

Notas y apuntes sobre el Derecho Agrario en España (1)

JAIME MONTERO Y GARCIA DE VALDIVIA

Abogado del Estado. Jefe de la Asesoría Jurídica del extinguido Instituto Nacional de Colonización. Miembro fundador y varios años directivo de la Asociación Española de Derecho Agrario

SUMARIO: I. *Justificación y contenido de esta comunicación.*—II. *Principios y normas generales referentes a las materias objeto de la legislación agraria.* A) Principios básicos. B) Normas fundamentales sobre organización político-social y estructura económica.—III.—*El problema del Derecho Agrario.*—IV. *Normas programáticas del Movimiento español y preceptos de las Leyes Fundamentales en relación con el "régimen agrario".* Principios y declaraciones generales sobre la necesidad de un régimen agrario especial y protector. Medios e instituciones para el desenvolvimiento propio y digno de las actividades agrarias.—V. *Legislación española sobre agricultura y Derecho Agrario.*—VI. *Sistematización de bases para una Ley Agraria.* Motivos. Contenido. 1.º Régimen agrario. 2.º El ordenamiento agrario especial. 3.º Las Leyes especiales.—VII. *Razones doctrinales en apoyo del régimen agrario y regulación especial que se propugna en una Ley Agraria.* Sobre la situación e importancia del agro. Necesidad de reformas y acción del Estado. Sobre el Derecho Agrario.—Siglas y referencias.

I. JUSTIFICACION Y CONTENIDO DE LA PRESENTE COMUNICACION

Cuando España se encontraba en plena Guerra de Liberación Nacional (1936-1939), con clara conciencia de estar "empeñada en una heroica tarea" en la que salvaba "los valores del espíritu y la cultura del mundo a costa de perder buena parte de sus riquezas materiales", promulgó su "Fuero del Trabajo", recogiendo principios y declaraciones de los Puntos Programáticos del Movimiento Nacional. La data del Fuero es de Burgos, a 9 de marzo de 1938, Segundo Año Triunfal.

Tienen señalada importancia, por consiguiente, las proclamacio-

(1) Comunicación al tema "Sistemática y didáctica del Derecho Agrario", del que fue Ponente el profesor don Antonio Carrozza, en las Jornadas italo-españolas de Derecho Agrario, organizadas por las Facultades de Derecho de Salamanca y Valladolid, entre el 4 y el 8 de noviembre de 1972.

nes hechas entonces y luego reiteradas por la Ley Fundamental del mismo nombre, "Fuero del Trabajo", cuyo texto vigente es de 20 de abril de 1967 en virtud de la Ley Orgánica del Estado, de 10 de enero de 1967, promulgada de conformidad con el acuerdo de las Cortes Españolas de 22 de noviembre de 1966 y previo el referéndum favorable de la nación, celebrado el 14 de diciembre de dicho año 1966.

Tales formulaciones legales, junto con otras de igual rango normativo contenidas en las Leyes de "Principios del Movimiento Nacional" y "Fuero de los Españoles", que forman parte del conjunto sistemático de "Leyes Fundamentales del Reino" publicado el 20 de abril de 1967, contienen no solamente los principios sino también las normas constitucionales que han de presidir e informar las Leyes y disposiciones reguladoras de cualquier materia. En ellas han de inspirarse, pues, las que son objeto de estudio y preparación en Derecho Agrario, por el rango superlegal de aquéllas y por precepto expreso del artículo 3.º de la Ley de Principios del Movimiento, ya citada, según el cual serán nulas las Leyes y disposiciones, de cualquier clase, que vulneren o menoscaben los principios proclamados en la Ley de 17 de mayo de 1958. Todo acto legislativo o disposición general del Gobierno que vulnere los Principios del Movimiento Nacional o las demás Leyes Fundamentales del Reino es anulable por contrafuerzo (arts. 59 y ss., Ley Orgánica del Estado).

Por consiguiente, el esfuerzo sistemático y didáctico a realizar en materia de Derecho Agrario español debe dar comienzo por extraer de nuestro ordenamiento fundamental los *principios generales* que en él hacen referencia a instituciones y materias cuya regulación es objeto básico de la legislación agraria. Sistematizados tales principios, se nos planteará el *problema a resolver por el Derecho Agrario*, que no es otro sino el de recoger e integrar en un ordenamiento especial la regulación jurídica necesaria para que los agricultores y ganaderos, sus entidades y explotaciones, puedan desenvolver sus actividades con plena dignidad y responsabilidad, amparados en su condición social y económica y en sus derechos, frente a la preponderancia actualmente incontrastable de los intereses de las grandes ciudades y la fuerza bien organizada y coherente de los sectores bancario, industrial, comercial y de servicios.

En busca de apoyo constitucional para resolver ese problema, se expondrán después las normas o Puntos Programáticos del Movimiento Español y los preceptos de las Leyes Fundamentales del Reino que pueden y deben servir de base al establecimiento de un *régimen agrario* que haga posible y viable el Derecho Agrario como disciplina que regule, conforme a los principios y normas aludidos, las personas, entidades, cosas, instituciones y actividades del sector campo, caracterizado y bien diferenciado con justa autonomía y plena responsabilidad, en paridad de condiciones, con los demás sectores de la vida nacional. De ese conjunto normativo, general y especial, se deducirá el *carácter propio del Derecho Agrario español* y sus más importantes determinaciones o concreciones materiales.

Y tras una breve alusión al *proceso legislativo español en la materia*, se propondrá un esquema del contenido que podría tener una *Ley Agraria* consecuente con la naturaleza, objeto y fines de este Derecho especial, justificándose en el último capítulo el criterio utilizado para la concepción y sistemática propuestas.

II. PRINCIPIOS Y NORMAS GENERALES REFERENTES A LAS MATERIAS OBJETO DE LA LEGISLACION AGRARIA

A) PRINCIPIOS BÁSICOS.

Son estos: Los que proclaman la dignidad del *hombre* y la estimación de su integridad y libertad como valores eternos e intangibles (PPM, 7; FE, 1).

El reconocimiento de la *familia* como base de la vida social e institución natural con derechos y deberes anteriores y superiores a toda ley civil positiva. La dignidad humana del *trabajo*, al que se considera origen de jerarquía y título suficiente para exigir la tutela y asistencia del Estado (PM, V, VI, X; FE, 22, 25 y 27 a 29; F. del Trabajo).

La *propiedad privada* queda reconocida y amparada como medio natural para el cumplimiento de los fines individuales, familiares y sociales (PPM, 13; PM, X; FE, 30; FT, 12).

B) NORMAS FUNDAMENTALES SOBRE ORGANIZACIÓN POLÍTICO-SOCIAL Y ESTRUCTURA ECONÓMICA.

El Estado español repudia el sistema capitalista en cuanto se desentiende de las necesidades populares, deshumaniza la propiedad privada y masifica a la población trabajadora (PPM, 10).

Por el sentido espiritual de toda nuestra tradición y cultura y por la fe católica que se proclama inseparable de la conciencia nacional e inspiradora de sus leyes e instituciones, rechaza el marxismo, e igualmente la lucha de clases que es incompatible con el ideal cristiano de justicia social, reflejado en el Fuero del Trabajo que ha de orientar la política y las leyes (PPM, 10 y 25; PM, II y IX).

Consecuentemente, el reconocimiento explícito de la propiedad, en sus diversas formas; de la iniciativa privada como fundamento de la actividad económica y del trabajo en toda su dignidad, se encuentra atemperado en nuestras Leyes Fundamentales por los siguientes condicionamientos:

a) *Condicionamientos internos o esenciales.*

- La propiedad privada, en todas sus formas, es un derecho condicionado al cumplimiento de su función social (PM, 10).

- La riqueza no podrá permanecer inactiva, ser destruida indebidamente ni aplicada a fines ilícitos (FE, 30).
- Todas las formas de propiedad y los intereses individuales y colectivos quedan subordinados a las necesidades del bien común de la nación, constituida por las generaciones pasadas, presentes y futuras (FE, 30; PM, V).

b) *Derivados de la acción del Estado.*

- El Estado nacionalsindicalista no se inhibirá en las luchas económicas ni permitirá la dominación de la clase más débil por la más fuerte, e impedirá los abusos de unos intereses parciales sobre otros (PPM, 11).
- El Estado estimulará y encauzará la iniciativa privada, supliéndola en caso de insuficiencia y haciéndose empresario no sólo en este caso, sino también cuando lo exijan los intereses nacionales (PPM, 8; PM, 10; FT, XI).
- El Estado tiene el deber de procurar por todos los medios a su alcance el cumplimiento de los fines del desarrollo social y económico, de acuerdo con las Leyes y las prescripciones generales contenidas a este respecto en el principio XII de los Fundamentales del Movimiento Nacional.

c) *Condicionamientos estructurales.*

Derivan estos condicionamientos de los principios fundamentales que señalan:

1.º Las directrices para la *ordenación de la empresa*:

- Como una comunidad de aportaciones e intereses con unidad de propósitos (PF, XI; FE, 26).
- Que ha de ordenar los elementos que la integran en un orden de justicia, cuidando el Estado que las relaciones entre ellos se mantengan dentro de la más estricta equidad y en una jerarquía que subordine los factores de orden económico o instrumental a los de categoría humana y todos ellos al bien común y al interés nacional (Cit., y III, 4; FT, VIII).
- Debiendo atribuir a sus distintos elementos la correspondiente participación en los beneficios y la intervención que legalmente se fije en la marcha de la empresa (FT, III, 7, y VIII; FE, 26).
- Y en la que la dirección será responsable de la contribución de la empresa al bien común (FT, VIII).

