
*Fernando Rodríguez Barrera**

*Configuración técnico-jurídica
de la actividad mejoradora
y cultivadora de fincas rústicas*

I. INTRODUCCION

La obligación de mejorar y de cultivar adecuadamente el suelo rústico compete no sólo al propietario individual sino también a los entes públicos en sus bienes. La Administración creará las condiciones de infraestructura necesarias y apropiadas para que los particulares puedan desenvolver óptimamente su actividad agraria y observará una correcta actividad productiva en sus bienes acorde con su condición de propietario y gerente más relevante del país y a su responsabilidad ejemplificadora respecto a las demás explotaciones.

Ciertamente, a la Administración compete la transformación de terrenos de secano en regadío mediante la ejecución de obras hidráulicas que superan las posibilidades económicas de la iniciativa privada (1), la concentración parcelaria para

* Doctor en Derecho y licenciado en Ciencias Económicas.

(1) A este respecto debe enfatizarse que la ocasión de transformar en regadío grandes fincas debe servir para realizar una distribución óptima de explotaciones, impedir la futura división de las mismas y evitar que el gran propietario se aproveche de la revalorización o plusvalía que supone el paso del secano al regadío, limitándole la extensión de la nueva finca al valor total que alcancen las fincas en secano. Las obras hidráulicas deben servir para introducir racionalidad económica e impronta social, convirtiendo el suelo rústico en más rentable y al mismo tiempo en más social.

— Ag. y Soc. n° 28 (julio-sept. 1983).

encontrar la adecuada dimensión de las parcelas y de la explotación, la creación de un organismo ordenador de la propiedad rústica que autorice o no el fraccionamiento y limite la acumulación en un solo propietario de las propiedades en venta estableciéndose un derecho de retracto a favor del Estado, la ordenación de cultivos a través de una política de precios y/o una planificación de los mismos, de manera que se orienten las producciones hacia aquellas en las que somos deficitarios o por razones sociales deban estimularse, la promoción o creación de estructuras comerciales que permitan una salida apropiada y eficaz de las producciones previstas, etc.

Por consiguiente, antes de preverse una determinada conducta mejoradora exigible al particular, la Administración debe observar si previamente ha cumplido la misión básica que le incumbe, además de la que le corresponde como propietario individual en sus bienes propios.

Podría decirse que, aún sin olvidar enteramente las miras de tipo social, la intervención de los poderes públicos va a ir adentrándose en una orientación estructural y empresarial de la agricultura. Cuando la tierra ha dejado de constituir el medio de producción básico en la economía, el problema ya no está tanto en el proceso de socialización como en el de la reforma de la empresa. Se pretende, por consiguiente, mediante la exigencia de una correcta conducta mejoradora y cultivadora en las fincas rústicas la formación de empresas agrarias altamente productivas, lo que conllevará mayores niveles de competitividad y de rentabilidad. De esta manera puede hacerse posible el objetivo general de lograr una agricultura cada día más eficiente, delimitándose una utilización más racional de los recursos agrarios, haciéndose frente a la progresiva escasez del suelo rústico y a los incrementos de una población necesitada de alimentos y materias primas. Pero, sin pretender hacer generalizaciones sobre la creciente necesidad de aprovechar eficaz y rentablemente los recursos agrarios, nos limitaremos al intento de realizar una conceptualización más precisa y objetiva del contenido y alcance de la actividad mejoradora y cultivadora. Con el logro de este propósito, estaremos en mejores condiciones de obtener unas previsiones legislativas más apropiadas y unas aplicaciones concretas más acordes con el carácter técnico y económico que debe atribuirse.

a este tipo de actuaciones. Con ello se evitaría el posible subjetivismo o excesivo grado de discrecionalidad en el ente de la Administración encargado de aplicar las normas que hacen referencia a la mejora y al cultivo.

II. EL CONCEPTO DE MEJORA

Ya los antiguos juriconsultos, como Ulpiano, caracterizaron las mejoras de la propiedad como el mayor rédito derivado de obra humana. Igualmente los glosadores y comentaristas consideraron la mejora como resultado de los gastos y del trabajo humano que es aportado para volver la cosa mejor, más valiosa, más fructífera («meliolem, pretiosiolem, fructuosiolem»).

Se trataba, por tanto, de una noción centrada exclusivamente en el aumento de valor, de cualquier especie y naturaleza, aunque se echaba en falta una elaboración doctrinal que diese una noción analítica superadora del concepto tradicional y empírico entonces vigente y que producía un retraso explicable en la normativa sobre la materia.

Un análisis profundo de las mejoras y especialmente de las fundiarias y agrarias, fue realizado, seguramente por primera vez, por el italiano Giovan Battista FUNAIOLI, quien se propuso recoger la dispersa doctrina jurídica post-medieval para readaptarla a la normativa del código civil italiano de 1895 (2). Según este autor deben quedar descartadas del concepto las obras de mejora realizadas por el propietario al presuponersele una soberanía incoercible, y las de los detentadores en cumplimiento de una obligación contractual, por considerar característica fundamental la iniciativa privada y espontánea. Puede argumentarse en contra de esta opinión que la actividad mejoradora no puede quedar afectada en su esencia por el hecho de estar prevista en la ley, en un instru-

(2) Su extensa obra dedicada a la temática y particularmente su trabajo «Teoría dei miglioramenti fondiari», editado en 1921 en Siena, constituyó la bibliografía esencial durante muchos años. Sin embargo, su interés actual es más bien histórico que dogmático.

mento negocial o ser fruto de la voluntad libre y espontánea del mejorante. La fuente de la obligatoriedad puede ser diversa (ley, negocio o voluntad espontánea) pero ello no altera las características fundamentales en que deba consistir la actividad mejoradora.

En FUNAIOLI observamos todavía una noción empírica, casi semántica y, consiguientemente, estática, del concepto de mejora. En términos generales y jurídicos la considera como «toda obra directa para incrementar el valor, la utilidad productiva, la comodidad de un bien de manera estable y segura» (3); y refiriéndose a las mejores fundiarias, desde un punto de vista técnico, las caracteriza como «toda obra que el poseedor por iniciativa propia realiza en el fundo poseído, con la finalidad de incrementar de forma estable y extraordinaria la productividad y en consecuencia el valor» (4).

La virtud de estas definiciones la encontramos en poner de relieve aquellos elementos externos que constituyen los supuestos de hecho fundamentales de la configuración jurídica. Dichos elementos podemos especificarlos de la siguiente manera:

1º) Se trata de una obra del hombre, que exige una actividad o una participación del hombre.

Si la mejora fuese atribuible exclusivamente a factores naturales estaríamos en presencia de una accesión por incorporación. Bien es cierto que toda intervención del hombre tiene un carácter relativo toda vez que el resultado mejorador no se produciría faltando una cooperación de la naturaleza, siendo muy difícil distinguir, cuando no imposible, cuánta ha sido la mayor producción debida a la obra del hombre y cuánta debida al elemento naturaleza o suelo.

Pero lo que interesa conocer es si el aumento de producción, y consiguientemente el valor, es debido exclusivamente a la naturaleza.

Algunos autores distinguen a este respecto entre mejoras naturales o producidas por la naturaleza, mejoras industria-

(3) «Teoría dei miglioramenti fondiari», op. cit., pág. 2.

(4) FUNAIOLI, Op. cit., pág. 11.

les o realizadas por el hombre y mejoras civiles o frutos derivados de sabias instituciones y de la pacífica prosperidad de la nación (obras de utilidad general, vías de comunicación terrestres, fluviales, acueductos, etc.) y, ciertamente, la opinión común de los tratadistas es que únicamente las denominadas «industriales», debidas al «trabajo y al gasto del hombre» son mejoras propiamente.

2º) La mejora debe ser creada en el fundo, dentro de los límites de su extensión.

En este sentido no podrían considerarse como mejoras las adquisiciones de nuevos trozos de tierra limítrofes aunque tales adquisiciones supusiesen mejores condiciones estructurales para el cultivo o para la producción.

3º) La mejora debe tener un carácter estable.

Este es un requisito que viene a señalarse para distinguir a la mejora de los gastos en sentido propio y de las llamadas mejoras culturales o agrarias. Asimismo, se considera a la primera como extraordinaria e inmobiliaria que modifica el estado del fundo, mientras que las segundas son ordinarias y mobiliarias y no modifican el estado del fundo.

