser, además, a nuestro modo de ver, no sólo el cauce más seguro del éxito de la planificación y de la reforma agrarias, sino también el eje sobre el cual se ha de montar todo el sistema del Derecho agrario. En efecto, sería vano que una planificación que intentase la reforma de las bases dinámicas o subjetivas de la agricultura española no lo hiciese bajo el signo que de la reforma de las bases estáticas y objetivas, a las que nos acabamos de referir, resultase. Ahora bien, dentro del actual Ordenamiento jurídico español —como, por lo demás, dentro de todos los ordenamientos jurídicos occidentales—, la reestructuración de las bases subjetivas sólo se puede hacer a través del instituto de la propiedad privada de la tierra; como, por otra parte, esa reforma de las estructuras subjetivas tiene como objeto el fomento de la actividad empresarial sobre cada finca rentable creada u ordenada, resultará que todo el sistema del Derecho agrario, es decir, del *jus proprium* de la agricultura se fundamentará, si la planificación se lleva por los cauces propuestos, en el instituto de la propiedad, al que se *añadiría*, indisolublemente el instituto de la empresa. De esta manera, la propiedad agraria ya no sólo tiene un carácter institucional y ontológico (23), sino también eminentemente funcional y desempeña un papel fundamental en toda la organización de la agricultura (24).

(23) CICALA, *Brevi considerazioni sul fondo*, cit., p. 171.

(24) En este sentido, construir el Derecho agrario sobre el concepto de propiedad antes que sobre los de empresa o de finca, no nos parece una regresión, sino un horizonte de grandes posibilidades. El concepto mismo de propiedad va a ser superador, en el Ordenamiento agrario occidental, de los conceptos de empresa y de fundo, porque la propiedad agraria de régimen específico tendrá siempre por objeto al fundo y porque la titularidad de la empresa vendrá a ser emanación de la titularidad en que consiste la titularidad de la tierra, a la que le presta el concepto de organización. Estas consideraciones nos parecen tan ciertas que es muy probable que pueda ser en el futuro considerada la propiedad como institución cardinal del Derecho agrario, tanto porque se tiende a hacer propietarios a todos y a solos los cultivadores, como porque es otro de los fines de las políticas agrarias occidentales el que funcione una empresa agrícola por cada finca cultivable, de modo que el empresario sea siempre el propietario cultivador: vid LUNA SERRANO, *Las modernas tendencias legislativas en la organización de la agricultura española*, en «Anuario de la Asociación Aragonesa de Derecho agrario», I (en prensa). Para una posición diferente sobre este punto. vid. BALLARIN, *De la propiedad a la empresa*, en el mismo volumen cit. Sobre la orientación legislativa de concentrar en la persona del cultivador la titularidad de los derechos sobre las fincas rústicas, vid. LEAL, *El Derecho agrario y sus modernas orientaciones*, en «Revista Crítica de Derecho Inmobiliario», 1935, p. 612.

D) *Corolario.*

De los fines y resultantes jurídicos de la planificación y de sus implicaciones doctrinales, a que hemos hecho referencia, se derivan los siguientes postulados, que están de acuerdo con los de un Derecho agrario realista, dentro del que se debe mover la acción planificadora:

1. La tierra debe ser para quien efectivamente la cultiva, siendo cultivador el que pone su esfuerzo en organizar los medios de producción y asume los riesgos de la explotación agrícola.

2. La titularidad de la tierra o propiedad privada de la misma debe coincidir con la titularidad de la empresa agraria.

3. La finca rústica o hacienda agraria organizada, base objetiva de la empresa u organización dinámica que tiene por sujeto al propietario, debe ser tratada como un objeto de derecho con individualidad y caracteres propios.

4. En función de la planificación organizativa de la tierra se imponen vínculos y limitaciones, incluso cuantitativas, a la propiedad privada, y al propietario de la tierra la responsabilidad de su utilización y organización.

En resumen: propiedad, trabajo y producción.

4 MÉTODO DE LA PLANIFICACIÓN AGRARIA.

Hablar del método en la planificación significa tanto como señalar el área de su realización, determinar los medios a través de los cuales ha de llevarse a cabo y elegir las etapas y los modos en que la política planificadora ha de desarrollarse.

A) *Área de realización.*

Es evidente que una planificación agraria no puede ni debe ser intentada a escala nacional desde el punto de vista de las realizaciones prácticas: la variedad de geografía y clima establecen diferencias sustanciales entre los cultivos, la rentabilidad y la

propia estructura social-agraria a lo largo y ancho de España y, asimismo, ofrecen importantes matices diferenciadores las condiciones de vida y la psicología individual y colectiva de cada zona (25). Por eso, aunque los problemas de la agricultura española pueden sintetizarse, como lo hemos hecho, en unas líneas generales que comprenden todo el territorio nacional y la dirección de la planificación se caracteriza por tener una visión de la política a seguir en las diversas zonas y en los varios sectores productivos, la realización concreta de cada uno de los medios planificadores deberá hacerse con la flexibilidad suficiente en atención a las exigencias y a las circunstancias de la zona agraria en que hayan de tener aplicación (26).

Partiendo de este supuesto, la zona sobre la que incidirá separadamente la acción planificadora puede considerarse a través de un área geopolítica caracterizada por un conjunto homogéneo de estructuras relativamente comparables y relacionadas entre sí,

(25) Vid. BARBANCHO, *La población, la superficie y la producción agrícola como determinantes de las zonas de cultivo intensivo y extensivo*, en «Revista de Estudios Agro-Sociales», núm. 9, pp. 17-30; ZORRILLA, *Alternativas y explotaciones típicas de nuestra península. Zonas agrícolas que definen*, en la misma revista, núm. 22, pp. 7-22; Id., *Zonas agrícolas en España*, en dicha publicación, núm. 24, pp. 7-84; OLFAS, *Notas sobre la diversificación de la agricultura*, en la repetida revista, núm. 25, pp. 79-85; etc.

(26) Las corrientes doctrinales más autorizadas coinciden en señalar que el método más adecuado de una planificación para el desarrollo económico de un país debe partir de la singularización de zonas, áreas o regiones: vid., MARTÍN LOBO, *Realidad y perspectiva de la planificación regional en España*, en «Revista de Estudios Agro-Sociales», núm. 33, pp. 85-126; LAJUGIE, *Conditions de une politique de développement régional pour les pays du Marché Commun* (Comunicación al Congreso anual de economistas de lengua francesa, París, 1959); PERROUX, *Note sur la notion de pôles de croissance*, en «Revue d'économie appliquée», núms. 1-2, 1955; MILHAU, *Les objectifs et les principes d'une politique des économies régionales*, en «Revue de l'économie meridionale», núm. 17, 1957.

Una planificación por zonas ha sido intentada en España en varias provincias y comarcas naturales; vid., sobre estas planificaciones, MARTÍN LOBO, *Realidad y perspectiva*, cit.; MOULIAS, *Un exemple étranger de planification régional: le Plan de Badajoz*, cit.; LÓPEZ SANTAMARÍA, *El Plan Badajoz. Antecedentes, contenido y ensayo sobre sus efectos*, en «Revista de Estudios Agro-Sociales», núm. 6, pp. 45-82; CAMPOS, *Notas sobre la planificación económico-social de la provincia de Badajoz*, en la misma revista, núm. 14, pp. 69-112; GARCÍA DE OTEYZA y MARTÍN LOBO, *El Plan de Badajoz* (Madrid, I. N. I., 1958); SIERRA, *El Plan Cijara como solución a los seculares problemas extremeños* (serie de artículos en el periódico «Hoy», de Badajoz, enero-abril 1953); GÓMEZ AYAU, *La transformación del desierto de La Violada*, en «Revista de Estudios Agro-Sociales», núm. 20, pp. 7-48; TORREJÓN, *Colonización de las grandes zonas regables*, en la misma revista, núm. 5, pp. 21-36; etc.

que no coincidirán en muchas ocasiones con la región natural y menos con las arbitrarias demarcaciones político-administrativas. El criterio selectivo puede resultar o bien de la aplicación de la teoría clásica de la localización (27) o de la más moderna teoría económica espacial que permite aplicar la noción de los polos de crecimiento (28). En cualquier caso habrá que partir, para determinar la política planificadora, de un conocimiento directo de las características y de la realidad agraria de la zona, que alcanzará a las condiciones físicas y climatológicas de la región o comarca—especialmente su fertilidad, clases de tierras, tipos de cultivos tradicionales (secano o regadío, horticultura o arboricultura, etc.), causas del actual índice de producción, posibilidades de transformación, industrialización y mecanización de la agricultura, etc.—, a las estructuras jurídicas y a las bases humanas y sociales sobre las que la explotación de la tierra se viene desenvolviendo y al nivel cultural y técnico de los agricultores, así como al grado de desarrollo de los demás sectores de la producción radicados en la misma zona y que tienen una evidente relación económica con el sector agrícola.

B) *Medios de la planificación.*

Son medios de planificación todos los recursos técnicos y jurídicos con que el Estado cuenta en su aspiración de cumplir los objetivos de una acción planificadora. Ambas clases de medios tienen una distinta valoración lógica en cuanto que los medios jurídicos son la premisa indispensable de la actuación de los técnicos, pero están situadas en el mismo plano en cuanto que su aplicación en el proceso planificador tiene lugar simultáneamente, ya que son entre sí interdependientes, por ser inconcebible—al menos en un Estado de Derecho—que la actuación de una acción práctica de gobierno no esté garantizada por una norma jurídica (29).

(27) Vid. MARTÍN LOBO, *Realidad y perspectiva*, cit., p. 111.

(28) Vid. VITO, *La teoría económica spaziale e i principi della politica regionale* (Comunicación al Congreso anual de economistas de lengua francesa, París, 1959); FERROUX, *Note sur la notion de pôles*, cit.

(29) Vid., en general, sobre la relación del Derecho con la planificación agraria, MARTÍN-BALLESTERO, *Problemas jurídicos de una planificación agraria*,

Estos medios de planificación pueden agruparse en función de su objetivo inmediato. Así resultan:

a) Medios para la adaptación de las estructuras objetivas agrarias:

1) Mediante la formación de fincas suficientes:

Concentración parcelaria.

Transformación en regadíos.

Determinación de la unidad mínima y máxima racionales de cultivo.

Adecuada utilización de las zonas marginales de cultivo, etc.

2) Mediante la formación de fincas rentables:

Mejoras de fincas y de instalaciones permanentes.

Vías de comunicación.

Mecanización de los sistemas de cultivo.

Fomento de cooperativas de explotación.

Defensa e implantación de cultivos más beneficiosos.

b) Medios para la adaptación de las estructuras dinámicas agrarias, lo que se conseguirá dictando un estatuto jurídico de la propiedad de la tierra, a la que habrá de yuxtaponerse la organización de los factores productivos que constituyen la empresa agrícola:

1) Mediante la determinación de las titularidades jurídicas:

Colonización interior.

Acceso a la propiedad.

Crédito agrario de adquisición.

Retracto arrendaticio.

Redención de censos y foros.

2) Mediante la publicidad de las titularidades jurídicas resultantes.

3) Mediante instrumentos de protección a la estabilidad de la empresa agrícola:

en «Anuario de la Asociación Aragonesa de Derecho Agrario», I (en prensa).

En este apartado no se trata, naturalmente, de los recursos financieros del Estado.

Instrumentos de estabilidad jurídica (régimen sucesorio especial, indivisibilidad de explotaciones, régimen de protección al cultivador directo, etc.).

Instrumentos de estabilidad económica (crédito agrario de explotación y mejoramiento, beneficios fiscales, seguridad social, transformación de productos agrícolas cooperativas de consumo y venta, capacitación agrícola y, en general, todos los demás medios tendentes a elevar el nivel de vida en el campo).

C) *Modos de actuación.*

Cualquiera que sea el procedimiento de planificación agraria que siga el Estado, de intervencionismo o de fomento—cuestión sobre la que ya nos hemos pronunciado anteriormente—, una política planificadora tiene que estar montada sobre una organización de estudio, dirección, ejecución y control.

Corresponde a la misma Administración determinar los organismos a través de los cuales el Estado desarrollará su actividad planificadora, que vendrán determinados por las circunstancias de cada momento y las exigencias de cada fase de la planificación. Sin embargo, no podemos menos de inclinarnos por el carácter autoritario del organismo u organismos elegidos como más directo medio de eficacia, teniendo en cuenta que un organismo planificador no es un instituto de coyuntura, sino un centro de mando y de realizaciones.

En general, la organización administrativa de la planificación constará de comisiones de estudio, que pueden ser estatales o paraestatales, que deben también aprovechar las iniciativas y experiencias aportadas por las instituciones privadas (30), y de

(30) Por Decreto de 21 de enero de 1946, convertido luego en Ley de 18 de diciembre de 1946, se creó la Secretaría General para la Ordenación Económico-Social. La Secretaría fue encargada, por medio de las Juntas Provinciales de Ordenación, de confeccionar unos planes en los que fundamentalmente se estudiaran las necesidades y posibilidades de las provincias. Por Orden de 11 de septiembre de 1951 se creó una Comisión Técnica Mixta, encargada de elaborar un Plan Coordinado de Obras, Colonización, Electrificación e Industrialización de las vegas regables del Guadiana en la provincia de Badajoz. El Decreto de 13 de febrero de 1958, convertido en Ley de 26 de diciembre de 1958, crea la Comisión (central) de Dirección y las Regionales o Provinciales que sean necesarias para la formulación y desarrollo de los Planes de Obras, Colonización, Industrialización y Electrificación de las Grandes Zo-

órganos de dirección, de ejecución y de control. Las comisiones de estudio suponen la formación de un equipo planificador compuesto por especialistas de las diversas disciplinas, cuya técnica sea aplicable a los problemas jurídico-agrarios. Los órganos de dirección, que tienen la misión de ordenar la política planificadora y de coordinar la actividad de los distintos departamentos ministeriales relacionados con la ejecución del plan, habrán de ser órganos centrales, en cuanto que, si bien la planificación debe llevarse a cabo por zonas, es necesario ensamblar todas las realizaciones planificadoras con un criterio de valoración general de la coyuntura y de los intereses comunitarios. Los órganos de ejecución y de control habrían de actuar en las distintas zonas en que la planificación agraria tendría que desenvolverse. No parece, en principio, aconsejable crear tantos órganos de ejecución y control como zonas sobre las que haya de realizarse una planificación; probablemente se obtendrían mejores resultados con la actuación de equipos planificadores que se fueran desplazando a las distintas zonas, según la urgencia de su presencia en cada una de ellas, donde podrían aprovechar, siempre de acuerdo con el informe que de la zona habría presentado la comisión de estudio de la zona, las propias experiencias anteriores (31).

nas Regables, con el fin de hacer extensivas a las zonas declaradas, o que en lo sucesivo se declaren, de alto interés nacional para su colonización, normas análogas a las contenidas en las disposiciones relativas a los Planes de Badajoz y Jaén. Entre los órganos del Estado que colaboran eficazmente en las tareas preparatorias de la planificación está el Instituto de Estudios Agro-Sociales, organismo consultivo del Ministerio de Agricultura, creado por Decreto de 18 de abril de 1947, cuya primera Delegación se ha organizado en Zaragoza por Orden de 14 de mayo de 1963, con el nombre de Instituto Aragonés de Estudios Agro-Sociales; el preámbulo de la disposición citada en último lugar se refiere expresamente, como motivo de la creación de la Delegación en Zaragoza, al tener en marcha la región aragonesa grandes planes de transformación agraria. Entre los organismos paraestatales que contribuyen en las tareas de estudio de una planificación agraria están los Sindicatos, a través de los Consejos Económicos Provinciales y del Gabinete Técnico del Consejo Económico Nacional Sindical. También cabe citar en este aspecto al Instituto de Orientación y asistencia Técnica del Sudeste de España, creado por iniciativa de la Diputación de Murcia y que abarca esta provincia y las de Alicante y Almería. Entre los organismos privados que pueden colaborar eficazmente en la preparación de la acción planificadora, y que deben ser consultados en la fase inicial del estudio de la planificación, está la Asociación Aragonesa de Derecho Agrario.

(31) Entre los Planes por zonas que actualmente están en desenvolvimiento en España caben citar los Planes de Badajoz, ordenado por la Ley de 7 de abril de 1952; el de Jaén, regulado por la Ley de 17 de julio de 1953; los

Como la política planificadora responde siempre a medidas de urgencia y, cualquiera que sea su contenido, es válida respecto a circunstancias de hecho en constante evolución, es necesario señalar en las normas ordenadoras del plan un ritmo y unas etapas de realización a las que los organismos señalados habrán de ajustarse, so pena de anular su eficacia (32).