2.º Las exigencias de la *producción nacional*:

- En cuanto que constituye una unidad económica al servicio de la comunidad nacional (FT, XI, 1; PPM, 9).
- Cuyos distintos factores están subordinados al interés superior de la nación (FT, XI; PPM, 9).

- Siendo sancionables los actos ilegales, individuales o colectivos, que perturben gravemente la producción nacional (ídem, 2).
- É igualmente la disminución dolosa del rendimiento en el trabajo (ídem, 3).

3.º El régimen sindical:

- Por constituir el sindicato una estructura básica de la comunidad nacional (PF, VI; PPM, 9).
- A través del cual el Estado velará por la justicia en las condiciones económicas y de todo orden en que se realice el trabajo (FT, III, 5, 6 y passim).
- Debiendo intervenir en evitación de competencias desleales y actividades nocivas para la producción nacional (FT, XI).
- Y asumir múltiples funciones de organización en este orden de la producción económica (FT, XIII).

III. EL PROBLEMA DEL DERECHO AGRARIO

El logro de un ordenamiento especial en el que tengan virtualidad y desenvolvimiento práctico los indicados principios básicos y estructurales u organizativos, principios que en nuestra comunidad deben informar todo Derecho —en cuanto que éste constituye una unidad y ha de ser ordenamiento adecuado para un pueblo católico—, comporta, necesariamente, una intervención decidida y bien orientada por parte del Estado como gestor que es del bien común y representante de la comunidad nacional e intereses generales, al que corresponde el amparo de los derechos de la persona, de la familia y de la sociedad, así como, específicamente, la promoción de un orden social justo en el que todo interés particular quede subordinado al bien común (Ley Orgánica, arts. 1.º y 3.º).

Exigen esa intervención normativa y reguladora del Estado que dé vida a una Ley básica para un auténtico Derecho Agrario:

a) El predominio asfixiante de un ordenamiento legal y unas concepciones jurídicas que todavía se inspiran en el falso dogma del Derecho común o civil como estatuto amparador del libre arbitrio individual; y

b) El actual avance arrollador de las diversas tendencias dirigistas, tecnocráticas, socializantes, económicas, burocratizadoras y centralistas que influyen decisivamente y se manifiestan en unas políticas concretas y un Derecho público para los que cualquier regulación jurídica o medida económica no tienen otro objeto que implantar y favorecer sistemas o estructuras que aseguren la máxima producción en beneficio de las clases e intereses dominantes, o del Estado y sus respectivas organizaciones.

La exigen, porque de no ser reformadas las leyes del ordenamiento individualista, inspirado en los principios del liberalismo, plasmado y abroquelado en los Códigos y en las concepciones jurídicas, las tendencias que imperan, so capa hoy de reformas e innovaciones “sociales” e incluso “agrarísticas”, llevarán a consolidar la prepotencia en el campo del gran capitalismo financiero, lo que es absolutamente incompatible con la vigencia de un Derecho Agrario.

El *Derecho Agrario* persigue, nada menos, el establecimiento de un orden de justicia no meramente declarativo o programático, sino viable y eficaz para el conjunto vivo de personas y relaciones cuya existencia y actividad se realizan en ese ámbito de la realidad social y humana que hoy suele denominarse —¡por razones profundas!— el sector primario de la economía; pero el empeño no podrá lograrse sin que ese Derecho surja como el *ordenamiento jurídico propio de un “régimen agrario”*. Ya que de no existir éste (como existen un régimen especial para el comercio, la industria y la banca, un régimen laboral, un régimen administrativo, etc.) la agricultura, los montes, la ganadería quedarán reducidas, en concepto de fuentes de riqueza, a un conjunto de actividades constitutivas de una simple fase del proceso productivo único. No es otra la profunda razón de que “lo agrario” venga considerándose como el “sector primario” de la economía.

Un *régimen agrario* requiere arbitrar y promover todo un sistema de disposiciones y medidas —leyes, planes y políticas coherentes—, sin las cuales no podrá existir un Derecho Agrario con sustantividad propia y eficacia normativa. Como escribí en reciente ocasión, si es “un deber grave de los responsables tratar de dominar y orientar” el proceso degradante de la “urbanización”, según enseña la carta apostólica “Octogesima Adveniens”, de Pablo VI, resulta obligado crear un régimen agrario cuyas fórmulas e instituciones faciliten el desenvolvimiento saludable de ese sector económico deprimido y oprimido que es la agricultura, dándole “lo suyo”, como lo exige la justicia y es la razón de ser del Derecho Agrario. Solamente así podrán los agricultores y ganaderos, con sus entidades y propias empresas, responsabilizarse dignamente en su necesario desarrollo, haciendo efectivos sus derechos, en un sistema armónico y equilibrado que neutralice la prepotencia actual, desorbitada, de los sectores económicos dominantes (artículo en *El Alcázar*, de Madrid, del 5 de junio de 1971).

IV. NORMAS PROGRAMATICAS DEL MOVIMIENTO ESPAÑOL Y PRECEPTOS DE LAS LEYES FUNDAMENTALES DEL REINO EN RELACION CON EL “REGIMEN AGRARIO”

Las condiciones de inferioridad y opresión en que se desenvolvían la agricultura y demás actividades agrarias determinaron la articulación en el cuerpo de declaraciones y principios constituyentes y fundamentales del nuevo Estado español de una serie de normas y preceptos que comportan la exigencia legal de establecer un régimen

agrario, con su esencial característica protectora frente a la prepotencia de las fuerzas y organizaciones dominantes de la vida económica del país.

Por razón de la naturaleza de dichas normas y disposiciones pueden sistematizarse en dos grupos:

A) Principios y declaraciones muy generales sobre la necesidad de un régimen protector para la vida agraria y realidades básicas de la misma.

B) Medidas e instituciones precisas para el desenvolvimiento propio de las actividades agrarias, en pie de igualdad con las demás actividades económicas, dentro de un proceso general de desarrollo del país.

PRINCIPIOS Y DECLARACIONES GENERALES SOBRE LA NECESIDAD DE UN RÉGIMEN AGRARIO ESPECIAL Y PROTECTOR

1.º Hay que elevar a todo trance el nivel de vida del campo, vivo permanente de España. Para ello es necesario llevar a cabo sin contemplaciones la reforma económica y la reforma social de la agricultura (PPM, 17).

2.º Hay que devolver al campo, para dotarlo suficientemente, gran parte de lo que hoy absorbe la ciudad en pago de sus servicios intelectuales y comerciales (PPM, 18).

3.º Se ha de orientar la política arancelaria en sentido protector de la agricultura y de la ganadería (PPM, 18).

4.º La riqueza tiene como primer destino mejorar las condiciones de vida de cuantos integran el pueblo. No es tolerable que masas enormes vivan miserablemente mientras unos cuantos disfrutaban de todos los lujos (PPM, 12).

5.º El Estado protegerá la propiedad privada contra los abusos del gran capital financiero, los especuladores y los prestamistas, persiguiendo implacablemente todas las formas de usura (PPM, 13; FT, IX).

6.º El Estado evitará la dominación de la clase más débil por la más fuerte e impedirá los abusos de un interés parcial sobre otros (PPM, 11).

7.º Será designio preferente del Estado nacionalsindicalista la reconstrucción de los patrimonios comunales de los pueblos (PPM, 22).

8.º Se emprenderá una campaña infatigable de repoblación ganadera y forestal, sancionando con severas medidas a quienes la entorpezcan, e incluso movilizándolo temporal y forzosamente a la juventud para esta tarea de reconstruir la riqueza patria (PPM, 20).

MEDIOS E INSTITUCIONES PARA EL DESENVOLVIMIENTO PROPIO Y DIGNO DE LAS ACTIVIDADES AGRARIAS

La enumeración de instituciones y medios precisos para el normal desenvolvimiento de las actividades agrarias es, naturalmente, incom-

pleta. Las previstas en la normativa fundamental que exponemos pueden clasificarse en los siguientes apartados:

1. *Referentes a los sujetos beneficiarios del régimen especial agrario.*

a) Es aspiración del Estado arbitrar los medios conducentes para que la tierra, en condiciones justas, pase a ser de quienes directamente la explotan (FT, V, 6).

b) El Estado cuidará especialmente la educación técnica del productor agrícola, capacitándole para realizar todos los trabajos exigidos por cada unidad de explotación (FT, ídem, 2; PF, IX; PPM, 18, párrafo 4.º).

c) Se disciplinarán y revalorizarán los precios de los principales productos, a fin de asegurar un beneficio mínimo, en condiciones normales, al empresario agrícola y, en consecuencia, exigirle el pago de jornales suficientes para mejorar las condiciones de vida de los trabajadores (FT, V, 3).

d) El Estado asegurará a los arrendatarios la estabilidad en el cultivo de la tierra, por medio de contratos a largo plazo que les garanticen contra el desahucio injustificado y les aseguren la amortización de las mejoras realizadas en el predio (FT, V, 6).