4º) La mejora debe incrementar la productividad del suelo.

Esto constituye el carácter primero y connatural de toda mejora. A diferencia de la mejora cultural, debe incrementarse, a través de la estabilidad del mayor «rédito», el valor del suelo. Basta con que sea aumentada la capacidad de producir mediante la realización de una obra que constituya el medio o elemento de una producción mayor.

Pero todos estos caracteres que pueden conceptuarse como externos u objetivos se irán perfilando por la doctrina jurídica con mayor precisión y se tendrá en cuenta la evolución más social, experimentada en el concepto de propiedad.

En este sentido, una distinción importante introducida por la doctrina italiana en el tratamiento de las mejoras va a consistir en separar el llamado «mejoramiento» de la «mejora» propiamente dicha. Al «mejoramiento» se le atribuye la categoría de «acto jurídico» y comprendería todos aquellos

elementos con base en conducta humana, mientras que a la «mejora» se la considerará un «hecho natural» o resultado derivado de aquel comportamiento humano previo.

CARROZZA manifiesta que «son al menos dos los elementos de que consta la configuración legal del mejoramiento: el verdadero y propio mejoramiento, que tiene naturaleza de acto jurídico, de la categoría de los nuevos actos o actos reales o de efecto, y siempre no negociables, y un evento posterior, que deja sobre la cosa una impronta duradera, susceptible de evaluación económico-patrimonial, que tiene sin duda la naturaleza jurídica de hecho natural» (5).

De esta manera se hace patente en la mejora su naturaleza de resultado, de consecuencia o de efecto derivado de aquella conducta u «obra» que tiene por finalidad mediata el aumento del valor de la cosa; asimismo la matización expuesta sirve para distinguir, cuando únicamente se produce el acto o solo el hecho, las figuras conexas que no constituyen verdaderas mejoras.

Por esta razón, podemos decir que cuando sólo se produce el primer elemento (acto) separadamente del segundo (hecho), nos encontramos en presencia de unos gastos que no producen aumentos de valor permanentes (hecho), no pudiéndose considerar verdadera mejora. En el otro aspecto, en el caso de que sólo tuviese lugar el segundo elemento, hecho natural, faltando el primero, nos encontraríamos con una accesión por incorporación, no pudiéndose integrar dentro del concepto de mejora.

Se exige, por consiguiente, no tomar los dos elementos en sentido estanco sino formando una relación de complementariedad necesaria. El primer elemento o «conducta» tomado separadamente, concretaría la idea, según los casos, de prestaciones laborales o de suministros pecuniarios, interesando a la materia jurídica laboral y al régimen de gastos, respectivamente. El segundo elemento o «resultado», podría perfilarse como un hecho constitutivo del enriquecimiento sin

(5) «I miglioramenti delle cose nella teoria generale e nei rapporti agrari». Milano, 1965, pág. 2.

causa a favor del derechohabiente sobre la cosa revalorizada o bien una adquisición por accesión o simplemente una adición no constitutiva de mejora. La determinación del nexo existente entre acto de mejoramiento —u «obra»— que individualiza el contenido del acto, y el resultado de aquel, significa conocer un criterio fundamental para distinguir dónde comienza y dónde termina la figura técnico-jurídica del mejoramiento de la cosa, y particularmente en el ámbito agrícola, a la hora de aplicar la frecuentemente dispersa, poco uniforme, e incluso inadecuada, normativa vigente.

Es preciso que dicho resultado quede manifiesto, sea perceptible, evidente, no siendo admisible aceptar, a nuestro entender, un aumento potencial de la capacidad productiva de la cosa sin acompañarse, en la realidad, de un mayor rendimiento.

Si hemos admitido que el aumento de valor debe ser a través de la mayor productividad y que el resultado debe ser relevante y manifiesto o perceptible para su evaluación, el hecho de su mera potencialidad no permite conocer u obtener datos para su valoración sino en el momento en que tiene lugar, es decir, cuando se produce el resultado útil o efecto externo evaluable. Así, por ejemplo, si realizamos la roturación y nivelación de terrenos para ponerlos en cultivo, con lo cual debe aumentarse la producción potencial de frutos, pero, sin embargo, no se lleva a cabo el sembrado y cultivo, los efectos útiles del aumento potencial de la productividad no han tenido lugar. Si, desde la perspectiva que más interesa a nuestros propósitos, debe pretenderse, a través de una planificación de la producción nacional o «zonal» del territorio, un resultado beneficioso, no podemos contentarnos con admitir una mera potencialidad del resultado. Tal hecho estaría en contradicción con el ánimo de mejorar la productividad de quien realizó la conducta u obra de roturación, no siendo racional ni comprensible el comportamiento posterior de pasividad. Desde el punto de vista del interés nacional o general dicha conducta posterior abstencionista sería contraria al mismo, al detraerse unos medios financieros cuyos resultados beneficiosos que cabría esperar de los mismos, de su dedicación a tal fin, han quedado sin efecto, cuando aque-

llos fondos podrían haberse destinado a otras actividades con mayor provecho.

En definitiva, sería preciso analizar que la obra de mejoramiento se hace con la intención de aumentar el rendimiento de la cosa y, además, debe determinar un incremento positivo y real en los mismos.

Aunque es cierto que la obra de mejoramiento se hace, por lo general, con la intención de aumentar el rendimiento o capacidad productiva, existen mejoramientos fundiarios que sin incidir sobre el rendimiento, afectan directamente al precio de mercado del fundo sobre el cual la obra ha sido constituida. En este sentido podemos pensar en las inversiones realizadas con el fin de volver el fundo más cómodo o más agradable estéticamente: «mejoras de adorno y de comodidad», que al conseguir aumentar el valor de la finca de manera estable y relevante deben estimarse mejoras fundiarias. Sería preciso tener en cuenta el hecho de que si una mayor comodidad proporciona una mayor productividad en el sistema de trabajo o explotación, tal comodidad dejaría de serlo en la medida que proporcionase una mejora en el rendimiento.

Así pues, en la determinación del concepto de mejora, basado en el aumento de valor de la cosa, debemos preguntarnos si dicho aumento debe venir determinado directa o inmediatamente por el incremento del rendimiento; si admitimos como equivalente del aumento de valor de la cosa el incremento experimentado en el precio de mercado podemos afirmar que éste no viene siempre y necesariamente relacionado con el rendimiento sino que puede deberse también a otros factores igualmente válidos.

El aumento del precio del mercado viene influenciado por el incremento del rendimiento, pero no todo aumento de aquél puede considerarse proveniente del incremento de éste. La formación de los precios del mercado se explica por muy complejas razones entre las que la mejora del rendimiento es una causa más que en muchos casos puede quedar absorbida o anulada por otros parámetros coyunturales o estructurales más importantes en un momento dado.

Sin embargo, para que pueda aceptarse una delimitación

práctica del concepto de aumento de valor, eliminando la complejidad de factores que pueden incidir en su determinación, es conveniente tener en cuenta únicamente aquellos elementos originados por una obra o conducta particular ejercida por el hombre en su propia hacienda que originan una diferencia positiva entre dos estados de hecho sucesivos.

Puesto que la función económica y social de la cosa está en el producir nueva utilidad, como es el caso de la tierra, bien fructífero por excelencia, la mejora prevista por la ley vendrá constituida exclusivamente por aquéllo que puede aumentar el valor de la cosa incrementando precisamente el rendimiento, o mejor, la fructuosidad. Por el contrario, las obras cuya función comportan un embellecimiento o mera comodidad no alteran el rendimiento o la fructuosidad, exigen unos gastos que no son causa de mejora, dadas las características del bien al cual se aplican.

Por otra parte, la conducta puede incidir sobre el fundo agrícola, sobre la organización técnica de la hacienda agraria establecida sobre aquel fundo y/o sobre el funcionamiento económico de la empresa que dirige aquella hacienda. Sobre esta base, la actividad de mejoramiento fundiario haría referencia a la obra que incide directamente sobre el fundo agrícola modificándolo física y económicamente, prescindiendo de aquellas obras que, sin afectar directamente al fundo, hacen referencia a la organización técnica de la hacienda o a la gestión económica de la empresa aunque por lo general el primero repercutirá en estos últimos.