CAPITULO SEGUNDO

POSIBILIDADES DE UNA PLANIFICACION AGRARIA EN ESPAÑA

1 TENDENCIAS Y APRECIACIÓN GENERAL DE LAS LEYES ESPAÑOLAS EN MATERIA AGRARIA.

Con el ánimo de resolver la cuestión, ya antañona, de la agricultura española han ido apareciendo—especialmente a partir del año 1939—una multiplicidad de leyes y de normas sobre materias agrarias que, atentas a la problemática particular de unas necesidades concretas, valoradas aisladamente, distan mucho de formar un conjunto armónico. Este sistema de legislar por aluvión,

Planes de las Islas de Hierro y Fuerteventura, ordenados por la Ley de 12 de mayo de 1956; y los Planes de las Zonas Regables (Bárcenas, Cáceres, Guadalcacín, Alto Aragón, Salamanca, Valmuel, Sevilla, Granada, Alberche y Zamora), que se regulan por la Ley de Bases de 26 de diciembre de 1939 y la Ley de 21 de abril de 1949 sobre colonización y distribución de la propiedad de las zonas regables. En general, se observa una excesiva proliferación de organismos encargados de llevar a cabo las tareas planificadoras en la agricultura. Por otra parte, es de tener en cuenta también la circunstancia de que tal diversificación de los organismos planificadores—como ocurre, por ejemplo, en los casos de las zonas regables, con una Comisión de Dirección, Comisiones regionales y Comisiones provinciales—puede llevar consigo una cierta falta de coordinación, de eficacia y de control.

(32) El Plan de Badajoz tiene un plazo de desarrollo de catorce años y el Plan de Jaén, en cuanto a transformación del campo se refiere, un plazo de diez años. El último plan general de desarrollo agrícola dictado en Europa, que es el *Piano verde* italiano, está pensado para ser actuado en cinco años. Sobre este último Plan, vid. CONFEDERAZIONE NAZIONALE COLTIVATORI DIRETTI, *Il Piano verde. Note illustrative* (Roma, 1961); ORLANDO-QUARTULLI, *Il piano di sviluppo dell'agricoltura nella sua pratica attuazione* (Milano, Giuffrè, 1962); PALADINO, *Prontuario del Piano verde* (Milano, Giuffrè, 1962). El Plan quinquenal italiano para el desarrollo de la agricultura fue estructurado por la Ley de 2 de junio de 1961.

que obedece en parte a imperativos, a menudo metajurídicos, de reacción frente a las concepciones tradicionales y como consecuencia de las corrientes realistas y sociales de la época, no sólo determina, desde el punto de vista de la técnica legislativa, que las normas tengan un alcance y una significación restringidos, sino también que sean entre si inconexas y que sus principios—y sus disposiciones concretas—sean con frecuencia diversos o contradictorios. Por otra parte, la existencia de una legislación anterior relativamente aplicable a estas materias (33), y no sustituida por las nuevas leyes, hace difícil y problemática su integración dentro de un orden jurídico general y dificulta la sintetización de todas las normas de aplicación agraria en un sistema unitario. Con todo, esta legislación, aunque tiene en si misma un valor contingente y difícilmente pueden extraerse de ellas unos principios que le sirvan de aglutinante (34) y que in-

(33) Como el Código civil de 1889, la Ley de Aguas de 1879, la Ley Hipotecaria, sucesivamente reformada, las leyes de expropiación forzosa, etc.

(34) Sobre la existencia de unos principios del Derecho agrario, cuestión directamente enlazada con la de su autonomía, vid. la interesante discusión que se desarrolló en la «Rivista di Diritto agrario» (1928-1930), en la que tomaron parte V SCIALOJA, BONFANTE, BRUGI, ZANOBINI, ARCANGELI, DONATI, ARIAS, LUZZARRO, BOLLA y otros autores. El problema sigue siempre en pie y ha preocupado a los juristas de todos los países: cfr BOLLA, *L'ordinamento giuridico dell'agricoltura e le sue nuove esigenze sistematiche*, en «Rivista di Diritto agrario», 1933, I, pp. 435 y ss.; ARCANGELI, *Istituzioni di diritto agrario* (Roma, Foro italiano, 1936), pp. 11 y ss.; DE SEMO, *Corso di diritto agrario* (Firenze, Editrice Poligrafica Universitaria, 1937), pp. 53 y ss.; CICU-BASSANELLI, *Corso di diritto agrario* (Milano, 1940), pp. 10 y ss.; HERNÁNDEZ GIL, *El concepto de Derecho civil* (Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 1943), pp. 146 y siguientes; LONGO, *Lineamenti del Diritto agrario italiano* (Torino, Giapichelli, 1952), pp. 23 y ss.; BONET RAMÓN, *Progresión legislativa y directrices del Derecho agrario en España*, en «Revista de Legislación y Jurisprudencia» (número extraordinario conmemorativo del Centenario, 1953), páginas 180 y siguientes; SAVATIER, *Du particularisme du Droit agricole et la nécessité de son enseignement*, en «Rivista di Diritto agrario», 1954, pp. 105 y ss.; FRASSOLDATI, *Sulla autonomia del Diritto agrario: ricerca dei principi generali della materia*, en «Atti del Primo Convegno Internazionale», cit. II, pp. 145 y ss.; F. DE CASTRO, *Derecho civil de España* (3.ª edición) (Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1955), pp. 141 y ss.; SANCHO REBULLIDA, *La autonomía del Derecho agrario* (conferencia inédita pronunciada en la apertura de curso de la Escuela Social de Zaragoza, octubre 1957); etc. Por nuestra parte, pensamos que el Derecho agrario, al menos en España, no tiene hoy por hoy un contenido formal específico, ni unos principios fundamentales informadores que autoricen a darle verdadera autonomía doctrinal; ello no quiere decir, naturalmente, que no deba tener autonomía legal, porque las normas agrarias responden a exigencias características, y sobre todo autonomía didáctica, particularmente en un país como España, cuya base económica es esencialmente agrícola.

dividualicen, por tipificarlo, el régimen jurídico de la actividad agraria, ha puesto de manifiesto la importancia de las cuestiones jurídico-agrarias y la necesidad de un *ius proprium* de la agricultura.

El criterio hasta ahora imperante en la legislación agraria española ha sido bien poco riguroso en lo que a técnica jurídica se refiere. Ello se debe, en gran parte, a que tales normas agrarias han tenido casi siempre un valor actual y poco trascendente —piénsese, por ejemplo, en el carácter provisional de las normas de arrendamientos rústicos—, pero, sobre todo, a que fueron dictadas sin que les precediera un estudio reposado y profundo de su significado y de las instituciones que creaban y a que en su redacción intervinieron con mayor frecuencia otros técnicos que técnicos del Derecho. Todo esto no quiere decir, empero, que esas normas, aunque criticables en sede doctrinal y sobre todo sistemática, no sean susceptibles de una valoración positiva en cuanto posibles instrumentos de planificación agraria. Por de pronto, de las leyes agrarias españolas más recientes se pueden deducir unas tendencias que en sí mismas ya parecen instrumentos de planificación: aumento de la producción agrícola, ordenación de la tierra cultivable mediante la formación de unidades agrarias susceptibles de aprovechamiento y rendimiento satisfactorios y distribución de la tierra cultivable a los trabajadores manuales del campo (35).

Es bien sabido que uno de los problemas más agudos con que se encuentra la Comisaría del Plan de Desarrollo económico en España es, aparte de la reactivación industrial, la renovación de las estructuras agrarias, cuya realidad ya hemos señalado en la primera parte de este trabajo. Pues bien, en las normas que a continuación vamos a estudiar puede encontrarse un cauce fecundo de renovación. No cabe duda de que en la actual coyuntura española estamos en el momento en que el Derecho agrario cons-

(35) Vid., sobre este extremo, LUNA SERRANO, *Las modernas tendencias legislativas en la organización de la agricultura española*, en «Anuario de la Asociación Aragonesa de Derecho Agrario», I (en prensa). A las tendencias señaladas cabría añadir, como constatación de fenómenos del mayor interés, la creciente intervención e ingerencia administrativas y la reaparición en el ámbito agrario de ciertas instituciones desacreditadas, como las vinculaciones y las limitaciones de disponer, algunas formas de propiedad colectiva y comunal y ciertas categorías de indudable carácter censario.

tituido se ponga al servicio de la planificación económica, prisma a cuyo través, además, debe elaborarse el Derecho agrario constituyente. El que a estos fines las leyes agrarias españolas se apliquen con eficacia depende, en gran parte, de su adecuado manejo. En cada una de ellas hay un material valioso que no se debe desperdiciar y, de momento, la labor del político y del jurista (36) estribará en seleccionar lo que en ellas haya de útil y de trascendente. Luego vendrá a través de ellas y de su adecuada síntesis, la construcción de un sistema jurídico congruente con unos fines sociales de la mayor importancia. Por este camino se llegará a la elaboración de un sistema jurídico lo suficientemente completo y elástico que sirva a dos clases de intereses prevalentes: la formación de un Derecho agrario español y la adecuación de su contenido a las exigencias actuales que reclaman una planificación.

En nuestro criterio, efectivamente, es imprescindible adecuar el contenido de las leyes agrarias españolas a una técnica jurídico-agraria que nos dé la medida de sus posibilidades como instrumentos de planificación. Se trata, en síntesis, de reducir su variado contenido—expuesto a continuación—a un esquema de Derecho agrario de cierta viabilidad y permanencia, dentro de cuyo cuadro sea posible desarrollar la planificación que las circunstancias exigen. Si la parte general de un Derecho agrario tiene su punto de partida, por lo menos a nuestro modo de ver, en la síntesis propiedad-empresa, es congruente desarrollarla a través de las normas y de los institutos que perfilan las bases objetivas o estructuras estáticas de la agricultura—la finca rústica y, tendencialmente, el *fundus instructus*—y las bases subjetivas y funcionales o estructuras dinámicas—la titularidad del propietario cultivador y el tratamiento de la empresa agraria—de la actividad agrícola. A estas líneas generales responde el contenido de esta

(36) Como ha dicho F. DE CASTRO, *Notas para el estudio del Derecho agrario en España*, en «Atti del Primo Convegno internazionale», cit., I, p. 93, la renovación del Derecho agrario constituye una de las mayores y más elevadas tareas del jurista moderno. Ciertamente es que la implantación de tal Derecho depende de fuerzas que están fuera de su control; pero puede facilitar su promulgación, poniendo al descubierto lo inadecuado de la situación jurídica actual, valorando al máximo de posibilidades las normas que ya contienen los nuevos gérmenes, aprestando fórmulas que faciliten la adopción de las medidas adecuadas.

segunda parte de nuestro trabajo, en la que, al valorar críticamente el contenido y la eficiencia de las leyes agrarias vigentes en España, se pondrá de manifiesto hasta qué punto pueden ser efectivas dentro de un sistema planificador.

2. ADAPTACIÓN DE LAS BASES OBJETIVAS O ESTÁTICAS.

La finca rústica constituye la base fáctica sobre la que se desenvuelve toda la actividad agraria: como objeto de Derecho es el término de la relación jurídico-agraria fundamental; como elemento de la producción es el punto de partida de la actividad del empresario; como cosa fructífera responde a una utilidad social merecedora de la adecuada protección jurídica.

Desde el punto de vista de la planificación nos interesan, sobre todo en este apartado, las vertientes económico-sociales que convergen en la finca rústica, que exigen su transformación en una unidad de cultivo de explotación racional. La adaptación de las bases objetivas o estáticas de la agricultura española a tales exigencias tiene que lograrse a través de la formación de: A) fincas suficientes; B) fincas rentables; y C) integración y defensa de la unidad agraria formada.

A) *Formación de fincas suficientes.*

Desde el punto de vista del Derecho agrario moderno, toda finca rústica ha de ser, por su extensión y parcelación, susceptible de una explotación racional. El concepto de suficiencia, que está directamente ordenado al de producción, no puede ser reducido a expresiones numéricas, ya que su valoración y determinación depende de circunstancias tan variables como el ser las tierras de secano o regadío, su fertilidad, el clima y el régimen de lluvias y el progreso de las técnicas de cultivo, que imponen diferencias en las distintas zonas agrarias (37).

La formación de unidades agrarias que respondan a estas características constituye el objetivo de una serie de leyes espa-

(37) Cfr., a este respecto, artículo 27 de la Ley de Concentración parcelaria, texto refundido de 8 de noviembre de 1962.

ñolas, entre las que destacan las normas dictadas sobre concentración parcelaria (38), sobre permutas forzosas de fincas rústicas (39), las numerosas y todavía poco estudiadas leyes de colonización interior (40), las normas de fijación de unidades mínimas de cultivo (41), la legislación de unidades tipo de aprovechamiento indivisibles (42) y las relativas a la indivisibilidad y conservación de las explotaciones agrícolas (43).

Destaca entre estas disposiciones, por su perfección técnica (44), la Ley de concentración parcelaria, que en la redacción

(38) La primera disposición sobre la materia es la Ley de 20 de diciembre de 1952, que fue complementada por numerosas disposiciones, entre las que hay que destacar la Ley de 20 de julio de 1955. Por Ley de 10 de agosto de 1955 se publicó el primer texto refundido de la legislación de concentración parcelaria, al que siguieron otras disposiciones, entre las que destaca el Decreto-Ley de 25 de febrero de 1960, por el que se autoriza la redacción de un nuevo texto refundido, se adapta a las normas de concentración parcelaria la legislación vigente sobre obras a realizar por el Ministerio de Agricultura, y se da nueva redacción a algunos artículos del texto refundido de 1955. El texto refundido vigente de la Ley de concentración parcelaria es de 1962, que recoge las innovaciones de la Ley de 14 de abril de 1962.

(39) La interesante Ley sobre permutas forzosas de fincas rústicas, que se promulgó como complementaria de la de concentración parcelaria, es de 11 de mayo de 1959.

(40) La legislación vigente sobre la materia está constituida por la Ley de Bases de 26 de diciembre de 1939 para la colonización de grandes zonas; Ley de 27 de abril de 1946, sobre colonizaciones de interés local; Ley de 27 de abril de 1946, sobre expropiación forzosa de fincas rústicas, con la debida indemnización, previa declaración de interés social; Ley de 21 de abril de 1949, sobre colonización y distribución de la propiedad de las zonas regables, aclarada por la Ley de 17 de julio de 1958 y modificada por la de 14 de abril de 1962; Ley de 15 de julio de 1952, sobre explotaciones agrarias ejemplares, etc.

(41) A las unidades mínimas de cultivo y a su fijación se refiere la Ley de 15 de julio de 1954, que ha sido sustituida por la de 14 de abril de 1962 sobre explotaciones familiares.

(42) La legislación de concentración parcelaria conoce la categoría de las unidades-tipo de aprovechamiento que considera unidades racionales de cultivo indivisibles: cfr. artículos 27, 28 y 72 de la Ley de 8 de noviembre de 1962.

(43) A la indivisibilidad y conservación de las explotaciones adjudicadas en propiedad a cultivadores directos y personales por el Instituto Nacional de Colonización, se refiere la Ley de 15 de julio de 1952, que determina el régimen jurídico de aquéllas. A la indivisibilidad y conservación del huerto familiar se refiere el Decreto de 12 de mayo de 1950.