2. *Referentes a las fincas o explotaciones.*

a) Se ordenará la dedicación de las tierras por razón de sus condiciones y de la posible colocación de los productos (PPM, 18, párrafo 5).

b) Han de racionalizarse las unidades de cultivo para suprimir tanto los latifundios desperdiciados como los minifundios antieconómicos por su exiguo rendimiento (ídem, párrafo último).

c) Se tenderá a dotar a cada familia campesina de una pequeña parcela, o huerto familiar, que le sirva para atender a sus necesidades elementales y ocupar su actividad en los días de paro (FT, V, 4).

3. *Sobre la propiedad agraria.*

a) El Estado facilitará a todos los españoles el acceso a las formas de propiedad más íntimamente ligadas a la persona humana: el hogar familiar, la heredad de tierra y los instrumentos o bienes de trabajo de uso cotidiano (FE, 31; FT, XII, 2).

b) En garantía de la conservación y continuidad de la familia, se reconocerá el patrimonio familiar inembargable (FT, XII).

c) Se distribuirá la tierra cultivable para instituir la propiedad familiar y estimular enérgicamente la sindicación de labradores (PPM, 19).

d) Se organizará un verdadero crédito agrícola nacional que al prestar dinero al labrador a bajo interés, con la garantía de sus bienes y de sus cosechas, la redima de la usura y del caciquismo (PPM, 18, párrafo 3.º).

4. Organización y promoción social agraria.

a) Se estimulará la sindicación de los labradores con vistas al cultivo de la tierra (PPM, 19).

b) Los sindicatos y entidades sindicales agrarias asumirán múltiples funciones y actividades dentro del marco y al amparo de la Organización Sindical (FT, XI, 5, y XIII).

Se trató de estas acciones en el capítulo II, B), c), de esta comunicación.

c) Se conseguirá el embellecimiento de la vida rural perfeccionando la vivienda campesina y mejorando las condiciones higiénicas de los pueblos y caseríos de España (FT, V, 5).

5. Transformaciones estructurales.

Además de las implicadas en varias de las medidas que acaban de enumerarse y las ordenadas en los principios que establecen, con carácter general, condicionamientos estructurales, como los enumerados en el capítulo II, B), c), de esta comunicación, deben citarse en este lugar, por ser medios aptísimos para favorecer las finalidades a regular por el Derecho Agrario:

a) El impulso a las obras hidráulicas y de riego, aspecto, por cierto, en el que las proclamaciones de principios han sido letra viva (PPM, 18).

b) La habilitación de tierras cultivables para redimir de su miseria a los labradores que trabajan suelos estériles y han de trasladarse a tierras nuevas (PPM, 19).

Señala este punto programático del Movimiento Nacional español la directriz básica de la muestra más brillante (y peor conocida por los agraristas) de su política y acción social en el campo: la colonización agraria.

V. LEGISLACION ESPAÑOLA SOBRE AGRICULTURA Y DERECHO AGRARIO

Por no extralimitar el contenido de la presente comunicación, este capítulo responde al deseo de mostrar un grave obstáculo, que ya he señalado en otras ocasiones, para la existencia de un Derecho Agrario que, realmente, constituya un Derecho especial entre los genéricamente denominados "sociales". Me refiero a la dificultad que opone al empeño de construir un Derecho Agrario la proliferación continua de leyes y disposiciones acerca de agricultura o ganadería, explotaciones agrarias, entes sindicales agrarios y hasta sobre el patrimonio familiar, y no menos de reuniones, conferencias y asambleas para tratar de esos y otros temas agrarios, sin que la mayoría de tales leyes y disposiciones, o de las medidas y propuestas que se adoptan, tengan apenas otro punto de contacto con el Derecho Agrario que la referen-

cia nominal a realidades y cuestiones que, en efecto, son materias a regular por ese Derecho y sus leyes, pero de acuerdo con unos principios y dentro de un sistema que todavía no existe, para desgracia de la gente en general y confirmación de la práctica que consiste en aceptar unos principios y rechazar o no extraer ni aplicar sus consecuencias.

En aspectos parciales, y por influjo de circunstancias sociales y políticas que hoy han dejado de ser acuciantes, a causa de la emigración de braceros del campo hacia la gran industria europea y española y del falso bienestar que produce el turismo masivo (en general barato y descamisado) que lleva a nuestros pueblos dinero... ¡y algunas cosas más!, fueron tomando cuerpo algunas de las directrices antes recogidas de nuestro ordenamiento fundamental y Puntos Programáticos del Movimiento Español. Deben citarse a este respecto:

El mantenimiento de la *legislación sobre arrendamientos rústicos*.

La aplicación de las disposiciones promulgadas por el régimen, llamado la Dictadura, del General Primo de Rivera, para el acceso a la propiedad de la tierra, y que, bajo la denominación de *legislación sobre parcelaciones*, llevó a la práctica, en gran escala, el Instituto Nacional de Colonización, ampliando y perfeccionando el sistema.

Y, sobre todo, el conjunto de disposiciones legales y actuaciones prácticas de ese Organismo (llamado autónomo) en materia de *colonización de grandes zonas*, en rigor reducida al campo (ciertamente muy extenso) de las "zonas regables".

A este respecto han de mencionarse como muestras de aplicación, débil e inconexa, de normas y principios de Derecho Agrario las disposiciones referentes a *concesiones de colonización* y las reguladoras de los préstamos y auxilios denominados (con alguna impropiedad) *colonizaciones de interés local*. Aquéllas, en cuanto que perfilan una institución característica del ordenamiento de colonización y, por tanto, de Derecho Agrario específico; las otras, por haber sido, con anterioridad a las últimas modificaciones, la única muestra de ese "verdadero crédito agrícola nacional", propugnado y proclamado, como objetivo a conseguir, por el punto programático 18 del Movimiento Nacional, según se hizo constar en otro capítulo de esta comunicación.

Se saldría del marco propio de ésta exponer las limitaciones e inconsecuencias con que se llevó a la práctica por el Instituto Nacional de Colonización lo establecido y ordenado en las citadas disposiciones, que, como he dicho muchas veces, llevan en su entraña el germen de un auténtico Derecho Agrario. Por hacer sólo una cita reproduciré uno de los últimos párrafos del Estudio "La colonización interior y el Derecho Agrario", que por la benevolente atención de los Profesores Bolla y Carrozza —cuya gran competencia y autoridad no es preciso encarecer en este ambiente de especialistas— mereció el honor de reproducirse en la prestigiosa *Rivista di Diritto Agrario* de julio-diciembre 1965:

“*La colonización interior* es una realización práctica del Derecho Agrario, hoy solamente incoada, en la que alborea la justicia para el campo y el complejo de relaciones en que se concretan las actividades que al mismo se refieren. Merced a ese Derecho, puede llegar a liberarse el sector agrícola de los peligros que sobre él se ciernen. De no acertar con su caracterización y sentido, de acuerdo con las exigencias de la realidad, según se ha señalado antes, el Derecho Agrario no sería tal, sino simplemente un capítulo del invasor Derecho de la Economía que, según Hedemann, encarna en el orden legal la concepción que define como típico de nuestro tiempo ‘contemplar y sentir todas nuestras relaciones bajo un prisma económico’. La colonización interior y el Derecho Agrario constituyen, pues, una etapa importante en el camino de la justicia y de la libertad.”

El resto de las disposiciones legales vigentes en España sobre agricultura o ganadería apenas si merecen considerarse propias del Derecho Agrario; a lo sumo pueden valer como medidas o medios auxiliares en orden a lograr un aspecto importante de la regulación del agro, cual es la adecuación de unidades de cultivo y mejora de explotaciones, concesión de medios económicos a los agricultores y ganaderos (no siempre en condiciones favorables, por la ya aludida inexistencia de un verdadero crédito agrario), capacitación profesional, organización sindical y cooperativa, etc. Entran en este apartado leyes y regulaciones sobre explotaciones familiares o ejemplares, en sus diversas modalidades; concentración parcelaria y ordenación rural, unidades mínimas de cultivo, acciones concertadas, extensión agraria y demás medios característicos de la actividad “reformista”, propia del liberal-capitalismo, que atribuye a la acción del Estado no precisamente la protección y amparo del llamado sector agrario mediante un régimen especial tendente a establecer un orden justo para su integración equilibrada en el conjunto de la economía nacional, sino, simplemente, muy en la trayectoria vulgarmente llamada paternalista, una actuación débilmente ortopédica y, a veces —lo que es peor—, perjudicial para una buena ordenación futura, por desacreditar en toda línea (o sea, en los órdenes doctrinal, legal y práctico) soluciones que, siendo excelentes en el mero enunciado, resultan deplorables por su mala ejecución.

Este grave cargo, lo mismo que la alusión a medidas ortopédicas, requiere algunas justificaciones.