Por tanto, la actividad mejoradora dentro de una consideración más amplia, tendrá por objeto no sólo el fundo en sí mismo, sino también los aspectos técnicos de aquellos factores aplicados al fundo, así como la organización empresarial montada sobre los anteriores, para obtener, aunándolos y dirigiéndolos, el máximo provecho de todos ellos. Por tal motivo podríamos distinguir entre una mejora fundiaria, una mejora hacendal o de la explotación y una mejora empresarial; cada una de ellas necesitaría una delimitación propia y, respectivamente, de más difícil caracterización por la amplitud y complejidad de los elementos, poco apropiados para la objetivización y cuantificación, de que se integran:

En este sentido, para Francesco MALACARNE, «la obra que, por voluntad del hombre, modifica un estado de hecho preexistente, puede incidir, independiente o contemporáneamente:

- a) Sobre el medio fundiario en cuanto modifica, más o menos profundamente, las características físicas o económicas.
- b) Sobre el complejo de los medios agrarios en cuanto lo aumenta, lo disminuye o lo transforma.

Es sobre esta base que puede ser justificada aquella distinción entre mejora fundiaria y mejora agraria que, válida en el campo propio de la economía agraria, viene a veces rebatida en el jurídico (6)».

Ahora bien, la agricultura se ha venido considerando tradicionalmente como una actividad económica que tiene por objeto el suelo susceptible de cultivo agropecuario, comportando el desarrollo de la actividad agraria, la realización de operaciones productivas sobre finca rústica, entendida ésta como el fundus instructus, es decir, el soporte físico de la explotación por el cual se distingue de las demás clases de actividades económicas. Pero se ha llegado a constatar por la doctrina moderna que la tierra o fundo, en sí mismo, no puede estimarse objeto de la actividad cultivadora sino que deben ser las plantas; que la tierra, el fundo o la finca rústica no es más que el asiento o sede territorial de la explotación agrícola, de la misma manera que el local de negocio lo es de la empresa mercantil.

En base a estas consideraciones es preciso hacer referencia, además de a la mejora fundiaria, a la mejora de aquellos elementos o medios intervinientes en la explotación o hacienda («mejora haciendal» o «mejora agraria»), los cuales vienen a incidir instrumentalmente en un aprovechamiento efectivo del suelo o finca rústica; igualmente puede hacerse un enfoque de mayor amplitud recogiendo, junto a los medios técnico-económicos de la actividad agraria, el factor laboral,

(6) «Intorno alla prospettata giustificazione economico-estimativa della distinzione giuridica fra miglioramenti ed addizioni», Rivista di Diritto Agrario, vol. único, 1970, pág. 350.

el directivo, el comercial y el financiero que comportan aquellos medios («mejora empresarial»).

Aunque no puede obviarse la importancia de los bienes fructíferos a los cuales pertenece el fundo, interesa el tratamiento de la hacienda agrícola en cuanto proyección patrimonial de una empresa de cultivo, de modo que el rédito de dicha hacienda puede medirse en los frutos obtenidos a través de ella, comprendiéndose en estos frutos no sólo los productos del suelo sino todos aquellos derivados de los elementos, naturales o artificiales, que constituyen la organización productiva.

Además de los elementos que inciden sobre las operaciones primarias de cultivo y la organización de medios técnicos y económicos, pueden añadirse una serie de operaciones agrícolas conexas orientadas a facilitar la utilización y la conservación de aquellos productos o frutos obtenidos en el ejercicio de la actividad productiva primaria. Estos elementos conexos aumentarán en definitiva la productividad de la hacienda, pero es preferible reservar la calificación de «agrario» o «fundario» a las mejoras que tienen relación directa con el fundo rústico.

Se advierte, por consiguiente, distintos niveles de complejidad o de delimitación en el tema de las mejoras en materia agraria, pudiéndose hacer abstracción del fundo cuando nos referimos a un complejo de bienes o de factores productivos organizados para obtener un fin fructífero (hacienda agraria), siendo precisamente la mejora el concepto que recoge y evalúa en términos de rédito y, consiguientemente, de valor del bien haciendal, aquel resultado productivo.

Y en esta perspectiva general consideramos oportuno plantearnos seguidamente los caracteres esenciales, fundamentalmente técnicos y económicos, de las mejoras rústicas.

III. LOS CARACTERES TECNICO-ECONOMICOS DE LA MEJORA

Hemos visto que la mejora propiamente dicha es el resultado, elemento final o hecho jurídico (natural) proveniente

de un supuesto complejo (acto, conducta u obra) que incide de manera perceptible sobre la cosa, siendo susceptible de valoración económico-patrimonial, y que la hace más productiva.

Por otra parte, y frente a esta mejora propiamente dicha, nos hemos encontrado con mejoras que solamente aumentan el valor de la cosa pero sin incidir en una mayor productividad, o sea, las mejoras de recreo y comodidad.

Y, por último, hemos considerado que el aumento de la productividad atribuible a las mejoras propiamente dichas, puede obtenerse por motivo de actuar en el fundo, en el sistema de explotación (técnicas y cultivos) o en los elementos de la organización empresarial (financiación, comercialización, sistema laboral, gerencia). Pero esta conceptualización general requiere ser analizada con mayor detenimiento.

En primer lugar, la actividad de mejoramiento debe aumentar de manera estable o permanente el rendimiento (reditus) o productividad. Este carácter estable o permanente sirve para distinguir los gastos —esencialmente transitorios pues se consumen en el ciclo de un solo proceso productivo— de las mejoras (7).

Sin embargo, surge la cuestión de si todo aquello que permanece en la hacienda por más de un proceso productivo (inversión) debe atribuírsele la cualidad de mejora cuando la inversión origina un aumento real en la producción, o mejor dicho, en la productividad (8).

(7) «Gasto», en términos estrictamente económicos, es todo aquello que origina un desembolso o salida inmediata de dinero efectivo, mientras que «coste» supone un devengo que no se resuelve de manera inmediata en una salida ordinaria aunque sí posteriormente. La palabra «gasto» la hemos empleado en sentido amplio y con la característica propia de transitoriedad, desapareciendo en un proceso productivo. Por el contrario, el término «inversión», aunque también implique un coste y/o un gasto, su duración no se agota en un proceso productivo sino que tiene un carácter fijo o permanente. En este sentido, la mejora no se puede identificar ni con los «gastos» ni con los «costes», pero sí con determinadas «inversiones».

(8) Pueden considerarse como mejora aquellas inversiones con resultados productivos iguales al período anterior pero que sin embargo han originado un descenso en los costes de producción y por tanto una mayor productividad de los factores intervinientes en la producción. Por ello, es más conveniente hablar de mayor productividad en lugar de mayor producción.

Debemos entender que esa mayor productividad no es absolutamente imprescindible se mantenga constante e invariable en el tiempo si atendemos al carácter natural y aleatorio de factores que intervienen en el ciclo productivo agrario y en el mercado; basta con que la nueva productividad resultante de la inversión sea apreciable de manera estable y superior a aquella que se obtenía en la situación anterior a la actividad de mejoramiento.

Incluso, dado aquel carácter aleatorio de los factores productivos agrarios, todas aquellas inversiones que contribuyan a eliminar la incertidumbre en la obtención de producciones —aún en el supuesto de no disminuir costes ni originar aumento de producción— consideramos deben estimarse también como mejoras; al evitarse pérdidas en las producciones se está garantizando y obteniendo una mayor productividad promedio a medio o largo plazo.

Por otra parte, el resultado positivo de la inversión o mejora no es necesario sea muy duradero ya que desde el punto de vista económico, por motivo de la depreciación de la propia inversión, la cuantía obtenida de la obra realizada irá disminuyendo con el tiempo, incluso pueden desaparecer sus efectos de forma inmediata ante la posibilidad de aplicarse otros métodos, innovaciones o adelantos técnicos.

Pero no se trata de indagar sobre la importancia y clase de depreciación experimentada por la inversión sino de que los resultados productivos, relacionados inevitablemente con aquella inversión y por tanto con su depreciación, se vean disminuidos, o desaparecidos, en el tiempo; será preciso atender a aquel carácter de permanencia o estabilidad, adecuado para juzgarlo elemento influyente en el aumento de valor en el mercado del fundo, o en su caso, de la hacienda o de la empresa agraria.