(44) Sobre la concentración parcelaria es fundamental el libro de SANZ JARQUE, *Régimen de concentración parcelaria* (Madrid, 1961). Vid., también, GARCÍA DE OTEYZA, *Notas en torno a la Ley de concentración parcelaria*, en «Revista de Estudios Agro-Sociales», núm. 2, pp. 113 y ss.; BALLARIN, *Introducción al estudio de concentración parcelaria*, en la misma revista, núm. 4, pp. 69 y ss.; BENEYTO, *Ensayo de concentración parcelaria*, en igual publicación, núm. 10, pp. 65 y ss.; SANZ JARQUE, *Notas sobre la concentración parcelaria en el orden jurídico*, en la dicha revista, núm. 16, pp. 61 y ss.; Id., *Naturaleza y fines de la concentración parcelaria*, en la repetida revista, núm. 34,

de su texto refundido vigente bien podría denominarse Código de la propiedad rural. En efecto, esta disposición, que ha venido a cambiar la faz de las zonas agrarias en las que se ha aplicado, contiene no sólo preceptos destinados a reorganizar la propiedad de la zona, sino también normas relativas al régimen de la propiedad concentrada, abarcando extremos tan importantes como la inscripción obligatoria de las parcelas resultantes de la concentración en el Registro de la Propiedad, la coordinación—tan deseada por nunca conseguida—del Registro y el Catastro, y las medidas jurídicas de conservación de la obra realizada mediante el juego del principio de la indivisibilidad de la tierra. La concentración parcelaria supone, con todo, una mera ordenación de la propiedad rústica por la vía de la agrupación de todas las parcelas dispersas e insuficientes que en una zona pertenecen a un propietario, para formar con ellas una o muy pocas fincas, a través de los correspondientes cambios de titularidad sobre las parcelas singulares originarias. Se toma como punto de partida para llevar a cabo la concentración la extensión y la calidad de todas las parcelas pertenecientes a un propietario, al que se atribuye *ex novo* una extensión y calidad equivalentes. La Ley recoge el principio de suficiencia a través de la fijación de la unidad-tipo de aprovechamiento (45), pero no lo lleva a sus últi-

páginas 67 y ss.; *Id.*, *Concentración parcelaria, Registro y Catastro* (Madrid, Servicio de Concentración Parcelaria, 1961); *Id.*, *Problemas registrales que se plantean con motivo de la concentración parcelaria*, en «Revista Crítica de Derecho Inmobiliario», 1961; *Id.*, *La concentración parcelaria como base del desarrollo cooperativo de las zonas rurales* (Madrid, Servicio de Concentración Parcelaria, 1963); *Id.*, *Fines económico-sociales de la concentración parcelaria y sus resultantes jurídicas*, en «Anuario de la Asociación Aragonesa de Derecho Agrario», I (en prensa); *Id.*, *Legislación y procedimiento de concentración parcelaria* (Madrid, Servicio de Concentración Parcelaria, 1963); VIDAL, *El elemento objetivo de la concentración parcelaria*, en «Revista de Estudios Agro-Sociales», núm. 23, pp. 69 y ss.; *Id.*, *La concentración parcelaria en el régimen jurídico español*, en la misma revista, núm. 25, pp. 31 y ss.; y núm. 27, páginas 41 y ss.; PINEL, *La concentración parcelaria y el Registro de la Propiedad* (Madrid, Servicio de Concentración Parcelaria, 1961); MORENO, *La concentración parcelaria y el Registro de la Propiedad*, en «Revista de Estudios Agro-Sociales», núm. 16, pp. 81 y ss.; GONZÁLEZ PÉREZ, *La concentración parcelaria*, en «Anuario de Derecho civil», 6 (1953), 1. pp. 133 y ss.; REQUENA, *La Ley de concentración parcelaria*, en «Revista Crítica de Derecho Inmobiliario», junio 1953; MORAL, *La concentración parcelaria Principios de legislación* (Roma, F. A. O., 1962).

(45) Cfr. artículos 27, 28 y 72 de la Ley de concentración parcelaria, texto refundido de 8 de noviembre de 1962.

mas consecuencias, como convendría a una verdadera y total reestructuración de la propiedad de la tierra, al conjugarlo poco adecuadamente con el concepto general de la unidad mínima de cultivo, aplicable a todo el territorio nacional. Si la unidad-tipo constituye una finca suficiente, irá decreciendo este principio conforme se reduzca la unidad-tipo hasta el inferior límite de la unidad mínima, como sucede cuando la extensión de las parcelas pertenecientes a un propietario sea inferior a la de la unidad-tipo, aunque sea mayor de la de la unidad mínima (46), o cuando los propietarios de extensiones superiores a la correspondiente a la unidad-tipo no soliciten la atribución de una unidad de esta clase (47). Como se ve, puede quebrar el principio de suficiencia con tan buenos propósitos proclamado.

En la realización efectiva de los imperativos de la Ley no se ha llegado a un ritmo conveniente, tal como exigirían las numerosas zonas concentrables: desde la promulgación del texto primitivo de la Ley de concentración parcelaria, hace diez años, se han concentrado unas 450.000 hectáreas, manteniéndose el ritmo actual por encima de las 100.000 hectáreas por año, que convendría intensificar hasta llegar, por lo menos, a las 300.000 hectáreas anuales. Para ello sería necesaria una mayor consignación presupuestaria y tratar de evitar, en lo posible, inversiones que no estén directa e inmediatamente encaminadas a la consecución de los fines proclamados por la Ley.

Con todo, la Ley de concentración parcelaria es una de las que mayor encaje tienen dentro de una planificación agraria, tanto porque a su través se puede lograr una profunda modificación de las bases objetivas sobre las que se desenvuelve la agricultura española, como porque en sí misma contiene una normación jurídica capaz de hacer duradera la reordenación conseguida. Las posibilidades que la Ley de concentración parcelaria ofrece para que se lleve a cabo por el Estado una acción planificadora, a la que puede coadyuvar la iniciativa privada a través de la permuta

(46) Cfr. artículo 28, párrafo primero, de la Ley de concentración parcelaria, texto refundido de 8 de noviembre de 1962.

(47) Cfr. artículo 27, párrafo tercero; proposición final, de la Ley de concentración parcelaria, texto refundido de 8 de noviembre de 1962.

de fincas rústicas (48), son verdaderamente grandes y aquella disposición debe ser actuada, aunque sea susceptible de algún retoque, con decisión sobre la base de la obra ya realizada, claro exponente de lo mucho que queda por realizar.

Las leyes de colonización interior y, en especial, la Ley de colonización y distribución de la propiedad de las zonas regables (49) valoran, en principio, el concepto de suficiencia al determinar las unidades agrarias que han de establecerse sobre las llamadas tierras en exceso, es decir, los terrenos sobrantes en la zona colonizada, una vez determinadas en el proyecto de parcelación las superficies reservables a los propietarios de la zona (50). Se previene la formación de tres unidades tipo: los huertos familiares, las unidades de explotación de tipo medio, con una extensión máxima de 18 hectáreas, y las llamadas unidades superiores, cuya cabida no podrá exceder en ningún caso de 125 hectáreas (51). Sin embargo, este concepto tripartito no nos parece técnicamente perfecto, ya que el concepto objetivo de finca suficiente no admite discriminaciones, puesto que está en función de las características de la propia finca rústica. Variará su extensión de una a otra zona, pero en la misma todo lo que sea establecer unidades inferiores a lo que se considera adecuado va contra el principio de suficiencia y todo lo que sea establecer

(48) Sobre la Ley de 11 de mayo de 1959, vid. LEAL, *Líneas generales de la Ley de permuta forzosa de fincas rústicas*, en «Revista de Estudios Agro-Sociales», núm. 32, pp. 7 y ss.; CARRETERO, *La Ley de permutas forzosas*, en «Revista Crítica de Derecho Inmobiliario», 1960; Díez GÓMEZ, *Sobre la Ley de permutas forzosas de 11 de mayo de 1959*, en «Revista de Derecho notarial», números 25-26 pp. 387 y ss.

(49) Vid. nota 40. Probablemente es en el Derecho de colonización donde hace falta la redacción de un texto unificado de legislación, a imitación del novísimo de concentración parcelaria. Sin duda, la dispersión de las disposiciones y el diverso valor y alcance de cada una de ellas ha hecho que hasta ahora no se hayan elaborado estudios de conjunto sobre esta importante parcela de nuestro Derecho agrario. Sobre un aspecto concreto de la colonización, pero con una valoración general sobre las normas que se refieren a ella, vid. BONET, *Colonización agraria y patrimonio familiar*, en «Anuario de la Asociación Aragonesa de Derecho Agrario» I (en prensa).

(50) Cfr. artículos 2.º, apartado b), y 3.º de la Ley de 21 de abril de 1949. Vid. también, artículos 4.º, párrafo primero, apartados d) y e); 13, párrafo primero, normas segunda, tercera y cuarta; y 14, de la misma Ley.

(51) Cfr. artículo 3.º, párrafo primero, de la Ley de 21 de abril de 1949. El párrafo segundo de este mismo precepto dispone que la total superficie de cada una de estas unidades parcelarias formará un coto redondo, bajo cuya denominación se comprende un solo cuerpo o pieza de terreno limitado por un lindero continuo.

unidades superiores contraría los principios de la Justicia social. Parece claro que el legislador, en este punto, ha tenido en cuenta para establecer estas tres clases de fincas tipo un criterio subjetivo en función de las personas que como consecuencia de la colonización iban a ser adjudicatarias de una u otra clase de fincas. En efecto, el concepto de huerto familiar viene caracterizado por tener éste una extensión muy reducida (52) y una finalidad social muy concreta, probablemente sólo válida para las zonas industrializadas, fuera del ámbito de aplicación de la legislación de colonización de grandes zonas, datos que, a todas luces, no atienden directamente al principio de suficiencia. Las unidades de explotación de tipo medio están pensadas en orden a su adjudicación a un labrador que, con ayuda de su familia, cultiva directa y personalmente la finca, es decir, en atención al trabajo que una familia campesina puede desarrollar normalmente y que la parcela debe absorber, fuera de toda consideración de si ésa unidad de tipo medio es objetivamente suficiente para dar vida a una explotación agraria (53), sobre todo cuando se determina de modo general y sin tener en cuenta las exigencias de una zona concreta. Esto mismo se podría decir, siquiera con menos convicción, sobre las llamadas unidades superiores. Es cierto, sin embargo, que entre las unidades de tipo medio y las unidades

(52) Según el artículo 5.º del Decreto de 12 de mayo de 1950, tendrá la consideración legal de huerto familiar toda pequeña parcela de regadío próxima a un poblado en la que una familia campesina pueda obtener, empleando en su cultivo las horas libres de trabajo, productos hortícolas con los que atender a sus necesidades elementales de consumo directo. En las comarcas cuyo clima lo permita, los huertos podrán, excepcionalmente, implantarse en terrenos de secano. La extensión de los huertos estará comprendida entre cinco y veinte áreas; en secano, la equivalencia será oportunamente fijada por el Ministerio de Agricultura.

(53) El criterio de atender, para la formación de fincas que han de ser adjudicadas, a circunstancias subjetivas más que a los supuestos objetivos de suficiencia ha determinado, además, que el Instituto Nacional de Colonización haya formado casi siempre unidades de tipo medio cuya extensión oscila entre las siete y las diez hectáreas de superficie. El artículo 3.º de la Ley de 15 de julio de 1952, por la que se regula el patrimonio familiar y se determina, sin duda, el régimen jurídico de las unidades de explotación de tipo medio, está, sobre todo, orientado en orden a las circunstancias subjetivas de la familia campesina cultivadora en cuyo beneficio ceden los requisitos señalados en los apartados a) y c) de aquel precepto, sin que sea suficiente argumento para demostrar lo contrario el ambiguo requisito del parcelamiento conveniente, recogido en el apartado b) del mismo artículo 3.º de la Ley, desarrollado por el número tres de la Orden de 27 de mayo de 1953.

superiores queda un amplio margen discrecional que permitiría moverse con holgura al Instituto Nacional de Colonización, según las exigencias de una planificación por zonas.

La formación de fincas suficientes está directamente relacionada con la protección de las fincas en sentido horizontal, en cuanto polígonos de superficie cultivable de cabida o extensión adecuada a su destino agrícola (54). Con carácter general (55), esta protección a las fincas se ha intentado a través de la Ley sobre fijación de unidades mínimas de cultivo, dictada con muy buen criterio como complementaria de las normas de concentración parcelaria. Esta Ley, pese a su buen propósito, ha sido totalmente ineficaz (56). Ello era previsible dados los presupuestos para su aplicación, que exigían la determinación administrativa de la extensión mínima racional de cultivo, lo que en la práctica prolongó extraordinariamente la *vacatio legis* de la norma, dado que no declara la nulidad de los actos que la contravengan, sino que

(54) Vid., sobre los conceptos de protección de las fincas en sentido horizontal y en sentido vertical, ROMAGNOLI, *Aspetti dell'unità aziendale in agricoltura* (Milano, Giuffrè, 1957), pp. 63 y ss.

(55) Carácter particular, en cuanto a la protección de las fincas en sentido horizontal, tienen en cuanto que contienen la prohibición de dividir las explotaciones agrícolas a que se refieren, la Ley de 15 de julio de 1952 sobre los patrimonios familiares de colonización y el Decreto de 12 de mayo de 1950 sobre huertos familiares. Sobre el patrimonio familiar de colonización, vid. AGUNDEZ, *El patrimonio familiar. Legislación española y procedimiento para lograr el acceso de los asalariados al mismo* (Madrid, Ministerio de Trabajo-Instituto Nacional de Previsión, 1954); LÓPEZ JACOISTE, *El patrimonio familiar rústico* (Madrid, Ateneo, 1958); SAPENA, *En torno a la Ley del patrimonio familiar*, en «Revista de Derecho Privado», 1953, pp. 705 y ss.; LUNA SERRANO, *El patrimonio familiar (La Ley española de 15 de julio de 1952)* (Roma-Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1962); etc. Vid. también, PALA, *El patrimonio rural vinculado*, en «Primera Semana de Derecho aragonés» (Zaragoza, Librería General, 1942), pp. 57 y ss.; ANTÓN CANO, *El patrimonio familiar agrícola*, en «Anales de la Universidad de Murcia», Curso 1944-1945, pp. 265 y ss.; etc.

(56) Vid., LEAL, *La Ley de unidades mínimas de cultivo*, en «Revista de Estudios Agro-Sociales», núm. 11, pp. 7 y ss.; MARTÍNEZ DE BEDOYA, *Observaciones a la Ley sobre fijación de unidades mínimas de cultivo*; CAMY, *Ley sobre cabida mínima de parcelas cultivables*; VILLARES PICO, *Aspectos económico, jurídico y social de las unidades mínimas de cultivo*; GÓMEZ GÓMEZ, *Acerca de la Ley de unidades mínimas de cultivo*; SALAS MARTÍNEZ, *Las unidades mínimas de cultivo y el Registro de la Propiedad*, todos ellos en «Revista Crítica de Derecho Inmobiliario», 1955; Díez GÓMEZ, *En torno a la Ley de unidades mínimas de cultivo*, en «Revista de Derecho Notarial», 1955, pp. 507 y siguientes; FOSAR, *Consideraciones en torno al régimen jurídico de la unidad mínima de cultivo*, en «Revista General de Derecho», 1955, pp. 475 y ss.; ID., *Nuevas consideraciones en torno al régimen jurídico de la unidad mínima de cultivo*, en la misma revista, 1958, pp. 586-603; etc.

establece para tal supuesto ciertos derechos de adquisición a favor de los colindantes sobre las parcelas segregadas, y porque su eficacia puede quedar anulada por algunas imperfecciones de la Notaria y del Registro de la Propiedad. No parece que vaya a tener mejor fortuna la reciente Ley de explotaciones familiares, que sustituye a la de unidades mínimas y que ya ha sido objeto de numerosas críticas (57), a las que hay que añadir, desde el punto de vista que estudiamos, la reiteración del equivocado criterio subjetivo (58) para valorar y establecer la suficiencia de la finca rústica y lo imperfecto de la sanción, que consiste en la expropiación de la parcela por el Servicio de Concentración Parcelaria, ejercitable por un plazo de tres años, para transmitirla luego a los dueños de los predios colindantes cuyas extensiones superficiales no sean superiores al doble de la señalada como mínima para la explotación familiar. En orden a las sanciones contrasta la mayor perfección de que hace gala el legislador en otras normas, como las relativas a los patrimonios familiares y a los huertos familiares de colonización (59).

Como se ve, en todas estas disposiciones citadas hay atisbos de una correcta técnica jurídico-agraria que no llega a materializarse prácticamente no sólo por falta de un criterio unitario rector de la suficiencia objetiva de la finca rústica—independientemente de que sea o no en régimen de explotación familiar, en régimen de cultivo directo o en cultivo directo y personal—, sino también por la falta de decisión con que el legislador trata de cumplir unos objetivos que se presentan como necesarios y su inadecuación con todo un sistema jurídico-privado basado en principios individualistas ajenos a las preocupaciones sociales y económicas de la actual coyuntura.

(57) Vid. BALLARIN, *Las últimas leyes agrarias españolas (con especial referencia a la de explotaciones familiares)*, en «Contributi per lo studio del Diritto agrario comparato» (Milano, Gluffrè, 1963), pp. 200 y ss.

(58) La superficie de la llamada explotación familiar viene determinada en la Ley de 14 de abril de 1962 por criterios subjetivos, pues será «la que, teniendo en cuenta los diversos cultivos y el rendimiento, permita un nivel de vida decoroso y digno a una familia laboral tipo que cuente con dos unidades permanentes de trabajo y que cultive directa y personalmente».

(59) Cfr. artículo 6.º de la Ley de 15 de julio de 1952, y artículo 6.º del Decreto de 12 de mayo de 1950. Sobre la sanción de la prohibición de dividir el patrimonio familiar, vid. LUNA SERRANO, *El patrimonio*, cit., pp. 157 y ss.

B) *Formación de fincas rentables.*

La planificación agraria no puede limitarse solamente a procurar fincas suficientes, sino que es preciso que se articulen procedimientos para conseguir que sean rentables. Tanto es necesario que se creen unidades agrarias susceptibles de ser cultivadas satisfactoriamente, con arreglo a las modernas técnicas, como que pueda obtenerse de ellas un rendimiento adecuado a los costos de producción que permita aumentar la cuota de ahorro—aumentando las posibilidades de autofinanciación—de la agricultura. Si el concepto de suficiencia está ordenado a la producción, la formación de fincas rentables está en función de la productividad y abarca, en líneas generales, desde la transformación de los sistemas de cultivo hasta la imposición de normas positivas sobre el laboreo de las tierras y desde la realización de mejoras fundiarias hasta la política de ordenación agraria realizable mediante la configuración de una empresa agraria sobre cada finca formada.