Es pura ortopedia, por ejemplo, *la expropiación forzosa*, cuando se acude a ella no para abrir vías de comunicación o realizar obras públicas, sino con la pretensión de hacer obra colonizadora, como es el caso de la Ley de 27 de abril de 1946, y me atrevería a decir otro tanto del hecho, o realización en la práctica, de las expropiaciones en “zonas regables”. Esto último, a causa de haberse desvirtuado primero y abandonado ilegalmente después, hace pocos años, el sistema justo de valorar conforme a tablas fijas de “precios máximos y mínimos” las tierras en secano (las existentes en las zonas antes de la

transformación), sistema impuesto por las leyes como requisito para aprobar y poder llevar a la práctica los Planes Generales de Colonización, con sus grandes subvenciones; pero, como queda dicho, desvirtuado primero al señalar precios “de mercado libre”, con plus valías potenciales, y, finalmente, abandonado por la corruptela de aprobar Planes de Colonización sin señalamiento de “precios máximos y mínimos”, o el absurdo, también “contra legem”, de declarar “de alto interés nacional”... ¡las “obras de interés agrícola privado”!, “contradictio in terminis” cuya aplicación supongo habrá enriquecido a algunos propietarios, a costa de los caudales públicos.

Resulta acción perjudicial, por desacreditar soluciones llamadas a ser válidas en el futuro, lo legislado en materia de “cooperativas” y de “patrimonio familiar”, por limitarnos a dos muestras muy significativas.

En efecto: la *regulación legal fundamental de las cooperativas* y, desde luego, algunos de los “principios” establecidos para la cooperación en el pasado siglo (por ejemplo, el carácter “benéfico” y la igualdad absoluta entre todos los socios) parecen ser —a juzgar por ciertos resultados muy visibles, aunque no lo sean en la intención de sus autores— un medio hábil del capitalismo para evitar la implantación efectiva de un sistema (el sistema cooperativo) que, de regularse y funcionar bien, acabaría con las injusticias capitalistas, o al menos con algunas.

La *Ley del Patrimonio Familiar, de 15 de julio de 1952*, aparte ser un caso muy típico de “ley de laboratorio”, sin la menor vinculación con lo real, fue, por sus únicos efectos prácticos, la estrangulación del desarrollo de la acción colonizadora, en uno de sus mejores aspectos desde el punto de vista social (ya que cortó en seco el proceso normal de entrega de títulos a los colonos), y, por otra parte, la pérdida, Dios quiera que temporal, de las esperanzas en el patrimonio familiar inembargable que proclaman nuestras Leyes Fundamentales y que con esta desdichada Ley —virgen e inútil— recibió, para no se sabe cuántos años, el estigma de lo inviable e indeseable, a causa de haberse regulado en ella el patrimonio familiar como un privilegio, pero, al mismo tiempo, con este doble carácter: *a)* Forzoso (contra la regla general de renunciabilidad de los derechos), y *b)* Perjudicial y restrictivo para los presuntos “beneficiarios”. Lo primero, en relación con lo segundo, obligó a no adjudicar el Instituto los lotes a los colonos, en evitación de que se vieran gravemente obstaculizados (por la aplicación forzosa de la Ley) con la constitución de un patrimonio familiar lleno de inconvenientes, cortapisas y hasta con amenazas expropiatorias. Y buena prueba de ser perjudicial (ejemplo interesante, por lo anacrónico, de “privilegio odioso”) es que declarada su constitución voluntaria (Ley 51, de 27 de julio de 1968, disposición final 2.^a) no conocí ningún caso de haberse solicitado por algún colono del Instituto la aplicación del “beneficio”. ¡Lástima que el buen propósito derogatorio de esa Ley del Patrimonio Familiar no haya prosperado, al fin, en el texto definitivo de la Ley 35, de 21 de julio de 1971!

Queda, para cerrar este capítulo, la referencia obligada a la *Ley del III Plan de Desarrollo*, de 10 de mayo de 1972 (número 22), en relación con el texto refundido de la anterior Ley, fecha 9 de mayo de 1969 (D. 902).

Tras la acostumbrada proclamación inicial, muy característica de nuestros textos legales importantes, de que la “finalidad primordial del Plan” es, entre otras, “la ordenación de todos los recursos disponibles al servicio del hombre, en su dimensión personal y familiar, y del bien común de la nación” (artículo 1.º), se mantienen como fines y medios para la “mejora agraria”, limitándonos a los que interesan aquí, los siguientes:

1. En sentido claramente “protector” de la agricultura y en general del sector agrario:

- El artículo 13, *a*), ordena elevar el nivel de vida del sector agrario más aceleradamente que el de los demás sectores, con el fin de conseguir la paridad económica y social entre los mismos y promover el bienestar de las zonas rurales, especialmente el de las más deprimidas, dotándolas con la mayor urgencia de los servicios indispensables.

El logro de la “paridad económica entre los sectores” aparece otra vez en el apartado *f*) del artículo 14, al tratar del FORPPA.

Y el principio de “selectividad” en las inversiones se recoge en el apartado *g*) del propio artículo 14.

2. En línea igualmente protectora, respecto de la familia campesina:

- Los apartados *b*) y *h*) del artículo 14 disponen proteger y canalizar el crédito en provecho de las explotaciones de tipo familiar viables, fin que no se inspira primariamente en el objetivo o pretendido “principio” de la productividad, que algunos agraristas consideran el fundamental del Derecho Agrario.

3. Con el mismo designio protector, con respecto a la asociación de los labradores:

- Los aludidos apartados del artículo 14 señalan también la directriz protectora y de canalización del crédito en apoyo de los sistemas asociativos que creen agrupaciones sindicales de agricultores y trabajadores, en las diversas formas establecidas o que se regulen en el futuro.

(Ciertamente que agrega el precepto: “... o cualquiera de las formas de sociedad civil o mercantil...”.)

Son muchas más las disposiciones sobre objetivos en esta materia agraria, pero basten las copiadas y lo que resulta del contenido del Plan para probar estas cosas, principalmente:

1.^a La solemnidad gratuita con que se establecen grandes principios en leyes, como estas del Plan de Desarrollo, cuya función no es esa, sino aplicar consecuentemente y desplegar la fuerza operativa de los principios y declaraciones de las Leyes Fundamentales. Así ocurre que con la aprobación de los artículos primeros de las leyes que se llevan a las Cortes sobre materias de importancia parece quedar cumplido con fidelidad nuestro ordenamiento institucional sin más que estampar bellas frases, que a veces no hacen más que repetir sin necesidad textos fundamentales.

2.^a Reiterando lo hecho en otros Planes de Desarrollo, este último III Plan no ha tenido en cuenta para nada absolutamente la existencia de la única política social agraria del Régimen español, que es la colonización, cuyas leyes básicas y especiales, por esa causa precisamente, no se desenvuelven; ni, como hemos indicado, se cumplen como debiera hacerse, lo cual es bastante grave y de consecuencias desastrosas.

Esto es un botón de muestra de lo dicho en el párrafo 1.^a precedente: disponiendo el artículo 1.^o de esta Ley, y de la que rigió durante los años del Plan anterior, lo que dispone sobre la vida rural y la paridad entre los sectores económicos, etc., y proclamando las Leyes Fundamentales y Puntos Programáticos del Movimiento cuanto queda recogido en otros capítulos de esta comunicación, el hecho es que bajo el imperio de los Planes y los preceptos de las Leyes de Desarrollo se va borrando a ojos vistas la vigencia y los propósitos de la política y las leyes de colonización, con lo que se esfuma la más firme y prometedoras esperanza de un régimen agrario que sirva de marco para un Derecho especial que haga posible el desenvolvimiento vigoroso de una civilización agraria, hoy a punto de asfixia por la contaminación deletérea del urbanismo. Para éste el campo no es más que un almacén de productos baratos, un filón de negocios seguros y un espacio libre para el ocio, que es tanto como decir para el vicio o la molicie, en una cultura desacralizada.

3.^a Como aspecto positivo es justo y debido reconocer que en esta Ley del Plan de Desarrollo se mantiene con claridad como característica fundamental del "régimen agrario" la de ser eminentemente protector del hombre, su familia, el trabajo y la propiedad privada. pilares básicos de la sociedad cuyos cimientos corresponde consolidar precisamente al nuevo Derecho Agrario.

De todo lo que va escrito se deduce la urgente necesidad de preparar las bases para la ordenación legal sistemática de una regulación jurídica de la vida, relaciones y actividades del mundo rural que se inspire en los principios del Derecho Agrario como disciplina especial que responde a la necesidad imperiosa de amparar y facilitar el desenvolvimiento humano y social de la población del campo en condiciones tales que permitan la realización efectiva, en el marco del desarrollo general, de los valores elementales de la civilización cristiana.

VI. SISTEMATIZACION DE BASES PARA UNA LEY AGRARIA

1. MOTIVOS.

En una exposición de motivos podría partirse del hecho, bien notorio, de encontrarse asfixiada y en trance de muerte la vida en el campo, con todas las consecuencias que esa catástrofe traería para la civilización cristiana, dada la importancia de la propiedad privada de la tierra —principalmente—, con su estrecha vinculación al trabajo productor y mejorante y su función de soporte fundamental para el desarrollo del hombre, la existencia de la familia y, en consecuencia, para el desenvolvimiento de la libertad en sus más inmediatas manifestaciones. Las circunstancias producidas o determinadas por el llamado genéricamente “desarrollo” —en España el “desarrollo económico y social”— están precipitando las cosas, en efecto, por la peligrosa pendiente que lleva hacia ese abismo en que está amenazada de hundirse la vida agraria.