En este sentido, el requisito de la estabilidad del mayor rendimiento basta con que se manifieste como una «utilidad duradera», frente a la antigua consideración de «perpetua utilidad» de los comentaristas, y teniéndose en cuenta la relatividad de los factores del rendimiento en el tiempo. La cuestión de la duración del resultado útil plantea sin duda alguna un problema práctico de la máxima trascendencia por cuan-

to se hace imprescindible para la determinación del aumento del valor de la cosa mejorada.

Sin embargo, no parece sostenible la interpretación de la estabilidad desde el punto de vista de la utilidad perpetua ni parece relevante la distinción de algunas autores (FUNAIO-LI y DE LOS MOZOS, por ejemplo) en base a la duración del resultado útil, entre mejoras relevantes y mejoras leves o entre mejoras fundiarias (entendidas como extraordinarias e inmobiliarias que aumentan el valor capital del fundo) y mejoras culturales (definidas como ordinarias y mobiliarias con la característica de temporalidad) por prejuzgar aquellos elementos admitidos como esenciales en la mejora.

Además, la caracterización de la utilidad como «duradera» plantea el problema de su determinación en el tiempo. A este respecto debería recurrirse a la consideración de la mejora, desde un punto de vista económico, como resultado susceptible de valoración patrimonial: la consideración de inversiones previstas o con efectos de a medio y a largo plazo, juntamente con la evolución de los costes, podrían concretizar en mayor medida la conceptualización de la mejora. Desde este punto de vista, no podrán considerarse mejoras las ordinarias o usuales prácticas de cultivo aunque se realicen diligente y hábilmente en la explotación, ni tampoco la actividad de conservación o reparación ordinaria y extraordinaria. Igualmente, y como afirma CARROZZA, los perfeccionamientos en la disposición y en el ejercicio del cultivo, aunque permitan obtener algún rendimiento en relación a los incultos o peores, no pueden considerarse mejoramiento «en cuanto el producto no es debido a la realización de un gasto que altere las condiciones de productividad del terreno» (9). Puede comprenderse que tales perfeccionamientos no cumplen tampoco el requisito esencial indicado de estabilidad o de duración, necesario para conceptualizar la figura del mejoramiento.

Por consiguiente, la actividad mejoradora debe resultar y distinguirse de las ordinarias y habituales prácticas de conservación, de cultivo, de crianza, de gestión, etc. a las que

(9) «Linee di una teoria dei miglioramenti «agrari», en Atti della Prima Assemblée en Firenze, 1960, Milano, 1962, pág. 121.

cuantitativa y cualitativamente el sujeto se encuentra normalmente obligado como deber de cultivo al que posteriormente nos referimos. Se debe tratar de una obra de carácter extraordinario, aunque es preciso observar que no toda obra extraordinaria debe estimarse mejora: así tenemos las reparaciones o conservaciones extraordinarias de la cosa que no constituyen mejora toda vez que no están encaminadas a volver la cosa mejor sino a mantenerla en su capacidad productiva o integridad económica a través de la prevención o eliminación de daños o deterioros de diversa índole; ello constituiría un gasto en el sentido amplio anteriormente apuntado o bien una inversión no constitutiva de mejora; únicamente en la parte que dicha obra excediera de los fines de la conservación debería considerarse como mejora.

Por otra parte, además del carácter de estabilidad o permanencia asignado al resultado útil o mejora se habla también por los autores del carácter de relevante como equivalente de extraordinario e importante. Pero no puede desconocerse la conexión o equivalencia que puede producirse entre los caracteres de estabilidad y relevancia. Si el resultado útil, aunque no lo sea de manera extraordinaria se prolonga con amplia duración en el tiempo, puede atribuírsele el carácter de extraordinario considerando toda la amplitud del período, aunque anualmente no pueda decirse que adquiere la calificación de extraordinario. Y viceversa, un resultado útil de mucha mayor importancia a corto plazo puede ser menos provechoso que aquél que no puede calificarse como de extraordinario de manera inmediata. Por consiguiente, los caracteres de permanencia y relevancia pueden considerarse a la postre como equivalentes.

Pero ya se asigne al resultado útil el carácter de permanente en el tiempo o de extraordinario, lo esencial es que dichos caracteres originen objetivamente un aumento de valor o plus valor en la cosa mejorada, es decir, que sea apreciable por las técnicas estimativas de valoración y, por tanto, capaces de producir el aumento de valor en el mercado; será en base a esa constatación el motivo por el que se dote de relevancia jurídica la indemnización debida al autor de la mejora por quien no era su propietario.

Se precisa, por tanto, que el resultado del mejoramiento

sea determinable y, consiguientemente, determinado en su precisa cuantía.

En definitiva, la actividad de mejoramiento se manifiesta en un resultado económicamente útil y provechoso bajo la forma de una mayor productividad (efecto inmediato), permaneciendo estable en el tiempo y en cuantía suficiente para ser apreciada o evaluada objetivamente (relevancia económica), determinándose, como consecuencia, un aumento de valor en la cosa mejorada (efecto mediato).

IV. LA CLASIFICACION DE LAS MEJORAS

Dentro de la amplitud del mejoramiento, y con objeto de llegar a mayores delimitaciones, podemos observar distintos aspectos o enfoques en las mismas, que vendrán a determinar o señalar distintas clasificaciones.

Una primera y tradicional clasificación, que atiende al modo de manifestarse el resultado, distingue entre mejoras inmateriales o jurídicas y mejoras materiales; y dentro de estas últimas se diferencian, a su vez, las mejoras intrínsecas y las mejoras extrínsecas.

La base de esta división se encuentra en que la actividad de mejoramiento tiene por contenido una obra que a veces se materializa en una cosa y otras veces no.

La cuestión que se plantea es la licitud de configurar un tipo de mejoramiento a través de un acto de disposición jurídica o mediante un acto de contenido inmaterial, es decir, si deben calificarse como mejoras aquellas consecuencias que mejoran jurídicamente la cosa. De la admisión de esta consideración surge la tipificación de la mejora inmaterial que puede concretarse en la constitución de una servidumbre predial activa a favor de la finca mejorada, la liberación del fondo de un aprovechamiento comunal, de una hipoteca, de una servidumbre predial pasiva o de cualquier carga real.

Pero no podemos dejar de considerar que la mejora es una figura de contenido esencialmente económico y en este sentido la mejora inmaterial para ser considerada como verda-

dera mejora deberá traducirse en un aumento permanente de la productividad. La denominación de «inmaterial» haría referencia, a nuestro entender, a la causa de la que se deriva o se derivará una mayor productividad y que, en definitiva, aquel acto de disposición jurídica en que se basa, va a constituir un medio o instrumento a favor del mejorante para conseguir las esenciales características económicas de que se integra la mejora y a cuyo interés económico, la actividad mejoradora en sentido estricto, debe responder. Así, por ejemplo, la liberación de una carga real sobre el fundo evitará inconvenientes o facilitará la obtención de una mayor productividad, pero sólo en el caso de que ésta se consiga puede hablarse de mejora —en caso contrario nos encontraríamos frente a un gasto— tratándose, a la postre, de una mejora material. No podemos olvidar que el aumento del interés económico del mejorante no permite distinguir unas veces como intereses «materiales» y otras como intereses «inmateriales».

Por consiguiente, sería más conveniente hablar de mejoramientos, no de mejoras, de contenido inmaterial que tienen por fin traducirse en los resultados económicos beneficiosos inherentes a toda mejora y que obviamente deben reputarse siempre como «materiales» en el caso de producirse. La distinción entre mejoras inmateriales y materiales, resulta a nuestro entender, innecesaria, y únicamente aporta un conocimiento del tipo de fuente u origen del incremento productivo.

En cuanto a las otras mejoras denominadas materiales nos encontramos con las intrínsecas y las extrínsecas. Las mejoras intrínsecas, consideradas como las mejoras en sentido estricto, se confunden inmediatamente con la cosa mejorada al no quedar materializadas en un valor estanco o de significación independiente; se producen por consecuencia de una disposición nueva de elementos o por una adición o sustracción de otros. Como ejemplos de mejoras intrínsecas podemos citar, entre las que añaden algo a la cosa, las roturaciones, la transformación en regadío (de una finca en concreto), la captación y conducción de aguas para irrigación o para la vivienda rural, los desmontes, las nivelaciones, las enmiendas y las fertilizaciones de duración, la apertura de caminos particulares, la fijación de cauces de arroyos, torrentes o ríos, los abancala-

dos, etc., y entre las que quitan algo de ella, las desecaciones, los saneamientos y desagües y la tala de árboles y arbustos perjudiciales para los cultivos, el despedregamiento, etc.