Un intento planificador tiene ya un buen punto de partida en las modernas leyes y disposiciones dictadas con el propósito de lograr la adecuada rentabilidad de la agricultura española, que a partir de las normas sobre laboreo forzoso de 1939 cristalizan en la Ley de fincas mejorables (60), las normas sobre fincas modelo (61) y explotaciones agrarias ejemplares (62), sobre cultivos

(60) La Ley de fincas manifiestamente mejorables de 3 de diciembre de 1953 continúa vigente y ha visto ampliado su ámbito de aplicación por la Ley de 14 de abril de 1962. Vid., sobre la Ley primitiva, LEAL, *Mejora forzosa de fincas rústicas*, en «Revista de Estudios Agro-Sociales», núm. 7, pp. 45 y ss.; Id., *La Ley sobre fincas manifiestamente mejorables*, en «Anuario de Derecho Civil», 6 (1953), 1, pp. 173 y ss.

(61) Cfr. Decreto de 10 de enero de 1947

(62) Cfr. Ley de 15 de julio de 1952; vid., también, artículo 9.º párrafo segundo, de la Ley de 27 de abril de 1946. Vid., LEAL, *En torno a la Ley de explotaciones agrarias ejemplares*, en «Revista de Estudios Agro-Sociales», número 3, pp. 41 y ss. Reciben el nombre de explotaciones agrarias ejemplares «aquellas explotaciones que pertenecientes a una persona física, y cultivadas directamente por ésta, constituyan un modelo de organización económica y técnica, y proporcionen a cuantos contribuyan con su trabajo a la explotación condiciones estables de vida dentro de las actuales exigencias sociales». Estas explotaciones, en cuya determinación, como se ve, se atiende más a criterios subjetivos de permanencia sobre las mismas que a sus condiciones objetivas de rentabilidad, gozan de numerosos beneficios crediticios y de obtención de elementos de explotación, y no pueden ser objeto de expropiación forzosa por causa de interés social.

más beneficiosos (63), sobre realizaciones obligatorias de ciertas labores y obras de conservación en las fincas (64), las disposiciones sobre crédito agrario de mejoramiento (65) y las adjudicaciones de parcelas en función de su efectivo laboreo (66), sin olvidar las grandes obras de transformación en regadío que en cumplimiento de las leyes colonizadoras lleva a cabo el Instituto Nacional de Colonización.

Las normas sobre laboreo forzoso de 1939 (67) tienen en España una especial significación por imponer por primera vez, al menos de modo directo (68), a los propietarios agrícolas españoles deberes positivos a realizar sobre sus fincas, como son las obligaciones legales de explotación y siembra, sancionándose el abandono injustificado del cultivo y del aprovechamiento de la tierra roturada. Estas normas, que en momentos concretos obligan incluso a la explotación de la tierra en forma determinada, han

(63) Cfr. artículos 11, párrafo octavo, v 28, párrafo octavo, del Decreto de 29 de abril de 1959 (texto refundido de legislación sobre arrendamientos rústicos), que se refieren al artículo 4.º de la Ley de 28 de junio de 1940; Orden de 1 de septiembre de 1943. La protección del cultivo más beneficioso lleva al legislador a autorizar, como excepción a la prórroga arrendaticia forzosa, el desahucio judicial del arrendatario por parte del arrendador que quiera implantar un cultivo de mayor importancia para la economía general.

(64) Cfr. Ley de 20 de julio de 1955.

(65) Cfr. Decreto de 16 de junio de 1954, que coordina las Leyes de 17 de julio de 1946, 17 de julio de 1951 y 30 de marzo de 1954, Decreto de 3 de octubre de 1950; Decreto-Ley de 20 de julio de 1962, de carácter general, y la Orden de 8 de noviembre de 1962. Sobre estas normas, vid., en general, FERNÁNDEZ-BOADO, *El negocio jurídico de crédito agrario*, en «Anuario de la Asociación Aragonesa de Derecho Agrario», I (en prensa).

(66) Como se sabe, los colonos y beneficiarios de las parcelas adjudicadas por el Instituto Nacional de Colonización han de tener la consideración de cultivadores directos y personales: cfr., por lo que se refiere a las fincas adjudicadas a los colonos en propiedad, el artículo 5.º de la Ley de 15 de julio de 1952.

(67) Decreto de 27 de septiembre de 1939 sancionando el abandono injustificado del laboreo, cultivo o aprovechamiento de fincas rústicas.

(68) Con anterioridad se habían dictado el Decreto de 7 de mayo de 1931 aclarado por el de 10 de julio de 1931 y aprobado como Ley de la República el 16 de septiembre del mismo año, completado por las Ordenes de 12 de mayo de 1931 y 12 de agosto de 1931, la Ley de 23 de septiembre de 1931, los Decretos de 2 de octubre de 1931 y 28 de enero de 1932, y la Orden de 6 de abril de 1932, disposiciones que si bien indicaban que entre los derechos concedidos a los propietarios de fincas rústicas por el Código civil no se encontraba el de abandonar el cultivo y roturación de dichas fincas, no llevaban consigo la imposición a los propietarios de deberes positivos de laboreo forzoso, que sólo se podía decretar por causa de utilidad pública en el momento y en las provincias en que el abandono del cultivo de las fincas rústicas pudiese aumentar el paro obrero existente.

dado a la propiedad rústica—haciendo quebrar una vez más el tradicional concepto de propiedad como derecho absoluto—un manifiesto sentido dinámico (69).

Otra faceta de nuestra legislación agraria en orden a la rentabilidad la constituye la legislación de fincas mejorables. La primitiva Ley de 1953 tenía, ciertamente, un alcance muy limitado, al reducirse su ámbito de aplicación a aquellos terrenos baldíos susceptibles de aprovechamiento agrícola, forestal o de pastos, tratando, en principio, de estimular a la empresa privada (70). Si el propietario del terreno inculto no respondía a este estímulo, la Ley preveía la expropiación de la finca o la parte de finca que permanecía sin cultivar para su adjudicación, previa indemnización, a un cultivador no propietario que se comprometiese a realizar las mejoras determinadas en la declaración de finca mejorable hecha por el Ministerio de Agricultura, en la que se fija un plan de explotación y mejora. Esta determinación legal es congruente con su propio fin, que, sin embargo, quiebra inexplicablemente al prever la posibilidad de ceder la finca expropiada al Instituto Nacional de Colonización o al Patrimonio Forestal del Estado, que no tienen la obligación legal de cumplir el plan de explotación y mejora previsto para la finca, sino la simple dedicación a sus respectivos fines. La Ley de 1953 resulta así no sólo timorata, sino también, para ciertos supuestos, inconsecuente. La nueva Ley de 1962, que deja vigente a la anterior, amplía su ámbito de aplicación en cuanto que ya no se aplica solamente a los terrenos baldíos—lo cual es perfectamente lógico y natural en una Ley de mejoras—, pero introduce unas limitaciones cuantitativas y cualitativas que la hacen prácticamente estéril, al restringir la declaración de fincas mejorables a aquellas que tengan una extensión, por lo menos, de 200 hectáreas en secano y 50 en regadío, y que, además, estén explotadas en régimen de arrendamiento. En el preámbulo de la Ley se argumenta, para justificar el criterio legal de declarar fincas mejorables solamente a las arrendadas, que en las cultivadas directamente por el pro-

(69) Sobre la intensidad exigible en la explotación en regadío de las tierras reservadas a los propietarios de las zonas regables, vid. el Decreto de 14 de noviembre de 1952.

(70) Cfr. LEAL, *Mejora forzosa de fincas rústicas*, cit., p. 53.

pietario «el abandono es menos frecuente», pero no parece que el título jurídico en cuya virtud se explota la tierra sea determinante de la declaración de finca mejorable, calificación que sólo puede estar en función de un criterio objetivo, producto de la valoración técnica de las posibilidades de una explotación adecuada y rentable de la finca. En cuanto al límite cuantitativo, tampoco parece claro el criterio del legislador, que sólo debe depender de las posibilidades de rentabilidad de las fincas que, según lo dicho en el apartado anterior, tengan una extensión suficiente para que sobre ellas pueda realizarse una explotación satisfactoria con arreglo a las modernas técnicas. Probablemente por estas razones la Ley de fincas mejorables se ha ido convirtiendo en letra muerta (71). Ello es de lamentar, porque la Ley, con fino sentido social, prevé que el plan de mejoras de una finca pueda determinar su división con el objeto de establecer unidades de explotación, que no podrán ser inferiores en extensión a las explotaciones familiares agrarias mecanizadas, adjudicables, reservando una al propietario, a los arrendatarios o, previa expropiación por el Instituto Nacional de Colonización, a cultivadores manuales del campo en forma de patrimonios familiares mecanizados (cuando la finca es de secano) las restantes.

La legislación colonizadora atiende preferentemente a la formación de fincas rentables desde dos puntos de vista: la transformación del secano en regadío y la adjudicación de las parcelas, para que la colonización sea perdurable y la tierra bonificada sea siempre productiva, en favor de labradores que se comprometen a llevar las explotaciones en régimen de cultivo directo y personal (72).

(71) Por otra parte, los obligados a mejorar tendrán, en ocasiones, grandes dificultades para realizar las obras de mejora como no se les concedan abundantes y adecuados créditos, lo que, ciertamente, está previsto pero todavía insuficientemente provisto.

(72) Vid. nota 66. Sobre el concepto de cultivador directo y personal, vid PACE, *Il coltivatore diretto* (Milano, Giuffrè, 1953); BALLARIN, *Sobre el concepto de cultivo directo y personal*, en «Revista de Derecho Privado», 1954, páginas 281 y ss.; FERRÁN, *Concepto positivo del cultivo directo y personal en la legislación de arrendamientos rústicos*, en «Anuario de Derecho Civil», 3 (1950), pp. 721 y ss.; LUNA SERRANO, *El patrimonio*, cit., pp. 86-105; FRASSOLDATI, *Note sui piccoli imprenditori agricoli*, en «Rivista di Diritto agrario», 1944-1947, pp. 136 y ss.; COSSIO, *El concepto de «pequeña empresa agraria» y la moderna legislación española*, en «Anuario de Derecho Civil», 8 (1955), 3, páginas 727 y ss.; MASSARI, *Ancora sulla nozione di coltivatore diretto di fondi*

Para completar la obra realizada en orden a la rentabilidad de las explotaciones agrícolas, que tiene su asiento en las leyes hasta aquí citadas, sería conveniente prestar la adecuada atención al establecimiento de vías de comunicación, a las llamadas zonas marginales de cultivo y a la mecanización de las explotaciones agrarias. Los sistemas de comunicación entre fincas—basados en la actualidad casi exclusivamente en el régimen de servidumbres, que tienen la consideración de gravámenes o cargas reales (73)—y para dar salida a los productos agrícolas y fomentar su comercialización no pueden dejar de ser estudiados y establecidos mediante una adecuada red de accesos viales, en un plan general de fomento de la agricultura de una zona, prescindiendo, en cuanto sea posible, de la idea de derechos y obligaciones entre los predios. Una política de planificación de la agricultura debe también procurar que se alcance una situación agrícola tal que permita relegar a aprovechamientos secundarios todas aquellas extensiones cultivadas de escaso rendimiento por hectárea, ya objetivamente ya con relación al costo de producción, que constituyen o que se llama zonas marginales de cultivo. Finalmente, la mecanización del campo es fundamental en orden a la rentabilidad de las explotaciones. En España, aunque va aumentando progresivamente el índice de mecanización agrícola, es necesaria una eficaz política de fomento y una intensificación del crédito agrario que permitan poner las explotaciones a la altura de las circunstancias. La planificación, sin embargo, debe prever y determinar las necesidades de maquinaria en cada zona para evitar, en lo posible, tanto el defecto como el exceso—los dos por igual atentatorios a un criterio objetivo de la rentabilidad de la explotación—de maquinaria agrícola (74).

rustici, en «Giurisprudenza italiana», 1947, I, 2, pp. 158 y ss.; BASSANELLI, *La professionalità dell'affittuario coltivatore diretto*, en «Foro italiano», 1951, páginas 149-151; SEGÀ, *La qualifica di coltivatore diretto in ordine alla coltivazione personale del fondo*, en «Diritto del Lavoro», núm. 2 (1949), pp. 59 y siguientes; FRASSOLDATI, *Le diverse nozioni di coltivatore diretto*, en «Rivista di Diritto agrario», 1954, pp. 117 y ss.; etc.

(73) El Código civil regula la servidumbre de paso en los artículos 564 y siguientes, considerando la servidumbre como un gravamen de la finca rústica sobre la que pesa en el artículo 530.

(74) El parque nacional de tractores en 30 de abril de 1963 es de 95.845 unidades, pudiendo estimarse que se precisan en España unos 180.000 tractores. Hay provincias con cifras mínimas, bien por su orografía, como la zona

Una política de planificación agraria debe atender también al fomento de las cooperativas de explotación—también llamadas por algunos de producción—, en cuanto que su establecimiento coadyuva a la reunión de las fincas para su cultivo más satisfactorio, y en definitiva para aumentar su rentabilidad y señalar un cambio de criterio en lo que a limitaciones de ciertos cultivos se refiere, dictadas en muchos casos prescindiendo de que el cultivo prohibido es adecuado a otras zonas distintas a aquellas en que se desarrolla preferentemente en la actualidad (75).

C) *Integración y defensa de la unidad agraria en las leyes civiles generales.*

El Código civil español y la Ley Hipotecaria, textos fundamentales que se dictaron para regular las relaciones juridico-privadas deducidas dentro de una sociedad eminentemente campesina, no contienen, sin embargo, un tratamiento específico del Derecho de la agricultura, ni dan soluciones absolutamente congruentes con la propiedad agraria y las actividades agrícolas, categorías que no eran contempladas en su genuina naturaleza y cuyo régimen no alcanzaba a distinguirse sustancialmente del de las otras titularidades y situaciones o actividades jurídicas. Aquellas leyes, por ejemplo, hablaban de la propiedad de las cosas pero no distinguían en todos los aspectos de su regulación concreta la propiedad de los bienes urbanos y la de los bienes rústicos, la de las partes integrantes y las pertenencias, la de las cosas divisibles y las indivisibles, y se referían a la finca rústica simplemente como

cantábrica, bien por su organización latifundista, como Cáceres, que con sus 20.000 kilómetros cuadrados tiene solamente unos 1165 tractores. En igual proporción puede contarse, para algunas zonas, el resto de la maquinaria agrícola; hay para ello una razón: falta de dinero, de créditos, y el riesgo del futuro agrícola. Al lado de estas zonas netamente deficitarias existen otras con un superabundante parque de tractores, como Zaragoza, con 6.273 unidades; Huesca, con 3.911 unidades, o Teruel, que está todavía por debajo de la media absoluta nacional, con 1.299 unidades. Sobre estos problemas, vid., en términos generales, LAMO DE ESPINOSA, *Aspectos de la agricultura española y su industrialización*, en «Revista de Estudios Agro-Sociales», núm. 7, pp. 7-43. Datos estadísticos tomados de «Auto-revista», 23 de septiembre de 1963.

(75) Nos referimos concretamente a la política limitativa de las plantaciones de agrios, que implica, como consecuencia, un privilegio para ciertas zonas y origina, en ciertos casos y con las naturales repercusiones en la comercialización de los productos, plantaciones clandestinas.

un polígono individualizado de la superficie terrestre, como no distinguían entre el arrendamiento de cosas (muebles o inmuebles) y de servicios. En una palabra, aquellos textos, aunque se referían, necesariamente, a ciertas relaciones jurídico-agrarias, ni se planteaban ni se proponían la organización de la agricultura. Ello hizo, precisamente, que fueran apareciendo todas las leyes agrarias a cuyo contenido nos hemos ido refiriendo.

Es verdad que en el Código civil y en la Ley Hipotecaria aparecen, a lo largo de sus respectivos articulados, atisbos asistemáticos y dispersos, que vamos a poner de manifiesto, de unos principios de regulación agraria, pero su estudio nos revela que en la mente del legislador no se tenían en cuenta los problemas específicos que la agricultura, como sector económico y jurídico, plantea. Ahora bien: no cabe duda de que en muchos casos podrían extraerse conclusiones de donde sólo hay indicios o enunciados e integrarlos en un sistema de Derecho agrario sobre la base de una adecuada labor hermenéutica, con ánimo, además, de superar el sentido individualista y liberal de aquellas disposiciones para adecuarlas al espíritu social que necesariamente ha de inspirar un Derecho agrario moderno.