Pero no eran más angustiosas ni más nocivas para los pueblos y la causa común de la civilización las en que se encontraron el comercio y los comerciantes después de la caída del Imperio romano y durante el feudalismo, y es bien sabido que frente a aquellas circunstancias históricas, al amparo de los poderes públicos de las Repúblicas de Italia, y en España de los Reinos y ciudades de Aragón, Mallorca, Barcelona y Valencia, fueron surgiendo rápidamente realidades como el entonces naciente Derecho Marítimo, con importantes instituciones; jurisdicciones especiales para el comercio y una nueva clase poderosa, muy unida, como igualmente en los países europeos atlánticos del norte. Las crecientes relaciones fueron creando problemas y, por lo que más interesa aquí, determinando la aparición de nuevas figuras de contratos e instituciones cambiarias que, reformando profundamente el Derecho común, dieron origen al Derecho Mercantil, hoy tan prepotente y avasallador en el mundo.

También otras circunstancias críticas, con peligros de diferente índole para la clase obrera e impulsos políticos y sociales muy diversos, determinaron la aparición de unas leyes e instituciones y un Derecho especial para la vida y relaciones laborales, manifestándose asimismo nuevas jurisdicciones y normas legales que, bajo el amparo de los Gobiernos, facilitaron el desenvolvimiento de los trabajadores, regulando sus relaciones con los patronos o empresas y sus derechos personales, familiares y sociales en forma propicia para la elevación progresiva del nivel y consideración general de las personas que hacen del trabajo su medio de vida en ciudades e industrias.

Algo análogo ocurre hace ya tiempo, hoy con caracteres de suma gravedad, con todo el complejo cívico-social, humano y profesional que habita las poblaciones y espacios rurales a todo lo ancho, largo y profundo de la vida del campo. Sector deprimido se le considera en el ámbito económico; oprimidas están, en el social, sus clases más numerosas. Y con ser aflictiva esta situación, todavía se hace menos

llevadera por la poca esperanza de salir de ella que ofrecen las tendencias hoy dominantes en la economía, en los planes de los tecnócratas, en las concepciones de los juristas —¡incluso algunos de los que se titulan agraristas!— y hasta en los criterios de los políticos, siempre más atentos, por lo común, a lo inmediato y espectacular que le ofrecen los especialistas del desarrollo por los caminos fáciles del turismo, la emigración, las medidas de “fomento capitalista”, las franquicias al capital extranjero y las grandes aglomeraciones urbanas, cuyos problemas pueden disimularse merced a los recursos actuales del viejo “panem et circenses” —deportes, quinielas, espectáculos, viajes, diversiones, vicio y televisión— y los remedios extremos de la policía y el orden público coactivo.

Para estas tendencias dominantes el “sector agrario” viene a ser considerado, a la hora de meditar sus planes económicos o sistemas jurídico-legales, no más que —o principalmente como— un obstáculo para el desarrollo, una vez que éste se reduce, por principio y postulado, al crecimiento rápido, aunque sea desproporcionado y violento, de las magnitudes económicas expresadas en cifras globales de “riqueza”. Y aquí aparece lo desesperado de la situación para el campo y sus hombres, que cierra prácticamente el camino al auténtico y urgente Derecho Agrario o a leyes verdaderamente agrarias, porque sentadas injustísimamente las bases de *ese desarrollo* (el ya aludido, el que conocemos, el industrial y urbanístico...) en seguida se acepta lo del “sector” agrario como elemento retardatriz y recalitrante. Consecuentemente se propugnan medidas protectoras, estimulantes de la productividad, reforma de estructuras, etc., pero por diversas razones que están en el ánimo de todos (en la línea de las señaladas antes: de tipo economístico, tecnocrático, de mentalidad jurídica involutiva o retráctil y de prisas políticas) se produce la enorme injusticia de que tales medidas se orientan o aprovechan a quienes no deben obtener ayudas —por su condición o potencialidad económica— e incluso a personas naturales o jurídicas claramente culpables, ellas, del atraso o subdesarrollo que se aprecia en el campo o en determinadas zonas o comarcas. Con ello, quienes merecen trato protector para su desenvolvimiento personal, familiar, social, cultural y económico no lo reciben; muy al contrario, sufren cada vez con más intensidad los efectos perjudiciales de un desarrollo industrial precipitado, que se financia a costa del sector agrario y se produce con mengua de los valores supremos y de la moral (fenómeno concomitante éste, del “subdesarrollo moral”, fustigado por el Papa). Y al mismo tiempo resulta, ¡para que el cuadro tenga colores más sombríos!, que las personas y entidades favorecidas por la reforma en el “sector agrario” —grandes terratenientes y sociedades anónimas o similares—, las que se lucran de los auxilios, subvenciones, etc., se presentan ellas como víctimas de la “reforma agraria” (¡!), claman contra las “expropiaciones”, a las que el Tribunal Supremo se encarga de poner buenos precios, a pagar al contado (a costa del Erario público y de los cultivadores personales), y encima de todo esto.

siguen siendo, por su falta de capacidad empresarial, rémoras pegajosísimas para el deseado y preciso desarrollo agrario.

2. CONTENIDO.

Una exposición de motivos y antecedentes como la que acaba de hacerse, que se podría documentar con datos muy precisos y hechos perfectamente conocidos o fácilmente cognoscibles, ofrece justificación bastante para un proyecto de ley que fije las bases de un “régimen agrario” en el que tengan marco adecuado los principios de *un Derecho especial que regule “la propiedad y demás derechos sobre la tierra”, considerada (ésta) como fuente de riqueza a beneficio del trabajo de todas clases y del cultivo, así como las relaciones que tengan por objeto “la explotación agrícola, ganadera y forestal” y su realización más adecuada, teniendo en cuenta la naturaleza y el destino de los bienes y de las unidades productivas, así como el cumplimiento de los fines del labrador (o ganadero) y las necesidades de su familia, todo ello de conformidad con las exigencias de la justicia y las de la economía nacional rectamente ordenadas al bien común.*

El conjunto de las leyes sobre el agro estaría compuesto por tres elementos:

Primero.—Un “régimen agrario”. Puesto que se trata de garantizar y hacer posible el ejercicio de los derechos —y cumplimiento de los deberes— por parte de las personas cuya vida y actividades se desenvuelven en el campo, se precisa de una regulación global que contemple el problema entero de la vida en el ámbito rural, ya que ni se debe moralmente ni es legítimo forzar por medios directos ni indirectos un proceso de urbanización, como el que está en marcha, contra la expresa y tajante doctrina de la Iglesia católica. Tampoco es lícito, por ir en contra de la justicia, obstaculizar el debido desarrollo de quienes desean e incluso tienen la misión personal de emplear su existencia y su trabajo en el mundo de las actividades agroganaderas, poniendo a contribución su capacidad y los medios propios de las profesiones y ocupaciones del ambiente rural. Es obligado para quienes asumen las atribuciones y responsabilidades de dirección política y planificación económica poner en juego todos los recursos del poder para arbitrar las regulaciones legales y medios de todas clases necesarios al expresado objeto del justo desarrollo del sector agrario del país, no considerado éste como una simple fase del proceso productivo único (en el cual no cuenta el campo más que como reserva de productos naturales y materias primas a explotar en beneficio, ante todo, de las ciudades, los sectores económicos privilegiados y la población consumidora urbana o turística), sino como espacio y atmósfera para la vida de la población asentada en el territorio no urbanístico ni puesto a disposición del ocio organizado a escala mundial.

La acción del Estado es absolutamente necesaria a este respecto a causa de la amplitud y complejidad de las regulaciones a establecer

y medios a emplear en defensa de tan sagrados valores y derechos. No será en nada asimilable a las políticas trilladas por el socialismo y sus conocidos métodos, últimamente acordes con los del gran capitalismo por la unidad de su concepción materialista y la similitud, a escala nacional e internacional, de sus planes, empresas, organizaciones, tenor de vida, ausencia de ideales nobles y abandono de la religión.

Esquemáticamente puede decirse que su manifestación más característica en el terreno económico-social —nos referimos a la acción precisa para dar cuerpo y efectividad a un “régimen agrario”— será la existencia de *un plan o unos planes de desarrollo agrario* al lado y coordinadamente con los de otros sectores económicos, pero no subordinados a éstos, con vistas a la proclamada y necesaria “paridad” (según la letra legal aprobatoria de los Planes de Desarrollo Económico y Social de España) entre el campo y la industria, el comercio, la banca, los servicios y la población urbana y turística. Además, habrá de instalarse en la conciencia de todos, por autoconvicción y por una intensa labor formativa, informativa y propagandística, la certeza de ser urgentísimas las *reformas a realizar en esos otros “sectores”*, como exigencia ya muy vieja de la justicia (reformas en las empresas, la banca, el crédito, los servicios, el turismo, régimen del suelo urbano, inversiones extranjeras, tratados comerciales, intermediación, márgenes de beneficios, etc.) y como necesidad práctica previa, o por lo menos simultánea, al establecimiento de una regulación jurídica reformadora e innovadora respecto de la agricultura. ¿No es ultrajante que sólo se hable de la “función social de la propiedad” con respecto a la agricultura? ¿Y la función social de todas esas formas tan lucrativas, e incontroladas, de propiedad que sirven de base a la prosperidad de los bien situados en el mundo de la banca, los negocios, los servicios, el gran comercio, las grandes administraciones públicas y privadas, el turismo y sus empresas accesorias, las finanzas, el crédito, las industrias suntuarias y las que explotan los vicios y el ocio?