Por su parte, las mejoras extrínsecas son las que se distinguen del fundo por tener individualidad física y económica propias, constituyendo, por tanto, objeto de derechos, aunque no siempre sean separables de la cosa mejorada. En este grupo se incluyen las plantaciones arbóreas o arbustivas de tipo agrícola y forestal, y las edificaciones para viviendas rurales o para dependencias agrícolas, ganaderas o forestales (10).

Otra clasificación de las mejoras, si atendemos a la función que tienden a realizar, sería la basada en la distinción entre mejoras útiles y mejoras de adorno, recreo o comodidad. Tanto la primera como la segunda son mejoras fundiarias por representar un aumento de valor de fundo pero solamente la primera, la mejora útil, consigue dicho aumento a través del incremento de la capacidad productiva (verdadera mejora en sentido técnico, también llamada mejora «agraria»). Ya vimos con anterioridad el significado de las mejoras de adorno, recreo o comodidad como intrascendentes para el aumento de la productividad, por lo que algunos autores las excluyen del concepto verdadero de mejora.

V. LAS MEJORAS Y OTRAS FIGURAS AFINES

Parece idóneo completar la configuración de las mejoras distinguiéndolas de otras figuras modificativas de la cosa que son afines a la misma por constituir igualmente agregaciones, adhesiones o mezclas (11). Pero el tema general de las agre-

(10) Deben considerarse como mejora las obras de ampliación de las edificaciones ya existentes pero no las de reparación o conservación ordinaria y extraordinaria ya que éstas vienen orientadas a mantener la capacidad productiva existente. De la misma manera las plantaciones arbóreas en las riberas para contribuir a la fijación, saneamiento o defensa de los terrenos, evitando erosiones o deterioros en la situación actual del suelo, no deben estimarse mejoras, pero sí lo serán en el caso de que constituyan un medio para aumentar la productividad actual mediante la recuperación de terrenos antes inservibles.

(11) Los tratadistas consideran a las mejoras, accesiones, adiciones, pertenencias, frutos y gastos, como figuras a distinguir dentro del tema general de cosas principales y cosas accesorias.

gaciones de la cosa es tan heterogéneo y complejo que el esfuerzo de la doctrina por reducirlo a un esquema lógico y simplificado ha resultado, acaso, más destructivo que constructivo. Por tal motivo no pretendemos presentar una doctrina sobre todas las modificaciones y agregaciones de la cosa sino únicamente señalar las diferencias esenciales entre la mejora y otras figuras conexas que pueden tener una connotación jurídica y económica semejante a la de la mejora.

1. Mejora y accesión

Una condición imprescindible para que tenga lugar la mejora, según vimos, es que se trate de un resultado derivado de conducta humana, o consciente, o de un desembolso realizado por el hombre. Esta característica excluye del concepto de mejora a aquellos aumentos de valor de la cosa provenientes de la intervención de elementos de la naturaleza o del tiempo (12).

Sin embargo, la doctrina y legislaciones pasadas, como la española, ampliaron erróneamente el concepto de mejora al de las accesiones. Ciertamente que la accesión coincide con la mejora en cuanto que ambas incrementan el valor por incorporación al inmueble, se unen física e indisolublemente a la cosa y siguen la suerte de ésta. Por eso, prescindiendo de la consideración de la accesión como modo de adquirir la propiedad incluso de su carácter de accesoriedad, podemos entenderla como «la cosa en sí, corpórea, por medio de la cual otra cosa, indisolublemente, se completa o se amplía o se enriquece».

Ese carácter de indisolubilidad o inseparabilidad de la accesión a la cosa principal puede hacer difícil observarla y distinguirla físicamente de la mejora, así como también de determinados tipos de adición como ya observaremos.

La mejora, además de ser imputable a la actividad del

(12) Puede ser un derrumbamiento o desprendimiento, un aluvión o inundación, un hundimiento, un huracán o similares.

hombre, no siempre modifica el fondo al cual se une, mientras que, por el contrario, la accesión siempre cambia el aspecto de la cosa principal.

El concepto de mejora (fundiaría) resulta a un tiempo más amplio y más estricto de aquél de accesión: más amplio en cuanto comprende también aquello que no innova la cosa (mejoramientos intrínsecos e inmateriales), más estricto en cuanto excluye las accesiones naturales y los productos normales de la cosa.

En realidad, por tratarse el mejoramiento de una figura compleja en sus elementos es comparable, pero no confundible, con la accesión en el hecho de que ésta completa, amplía o enriquece la cosa a la que accede. Falta, de manera esencial, para producirse esa confusión o coincidencia entre ambas figuras, la existencia de la actividad y el dispendio del hombre; en este sentido se ha indicado que las mejoras recogen las «accesiones» que son debidas a la obra del hombre.

Considerándose, pues, las distintas características de una y otra figura, las accesiones, en definitiva, se descartan del ámbito de las mejoras, regulándose normativamente, una y otra figura, de modo independiente.

2. Mejora y adición

Existen adiciones que constituyen mejora pero no toda mejora se resuelve en una adición. En el caso de que las adiciones constituyan mejora vienen a integrarse en la clasificación indicada anteriormente de mejoras extrínsecas, es decir, de aquellas que conservan su individualidad o mantienen una autonomía que las hace apropiadas para ser objeto de derechos aunque no siempre pueda realizarse la separación de la cosa principal sin daño.

Y esta característica de las adiciones que constituyen mejora o «mejora extrínseca» adquiere significación jurídica por cuanto se pueden erigir derechos de propiedad, con los correspondientes poderes dispositivos, para aquellas adiciones que sean separables a favor del poseedor mejorante sin que el propietario no mejorante adquiera la automática incorpo-

ración de la mejora a la propiedad de su fundo. De esta manera, al admitirse la existencia de adiciones constitutivas de mejora, susceptibles de ser separadas de la cosa mejorada, el propietario de esta última, puede en ciertos casos obligar al autor de las adiciones a separarlas y a recobrarlas, mientras que en las «mejoras intrínsecas», o en sentido estricto, sólo le quedaba la posibilidad de reembolsar el aumento de valor introducido por la mejora.

En la distinción entre mejora y adición prevalece doctrinalmente un criterio físico, más que económico, al entenderse que las mejoras no dan lugar a una nueva entidad, por cuanto están unidas o incorporadas a la cosa, sino que ofrecen o dan una disposición nueva a los elementos que constituyen la cosa o añaden elementos nuevos que se compenetran y se confunden con los elementos originarios, mientras que las adiciones suponen la creación de una nueva entidad que conserva o puede adquirir una individualidad propia.

Asimismo, sobre la base de la diversa estructura física, se desea describir por algunos autores la mejora como «potenciamiento cualitativo» de la cosa y la adición como «extensión cuantitativa» de la misma, si bien no puede desconocerse la existencia de adiciones que constituyen mejora, las cuales tienen la doble característica de «extender» y al mismo tiempo «potenciar» la cosa, modificando la calidad no menos que la cantidad.

Pero éstos y otros criterios físicos basados en la distinción entre mejora intrínseca y mejora extrínseca pueden estimarse insuficientes por cuanto no tienen en cuenta aquel elemento esencial a la mejora como es el del aumento del valor patrimonial del fundo a través del incremento permanente y relevante de su capacidad productiva real.

Sin embargo, CARROZZA estima como suficiente para que se produzca mejora el incremento potencial de la aptitud productiva de la cosa, al considerar que los mejoramientos, a diferencia de las adiciones, inciden sobre la potencialidad del organismo productivo (13). Pero la apreciación de la

(13) «I miglioramenti delle cose...», op. cit. pág. 322.

potencialidad, como expusimos, supone introducir un criterio totalmente subjetivo respecto a consideraciones de valoración directa y objetiva del aumento de valor de la cosa ya que la existencia de rendimiento en que se base aquel aumento permanece invariable, y, por tanto, el valor de la cosa atendiendo al aumento de productividad, no se va a producir.