Para el Derecho agrario el fundo, con todas sus pertenencias y sus accesorios (*fundus instructus*) constituye una unidad orgánica susceptible de ser objeto de un negocio jurídico unitario. Precisa una construcción jurídica semejante a la que imperó en el Derecho romano (76), teniendo, además, en cuenta el valor que a la organización empresarial que actúa sobre el fundo conviene atribuirle.

Ciertamente nuestro Derecho privado está muy lejos de esta construcción, ya que, sobre no contener un concepto específicamente agrario del fundo ni una regulación congruente de las partes integrantes y las pertenencias, contiene una normación positiva de las fincas rústicas muy fragmentaria, sobre la que es difícil—aunque ello no nos dispensa de intentarlo—elaborar un

(76) Cfr. *Digesta*, 50, 16, 60; 50, 16, 211; 37, 7, 8 pr.; 7, 4, 8 pr.; 33, 7, 12 pr.; 7, 4, 12, 1; 7, 1, 15, 6; 7, 1, 9, 7; 19, 2, 19, 2; etc. Vid. MAROI, *Lezioni di diritto agrario* (Roma, Stamperia Nazionale, 1956), pp. 17 y ss.; BOLLA, *Il fondo nei suoi aspetti giuridici*, cit., p. 266; STEINWENTER, *Fundus cum instructo* (Wien, Akad. d. Wiss., 1942); etc.

concepto válido para las exigencias doctrinales de un sistema de Derecho agrario.

El Código civil español, en su artículo 334, hace una enumeración de los bienes inmuebles que puede servir de punto de partida para ver en la explotación agraria una unidad pertenencial (77), con todos los elementos necesarios para que el fundo se integre tanto en sentido horizontal como en sentido vertical. En aquel precepto destacan, aparte de la idea de inmovilización de ciertos bienes, que no es típica del Derecho agrario, los conceptos de pertenencia y de destino o relación de servicio necesario (78). Como el Código civil refiere los elementos, en su enumeración, a una finca determinada, puede pensarse en la posibilidad de que todos ellos formen una unidad caracterizada por su integración en un todo funcionalmente inseparable, concebido como una universalidad que permitiese la fungibilidad de los elementos singulares sobre la base de la subrogación real. A la integración del fundo como elemento productivo contribuyen también los artículos 358 y 359, relativos a la accesión respecto a los bienes inmuebles (79), en los que, además, se encuentra un principio de defensa del titular de la finca rústica.

El principio de inseparabilidad de ciertos elementos del fundo, que permite su construcción y su tráfico como un todo unitario, puede encontrarse a través de los artículos 449, a propósito de la posesión de los bienes raíces, 534, relativo a las servidumbres, y 1.097, que de modo general configura la obligación de dar una cosa determinada comprendiendo en la entrega todos sus accesorios. Aunque este último precepto hace referencia a los accesorios, puede pensarse que comprende, con mayor razón cuando de bienes agrarios se trate, las pertenencias unidas al fundo por una relación de destino y de servicio. Este criterio se reitera en los

(77) Vid. BALLARIN, *El Código civil y la agricultura*, en «Revista de Estudios Agro-Sociales», núm. 2, p. 19.

(78) Cfr., artículo 334, números dos, tres, cinco y siete, del Código civil. Vid., también, números cuatro y veinte de la O.M. de 27 de mayo de 1953, relativos a los elementos inherentes al cultivo que necesariamente deben tener las fincas adjudicadas en propiedad por el Instituto Nacional de Colonización y su régimen de limitada separabilidad de la explotación. Sobre el concepto de relación de servicio necesario, vid. ROMAGNOLI, *Aspetti della unità aziendale*, citado, p. 88.

(79) Cfr. artículos 358 y 359 del Código civil. Vid., también, artículo 334, números uno y dos, del Código civil.

artículos 883 al hablar de los legados, y 1.528, a propósito de la cesión de créditos.

También en orden a la integración de la finca rústica como un todo hay que señalar los artículos 8.º y 110 de la Ley Hipotecaria, así como el artículo 44 de su Reglamento de aplicación. Con correcta técnica hipotecaria, el artículo 8.º de la Ley permite inscribir en el Registro de la Propiedad, como una sola finca, una explotación agraria que forme una unidad orgánica aunque esté constituida por predios no colindantes, insistiéndose en el concepto de unidad orgánica de explotación y en el de organización económica en el artículo 44 del Reglamento (80). El concepto de unidad orgánica de explotación agraria es en estos preceptos fundamental—aunque necesariamente limitado, dado el objeto de la Ley—y puede ser completado a través de lo ya dicho acerca de las pertenencias y de los demás elementos unidos al fundo por una razón de adherencia, de destino o de servicio. No son suficientes para hacer quebrar este concepto los artículos 110 y 111 de la Ley Hipotecaria, referentes a la extensión objetiva de la hipoteca, puesto que el primero incluye entre los objetos de la garantía a las mejoras fundiarias, y el segundo, aunque en contra del principio general del artículo 334 del Código civil, excluye salvo pacto los objetos muebles que se hallen colocados permanentemente en la finca hipotecada para su explotación y los frutos, cualquiera que sea la situación en que se encuentren, hace esta exclusión por exigencias del concepto general de garantías y responsabilidad hipotecarias y para no agotar, en perjuicio de la agricultura, las otras fuentes de crédito que los elementos de la explotación significan.

La integración de las fincas rústicas a través del favorecimiento de la formación de las fincas suficientes, puede realizarse a través del mecanismo del retracto de colindantes o asurcanos regulado en el artículo 1.523 del Código civil, en el que es importantísimo destacar que contiene una cierta determinación de la unidad mínima suficiente—a cuya formación se dirige tendencialmente el retracto—, al atribuir el derecho de retraer a los colin-

(80) Vid. LACRUZ, *Lecciones de Derecho inmobiliario registral*, cit., pp. 105 y siguientes, y bibliografía allí citada; Resolución de la Dirección General de los Registros de 29 de octubre de 1947; etc.

dantes propietarios de una extensión cuya cabida no exceda de una hectárea (81).

Al concepto de la rentabilidad de las explotaciones contribuyen, en cierto modo, los artículos 487 y 1573, sobre el régimen de mejoras en el usufructo y en el arrendamiento, si bien no son congruentes en su entera regulación por el régimen de posible separación que constituye el criterio para su reintegro.

Una cierta regulación del régimen de explotación agraria, agrícola o forestal se contiene en los artículos 483, 484 y 485, a propósito del usufructo.

Son, sin embargo, absolutamente criticables, por ser contrarios a un principio de productividad y a la consideración económico-social, insito en la explotación agraria, los artículos 363 y 592 del Código civil español (82).

Más claras son las normas del Código civil para la defensa del principio de suficiencia, que se concretan en la facultad de amojonar y cerrar las fincas rústicas—establecida en los artículos 384 y 388—y en las normas previsoras de la divisibilidad de los bienes, que podrían acentuar la proliferación del minifundio. Así, los artículos 401 y 404 actúan esta exigencia, a propósito de la división de la cosa común (83), sobre la base de que la cosa resulte inservible para el uso a que se destine si se dividiere—la finca rústica es inservible para el cultivo por debajo de ciertos límites de extensión—, o sea, esencialmente indivisible. Con un criterio más

(81) El criterio del artículo 1523 de autorizar el retracto a los colindantes con fincas de extensión que no exceda de una hectárea está completamente anticuado y desbordado por las actuales circunstancias de la explotación agraria mecanizada.

(82) Un exacerbado criterio individualista incompatible con las exigencias económico-sociales determina el contenido de estos preceptos, a cuyo tenor el dueño del terreno en que se haya edificado, plantado o sembrado con mala fe puede exigir la demolición de la obra o que se arranque la plantación y siembra, reponiendo las cosas a su estado primitivo a costa del que edificó, sembró o plantó (art. 363): y si las ramas de algunos árboles se extendieran sobre una heredad, jardines o patios vecinos, tendrá el dueño de éstos derecho a reclamar que se corten en cuanto se extiendan sobre su propiedad, y si fueren las raíces de los árboles vecinos las que se extendiesen en suelo de otro, el dueño del suelo en que se introduzcan podrá cortarlas por sí mismo dentro de su heredad (art. 592). Seguramente se debería arbitrar un sistema de compensaciones entre los dueños de los predios que evitara esas medidas, que pueden perjudicar la producción agrícola.

(83) Un principio general de divisibilidad se encuentra en el artículo 400 del Código civil, a cuyo tenor ningún copropietario estará obligado a permanecer en la comunidad.

específico y refiriéndose a las fincas, el artículo 821, relativo a la reducción de legados, se esfuerza por mantener el principio de suficiencia—disponiéndose, en determinadas condiciones, la atribución íntegra de la finca que no admita cómoda división—, al que también contribuye el artículo 829, al regular la mejora en cosa determinada, que sustenta análogo criterio. Para prevenir las consecuencias a que podrían dar lugar las normas generales sobre partición hereditaria (84), el artículo 1.062 se hace eco de los mismos criterios al impedir la división, cuando la cosa sea indivisible o desmerezca mucho por su división; y el párrafo segundo del artículo 1.056—norma de la mayor trascendencia, que dispone que el padre que en interés de su familia quiera conservar indivisa una explotación agrícola, industrial, fabril, podrá usar de la facultad concedida en este artículo (partir los bienes hereditarios relictos) disponiendo que se satisfaga en metálico su legítima a los demás hijos—al garantizar no sólo la indivisión de la tierra, sino también el mantenimiento de la explotación (85).

Una norma de defensa de la unidad agraria en sentido vertical puede verse en el artículo 1.449 de la Ley de enjuiciamiento civil, que, al impedir, con fino sentido social, el embargo del *instrumentum patrisfamilias* evita la separación de parte del *instrumentum fundi* que al cultivo dedican los labradores cultivadores directos y personales.

Como hemos visto, en el Código civil y en la Ley Hipotecaria pueden advertirse, aunque muy lejanamente, los principios básicos que debidamente sintetizados integran la noción dogmática de la unidad agraria y su tratamiento específico: la integración de finca e *instrumentum fundi*, la protección de la finca para que sea suficiente y rentable y la posibilidad de mantenerla indivisa y de transmitirla como un todo orgánico. Aunque aquellas normas, por su dispersión y por la falta de eficacia que determinan sus propios supuestos de aplicación, han visto en gran parte malo-

(84) Vid. artículos 1.051, 1.052 y 1.061 del Código civil. Los dos primeros se refieren al derecho de todo coheredero de pedir la partición de la herencia, y el último dispone que en la partición se ha de guardar la posible igualdad, haciendo lotes o adjudicando a cada uno de los coherederos cosas de la misma naturaleza, calidad o especie.

(85) Vid. BALLARIN, *El Código civil y la agricultura*, cit., pp. 62-70; LUNA SERRANO, *El patrimonio*, cit., pp. 26 y ss.; etc.

grada la finalidad que puede desprenderse de su texto, no dejan de tener su encaje dentro de una planificación de la agricultura, interpretándolas con las exigencias de un sistema de Derecho agrario y desarrollándolas el legislador para plasmar en una remozada ordenación legislativa general los gérmenes que en ellas se contienen.

Finalmente se debe destacar que el concepto de expropiación forzosa, que tantas veces tendrá que utilizar el gobernante para llevar a cabo los planes de ordenación agrícola, se contiene en el artículo 349 del Código civil, que exige la utilidad pública de la expropiación para que ésta pueda tener lugar. Este precepto se integra con la frondosa legislación de expropiación forzosa (86), alguna de cuyas disposiciones se refiere en concreto a la expropiación de fincas rústicas por causa de interés social (87).

2. ADAPTACIÓN DE LAS ESTRUCTURAS DINÁMICAS.

Formada una finca suficiente y rentable y adoptados por el legislador todas las medidas que garantizan su integridad como unidad agraria, una planificación de la agricultura debe cerrar su ciclo estructurando los elementos subjetivos que con su actividad han de dar sentido a todo el intento programático y reformador que la planificación misma supone y que constituyen la base de su perdurabilidad como actuación concreta de una política de gobierno.

Las actuales estructuras dinámicas o elementos subjetivos de la agricultura española viven, en gran parte, al margen de una efectiva finalidad agraria. Falta, ciertamente, en nuestro país una adaptación del sujeto al objeto del Derecho agrario y precisamente de esta ausencia de coordinación teleológica entre los elementos fundamentales de toda relación jurídico-agraria se derivan muchos de los males que hacen necesaria una acción planificadora. La idea que, a nuestro entender, puede servir como punto de partida hay que buscarla en la coincidencia en la perso-

(86) Vid. nota 40.

(87) Ley de 27 de abril de 1956 sobre expropiación forzosa de fincas rústicas, con la debida indemnización, previa declaración de interés social; Ley de 15 de julio de 1952 sobre explotaciones agrarias ejemplares; etc.

na del cultivador (88) de las titularidades de la propiedad de la tierra y de la empresa agraria, conceptos que si bien pueden contemplarse aisladamente como objeto de estudio, deben ser yuxtapuestos en sede práctica y política, aunque con notables repercusiones en la sistemática y en la metodología del Derecho agrario moderno, de modo que la titularidad del objeto de Derecho agrario lleve inherente la titularidad de la empresa agraria. Ello se logra a través de una doble vía: atribuyendo al titular de la propiedad de la tierra un derecho a la titularidad de la empresa agraria y atribuyendo al titular de la empresa agraria no propietario un derecho a la adquisición de la propiedad de la tierra. Con ello, a lo que nos parece, pueden lograrse plenamente los fines de una planificación agraria en el aspecto subjetivo, en cuanto al establecimiento de unas bases duraderas para la organización de la agricultura—lo que requiere *a posteriori* un sistema de normas encaminadas a lograr la estabilidad de la empresa agraria—, y en cuanto a la realización de las actuales exigencias de la justicia social en el sector agrícola.

En este orden de problemas deben estudiarse en este apartado las siguientes cuestiones: A) Determinación de las titularidades jurídico-agrarias, B) Publicidad de la titularidad jurídica de la tierra, C) Instrumentos de estabilidad jurídica de la empresa agraria, y D) Instrumentos de estabilidad económica de la empresa agraria.

A) *Determinación de las titularidades jurídico-agrarias.*

La planificación debe intentar, como decimos, que el sujeto de Derecho agrario esté conectado con la esencia y la función de los objetos de Derecho agrario sobre los que ha de recaer su titularidad. En los sistemas tradicionales de determinación de las titularidades jurídicas plenas o modos de adquirir la propiedad recogidos en los Códigos civiles, aquella determinación tenía lugar independientemente del objeto sobre el que la titularidad recaía y por el solo juego de las normas civiles de aplicación general que prescindían completamente de la idea de la función y del destino de los bienes productivos. En este sentido, todos los modos tradi-

(88) Vid. LEAL, *El Derecho agrario y sus modernas orientaciones*, cit., páginas 607-612, que se refiere a la tendencia de concentrar en el cultivador la titularidad de los derechos sobre las fincas rústicas.

cionales de adquirir, como la compraventa, la donación o la sucesión hereditaria podrían llamarse *asépticos*, en cuanto que no determinaban la titularidad de la tierra en razón del carácter de este bien y de manera teleológica.

Es claro que los puntos de vista que hoy orientan las leyes y las actuales reformas agrarias no han podido surgir más que después de que se ha concretado con rasgos de trascendencia el objeto de Derecho agrario por excelencia, que es la finca rústica organizada y con características institucionales propias. Por eso, el que en la actualidad ciertos modos tradicionales de atribución de la propiedad parezcan, desde el punto de vista del Derecho agrario, superados, no quiere decir que hayan de suprimirse—puesto que son los ejes sobre los que se desenvuelve toda la vida jurídica de la comunidad—, sino solamente que es preciso encontrar un elemento que los tipifique cuando se realizan sobre un objeto agrario. De esta manera, en los negocios jurídicos de naturaleza agraria, en cuanto fuentes de titularidades plenas sobre las fincas —y lo mismo se diga de los negocios atributivos de la titularidad de un derecho temporal de goce sobre las mismas—, debe insertarse un elemento que sin necesidad de modificar sustancialmente los elementos negociales esenciales, ponga en relación teleológica el objeto del negocio y el sujeto al que ha de atribuirse, mediante el negocio, la titularidad. Este elemento coadyuvante, tratándose de un negocio jurídico-agrario, es un elemento de hecho, es decir, la explotación o cultivo de la tierra, que como vamos a ver en seguida, no deja de tener, por lo demás, consecuencias jurídicas, llegando en ocasiones a generar un derecho—típicamente agrario—de adquisición de la titularidad de la tierra o de recuperación de la titularidad de la empresa agraria. La esencia de la planificación que las actuales exigencias reclaman, y que solamente puede ser una esencia reformadora, debe tener presente también en este aspecto—fundamental para que la planificación reformadora sea eficaz—que el destino de la tierra cultivable es el cultivo y que el cumplimiento de ese destino debe favorecerse de modo muy principal mediante la determinación de las titularidades jurídico-agrarias—la titularidad de la propiedad de la tierra coincidente con la titularidad de la empresa—en favor de los sujetos que hagan posible la finalidad de la planificación.

a) *Sistemas jurídicos de atribución de la propiedad de la tierra.*

Ya hemos dicho que los modos de adquirir la propiedad tradicionales y que recoge el Código civil español vigente no deben suprimirse—aunque puedan perfeccionarse—porque sobre ellos está montado todo el tráfico jurídico mediante el que se desarrolla la rica vida jurídica de la comunidad. Lo que sí es necesario es orientar su regulación en el sentido de que a su causa típica se injerte un elemento que la singularice cuando el negocio que sirve de título para la adquisición recae sobre un objeto agrario, sobre una finca. Así podría y debería hablarse de una compraventa, de una permuta o de una sucesión especiales para las fincas rústicas. La labor del legislador a este respecto se debe centrar en dar cauce normativo a estas exigencias.