El primer impacto del propugnado “régimen agrario” habrá de ser ese de llamar la atención general hacia la radical injusticia de que el desarrollo material y la mejora del nivel de vida en las grandes concentraciones urbanas se esté promoviendo con agravio de la población rural, y que encima de ello, por culpa de quienes abusan de la tierra, los clamores unánimes sean siempre —en la prensa, desde luego— a favor de las “reformas agrarias” sin más consecuencia visible que la ya aludida de que las reformas redunden en beneficio de terratenientes abusivos y en perjuicio constante de la población oprimida del campo.

Otros aspectos del “régimen agrario” harán referencia, por ejemplo, a la vida municipal y administración local propias de esa población agraria, a los tributos, a la integración lucrativa de los labradores y ganaderos en las fases u operaciones ulteriores del proceso productivo como fórmula adecuada para el equilibrio intersectorial y,

en fin, a las múltiples materias cuya regulación es necesaria al objeto de que las riquezas agrícola, ganadera y forestal rindan sus frutos en beneficio común, sí, pero particularmente en provecho de quienes hacen producir lo suyo a todos esos elementos naturales, y, en segundo lugar, de los que acumulan sobre aquellos productos las utilidades derivadas de otros esfuerzos productivos de transformación, intermediación, circulación, etc.

Segundo.—En coordinación perfecta con un “régimen agrario” decididamente protector de la agricultura y ganadería, es decir, del mundo rural, *el ordenamiento jurídico especial* correspondiente a los elementos y relaciones objeto de su regulación *podría sistematizarse en los siguientes capítulos:*

Uno preliminar haciendo referencia a las peculiaridades de la tierra y elementos naturales como objeto de relaciones jurídicas, fundamento de la especialidad de su regulación legal.

Los condicionamientos que la singular función de los bienes agrarios impone a la propiedad y otros derechos sobre los mismos, si justifican un nuevo estatuto jurídico (objeto de la Ley Agraria), también llevan consigo la atribución de un carácter tutelar a este ordenamiento que garantice con absoluta eficacia el desenvolvimiento de las actividades agrarias en condiciones de igualdad con las demás de carácter social y económico, máxime teniendo en cuenta que en este sector económico se da, por una parte, la vinculación entre vida personal y familiar y el trabajo productivo, y por otra, el riesgo inevitable como factor ordinario en perjuicio de la empresa agraria.

Un segundo capítulo, referente a los *sujetos o beneficiarios y titulares en Derecho Agrario*, deberá establecer una clara separación entre los meros titulares de la propiedad u otros derechos y los sujetos o beneficiarios del trato protector, característico de la Ley Agraria en su aplicación a estos últimos. Refiriéndonos a la agricultura, puede decirse que el mero titular de la propiedad, cuando ésta no merezca la consideración de “propiedad agraria” (a la que se aludirá más adelante), no tendrá más consideración que la de “terrateniente” o simple propietario de tierras cuya adecuada explotación ni asumen ni dirigen, teniéndolas improductivas o no dedicadas al cultivo exigido por sus condiciones, con perjuicio para los intereses y necesidades generales.

Los labradores o empresarios, colonos, etc., serán los sujetos o beneficiarios de la Ley, bien individualmente o constituidos en las entidades agrarias que se determinarán, excluyendo en todo caso las de carácter capitalista, es decir, aquellas que por su forma y regulación legal se basen en ese sistema. Las entidades agrarias, en cualquiera de sus formas, deberán integrar sus diversos elementos, de acuerdo con nuestras Leyes Fundamentales, en una jerarquía que subordine de manera efectiva los de orden instrumental a los de categoría humana y todos ellos al bien común.

Otro capítulo se dedicará al *suelo rústico y explotaciones agrarias*. La especialísima función del suelo agrario y sus peculiaridades productivas —en lo sustancial obra exclusiva de la naturaleza— dentro del proceso económico de la agricultura determinan la necesidad de regular su adecuada “explotación” en el sentido de que ésta sea, por sus características, factor esencial en la delimitación del ámbito objetivo-subjetivo de la Ley Agraria, en cuanto al meollo jurídico de dicha Ley, que es lo referente a los labradores y entidades agrarias. Se definirán las explotaciones agrarias llevadas por estos titulares, sobre la base de su cultivo a uso de buena labranza, según las normas regionales, comarcales o locales y de acuerdo con directrices generales establecidas en leyes o disposiciones cuya aplicación resulte pertinente conforme a los dictados de la Ley Agraria.

Esta articulación integradora del suelo agrícola y el labrador, empresario o entidad agraria que sea titular al frente de la explotación, llevará consigo el ejercicio, amparado por la Ley Agraria, de su libre iniciativa, dentro de las indicadas normas y directrices, sin arbitrarias intromisiones planificadoras con pretensiones de racionalización, etcétera.

Tiene especial relevancia esta consideración, que deja por completo fuera del Derecho Agrario el designio (según algunos agraristas prevalente) de la productividad. Con toda la importancia que quiera dársele desde el punto de vista económico, la determinación de tipos o tamaños ejemplares para las explotaciones agrícolas es algo extraño a las finalidades del Derecho Agrario. En la Ley Agraria, y merced a su estatuto jurídico especial, quedarán perfilados el carácter propio del Derecho Agrario y su elevada finalidad. No es disciplina subalterna ni mero desenvolvimiento legal del desarrollo económico o instrumento de la planificación, sin perjuicio de que al establecer el contenido de la propiedad agraria haga alusión a los condicionamientos que para ella puedan derivarse de Planes como, por ejemplo, los de Colonización, los especiales agrarios o de Ordenación Rural y, en lo pertinente (como se ha dicho antes), de los Planes generales de desarrollo económico.

El capítulo sobre el *régimen jurídico de la propiedad agraria* regulará ésta partiendo de que no se trata de recoger todo lo legislado sobre la actividad agrícola, sino trazar las líneas maestras que aseguren el juego institucional de los principios del Derecho Agrario con arreglo a los del ordenamiento fundamental. Se tendrá en cuenta la naturaleza y el destino de los bienes rústicos —según lo dicho antes— y las características de las explotaciones, pero garantizando el debido respeto a la iniciativa de los sujetos del Derecho Agrario y a los fines individuales y familiares de la propiedad agraria, sin perjuicio de las exigencias del bien común, entre las que figuran las de tipo social y, en su medida, las de carácter económico agrario o general.

Contendrá disposiciones sobre modos de adquisición, incluyendo los tanteos y retractos (de colindantes, de arrendatarios y otros que

se establezcan) y, con toda su novedad y relieve, la colonización interior.

En cuanto al contenido o ejercicio, conforme a la nueva concepción de la propiedad, enunciará las facultades y deberes, incluyendo como normales el conjunto de relaciones configuradas en el viejo sistema como limitaciones y servidumbres legales. Se aludirá igualmente a los condicionamientos que puedan derivarse, en razón de la función económico-social de la propiedad, como consecuencia de los planes, según lo dicho anteriormente —es decir, con arreglo a lo que sea compatible con el “régimen agrario protegido”—, y también a las eventuales exigencias sobre límites máximos de extensión territorial, para la debida distribución de la propiedad, siempre con las garantías debidas para la propiedad agraria.

Las modificaciones serán asimismo objeto de regulación, y entre ellas las que resulten necesarias atendida la índole de esta propiedad: permutas, concentración parcelaria e incluso ciertas agrupaciones o consorcios de tipo real.

Al tratar de la extinción y sus diversos modos se delimitará el ámbito propio de la expropiación forzosa, cuya desorbitada aplicación en las leyes actuales obedece al deseo de conservar intacta, como un dogma inatacable, la regulación de la propiedad en el Código Civil, interpretado no en sentido progresivo, sino en el regresivo que se inspira en las rancias concepciones del liberalismo en su actual concreción capitalista. Se articulará, dándole cauce legal, lo que pide de suyo, según su naturaleza, la propiedad. Correlato de la colonización, modo de adquirir, se hará referencia a la colonización interior como modo de perder el dominio.

Se regulará también un derecho sucesorio adecuado a la naturaleza y fines de la propiedad agraria.

Por su especial importancia serán objeto de regulación detallada, en secciones independientes, dos formas de propiedad enteramente características del Derecho Agrario: 1) La propiedad de colonización, y 2) El patrimonio familiar inembargable y exento de tributos, el cual es obligado regular, en forma viable y provechosa, por mandato expreso de las Leyes Fundamentales. La Ley “vigente”, e inaplicada, de 15 de julio de 1952 debe derogarse por la nueva Ley Agraria.

El capítulo de los *contratos agrarios* se referirá a los contratos típicos, laboral-agrarios, de arrendamiento y similares, como también a los de creación y régimen propio de los diversos tipos de entidades agrarias. Convendría introducir para los arriendos formas nuevas de extinción, con amplio arbitrio judicial y entrada de nuevos elementos al respecto: informes técnicos, sindicales, de órganos u organismos del Ministerio de Agricultura, etc., y, tanto a los efectos de este capítulo como para otros de la Ley, contar con la existencia de un *Registro Agrario*, con secciones diferentes: personas, fincas o explotaciones, contratos, etc.