Desde esta nueva perspectiva económica se considerará mejora el incremento del valor patrimonial de la cosa a través del aumento de la productividad real, mientras que para las adiciones el aumento de la productividad puede o no puede tener lugar. Las adiciones que no originan aumento de productividad, o este no es relevante, se conceptúan como puras o simples adiciones, o en sentido estricto, mientras que aquéllas que incrementan la productividad de manera estable y relevante son las adiciones constitutivas de mejora, o mejora extrínseca, y en este caso se someterán a la normativa jurídica sobre la mejora.

Pero también se derivan consecuencias jurídicas de la distinción entre mejora y adición propia o estricta, ya que toda adición mantiene, después de la adhesión a la cosa principal, su propia individualidad como bien jurídico y como bien económico, pero, sin embargo, las consideraciones en este caso no están basadas en razones de naturaleza productivista, como en la normativa de las mejoras, sino en relaciones de justicia equitativa entre quien aporta la adición y el propietario del fundo. A este respecto se plantea la cuestión de saber si pueden admitirse adiciones que constituyen mejoras que sean susceptibles de ser separadas de la cosa principal, o lo que es lo mismo, si se exige la «inseparabilidad» en las adiciones que constituyen mejora. Para FUNAIOLI nada impide admitir las adiciones con naturaleza de mejora susceptibles de separación (14). Ciertamente, una adición separable o, mejor, separable sin daño de la cosa principal, podría admitirse como mejora siempre que concurra en ella, de una parte, la cualidad de mejora, es decir, incrementar de manera estable y

(14) «Lezioni di diritto civile (La teoria dei miglioramenti fondiari)». Pisa, anno acad. 1951-52, pág. 25.

relevante el valor de la cosa principal, y de otra parte, la cualidad de adición, uniéndose a la cosa principal sin que la unión sea definitiva e irreversible. CARROZZA tampoco se opone a admitir la existencia de adiciones que constituyen mejoras dotadas de separabilidad ya que las «adiciones inseparables» o separables con daño no son en realidad adiciones sino acciones (15). Para otros autores, como MISSERI, la diferencia entre mejora y adición estriba únicamente en la posibilidad de remover la obra que la concretiza sin dañar la obra misma (16). Pero esta propuesta está basada en el carácter objetivo de la obra independientemente de las relaciones de complementariedad que la unen con el fondo sobre el que se ejecuta; el criterio serviría para que el propietario que quiera retener una adición (u «obra que puede ser removida sin resultar dañada») pagase únicamente el valor propio de la adición sin otras consideraciones de aumento de valor en el fondo provenientes de aquellas relaciones de complementariedad.

Pero, precisamente, por estas relaciones de complementariedad que ligan a la obra con el fondo puede resultar de la remoción de la obra no solo daño para ella misma sino sobre todo para el fondo sobre el que se asienta.

Con criterio más acertado, a nuestro entender, desde una visión también económica, MALACARNE establece la diferencia entre mejora y adición por la incidencia de la obra sobre la productividad del fondo, reservando el nombre de mejora si la obra incrementa, temporal o permanentemente, el rendimiento y, como inmediata consecuencia, determina un incremento de precio en el mercado, y el término de adición en el caso de que no incida sobre la productividad sino directamente sobre el precio de mercado del fondo (17). Este criterio de la productividad es utilizado también por CARROZZA para distinguir, precisamente, las adiciones constitutivas

(15) Op. cit., pág. 330.

(16) «Diritto, estimo e politica dei miglioramenti fondiari», ed. Istituto di Estimo Rurale e Contabilità dell'Univ. di Catania, Catania, 1970, citado por MALACARNE, F.: «Intorno alla prospettata giustificazione economico-estimativa della distinzione giuridica fra miglioramenti ed addizioni», loc. cit., pág. 360.

(17) «Intorno alla...», loc. cit., pág. 359.

de mejora de las adiciones puras y simples: las primeras incrementan la productividad y las segundas no (18) y será el aspecto económico el criterio fundamental en el tratamiento de las mejoras, si bien, tampoco deben desconocerse las previsiones de la Ley sobre la mejora y la adición, especialmente en materia indemnizatoria.

Al economista podrá interesar, sólomente, si la obra cualquiera que sea su naturaleza jurídica, ha determinado una mejora, pero también al legislador compete establecer a quién, el como y en qué casos son atribuibles las consecuencias económicas. Se necesita, en definitiva, unas reglas o disposiciones normativas a las que deban someterse todos los estimadores económicos de la mejora, para evitar interpretaciones o apreciaciones subjetivas en la atribución de efectos o resultados.

3. Mejora y pertenencia

En la consideración de los cambios de la cosa por unión, como eran las accesiones y las adiciones, nos encontramos también con la figura de la pertenencia, debiéndose observar que el modo de producirse la unión es una característica más a tener en cuenta para la distinción.

La pertenencia constituye una especie dentro del género de las cosas accesorias y no puede confundirse con la mejora ya que esta última no debe evaluarse por una parte de la cosa que puede hacerse simple objeto de derecho.

La pertenencia, con una función de «instrumentum rei», presta un servicio a la cosa principal mediante una cosa singular, un complejo de cosas» («complejo pertenencial») o un singular grupo de cosas particulares (animales utilizados en el cultivo, aperos rústicos, etc.); en este sentido, lo mismo que en la mejora, la cosa principal adquiere un mayor valor al facilitarse o proporcionar una mejor aptitud productiva del

(18) «Addizioni costituendi miglioria e addizioni improduttive nell'azienda agraria», Rivista di Diritto Agrario. 1959, pág. 44.

fundo; pero esta subordinación funcional o de servicio a la cosa principal, aunque debe entenderse en el sentido de útil o provechosa, no siempre o en todos los casos debe estimarse indispensable en su utilización, ya que deben admitirse pertenencias destinadas al simple ornamento de la cosa principal.

El hecho de que la pertenencia potencie el goce recayente en la cosa constituye un fenómeno próximo a la mejora si bien el régimen jurídico de la pertenencia y el de la mejora adquieren direcciones divergentes. Sin embargo, para las pertenencias podemos establecer las mismas consideraciones de acto y de hecho apuntadas para el caso de las mejoras: de una parte está el acto de destino pertenencial y de otra un hecho externo o situación individualizada que puede traducirse en una relación económica y de servicios respecto a otra cosa para formar un conjunto unitario con ella; y si se prescinde del acto o del hecho no se producen los efectos abstractamente previstos.

Se necesita que el acto venga reconocible en la efectiva realización del resultado u obra, realizándose determinados intereses económicos. La voluntad de poner la cosa secundaria al servicio de una mejor utilización de la cosa principal no es suficiente para que se produzcan los efectos típicos de la relación pertenencial; servicio u ornamentación deben tener una consistencia real y significado económico, incluso social; debe obtenerse la dependencia o subordinación funcional de una cosa respecto a otra con carácter duradero, o, lo que es lo mismo, una agregación estable que, aunque sea incluso inmaterial, produzca una conformación interna adecuada para la utilización conjunta. La relación termina cuando la agregación deja de ser perceptible exteriormente o desaparece: por ejemplo, una transformación natural que impide la conexión económica entre bien accesorio y bien principal o el cambio de destino económico de la cosa principal (de agrícola a industrial o urbana, y recíprocamente).

En definitiva, la relación entre las figuras de mejora y de pertenencia puede establecerse, de una parte, en el hecho de que la mejora puede aplicarse a aquellas cosas que constituyen pertenencia y no perder por eso la categoría de mejora

(mejora mobiliaria o inmobiliaria según los casos) y por otra parte, la cosa destinada a pertenencia tiene la posibilidad de constituirse en instrumento de la actuación del mejoramiento, es decir, de quedar asumida dentro del contenido de un acto típico de mejoramiento («obra»). En este último caso se necesita, como en rigor debe ser, que el destino de una cosa al servicio (u ornamento) de otra tenga el carácter de estable y duradera en el sentido indicado para la mejora, integrando de este modo, como uno de los efectos beneficiosos que la cosa principal recibe de las cosas accesorias, el «resultado» del mejoramiento.

4. Mejora y transformación

El concepto de «mejora» no puede quedar confundido con aquel otro bastante similar de «transformación», si bien suelen verse utilizados como equivalentes.