Al lado de los modos tradicionales de adquirir la propiedad—y, por tanto, de adquirir la propiedad de la tierra—están surgiendo ciertos modos específicos de adquisición de la propiedad de las fincas rústicas, que tienen en cuenta los puntos de vista sustentados. Algunos de ellos, como la regulación del arrendamiento rústico con un carácter enfiteútico, como concesión abocada a la adquisición del dominio mediante la redención de las cargas, ha sido propuesto recientemente por un prestigioso agrarista (89); otros, como el retracto arrendaticio rústico o como los que—con carácter más inmediato y no diferido—dan lugar a lo que, con frase muy expresiva, se ha dado en llamar acceso a la propiedad de la tierra, han tenido ya una interesante expresión legislativa en nuestro Ordenamiento jurídico (90). En el Derecho positivo español, en efecto, aparte del retracto arrendaticio rústico, en el que, en realidad, no se ha hecho más que añadir a los elementos típicos del retracto un marcado carácter o elemento de Derecho agrario, se conocen las dos formas típicas del acceso a la propiedad

(89) BALLARIN, *La agricultura española en sus aspectos jurídicos* (Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1962). p. 57. La adquisición de las titularidades por este procedimiento sería, siempre bastante diferida en el tiempo.

(90) Podemos recordar, en este lugar, los sistemas de redención de censos foros, subforos, etc.; cfr. artículos 1.610, 1.651, 1.656, 1.658 y 1.662 del Código civil; Ley de 31 de diciembre de 1945 sobre inscripción, división y redención de censos en Cataluña; y artículos 296 y ss. de la Compilación del Derecho civil especial de Cataluña de 21 de julio de 1960, Real Decreto de 25 de junio de 1926, aplicable a los foros gallegos, etc.

por parte de los cultivadores de la tierra: el acceso por conversión, mediante procedimientos adecuados, del derecho de goce de la tierra en derecho de propiedad de la misma (91) y el acceso por concesión por el Estado de terrenos a los cultivadores que carezcan de ellos (92).

En todo caso, en estos nuevos modos de adquirir el dominio agrario se tiene en cuenta, sobre todo, el hecho de ser cultivador, esto es, empresario (93), el que va a ser nuevo propietario. Esta atención a la circunstancia de ser empresario o titular de la empresa agraria el futuro propietario llega a tener, en efecto, una trascendencia decisiva, como veremos luego, en el negocio de determinación de la titularidad de la tierra, de manera que bien se puede afirmar, en especial a propósito del derecho de acceso a la propiedad de la tierra que la legislación española concede, por conversión, a ciertos empresarios agrícolas, los arrendatarios cultivadores directos y personales (94), que el ejercicio de la empresa agraria lleva en sí mismo una vocación al derecho real pleno en que consiste la titularidad sobre la tierra. La misma afirmación podría hacerse—siquiera con carácter general y con valor solamente dogmático—a propósito del acceso a la propiedad de la

(91) Cfr. artículos 96 y ss. del Decreto de 29 de abril de 1959, por el que se aprueba el Reglamento de arrendamientos rústicos, texto refundido de legislación.

(92) Cfr. disposición final novena de la Ley de 21 de abril de 1949 sobre colonización y distribución de la propiedad de las zonas regables. En realidad, también la cesión a través de la cual tiene lugar el acceso a la propiedad por el cultivador se desarrolla mediante una conversión de un derecho de goce en un derecho real pleno, ya que se hace pasar al cultivador por diferentes etapas, las primeras de las cuales son de régimen arrendaticio o similar; cfr. la base 33 de la Ley de Bases de 26 de diciembre de 1939 para la colonización de grandes zonas, y O.M. de 27 de mayo de 1953. Vid. GÓMEZ AYAU, *Tutela, posesión y propiedad* (Madrid, 1945); AGUNDEZ, *El patrimonio*, cit., páginas 97 y ss.

(93) Cfr. artículo 6.º de la Ley de arrendamientos rústicos de 28 de junio de 1940, que se corresponde con el párrafo quinto del artículo 11 del Reglamento de 29 de abril de 1959, y según el cual se entenderá por explotación directa aquella en que el propietario de la tierra asuma los riesgos totales de la empresa agrícola, sufragando los gastos a que la misma dé lugar.

(94) Vid. PAZ SUEIRO, *El derecho de acceso a la propiedad en la legislación de arrendamientos rústicos* (Barcelona, Bosch, 1963); MARTÍN-BALLESTERO, *Del concepto legal de arrendamiento rústico al pago de la renta en especie*, en «Temis», I, pp. 67-90. El derecho de acceso a la propiedad regulado en la Ley de 15 de julio de 1953 y en los artículos 96 y ss. del Reglamento de 29 de abril de 1959, bien se puede catalogar entre los derechos reales de preferente adquisición.

tierra por concesión, pues aunque en este caso ningún cultivador empresario o persona que tenga capacidad probada para serlo tiene un derecho actual a que la tierra se le conceda (95), las atribuciones que de la propiedad de la tierra hace el Estado, a través de los organismos administrativos especializados competentes, son en todo caso en favor de labradores cultivadores directos o cultivadores directos y personales (96), o que puedan serlo (97); y no digamos con respecto a los retractos arrendaticios rústicos.

Estos problemas y sus soluciones tienen, como es fácil de observar, el máximo interés en el orden sistemático y doctrinal y nos afirman más en la idea de la coincidencia de la empresa agraria y de la propiedad de la tierra. Nos parece, por otra parte, que las normas señaladas—todavía incrementadas y completadas con otras que hagan posible su aplicación más generalizada, como las de crédito agrario de adquisición—son instrumentos de planificación agraria que en las manos del gobernante y del legislador español ofrecen grandes posibilidades si se entiende—lo mismo porque ello asegura la efectividad de la política agraria que porque realiza los postulados de la justicia social al valorar el trabajo y la actividad productora organizada—que la titularidad de la tierra debe coincidir con la de la empresa.

(95) Tampoco lo tienen los que podrían suceder al titular expropiado de un patrimonio familiar a que se refiere el párrafo segundo del artículo 11 de la Ley de 15 de julio de 1952, pues la adjudicación del patrimonio expropiado a un nuevo colono es siempre libre y discrecional del Instituto Nacional de Colonización.

(96) El concepto de cultivo directo y personal, coincidente en la legislación de colonización (art. 5.º de la Ley de 15 de julio de 1952, y número dos, párrafo segundo, proposición segunda, de la O.M. de 27 de mayo de 1953) y en la de arrendamientos rústicos (art. 83, párrafo tercero, del Reglamento de 29 de abril de 1959), se da cuando las operaciones agrícolas se realicen materialmente por el titular o por sus familiares, en su más amplio sentido, que con él convivan bajo su dependencia económica, no utilizando asalariados más que circunstancialmente, por exigencias estacionales del cultivo y sin que en ningún caso el número de obradas de estos asalariados exceda del 25 por 100 del total que sea necesario para el adecuado laboreo de la finca.

(97) Falta en el Derecho agrario español un concepto general de los requisitos que debe reunir una persona para tener la consideración legal de labrador. Especialmente claras y muy dignas de tenerse en cuenta son, en este sentido, las normas formuladas por PALA, *El patrimonio rural vinculado*, citado, pp. 65 y ss., en las bases por él propuestas en 1942 para la redacción de una Ley de patrimonios rurales vinculados. Vid., también, MARTÍNEZ BORQUE, *El hombre y la colonización* (Madrid, 1945), pp. 8 y 20.

(98) Vid., en el aspecto doctrinal, LUNA SERRANO, *Las modernas tendencias legislativas en la organización de la agricultura española*, en «Anuario de la Asociación Aragonesa de Derecho Agrario», I (en prensa).

- b) *La coincidencia de la propiedad y la empresa como motor de la protección jurídica a los cultivadores.*

La asunción—política y jurídica—de la idea de la coincidencia de la titularidad de la tierra y la titularidad de la empresa agraria como base de la planificación reformadora de nuestra agricultura comporta, en el terreno práctico y en el normativo (98), una decidida protección a los cultivadores, tanto a') individuales como b') colectivos.

a') Tal protección, en efecto, no debe estar orientada, de manera definitiva, hacia el cultivador por el hecho de serlo—aunque haya en el Derecho español, como en todos los Ordenamientos occidentales del momento normas que lo protegen fuertemente (99)—, sino hacia aquel cultivador, actual o posible, que de manera posible o actual pueda ser titular de la tierra. Esta especial manera normativa—tuitiva de aquella coincidencia—de realizar en la práctica una ordenación planificadora puede concretarse en dos derechos: en el derecho del propietario a hacerse cultivador—empresario agrícola—de la tierra de que es titular (100) y en el derecho del cultivador—empresario agrícola—a hacerse propietario de la tierra que cultiva (101).

Precisamente en la realización de estos dos derechos se basa la protección jurídica que hoy se dispensa al cultivador individual. Nuestras leyes de arrendamientos rústicos contienen una serie de disposiciones que hacen posible al propietario ser cultivador directo de la tierra que ha dado en arriendo, recuperando el ejercicio de la empresa (102), y al cultivador directo de una finca arrendada llegar a ser propietario de la misma cuando ésta sea enajenada y mediante el ejercicio del derecho de retracto (103). Asi-

(99) Cfr., por ejemplo, artículos 9.º, 10, 16, 18, 84, 85, 86, etc., del Reglamento de arrendamientos rústicos de 29 de abril de 1959

(100) En este sentido podría considerarse la titularidad de la empresa agraria como un derecho subjetivamente real.

(101) En cuyo caso, como hemos indicado, podría hablarse de una vocación al derecho real.

(102) Cfr. artículos 11, 24 (apartado segundo), 27 (apartado primero), 28 (reglas octava y novena), 91, etc., del Reglamento de arrendamientos rústicos de 29 de abril de 1959

(103) Cfr. artículos 16 y 17 del Reglamento de arrendamientos rústicos. No deja de tener interés, porque revela un aspecto interesante que, con mayor generalidad e incluso en las normas fundamentales, debe ser tenido en cuenta

mismo, en su contenido normativo se encuentran normas de protección al cultivador directo y personal que hacen posible, igualmente, que el propietario que quiera cultivar personalmente sus tierras pueda recuperar la finca que concedió en arrendamiento para llevarla en cultivo directo y personal (104) y que el colono —aparte de otros especiales aspectos de protección a los cultivadores manuales del campo (105)—llegue a ser propietario de la tierra que cultivó personalmente junto con sus familiares cooperadores en la explotación, mediante el ejercicio del derecho de acceso a la propiedad (106) o el del derecho de retracto (107). El ejercicio de la empresa agraria, ya sea en régimen de cultivo directo (108) ya sea en régimen de cultivo directo y personal (109), puede ser también, a veces, título para conservar la propiedad de la tierra.

Las normas señaladas en orden a la adquisición de la propiedad de la tierra por parte de los cultivadores se deben armonizar, para que sean eficaces, con una institución típicamente agraria, de la que en mucho puede depender el éxito de una planificación: el crédito agrario. De ordinario, las normas de crédito están destinadas a financiar una explotación agrícola en funcionamiento; aquí, sin embargo, nos referimos en concreto a un aspecto, a nuestro juicio más importante, como el de hacer posible la formación

en una planificación de la agricultura, la norma según la cual los arrendatarios que a la vez sean propietarios de más de cien hectáreas en secano o diez en regadío en el territorio nacional no podrán ejercitar ninguno de los derechos que el presente artículo (retracto) establece en favor de los colonos: cfr. artículo 16, párrafo once, del Reglamento de arrendamientos rústicos.

(104) Cfr.: artículos 87, 88, 90, 94, 95, 101, etc., del Reglamento de arrendamientos rústicos.

(105) Cfr. artículos 84 y 91 del Reglamento de arrendamientos rústicos, artículo 86 sobre sucesión en el arrendamiento, etc.

(106) Cfr. artículos 96-99 del Reglamento de arrendamientos rústicos. En este sentido, hay una aclaración que hacer: debe buscarse una fórmula jurídica adecuada para que el acceso a la propiedad de la tierra por parte de los colonos no perjudique sólo a los propietarios más pobres; quizá el sistema propuesto por BALLARIN, *La agricultura española en sus aspectos jurídicos*, citado, p. 57, de regular el arrendamiento como una enfiteusis modernizada con facilidades para la redención del censo fuera una fórmula adecuada.

(107) Cfr. artículos 16 y 17 del Reglamento de arrendamientos rústicos de 29 de abril de 1959.

(108) Cfr., por ejemplo, artículo 10 de la Ley de colonización y distribución de la propiedad de las zonas regables de 21 de abril de 1949.

(109) Cfr. artículo 9.º, número primero, de la Ley de 27 de abril de 1946 sobre expropiación forzosa de fincas rústicas, con la debida indemnización, previa declaración de interés social.

o creación de explotaciones agrarias mediante el crédito agrario de adquisición que permita al cultivador no propietario—a través de los procedimientos señalados—alcanzar la titularidad de la tierra cuando por su especial posición jurídica esté en condiciones de hacer valer una facultad jurídica y carezca de los medios económicos necesarios (110).

b') La protección al cultivador colectivo debe basarse también en la coincidencia de la titularidad de la propiedad de la tierra y la titularidad de la empresa agraria. Por ello, toda la ayuda que se otorgue a las cooperativas de explotación, de las que se esperan tantos beneficios a la vista de los éxitos alcanzados desde el punto de vista fiscal, crediticio, suministros, etc., será un eficaz instrumento de planificación, sobre todo—aparte la consideración de los beneficios sociales que ello puede suponer—si se tiene en cuenta que estas cooperativas pueden realizar ellas mismas y sobre las fincas aportadas por los asociados obras y labores que, en ocasiones, ni el propio Estado puede realizar (111).

Contra el criterio legal (112) nos parece que el acceso a la propiedad por parte de los arrendatarios colectivos habría podido ser un interesante instrumento planificador de formación de cooperativas agrícolas de explotación o producción.

B) *Publicidad de la titularidad jurídica de la tierra.*

En todas las épocas y en todas las fases de desenvolvimiento del Derecho existen formas de publicidad de las relaciones inmobiliarias, más o menos perfectas según el grado de cultura jurídica de cada pueblo (113). Es sintomático que todos los sistemas

(110) Sobre el crédito agrario, en general, vid. FERNÁNDEZ-BOADO, *El negocio jurídico de crédito agrario*, en «Anuario de la Asociación Aragonesa de Derecho Agrario», I (en prensa).

(111) Vid. BUENO GÓMEZ y CRUZ CONDE, *Estudio de la primera cooperativa de producción constituida en una zona concentrada* (Madrid, Servicio de Concentración Parcelaria, 1961); ZABALA, *Zúñiga: amasando cooperativas* (Pamplona, 1962); SANZ JARQUE, *La concentración parcelaria como base del desarrollo cooperativo de las zonas rurales* (Madrid, Servicio de Concentración Parcelaria, 1963); etc.

(112) Vid. artículo 42 del Reglamento de arrendamientos rústicos, texto refundido de legislación de 29 de abril de 1959.

(113) Vid. LACRUZ, *Lecciones de Derecho inmobiliario registral*, cit., páginas 21 y ss.; CAMPUZANO, *Elementos de Derecho hipotecario* (Madrid, Reus, 1931), pp. 5 y ss.; CASSO, *Derecho hipotecario o del Registro de la Propiedad* (Madrid, Instituto de Derecho civil, 1951), pp. 18 y ss.

de publicidad giren en torno a la publicidad de las relaciones jurídicas sobre la tierra, que en las sociedades primitivas era también expresión del poder político. No interesa aquí hacer hincapié en una necesidad ya proclamada, con mayor o menor rigor técnico, por casi todos los ordenamientos positivos modernos, sino recoger aquellos aspectos de la publicidad que pueden ser trascendentes para un Derecho agrario y señalar los medios de publicidad registral en los que necesariamente tiene que apoyarse —perfeccionándolos— una planificación agraria.