Deberían incluirse reglas o referencias a un verdadero crédito agrícola, señalando sus características; sobre contratación normalizada,

según disposiciones especiales; modalidades especiales de garantía y efectos cambiarios estrictamente agrícolas, entre otros contratos y figuras que convendrá prever y regular.

Otro capítulo de la Ley Agraria podría titularse "*Garantías de la propiedad agraria*", con dos secciones: 1.ª) De orden sustantivo, registral y procesal, para la efectiva aplicación del régimen de propiedad agraria en beneficio de los sujetos beneficiarios, y 2.ª) De carácter sancionador, tendente a evitar la aplicación indebida o abusiva del sistema en provecho de quienes no tengan o no merezcan el carácter de sujetos favorecidos por el régimen agrario.

El *penúltimo capítulo* se referirá a los *beneficios y auxilios a la propiedad agraria*, conforme a los principios fuertemente protectores del régimen agrario: primas o ventajas, largos plazos de reintegro de anticipos, subvenciones, beneficios fiscales, etc., con las correspondientes referencias al régimen especial agrario, según queda indicado.

Se incluirán también las prevenciones a observar siempre que se pretenda la aplicación, en perjuicio o respecto de las explotaciones agrarias de los sujetos beneficiarios de este Derecho, de disposiciones administrativas o medidas generales sobre cualquier materia, sin excluir, por tanto, las de tipo económico, comercial, turístico o urbanístico, e incluso las de carácter laboral o de seguridad social, expropiación forzosa, etc., todas las cuales deberán atemperarse a los principios y normas de la Ley Agraria.

En el *último apartado o título de la Ley* se regulará un régimen especial para la "riqueza agraria" consecuente a la proclamación fundamental de nuestras Leyes de que la riqueza no podrá permanecer inactiva, ser destruida indebidamente ni aplicarse a fines ilícitos o dejar de cumplir su principal destino de mejorar las condiciones de vida de cuantos integran el pueblo español.

Esté título marcará con fuerte contraste la diferencia entre la propiedad agraria, objeto primordial de la Ley Agraria en cuanto estatuto protector conforme a los principios del "régimen agrario", y la mera propiedad territorial. Esta última ha de ser objeto de toda suerte de medidas planificadoras o coercitivas, sin derecho alguno a los beneficios característicos del régimen agrario, aplicables solamente a la propiedad agraria según la Ley que aquí se propugna.

Se preverá un especial y breve *período transitorio* con vistas a la integración rápida de los bienes correspondientes en algún régimen de explotación o utilización legalmente admisible (ganadera, forestal, industrial, urbanística, etc.), o en el de propiedad agraria previsto en la Ley, mediante su adecuación estructural, en este último caso, a las exigencias de orden jurídico, social y económico establecidos en esta Ley para las explotaciones y sus titulares beneficiarios como sujetos del régimen agrario peculiar del nuevo ordenamiento.

Respecto de esta propiedad territorial, más bien fuente de riqueza detentada y distraída de su natural destino, cuando por incuria u otras causas culposas deja de rendir los frutos debidos, con perjuicio inadmisibles para la comunidad, deberá regularse su extinción no sólo por

el no uso, sino también por el mal uso o el uso arbitrario. De parecer excesivo rigor la proclamación de este modo especial de pérdida del dominio de la tierra (que habría de regularse en debida forma), podría reconducirse a un caso especial de prescripción por no ejercicio del derecho de propiedad en la forma exigida por las leyes —por esta Ley Agraria—, de acuerdo con las tendencias más progresivas, que trasladan el centro de la protección jurídica de la mera titularidad al goce efectivo de las cosas, según su naturaleza y destino. El mismo Código Civil ofrece base para ello en sus artículos 1.930 y 1.932, y el artículo 1.938, que prevé de manera expresa que lo dispuesto en el Código sobre prescripción se entiende sin perjuicio de lo que se establezca respecto a determinados casos de prescripción. De eso se trataría en este punto por la Ley Agraria. Y para la debida eficacia, además, la pérdida del derecho por parte del mero titular iría acompañada de una adquisición en favor de sujetos beneficiarios de la Ley Agraria, para lo cual serviría también el Registro Agrario a que en otro lugar se ha hecho alusión en este estudio.

Tercero.—Un nuevo y último aspecto se debe considerar como consecuencia de propugnarse para la Ley y el Derecho Agrario un sentido primordialmente privatístico.

Pareciendo impropio de la conceptuación dada aquí a este Derecho especial incluir en la Ley Agraria múltiples materias contenidas en leyes que se refieren a lo agrario, pero, en muchos de sus preceptos, desde puntos de vista administrativos y sin conexión interna con los elementos y relaciones característicos del Derecho Agrario como rama especial según la noción que para este Derecho se propone, debe sin embargo tenerse en cuenta que, en lo que sean aplicables, tendrán lugar en la Ley Agraria los preceptos pertinentes de leyes especiales, como las de Aguas, Montes, Colonización y demás en que se contengan normas que afecten a los sujetos y objetos del Derecho Agrario, sus derechos y obligaciones como titulares o especial situación como elementos de relaciones propias de este Derecho, siendo de destacar, por su gran novedad y trascendencia, hasta el punto de constituir el fermento más activo del Derecho Agrario propiamente tal, las Leyes de Colonización y Distribución de la Propiedad de las Zonas Regables, de 21 de abril de 1949, 17 de julio de 1958 y 14 de abril de 1962, aunque con las correcciones técnicas y las adiciones precisas para que la colonización se desenvuelva en toda la virtualidad propia de su concepto.

VII. RAZONES DOCTRINALES EN APOYO DEL REGIMEN AGRARIO Y REGULACION ESPECIAL QUE SE PROPUGNA EN UNA LEY AGRARIA

I. SOBRE LA SITUACIÓN E IMPORTANCIA DEL AGRO.

Son muy conocidos los textos de la Encíclica “Mater et Magistra” (M. M.), de Juan XXIII, fecha 15 de mayo de 1961, sobre la agri-

cultura sector deprimido, no sólo en razón de la escasa productividad, sino por lo que respecta al nivel de vida (núm. 124). Su asfixia por los avances del fenómeno de la "urbanización" ha sido advertida por Pablo VI en su Carta "Octogesima Adveniens" (O. A.), señalando que es deber grave de los responsables hacer lo posible por dominar y orientar ese proceso (10-11).

Nuestros agraristas, y la posición es muy general, insisten a este respecto sobre la importancia de la propiedad y la familia, elementos básicos para una estructura social armónica y proporcionada en lo económico-jurídico y en lo orgánico (Leal). Hasta Ballarín, cuyo enfoque del Derecho Agrario en general se caracteriza por señalar como principio básico el de la productividad, no deja de reconocer que en España prevalece un sentido preferencial evidente hacia la que él llama empresa familiar agraria, aceptando la importancia y el carácter específico de la propiedad de la tierra al respecto de su regulación por el Derecho Agrario (*Derecho Agrario*, pág. 313).

El hecho de que en la propiedad agraria se vinculen la tenencia de los bienes y el trabajo profesional que a éstos se incorpora, lo que otorga su nobleza a la actividad del labrador, que a su condición de propietario une la dignidad consiguiente a ser el trabajo la fuente principal de sus ingresos, está perfectamente encarecido por Juan XXIII en su citada Encíclica (M. M., 106, 107 y 144). Pablo VI, en la "Populorum Progressio" (P. P.), de 26 de marzo de 1967, destaca como misión del trabajo para el cristiano la de colaborar en la creación del mundo sobrenatural (núm. 28).

La existencia de una "civilización agraria" que decae, pero que es preciso defender mediante reformas estructurales adecuadas a la satisfacción de verdaderas necesidades, en vez de sucumbir a las exigencias de acceder a lo superfluo que fomenta la creciente industrialización con sus métodos y publicidad continua, se desprende claramente de los textos de la "Octogesima" (9 y 50), y así se comprende que la situación de inferioridad derivada para el campo, envuelto en las corrientes avasalladoras de ese proceso de urbanización, no pueda encontrar soluciones más que acometiendo el problema en su conjunto. La doctrina de la Iglesia (M. M., núm. 125) propugna un "ambiente rural" donde los agricultores puedan consolidar y perfeccionar su propia personalidad mediante el trabajo del campo, mirando tranquilamente el porvenir; Alejo Leal dice que los problemas que afectan a la población agrícola son los problemas de la sociedad considerada en su población rural (*La Encíclica "Mater et Magistra" y el problema agrario*, pág. 36), y Ballarín, en su citada obra, considera que la materia agraria constituye "un mundo capaz de imprimir una idiosincrasia particular a los hombres del campo" (pág. 328). "El campo (dice F. de Castro) requiere una regulación especial apropiada a su peculiar naturaleza" (*Notas para el Derecho Agrario en España*, pág. 83).

2. NECESIDAD DE REFORMAS Y ACCIÓN DEL ESTADO.

La doctrina de la Iglesia ha propugnado con reiteración la necesidad de reformas urgentes (P. P., 32), e insiste en su última Carta (O. A., 48) encomendando sobre todo a los seglares la renovación del orden temporal: "No basta recordar los principios o afirmar las intenciones...", palabras de especial interés en España. El desarrollo exige transformaciones audaces (P. P., 32), tocando a los poderes públicos señalar metas y facilitar medios, estimulando las iniciativas privadas (id., 33).