Aunque la mejora y la transformación pueden tener, en términos generales, un mismo contenido material, en el sentido de que, normalmente, la mejora deba llevarse a cabo o exigir una transformación, cambio o mutación, de la misma manera una «transformación» puede representar en la mayoría de casos una mejora; pero no toda «transformación» implica necesariamente un aumento de valor del fundo a través del incremento duradero de la productividad, sino que puede seguir invariable o, incluso, representar un deterioro o una inutilización productiva del bien transformado durante un largo período, no pudiéndose afirmar que exista mejora en tales casos; por otra parte, si admitimos la categoría de las mejoras inmateriales, no se necesita la concurrencia de transformación fundiaria alguna para que se produzca mejora.

La doctrina italiana ha distinguido con efectos prácticos y legislativos, a diferencia de la normativa española, la «transformación fundiaria» que afecta a la estructura del fundo, la «transformación agraria» que incide sobre la disposición de los cultivos y la «transformación agraria radical» que se insertaría en un tipo especial de mejora por la que se cambiaría «en mejor, y profundamente, toda la organización producti-

va», necesitándose no solo un acto de mejoramiento sino una serie de intervenciones sistemáticamente ejecutadas.

De la misma manera puede contemplarse la «innovación», como cambio en la esencial cualidad productiva, al igual que lo hace básicamente la transformación; la «innovación» se propone el cambio de los elementos haciendales, normalmente reducidos al potenciamiento y desarrollo técnico-económico del tipo de cultivo y de los medios de producción y, con más generalidad, a la dirección o gerencia en sus aspectos comerciales y financieros.

En consecuencia, no toda transformación supone una mejora ni toda mejora exige la concurrencia de una transformación en el sentido de cambiar, añadir o quitar algo a la finca mejorada; la distinción entre una y otra supone únicamente el resaltar los aspectos cuantitativos y económicos, sin que se olvide el aspecto cualitativo de las mejoras, el cual puede venir recogido en el término más apropiado de «innovación».

5. Mejora y gasto

La distinción entre ambas nociones es fácil a pesar de que hubo un tiempo en que se identificaron las mejoras con los gastos, llegándose a clasificar las mejoras, lo mismo que los gastos, en necesarias, útiles y voluntarias. Esta confusión, basada en el hecho de que toda mejora requiere un gasto (desembolso de dinero o realización de trabajo), aunque no a la inversa, ha provocado una imprecisión extraordinaria en la utilización de ambos conceptos que se observa incluso hoy día en la legislación, la doctrina y la jurisprudencia.

FAYARD distingue entre «gastos de conservación» que comprenderían los llamados gastos necesarios, y «gastos de mejora» que se extenderían a los gastos útiles y voluntarios; los primeros tendrían un carácter conservador y los segundos dinámico. Dicha autora considera que no hay diferencia de naturaleza entre los gastos útiles y los gastos voluntarios. Los unos y los otros tienden a desarrollar la cosa, a aumentar su valor, ya sea un valor apreciado en el plano económico para los gastos útiles o en el plano subjetivo en el ámbito de los

gastos voluntarios, en una manera de adaptar el bien a las necesidades personales del que invierte (19).

Pero, como ya expusimos, no todo aumento de valor puede estimarse como constitutivo de mejora en sentido propio ni tampoco puede ser trascendente la valoración subjetiva de la utilidad del gasto cuando no viene objetivamente constatada.

6. Mejora y reparación

Las obras de reparación y conservación se deben realizar de manera inevitable para mantener el bien reparado o conservado en su capacidad productiva y, por consiguiente, en su valor.

Se trata de evitar, en definitiva, una disminución de la productividad para lo cual se realiza la obra de conservación y reparación.

Puesto que no se pretende ni se realiza una obra encaminada a aumentar el valor inicial o preexistente no puede hablarse de mejora en esos casos.

Ahora bien, si con la obra se modifica el destino o la naturaleza productiva de la cosa entonces no se ha mejorado sino que se ha creado un nuevo valor distinto al existente y habría que analizar si se dan los requisitos de la mejora en la nueva situación creada. En nada se alterará el carácter conservador de la reparación por el hecho de distinguirse entre reparaciones de «entretenimiento» o normales, realizadas con los ingresos ordinarios obtenidos de la cosa, de aquellas «extraordinarias», motivadas por pérdidas o deterioros no habituales, que deben hacerse frente con recursos de capital.

VI. LA ACTIVIDAD CULTIVADORA COMO DEBER

De bien poco serviría se consiguiesen realizar las mejoras si después no se pusiesen en funcionamiento aplicando la ac-

(19) «Les impenses», París, 1969, pág. 12.

tividad cultivadora, es decir, los medios técnicos y humanos para hacerlas productivas en una cuantía económicamente adecuada a las inversiones realizadas.

Para instrumentar legislativamente el logro de este objetivo aparece el deber de cultivar como tema incluido doctrinalmente en la teoría general de las limitaciones del dominio, en la cual puede comenzarse por distinguir unas limitaciones de tipo intrínseco o institucionales de otras de carácter extrínseco. Las primeras presentan unas características dimanantes de la propia naturaleza del derecho de propiedad, sin necesidad de recogerse en preceptos legales (20); las segundas provienen de normas legales, resoluciones judiciales o actos administrativos, o de la voluntad unilateral o paccionada de los particulares; de aquí que puede hablarse de limitaciones legales, judiciales o administrativas y convencionales o voluntarias.

Pero todas estas limitaciones se refieren no sólo al aspecto negativo de no hacer sino, sobre todo, a la imposición de carácter positivo de obrar conforme a una determinada conducta (21).

Por lo que se refiere a la propiedad rústica el propietario agrícola, como dice MARTIN-BALLESTERO y COSTEA, ya no es sólo el dueño de una tierra, sobre cuya propiedad tiene limitadas sus facultades jurídicas, sino que viene obligado también a explotar esa tierra atendiendo al supremo interés económico y social y a lo que en una cierta técnica se conoce con el nombre de su «mejor destino agrario» (22).

(20) La función social de la propiedad puede estimarse como una limitación institucional de su contenido en base a las imposiciones que la ley natural refiere al propietario para usar de la cosa conforme a su destino teleológico y en orden al bien común.

(21) En el sistema del Derecho Romano y en todos los códigos europeos influenciados por aquél, el propietario tenía derechos pero no deberes, como no fueran los puramente negativos de no dañar. Posteriormente, se configura la propiedad como el derecho de gozar y disponer de una cosa sin más limitaciones que las establecidas por las leyes; será por esta vía de las limitaciones por donde las nuevas orientaciones han penetrado para establecer una nueva ordenación de la propiedad como función social y la utilización de los bienes de acuerdo con el interés general. Dichas limitaciones se extenderán no sólo a un «no hacer» sino también a «conductas positivas» o de hacer. Mediante esta regulación de carácter excepcional se van generalizando para los propietarios los nuevos deberes u obligaciones y configurando un nuevo contenido de la propiedad.

(22) «La obligación de hacer en las fincas rústicas», *Rivista di diritto agrario*, 1972, pág. 541.

Por tanto, las restricciones e imposiciones en el actuar del propietario no sólo responden a las establecidas por voluntad privada, sino también por la naturaleza de carácter social del derecho de propiedad y por el ordenamiento jurídico en su conjunto; atendiendo a ese reconocimiento progresivo del carácter social de la propiedad la doctrina viene a ser coincidente en admitir una cierta «socialización» del derecho privado.

El Derecho moderno no puede proteger a quien levanta las tapias en su propiedad. Es por ello que no basta con cultivar si el cultivo no alcanza determinados niveles de racionalidad económica y social.

Una concreción de los imperativos productivos en el ejercicio de esa actividad agraria podría establecerse en una serie de posibilidades coactivas que siguiendo a Alejo LEAL, se resumirían de esta manera:

- a) La sustitución del propietario actual por otra persona cuando aquél haga uso contrario al bien común.
- b) El establecimiento de la obligación de hacer un uso determinado de las cosas, en este caso de los predios, conminando, para caso de incumplimiento con:
 - a') La imposición de una multa o sanción análoga.
 - b) La efectuación de las labores contra o sin la voluntad del propietario ya por:
 - a'') La Administración pública.
 - b'') Por otros particulares a quienes el Estado conceda este derecho.
- c) El otorgamiento al propietario de la alternativa de efectuar la explotación en la forma debida o ser expropiado (23).