Al Derecho agrario importa la publicidad de las relaciones jurídicas que recaen sobre la unidad agraria, la protección al titular del fundo como unidad orgánica y la defensa objetiva de la explotación agraria como elemento dinámico, a través del Registro de la Propiedad.

El principio de la voluntariedad de la inscripción registral, propio del Derecho español, no cuadra con las exigencias del Derecho agrario, porque ni el valor social de la explotación agraria ni la seguridad de su tráfico y su defensa pueden dejarse al arbitrio de los particulares. Sobre esta base no interesa al Derecho agrario lo que el Registro de la Propiedad puede garantizar, sino lo que debe garantizar y proteger de una manera absoluta; para ello no es necesario más que dar entrada a las exigencias del Derecho agrario en el campo del Derecho registral, adaptando en lo pertinente la técnica del Registro a sus necesidades específicas y manteniendo a ultranza la concordancia entre el Registro y la realidad. Así, una Ley típicamente agraria y planificadora, como la de concentración parcelaria, sobre todo en vigente texto refundido de 1962, se apoya decididamente en la institución registral para su eficacia (114), criterio que debe ser plasmado en todas las leyes agrarias que, aisladamente o como medios de una planificación de la agricultura, se promulguen en el futuro y ser un factor importantísimo—desde el punto de vista dogmático—en una elaboración sistemática del Derecho agrario como *ius pro-*

(114) Cfr. artículos 70 y ss. de la Ley de concentración parcelaria, texto refundido de 8 de noviembre de 1962. También la inscripción registral es importantísima en la vida jurídica del patrimonio familiar adjudicado por el Instituto Nacional de Colonización, teniendo las inscripciones que se refieren a este objeto agrario el carácter de constitutivas: cfr. artículos 4.º y 7.º de la Ley de 15 de julio de 1952.

prium de las relaciones jurídicas que recaen sobre el fundo y sobre la explotación agraria.

El sujeto del Derecho agrario—como propietario y, por ello, como posible empresario agrícola—ha de estar absolutamente individualizado y protegido mediante la inscripción del acto o contrato, necesariamente de sustancia inmobiliaria, que origina su titularidad, lo que puede lograrse a través del juego propio de los artículos 34 y 38 de la Ley Hipotecaria. El sistema hipotecario asegura, además, mediante la calificación registral, la validez y la eficacia de las relaciones jurídicas y la legitimidad del título, en cuya virtud aparece como sujeto de la relación agraria una persona determinada titular de la inscripción. Esta protección tiene eficacia *erga omnes*.

Por otra parte, la constatación necesaria de la extensión de la finca en el asiento registral (115) es un eficaz medio para asegurar el mantenimiento y defensa de la unidad agraria, evitando su desintegración, previa—naturalmente—una declaración legislativa sancionadora de la ineficacia de los actos y negocios jurídicos que, *de iure* o *de facto*, originen la formación de fincas inferiores a la unidad agraria establecida para cada zona. Ello sólo puede lograrse eficazmente, desde luego, mediante la publicidad de la relación jurídica—ya sea la inscripción constitutiva, ya obligatoria—y el mecanismo de la calificación registral (116). Ahora bien, se hace necesario superar el distinto concepto de finca como objeto del Derecho hipotecario del de la finca como objeto del Derecho agrario, ya que para el primero la finca es una entidad singular contemplada aisladamente—como polígono de la superficie terrestre—y para el segundo un todo funcional considerado como unidad orgánica: el fundo y sus elementos integrantes. Las posibilidades de integración de la finca—la tierra y los elementos pertenenciales—en un objeto de derecho unitario aparecen, aun-

(115) Cfr. artículos 9.º de la Ley hipotecaria y 51 del Reglamento hipotecario.

(116) Cfr. artículos 18 y 19 de la Ley hipotecaria y concordantes del Reglamento hipotecario. Según el artículo 18 de la Ley, los Registradores calificarán, bajo su responsabilidad, la legalidad de las formas extrínsecas de los documentos de toda clase en cuya virtud se solicite la inscripción, así como la capacidad de los otorgantes y la validez de los actos dispositivos contenidos en las escrituras públicas, por lo que resulte de ellas y de los asientos del Registro.

que velada y fragmentariamente, como antes hemos expuesto, tanto en el Código civil español como en la Ley Hipotecaria y el mismo concepto de explotación agraria no es extraño a este último cuerpo legal (117), siquiera con un sentido más restringido del que parecen atribuirle algunos agraristas.

Así, pues, el Registro de la Propiedad puede proporcionar interesantes instrumentos de favorecimiento y organización de la agricultura española. Desde luego, creemos que únicamente sobre bases registrales puede enfocarse esta parte del Derecho agrario—para asegurar la publicidad y el tráfico—y llevarse a la práctica una acción planificadora que sirva, además, de mecanismo ágil y seguro al instituto del crédito agrario. Sería suficiente un ligero retoque de la legislación hipotecaria española para que este orden de ideas pudiera tener aplicación concreta, partiendo siempre de la consideración de que en la ordenación jurídico-agraria son prevalentes el fundo, como unidad agraria funcional, y la titularidad jurídica que sobre él recae, conceptos constatados registralmente de los que, de manera secundaria y extrarregistral, se derivan—en atención al destino productivo de la cosa—los de explotación agraria y empresa agrícola.

C) *Instrumentos de estabilidad jurídica de la empresa agraria.*

Basado el Derecho agrario sobre el binomio propiedad-empresa, a cuya realización práctica ha de tender toda planificación, es preciso conferir la necesaria estabilidad jurídica a la titularidad del sujeto de Derecho agrario para que—por debilitarse o fragmentarse—no acarree la disociación entre propiedad y empresa o la disgregación de la base física sobre la que se asienta.

Ya hemos destacado antes los medios que serían idóneos para la defensa de la unidad objetiva. Ahora conviene estudiar, aunque sólo sea brevemente y más bien apuntando sugerencias, los medios adecuados de protección del sujeto de la propiedad de la tierra y de la empresa que sobre ésta actúa necesariamente. En este sentido debe estudiarse: a) la sucesión *mortis causa*, b) la función de ciertos contratos clásicos, y c) las adjudicaciones de parcelas por el Instituto Nacional de Colonización

(117) Cfr. artículo 44 del Reglamento hipotecario.

a) *La sucesión «mortis causa» de los bienes agrarios...*

El medio fundamental, por ser la institución que tradicionalmente—en España—ha encerrado mayor peligro para las explotaciones agrícolas y el régimen empresarial, estriba en la idónea regulación de la sucesión *mortis causa* en la titularidad de la tierra y, consecuentemente, al menos en el sentido tendencial ya señalado, en la titularidad de la empresa agraria. Se deben compaginar, en efecto, los principios de la libertad del propietario de la tierra para atribuir por actos *mortis causa* las titularidades y el juego de las normas generales de la sucesión legítima con las exigencias del Derecho agrario, basadas en la misma naturaleza y función de los objetos que regula (118).

No cabe duda de que el sistema legitimario español, regulado en los artículos 806 a 847 del Código civil, puede perjudicar notablemente la estabilidad jurídica de las empresas agrarias constituidas y, en consecuencia, la conservación de una explotación agraria en su integridad. Hay que tener en cuenta, desde luego, que aquel sistema es probablemente un modelo de justicia y equidad y que el juego de la libertad de testar—sobre todo actuada con las finalidades proclamadas en el párrafo segundo del artículo 1.056 del Código—puede favorecer en gran parte la estabilidad de los empresarios agrícolas. Lo que ocurre es que, en el mejor de los casos, es decir cuando el causante testador combine la cuota legitimaria con el tercio de mejora y el de libre disposición (119)—con las posibilidades que, por otra parte, ofrecen los artículos 826, 829 y 831 del Código civil—, la previsión del causante no pasará de ser un remedio aleatorio y parcial (120). Sin duda alguna, el sistema legitimario del Código civil español necesita de una reforma en esta materia, exigencia que ya han puesto de

(118) Vid. ROCA SASTRE, *La necesidad de diferenciar lo rural y lo urbano en materia de Derecho sucesorio*, en «Anales de la Academia Matritense del Notariado», I (1943), pp. 374 y ss.

(119) Vid. FUENMAYOR, *La mejora de labrar y poseer*, en «Anuario de Derecho civil», I (1948), 3, pp. 877 y ss.; PRIETO, *La casería asturiana*, en «Revista Crítica de Derecho Inmobiliario», 1941, pp. 657 y ss., y 728 y ss.; ARANGO y CANGA, *Notas al margen del caserio o casería asturiana*, en la misma revista, 1952, pp. 661 y ss.

(120) Vid. LUNA SERRANO, *El patrimonio*, cit., pp. 25 y ss.

relieve destacados autores (121) y que cada día se manifiesta como más urgente. La reforma habría de dirigirse a evitar los graves inconvenientes que la aplicación de ciertos preceptos de alcance general proporcionan a la agricultura y, en general, seguir los moldes de la reforma francesa del Código civil, iniciada en 1938 y que ha dado tan buenos resultados (122). Esta reforma, en efecto, además de impedir la aplicación, en ciertos supuestos, de normas como el artículo 1.062 español, enlaza la designación del sucesor con el ejercicio de la actividad agraria que lleva consigo la atribución de una explotación. No cabe duda que una modificación tan importante del sistema legitimario y particional no sería fácil, pero ello no debe arredrar al legislador para una reforma del Código civil en el sentido indicado. Tras la acción del legislador habría de venir, naturalmente, la mayor estabilidad de la empresa agraria—una por cada explotación que pueda formarse con los bienes relictos—y, si aquella reforma fuera consecuente y estuviera complementada con normas que hicieran posible hacerla efectiva sin lesionar los intereses de los herederos no sucesores en una explotación, se evitarían muchos de los males—a veces de indudable trascendencia social—que hoy aquejan a nuestras zonas rurales.

(121) Los autores se muestran en su mayoría partidarios de una reducción de la legítima corta o estricta y, si se quiere mantener el complicado sistema de mejoras, de una ampliación de la legítima larga; cfr. CASTÁN, *Familia y propiedad (La propiedad familiar en la esfera civil y en la del Derecho agrario)*, en «Revista General de Legislación y Jurisprudencia», 1955, p. 677; etc. Contra una modificación del sistema vigente en el sentido propuesto: BALLARIN, *El Código civil y la agricultura*, cit., pp. 49 y ss.; PEÑA, *La conservación de las unidades agrarias*, cit., p. 947, núm. 27. Lo que falta, dice éste, es un sistema imperativo, o al menos supletorio de la voluntad del testador, que impide la fragmentación de las explotaciones y de las fincas por bajo de ciertas dimensiones. ROCA SASTRE, *La necesidad de diferenciar lo rural y lo urbano*, cit., pp. 374 y ss., se orienta resueltamente hacia una legítima estricta reducida al *quantum* legitimario del Derecho romano clásico, o sea, a la cuarta parte de la masa hereditaria. También sería necesaria una reforma del derecho que asiste a cada legitimario para exigir, en principio, una *pars bonorum in natura*: vid. Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de mayo de 1958.

(122) La reforma del Código civil francés, que se inició por la Ley de 17 de junio de 1938, ha suscitado abundante literatura; vid. BRIQUELER, *La transmission et l'attribution intégrale des exploitations familiales* (Nancy, 1939); CHALAUDE, *L'attribution intégrale des exploitations agricoles* (Lyon, 1949); SAVATIER, *La transmission familiale des domaines agricoles en cas de mort*, en «Revue trimestrelle de Droit civil», 1942, pp. 30 y ss.; BALLARIN, *La evolución jurídica en Francia hacia un nuevo Derecho agrario* (Conferencia en la Semana Notarial de Santander, 1950) (Madrid, Reus, 1953), p. 45.

En tema de sucesión voluntaria quizá habría también una reforma que introducir: la modificación de las normas contenidas en los artículos 670 y 1.271, párrafo segundo, del Código civil, cuando se trata de la sucesión sobre un bien de naturaleza agraria. En efecto, cada una de las instituciones contenidas en estos preceptos deben considerarse como muy convenientes en las zonas de economía agraria; el pacto sucesorio obedece, por lo general, a la necesidad de obtener un colaborador el titular de la empresa agraria cuando el jefe de la familia labradora envejece, asegurándose la colaboración de uno de los hijos en el cultivo de la tierra, al garantizarle la titularidad de la explotación (123); el nombramiento de heredero por fiduciario sería adecuado para la determinación del sucesor en la explotación agraria de la persona más idónea para el ejercicio de la empresa agrícola.

No deja de ser del mayor interés que las reformas aquí propugnadas como necesarias y urgentes, y que una planificación de la agricultura forzosamente deberá realizar si quiere asegurar la eficacia de sus realizaciones, tienen un ejemplo vivo en las normas legales y consuetudinarias vigentes en las llamadas regiones forales. En estos países, de economía en general agraria y pobre, se consigue a través de institutos como los aquí propuestos—liquidación de las legítimas en dinero, contrato sucesorio, institución de heredero único, designación por un comisario de la persona que ha de asumir la dirección de la empresa agraria familiar, etcétera—, dar a la empresa agraria una mayor estabilidad y seguridad que goza en los territorios sujetos al llamado Derecho común. Y es que, en el fondo, no basta—aun siendo ello de importancia trascendental y apriorística—con defender la unidad agraria, sino que es preciso también proteger jurídicamente la estabilidad de la empresa que funciona sobre aquella unidad. En la muy difícil tarea que para lograr esto debe intentar la política planificadora, debe partirse de la experiencia que proporcionan las viejas normas forales (124).

(123) LACRUZ, *Notas* al libro de BINDER, *Derecho de sucesiones* (Barcelona, Labor, 1953). p. 130.

(124) Vid., sobre el régimen sucesorio en los Derechos forales españoles, la exposición que hace LUNA SERRANO, *El patrimonio*, cit., pp. 9-23. Por lo general, los autores se muestran partidarios de la extensión de las soluciones forales a todo el territorio nacional, si bien con las naturales reservas de

b) *Los contratos agrarios clásicos.*

Hay ciertos contratos agrarios, clásicos dentro del Derecho civil, que promueven—o pueden promover, adaptados convenientemente a las exigencias del caso—la estabilidad de la empresa agraria.

Ya hemos señalado antes que la legislación de arrendamientos contenía una serie de normas—aparte de las realizadoras de la posibilidad de que propiedad y empresa coincidan—protectoras de la actividad del empresario arrendatario y dispensadoras de una estabilidad muy grande para el mismo como titular de la empresa agraria. Tales son, entre otras, las normas sobre duración mínima de los efectos del contrato, sobre prórrogas forzosas del mismo; sobre sucesión *mortis causa* en el arrendamiento, etc. (125). La protección dispensada por esta legislación a los cultivadores es ciertamente eficaz y ha logrado dar a la empresa una estabilidad envidiable. Esto sería un logro del mayor interés si a esas normas—de aplicación casi siempre cogente o, por lo menos, para una de las partes del contrato, inevitable—se hubieran añadido otras que hubieran posibilitado, desde el punto de vista jurídico y desde el punto de vista económico, el conseguir la coincidencia entre propiedad y empresa de que venimos hablando, más de lo que lo han conseguido los preceptos de la legislación arrendaticia relativos al llamado acceso a la propiedad de la tierra. Por otra parte, no deja de llamar la atención que el legislador haya dispensado una protección tan radical—sin duda aconsejada por razones políticas de emergencia—a la situación creada por el contrato de arrendamiento, que se caracteriza, dentro del Derecho agra-

adecuación: vid. los que cita CASTÁN, *Familia y propiedad*, cit., pp. 676 y ss.; éste también parece mostrarse partidario de la extensión con cierta generalidad. Vid. las interesantes directrices que para una reforma del Derecho privado español en materia sucesoria señala PEÑA, *La conservación de las unidades agrarias*, cit., pp. 1.002-1.022, y últimamente LEAL, *Problemas civiles e hipotecarios de la pequeña y mediana propiedad* (Madrid, Colegio Nacional de Registradores de la Propiedad, 1961), pp. 7-8 y 11.

(125) Cfr. artículos 9.º y ss., 16 y s., 84, 86, 91, etc., del Reglamento de arrendamientos rústicos de 29 de abril de 1959. Entre las últimas publicaciones sobre la materia, vid. GAMBÓN y MARTÍNEZ VALENCIA, *Arrendamientos rústicos* (Barcelona, Nauta, 1963); y HERNÁNDEZ JUAN, *Arrendamientos rústicos* (Barcelona, Nereo, 1962).

rio (126), por ser un contrato conmutativo y por traspasar la empresa agraria de la persona del propietario a la persona del cultivador, disociando así los intereses de uno y otro. Lo cierto es que el legislador, sin valorar estos caracteres, ha centrado casi toda su política agraria en el arrendamiento rústico, creyendo resolver así las cuestiones de nuestra agricultura, cuando el arrendamiento, con parecer y ser tan importante, representa sólo un aspecto del complejo problema agrario español.