Con respecto a la necesidad de que esas reformas se traduzcan en un "cambio del Derecho vigente", Federico de Castro ha señalado en su citada comunicación al I Congreso Internacional de Derecho Agrario de Florencia (1954) que ese cambio del Derecho vigente lo lleva consigo "como presupuesto ineludible" el Derecho Agrario (pág. 91). La misión es, pues, del Estado, en cuanto a su realización efectiva, siendo de interés por eso advertir, por una parte, que Hernández Gil abunda en ello al considerar entre las notas características de la fase actual del Derecho una mayor penetración transformadora del Estado y del Derecho en la organización de la propiedad, reguladora de los poderes y deberes que entraña, y por otra, hacernos cargo de lo que compete a nosotros en la promoción de esas reformas.

Son muy enérgicas y acertadas las observaciones sobre esto, en la Carta antes aludida, de Pablo VI al Cardenal Roy (O. A.) de 14 de mayo de 1971. Después de advertir la existencia de un "límite radical de la economía" presenta como necesario el paso de la economía a la política. El poder político, dice, es el vínculo natural y necesario para asegurar la cohesión del cuerpo social, teniendo por fin la realización del bien común. Su propia misión es "saber desligarse de los intereses particulares", y en línea de realizaciones invita a "tomar en serio la política en sus diversos niveles", y a los cristianos, a dar testimonio de "la seriedad de su fe" (O. A., 46).

El repudio a las conocidas e imperantes formas del liberal-capitalismo es enérgico y contundente en la "Populorum Progressio" (número 26), de la que son las frases, tan conocidas, sobre el "sistema que considera el lucro motor esencial, la concurrencia como ley suprema y la propiedad privada de los medios de producción como derecho absoluto, sin límites ni obligaciones", referidas a "un cierto capitalismo" al que califica de "nefasto sistema", y al "liberalismo sin freno que conduce a la dictadura".

Pero no menos se previene a los cristianos contra "las corrientes socialistas y sus diversas evoluciones", por las que "se sienten hoy día atraídos" algunos o muchos. La "Octogesima Adveniens" advierte que se abstengan los cristianos de idealizar el socialismo, porque éste se concreta en movimientos históricos que tienen una organización y un fin político transidos de una ideología que pretende dar una visión total y autónoma del hombre no cristiana. Y en cuanto al marxismo: que ni la lucha de clases ni su método de examen de la realidad so-

cial y política, que tantos aceptan como válido para describir científicamente los resortes de la evolución de la sociedad, pueden en modo alguno separarse de la ideología materialista subyacente que niega toda trascendencia, ni tampoco de la realidad histórica del poder político y económico que propugna y se manifiesta bajo la dirección absoluta de un partido único que arrebató a todos —grupos e individuos— la posibilidad de elección e iniciativa (núms. 31 a 34).

3. SOBRE EL DERECHO AGRARIO.

Como sería prolijo y no parece preciso recordar los innumerables textos, de agraristas y documentos pontificios, acerca de la necesidad de un desarrollo equilibrado, sin agravio para el sector deprimido de la vida económica, propugnando la paridad entre los de la agricultura y servicios, banca, comercio e industria, cuya exigencia estimamos tiene que traducirse en la realidad de un “régimen agrario” como el que se propone, sin el cual venimos reputando utópico, o sin eficacia ni razón, todo intento de Derecho Agrario, terminaremos aportando algunas citas en apoyo de la naturaleza o carácter y especialidades de este Derecho, tal como se configura en el cuerpo de la presente comunicación.

Según Ballarín (*ob. cit.*, pág. 321), la necesaria “paridad” intersectorial exige, por la inferioridad en que se encuentra la agricultura, “una ayuda especial estatal para restablecer la igualdad de posiciones”. Para Hernández Gil (*El concepto del Derecho civil*), entre los valores a realizar por el Derecho Agrario figuran la tutela de los económicamente débiles y la de la agricultura, fuente de la riqueza nacional, y, entre otros, la protección a los cultivadores de la tierra.

El gran maestro F. de Castro señala la importancia central para el Derecho Agrario de la finca rústica o explotación agrícola, apuntando la idea de doble vertiente, desenvuelta en el apartado VI de esta comunicación, al distinguir, por un lado, la propiedad agraria objeto de protección, y por otro, la riqueza agrícola o mera titularidad dominical sobre la tierra, puesto que dice Castro ser la explotación el porqué de la consideración jurídica especial que merecen los derechos y facultades sobre los predios, añadiendo: “en caso de carencia del cultivo adecuado, falta la razón para su protección jurídico-agraria y, en cambio, se justifican las medidas represivas”.

Para cerrar este último apartado puede aducirse que siendo una de las razones determinantes de la especialidad de una rama del Derecho la existencia de instituciones peculiares del mismo, tienen gran relieve en Derecho Agrario algunas de las comprendidas en el esquema de bases para Ley Agraria propuesto anteriormente. La “colonización interior”, como modo de adquirir una nueva propiedad y también de perderse el dominio sobre las tierras objeto de esa acción transformadora, es una de esas instituciones, y no ciertamente de pequeña importancia. Otra muy peculiar y característica está constituida por las

“concesiones de colonización”, que regula la legislación vigente sobre la materia en España: en lo sustancial, junto con la legislación antigua sobre parcelaciones y la actual de zonas regables, ya citada, la Ley de Régimen de Tierras de Colonización, de 27 de julio de 1968 (número 51). El “patrimonio familiar”, aunque su regulación actual (no digamos vigente...) deba ser reemplazada por una enteramente distinta, adecuada a los principios y normas de nuestro ordenamiento fundamental, expuestos en la parte IV de esta comunicación, es también instituto propio de este Derecho. Y, en fin, aparte otras figuras de menos relevancia, puede también citarse, sin que esto signifique atribuirle finalidades distintas de las que estrictamente le corresponden, la expropiación forzosa por causa de interés social, según la ley dictada para el acceso a la propiedad de modestos cultivadores de la tierra. fecha 27 de abril de 1946.

Acerca de estas instituciones agrarias el autor de esta comunicación tiene publicados trabajos que se relacionan aparte, entre los que se incluye también, por su referencia a un problema importante de “régimen agrario”, la comunicación presentada sobre los poblados de colonización al XIV Congreso Interamericano de Municipios, celebrado en Málaga en el mes de junio del presente año.

Madrid. 15 de octubre de 1972

SIGLAS Y REFERENCIAS

Puntos Programáticos del Movimiento Español = PPM.

Leyes Fundamentales del Reino = LF.

Ley de Principios del Movimiento = PM.

Fuero de los Españoles = FE.

Fuero del Trabajo = FT.

Ley Orgánica del Estado = LO.

Las publicaciones del autor de esta comunicación sobre los temas abordados en la misma son las siguientes:

“Modernas orientaciones de la colonización agraria en España” (Estudio de la Ley de Colonización y Distribución de la Propiedad en las Zonas Regables). Pub. en ANUARIO DE DERECHO CIVIL, t. 11, y en *Estudios* del Instituto Nacional de Colonización, núm. 21, año 1949.

“Un proceso legislativo interesante” (Sobre la transformación en regadío y la “colonización” como modo de adquirir la propiedad). Conferencia, en 1950. Semanas Sociales Malacitanas, organizadas por el Cardenal don Angel Herrera. Pub. en *Estudios*, INC, núm. 20.

“La expropiación por causa de interés social en la agricultura” (Comentarios a la Ley de 27 de abril de 1946). Pub. en ANUARIO DE DERECHO CIVIL, t. V, 1952.

“La colonización interior y el Derecho Agrario”, reflexiones sobre el I Coloquio Latino de Derecho Agrario, celebrado en Zaragoza en noviembre de 1964. Pub. en *Revista de Derecho Español y Americano*, núm. 8, abril-junio 1965, y en *Rivista di Diritto Agrario*, luglio-dicembre 1965.

“La política y el concepto de colonización”, conferencia el 16 de marzo de 1966 en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, de Madrid. Pub. en *Estudios*, INC, núm. 25, 64 págs.

“El Derecho Agrario y las reformas” (A propósito del libro de Díaz Balart: “Derecho Agrario y política agraria”). Pub. en *Revista de Derecho Español y Americano*, núm. 12, Madrid, Inst. de Cultura Hispánica, 1966.

“La colonización agraria”. Serie de cinco artículos en el diario *Ya*, de Madrid, en enero de 1971, con ocasión de prepararse unas Leyes sobre agricultura e Instituto Nacional de Colonización. Ejs. en multicopista.

“Dos proyectos de Ley de Agricultura”. Serie de cinco artículos en el diario *El Alcázar*, de Madrid, en junio de 1971, comentando los proyectos de Ley creando el Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario y sobre comarcas y fincas mejorables. Ejs. en multicopista.

“Reformas agrarias y colonización”. Artículo en *Ya*, de Madrid, en mayo de 1971. Ejs. en multicopista.

Pueblos de colonización, III Plan de Desarrollo y proyecto de Ley nueva sobre Régimen Local. Comunicación al XIV Congreso Interamericano de Municipios, celebrado en Málaga en junio de 1972. Pub. por la Secretaría del Congreso. (Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid.)