La aparcería es un contrato agrario de base asociativa que tiende a la constitución de una empresa agraria cuya cotitularidad corresponde al concedente y al aparcerero (127). En este sentido coadyuva muy directamente a lograr—aunque con una dirección teleológica muy distinta a la que nosotros hemos sustentado a lo largo de este trabajo—la coincidencia entre la propiedad y la empresa, ya que el propietario concedente es también en la aparcería, lo mismo que el aparcerero, cultivador directo de la finca rústica (128). En la actualidad este contrato atraviesa una cierta crisis doctrinal y es mal visto por algunos autores que, aparte de otras consideraciones de carácter político y sociológico, consideran en la aparcería la dificultad del adecuado ejercicio de la actividad empresarial de titularidad doble y la posibilidad de que se originen fricciones entre el concedente y el colono; en realidad, el éxito o el fracaso de la aparcería depende en gran parte de las relaciones de confianza existentes entre los coempresarios—lo que, a su vez, depende en gran parte de las circunstancias sociales en que aquellos se desenvuelven y del nivel económico y moral de la comunidad—, pero lo cierto es que en las leyes no se encuentran demasiadas normas dirigidas a proporcionar a la empresa agraria creada por el contrato una gran estabilidad (129). Quizá en la aparcería, igual que en el caso del arrendamiento, se debería utilizar el acceso a la propiedad por parte del colono,

(126) Cfr. BETTI, *Lezioni di diritto civile sui contratti agrari* (Milano, Giuffrè, 1957), pp 17 y ss.

(127) La aparcería está regulada en los artículos 43 a 50 del Reglamento de arrendamientos rústicos, texto refundido de legislación, de 29 de abril de 1959. Vid. CASAS MERCADÉ, *La aparcería y sus problemas* (Barcelona, Bosch, 1948).

(128) Cfr. párrafo segundo del artículo 43 del Reglamento de arrendamientos rústicos.

(129) Vid. artículo 49 del Reglamento de arrendamientos rústicos.

que, si es coempresario agrícola como el propietario concedente, puede añadir a esta circunstancia el realizar la explotación de la tierra con su propio trabajo físico.

c) *Las adjudicaciones realizadas por el Instituto Nacional de Colonización.*

Al objeto de asegurar la continuidad de la reforma agraria que intenta el Estado a través del Instituto Nacional de Colonización, se ha dictado un especial régimen jurídico para las explotaciones agrícolas que adjudica, tendente a dotar a la empresa familiar que sobre aquellas actúa la máxima estabilidad. Así, el patrimonio familiar o finca adjudicada por el Instituto Nacional de Colonización puede definirse como un conjunto de bienes, constitutivos de una unidad orgánica de explotación agrícola, suficientes para satisfacer las necesidades y absorber el trabajo de una familia campesina, cuyo régimen jurídico se cifra en los caracteres, ciertamente relativos, de indivisible y vinculado (130). Aquí nos importa estudiar la vinculación del patrimonio a la familia campesina actuando como empresa.

Algunas normas de la Ley de 15 de julio de 1952 limitan fuertemente la disponibilidad del patrimonio familiar adjudicado por el ente colonizador a cultivadores directos y personales. Así, hay normas que determinan una intransmisibilidad relativa del patrimonio familiar *inter vivos*, ya que se requiere para la validez de la transmisión el cumplimiento de ciertas condiciones y requisitos (131): normas que determinan una transmisibilidad limitada del patrimonio *mortis causa*, vinculándolo a la familia cultivadora (132), y normas, finalmente, de ingravabilidad relativa del patrimonio familiar (133). Hay también, junto a las anteriores, normas que limitan la garantía que pudiera ofrecer el patrimonio familiar frente a las pretensiones de los acreedores del titular;

(130) LUNA SERRANO, *El patrimonio*, cit., pp. 5 y ss. Vid. LUNA SERRANO, *Regime giuridico dei fondi rustici assegnati in proprietà ai coltivatori diretti in Spagna*, en «Rivista di Diritto agrario», 1962, I, pp. 388-406.

(131) Cfr. artículo 7.º de la Ley de 15 de julio de 1952.

(132) Cfr. artículos 12 y 14 de la Ley de 15 de julio de 1952.

(133) Cfr. artículo 8.º de la Ley de 15 de julio de 1952

estas normas se concretan en un régimen de inembargabilidad relativa de la explotación agraria (134).

D) *Instrumentos de estabilidad económica de la empresa agraria.*

La precaria base económica sobre la que se desenvuelve la agricultura constituye una de las causas originadoras de la inestabilidad de las explotaciones agrarias y por ello toda la labor planificadora sería estéril si al lado de los medios tendentes a asegurar la estabilidad jurídica de la empresa agraria no se dotase a la agricultura—al cultivador—de los medios económicos suficientes y adecuados al ejercicio de su actividad agraria y, tendencialmente, a prevenirle de la rigidez de un mercado inelástico.

Concurren a la formación de un concepto unitario y jurídicamente valorable de la explotación de la tierra un elemento personal, que es el empresario agrícola, el fundo, como elemento objetivo, y el capital, que aunque artificial y en sí mismo improductivo deviene productivo como medio subsidiario o instrumental (135).

A la estabilidad económica de la empresa agraria contribuyen medios directos e indirectos. Entre los primeros podemos encajar al crédito agrario de ejercicio y de mejoramiento; entre los segundos, a ciertas formas contractuales surgidas en el seno de la llamada economía contractual. También cabe hacer referencia, entre los medios indirectos, a las cooperativas de consumo y venta, a la capacitación profesional, a los beneficios fiscales que pueden arbitrarse a favor de la explotación agraria, a la política de salarios y seguridad social de los trabajadores agrícolas, a la política de precios de determinados productos agrícolas y, en general, a todos aquellos medios tendentes a elevar el nivel de vida en el campo.

a) *Crédito agrario.*

Las necesidades de financiación de la agricultura abarcan dos amplios sectores: capital para la formación de explotaciones agra-

(134) Cfr. artículo 9.º de la Ley de 15 de julio de 1952.

(135) Vid. BOLLA. *L'ordinamento giuridico dell'agricoltura. Basi per un sistema* (Milano, Giuffrè, 1963), p. 18, nota 43.

rias y capital circulante. Dadas las características económicas de la agricultura es necesario proporcionarle un mercado de capitales que cubra el hueco dejado por los que huyen hacia sectores más rentables. De ahí que el crédito agrario constituya una institución básica del Derecho agrario y que ofrezca caracteres típicos por su destino necesariamente agrario—a través de un negocio jurídico con un motivo causalizado típico—y por la intervención del Estado como dispensador—mediato o inmediato—del crédito.

Partiendo de aquellas necesidades y con un criterio forzosamente teleológico puede distinguirse entre crédito agrario de ejercicio, tendente a la financiación de un ciclo productivo; crédito agrario de mejoramiento, adecuado a las realizaciones que contribuyan a aumentar la capacidad de producción y rentabilidad de la explotación agraria; y crédito agrario de adquisición, necesario para la formación de una unidad agraria de explotación rentable (136).

En España existe una completa y previsora legislación del crédito agrario (137) en la que pueden encajar sin gran esfuerzo aquellas tres especies de crédito, reconociéndoseles indirectamente su función propia y específica (138). Donde mayores deficiencias se observan en esta legislación es en el apartado de las garantías que acompañan necesariamente al crédito agrario, ya que el legislador, en este punto, ha seguido el camino más simple, mediante la incorporación de las figuras del Derecho común, que en muchos casos no se adaptan a las exigencias y fines del crédito agrario, que debe armonizar la protección al acreedor con evitar al prestatario la asunción de garantías demasiado gravosas.

El crédito agrario es instrumento principalísimo de la planificación y medio seguro de que los logros inmediatos de la planifi-

(136) Vid., sobre el crédito agrario en general, FERNÁNDEZ-BOADO, *El negocio jurídico de crédito agrario*, en «Anuario de la Asociación Aragonesa de Derecho Agrario», I (en prensa).

(137) Decreto de 16 de julio de 1954, que coordina las Leyes de 17 de julio de 1946 17 de julio de 1951 y 30 de marzo de 1954; Decreto de 3 de octubre de 1950; Decreto-Ley de 20 de julio de 1962, de carácter general; y la Orden Ministerial de 8 de noviembre de 1962.

(138) El artículo 2.º del Decreto de 16 de junio de 1954 establece que los préstamos de crédito agrícola tendrán por objeto la creación, conservación y regulación de la riqueza agrícola; la adquisición de tierras y mejora de los medios de producción agrícola y el saneamiento y protección de la pequeña propiedad rústica.

cación no se lleguen a perder. El fin de la planificación, en efecto, no puede agotarse con la reordenación de la propiedad agraria, sino que aquélla debe también arbitrar medios para conferir a la obra realizada la necesaria estabilidad con un crédito ágil y suficientemente provisto, extremo este último que deja mucho que desear si se tiene en cuenta el volumen de las inversiones crediticias en relación con la renta del sector agrario (139).

b) *Posibilidades de la economía contractual.*

Estando la producción ordenada al mercado, todas las medidas dirigidas a darle estabilidad eliminando las fluctuaciones de los precios y la especulación contribuyen, ciertamente, a la estabilidad económica de la empresa agraria. Es en esta materia donde juega un importante papel—de pura esencia planificadora—la economía contractual, que parece tener más trascendencia que la de una fórmula o una moda (140). Si bien toda la economía se desenvuelve a través del contrato, se advierte un cambio de signo en su noción y en su juego específico. El contrato, en su sentido tradicional, que sólo produce sus efectos entre las partes contratantes (141), aísla al individuo respecto a los terceros y respecto a los poderes públicos, con desconocimiento y minusvaloración de la existencia de intereses comunes e interdependientes, aún más claramente acusados en la economía agraria. A la integración en un grupo o estamento social aglutinado por una comunidad de intereses corresponde al ejercicio de una voluntad individual dentro de una finalidad común. Por ello, en la agricultura, como profesión, la economía contractual constituye un ejemplo y una experiencia de la mayor importancia, ya que trata de reemplazar el mercado tradicional, individualista, por un mercado organizado sobre la base de acuerdos concluidos entre los cultivadores—aisladamente o en grupo—y las organizaciones de venta.

(139) El Servicio Nacional de Crédito agrícola, ahora transformado en Banco, concedió, durante los años 1947 a 1961, 16.084 millones de pesetas. Aun contando con las posibilidades de autofinanciación que tiene la agricultura, es de todas maneras evidente que los préstamos concedidos a la misma han sido moderados en relación con la renta del sector, que fue en 1961-1962 de 143.190 millones de pesetas.

(140) André PIETRE, en «Le Monde», de 15 de mayo de 1963.

(141) Cfr. artículo 1.257 del Código civil español.

El contrato concluido normalmente ofrece características especiales que le confieren una cierta tipicidad, ya que—tomando el supuesto ordinario de estos contratos de organización masiva en la moderna agricultura—articula una compraventa de cosa futura (*emptio rei speratae*) y un negocio jurídico de anticipación, en cuanto el adquirente se obliga a proveer al cultivador vendedor de semillas, abonos e incluso elementos de producción. Se trata de un contrato mixto de compraventa y crédito agrario, estando concebido en función de aquél y que *prima facie* se podría calificar de mercantil, dados los términos del artículo 325 del Código de Comercio, según el criterio de la absorción. El previsible desequilibrio económico entre las partes contratantes exige la intervención del Estado en la fijación de las condiciones del contrato tipo. Por otra parte, ese mismo desequilibrio fomentaría la formación de cooperativas de explotación o producción y contribuiría a reemplazar la diversidad de los cultivos agrícolas en las zonas por la especialización. Una integración vertical dentro de este cuadro haría necesaria una vigilancia, control o intervención de los poderes públicos en la fase de reventa de los productos agrícolas para evitar un posible monopolio de hecho. Todas estas medidas ya han sido puestas en práctica en algunos países (142), y concretamente en Francia, por recientes disposiciones que tratan de orientar la evolución de la agricultura en el seno de la economía contractual (143). En España pueden considerarse como manifestaciones de este fenómeno las normas vigentes en materia de algodón y trigo (144).

La transformación de las estructuras de la agricultura exige, en cierto modo, una transformación del mercado superando el sistema económico individual en pro de la economía del grupo, clase o estamento social. Las citadas organizaciones de venta—puentes entre la producción y el consumo—pueden responder a una forma jurídico-privada (sociedades o cooperativas de con-

(142) Como Suiza, los Países Bajos y actualmente los Estados Unidos, donde el 90 por 100 de la producción está regido por los *Marketing Agreements*.

(143) Ley de orientación de 5 de agosto de 1960 y 8 de agosto de 1962, así como dos Decretos de aplicación de 26 de noviembre de 1962.

(144) En España, el Decreto-Ley de ordenación triguera de 23 de agosto de 1937 creó el Servicio Nacional del Trigo, organismo al que los cosecheros de grano debían vender su producción.

sumo y venta), para la que cabe una ordenación especial y específica adecuada a su fin y función social (145), o atribuirles un carácter estatal o paraestatal, justificado por la misma función económico-social a que están llamadas.

Consideramos que, paralelamente, debe tenderse a la industrialización de los productos agrícolas y lógicamente este sistema debe conducir a una inserción de la industria en la agricultura mediante unos tipos contractuales de integración. La producción bajo contrato ofrece notables ventajas para los cultivadores y, en último término, para los consumidores, siempre que el control del Estado elimine los riesgos de la disociación o escisiones en el bloque de unos intereses comunes.

La función de fomento que el Estado ha de llevar a cabo, por medio y como complemento de la planificación, tiene que abarcar tutivamente los sectores más débiles de la economía agraria, desde una política de exenciones fiscales hasta la ineludible tarea de capacitación profesional de los cultivadores, en cuya cuestión España puede ofrecer un aleccionador ejemplo (146).

RESUMEN

La realidad agraria española hace necesaria una planificación económico-jurídica de la producción agrícola en este país mediante una acción estatal—justificada en consideraciones de carácter jurídico y político—que respetando, en principio, la iniciativa privada realice las modificaciones estructurales que se consideren necesarias para adecuar la agricultura a las exigencias del momento. Los fines de la planificación agraria y las resultantes jurídicas en que la acción planificadora se plasmará tienen vertientes económicas y político-sociales que repercuten con implicaciones metodológicas en el sistema del Derecho agra-

(145) Puede verse un ejemplo de ello en la reglamentación de las compañías de seguros.

(146) Vid. Decreto de 12 de abril de 1946 sobre las Escuelas Primarias Nacionales de Orientación Agrícola tuteladas por el Instituto Nacional de Colonización. Hay, además, numerosas Escuelas de Capataces, Tractoristas, Mecánicos agrícolas, Economía rural, etc.

rio, rama incipiente y todavía en formación dentro de la ciencia jurídica española. El método de llevar a cabo la acción planificadora comprende el estudio del área de realización, la elección de los medios idóneos para llevarla a cabo y la determinación del modo de actuación en cada caso y en cada fase de desarrollo.

El Derecho español ofrece, tanto en sus modernas normas de carácter agrario como en sus normas civiles tradicionales, ciertas posibilidades de que a partir de sus preceptos y de sus soluciones normativas se pueda desenvolver una política de planificación de la agricultura tendente a lograr aquellos fines que se consideran necesarios. No faltan en la legislación española normas tendentes a la adaptación de las bases objetivas o estructuras estáticas de la agricultura, es decir, encaminadas a la formación de fincas suficientes y rentables y a la integración y defensa de la unidad agraria. Al lado de ellas, otras normas pueden favorecer la adaptación de las estructuras dinámicas a las exigencias actuales, determinando la atribución de las titularidades juridico-agrarias, protegiendo a los cultivadores para lograr la coincidencia de la titularidad de la propiedad de la tierra y la titularidad de la empresa agraria, publicando las titularidades jurídicas y proporcionando instrumentos de estabilidad jurídica—en la sucesión hereditaria, mediante ciertos contratos agrarios tradicionales (arrendamiento y aparcería) y a través del régimen de vinculación de las adjudicaciones de tierras colonizadas—y de estabilidad económica—por medio del crédito agrario y el juego de la llamada economía contractual—a la empresa agraria. La labor del legislador debe consistir en desarrollar adecuadamente, en el plano normativo, los gérmenes que estas normas contienen y la misión del gobernante aprovechar hasta el máximo las posibilidades que estas normas ofrecen para llevar a cabo una acción de planificación de la agricultura española.

AGUSTÍN LUNA SERRANO,

Profesor Adjunto de Derecho Civil
de la Universidad de Zaragoza.

PEDRO FERNÁNDEZ-BOADO,

Registrador de la Propiedad.

Miembros de la Asociación Aragonesa de Derecho Agrario.