Si el poder de mejorar viene a configurarse, según CARROZZA, como un poder-deber naturalmente ínsito en el

(23) «Mejora forzosa de fincas rústicas», Revista de Estudios Agro-Sociales nº 7, 1954, pág. 58-59.

derecho de propiedad, es decir, un poder cuyo ejercicio ha venido a constituir para el titular un deber en base al interés de la colectividad social políticamente organizada (24), la adopción por parte del Estado de una política de planificación económica que, es precisamente, una programación metódica y racional de las intervenciones de la autoridad pública en los ciclos de la producción, distribución y circulación de la riqueza nacional, constituirá un instrumento de canalización de aquel deber, de la misma manera que la exigencia de cultivo productivo, eficiente y adecuado, de conformidad a la naturaleza del suelo y al clima, generará una obligación que se impone al propietario para alcanzar aquellos objetivos del programa.

Al propietario, por su condición de tal, se le obliga a un hacer, a unos hechos de carácter positivo, a unos determinados deberes. Consideramos más adecuada la expresión «deber» a la de «obligación», por juzgarse como un componente ínsito o referido al contenido mismo de la configuración actual de la propiedad en sí misma, aunque ello no es obstáculo para la aplicabilidad de la teoría de las obligaciones, y concretamente las de hacer.

En el contexto dogmático de las obligaciones, podemos señalar que de los tres elementos integrantes de las obligaciones (conducta del deudor, interés para el acreedor y sujeto que realiza la actividad), el interés o utilidad para el acreedor, en este caso el Estado como representante de los intereses generales de la comunidad, ha de dirigir la actuación del obligado para que, satisfaciéndolo, se cumpla la planificación prevista (25). Ese cumplimiento de la obligación hay que entenderlo distinto de la otra categoría de obligaciones, las de dar, en las cuales se tiene siempre un objeto concreto por la presencia de la cosa debida; en la obligación de hacer, por el contrario, la concreción en mayor o menor medida, se alcanza sólo a través de un resultado de la actividad a desarro-

(24) «I miglioramenti delle cose...», Op. cit., pág. 84.

(25) La exigibilidad individual debe venir apoyada técnicamente en una planificación previa de objetivos nacionales, de tipo económico y social, debiéndose concretar a nivel regional y comarcal.

llar o mediante la indicación de las actividades a que el deudor viene constreñido.

En las obligaciones de dar, las cosas son jurídicamente más relevantes que el comportamiento, mientras que en las obligaciones de hacer el comportamiento prima sobre cualquier otra consideración y el acreedor queda satisfecho en su interés, por lo que el deudor debe llevarlo a cabo y de esa manera lo hace. Sin embargo, en la obligación de hacer el objeto no puede estar sólo constituido por el comportamiento del deudor, haciéndose abstracción de las cosas. Lo que sucede, como dice HERNANDEZ GIL, es que a la caracterización de ésta (la obligación de hacer) cooperan dos factores: uno, constante, el comportamiento del deudor, que es el que forja el vínculo, y otro, variable, que son las cosas (26). MORENO QUESADA considera igualmente que las obligaciones de hacer presentan algunas variedades que de una u otra manera repercuten sobre cosas, existen otras muchas que se agotan en la prestación del deudor en el puro hacer de éste, donde la cosa no aparece; lo que significaría la existencia de unas obligaciones sin objeto, aunque con contenido, cosa que resulta, sin duda, poco satisfactoria (27).

Por tanto, en las obligaciones de hacer la realización de la conducta del deudor constituye el componente esencial que prevalece sobre cualquier otra consideración y por cuya conducta el acreedor se encontrará satisfecho, si bien es cierto que de aquella conducta se obtendrán necesariamente unos resultados o cosas determinadas que pueden estimarse secundarios y variables en cuantía por circunstancias ajenas a la actuación que incumbe al deudor.

Por otra parte, es preciso añadir la discrecionalidad bastante amplia que corresponde al deudor en la ejecución de la conducta, evitándose caer en el error de interpretar como objeto del derecho del acreedor aquel opus o resultado que viene obligado a obtener como punto de referencia concreto, apto para medir la exigibilidad misma, lo cual sería propio

(26) «Derecho de obligaciones», Madrid, 1960, pág. 94.

(27) Cfr. su interesante trabajo sobre «La problemática de las obligaciones de hacer», Revista de Derecho Privado, junio 1976, pág. 468.

de las obligaciones de dar. Tal tendencia a reducir la relevancia de la prestación de hacer a mero resultado puede explicarse como consecuencia de los orígenes legislativos de la obligación de hacer en las de dar, ya que en éstas la prestación consiste en dar una cosa cierta y determinada constituyendo ésto una prueba visible en materia de cumplimiento o incumplimiento.

Igualmente, en la delimitación de la noción de obligación de hacer deben incluirse aquellas actividades del deudor que sean meramente instrumentales para la consecución, por parte del acreedor, de la conducta propiamente exigible. Sin embargo, por lo que respecta a la distinción de los tratadistas entre obligaciones de hacer fungibles o infungibles, según pueda ser sustituida la realización de la prestación o no pueda serlo, respectivamente, tiene interés práctico la consideración de si cabe la sustitución del cumplimiento, la ejecución forzosa, etc. lo que no podrá tener lugar si la infungibilidad o insustituibilidad no se admitiese.

La obligación de cultivar en fincas rústicas debe estimarse como fungible toda vez que se trata de trabajos en los que no se exigen especiales cualidades profesionales de preparación y competencia que no puedan ser sustituidas por las de otras personas que realicen el objeto de la prestación. No deseamos entrar en la polémica de si la fungibilidad o infungibilidad debe ser referida a si el acreedor puede elegir entre ejecución específica o entre el resarcimiento de daños, etc. pues en el caso que nos ocupa será de sumo interés el asegurar la realización de actividades agrarias con la debida eficacia y competencia, con independencia de la persona que las ejecute. Sin embargo, es preciso reconocer que la obligación del cultivador rústico no es una obligación de hacer típica ya que, de una parte, existe un interés especial del deudor o cultivador en el cumplimiento y, de otra, el acreedor o Estado se encuentra en un interés mitigado o difuminado.

Mayor claridad comprensiva representa la clasificación de las obligaciones en «de resultado» y en «de medios o de diligencia». En la obligación de resultado el deudor se compromete a procurar un resultado, le cueste lo que le cueste, siendo responsable de la no obtención del mismo, salvo prueba

de fuerza mayor (por ejemplo, pago de una suma de dinero, pago de una cosa o de un servicio), no existiendo duda alguna sobre la certidumbre del resultado esperado. Por el contrario, en la obligación «de medios o de diligencia» el deudor se compromete sólo a hacer lo posible para procurar al acreedor la prestación que éste espera, estando dispuesto a actuar diligentemente y esforzándose con los medios a su alcance; el motivo de esta exigencia se basa en que el resultado es demasiado aleatorio; no depende exclusivamente de la diligencia del deudor para que tal resultado pueda hacerse objeto de la obligación; el deudor y el acreedor no piensan tanto en el resultado como en los medios apropiados que hagan posible la lógica y consiguiente obtención de aquél; el deudor no está en condiciones adecuadas de comprometerse a la obtención de un resultado dada la naturaleza aleatoria del mismo, y únicamente a desarrollar una actividad que comportará el correcto desenvolvimiento de la misma, según los principios establecidos para cumplimiento de las obligaciones de hacer.

Desde este punto de vista no podemos considerar la actividad cultivadora como un deber de producir que comportaría la obtención de un resultado determinado sino únicamente como un deber de actividad, de numerosos deberes instrumentales u organizativos de la producción.

En relación a esa utilización de medios de manera diligente y eficiente por el obligado, surgen legislativamente las figuras estereotipadas del «buen o diligente padre de familia», del «buen cultivador», etc. a las cuales el deudor debe atemperarse, estribando su responsabilidad en el incumplimiento de esas conductas con independencia del logro de resultados.

En el caso concreto de la actividad cultivadora la aleatoriedad en los resultados es considerablemente notable por motivo de las condiciones climatológicas y edáficas, fundamentalmente, que están incidiendo sobre los mismos, incluyéndose, obviamente, dentro de esta categoría de obligaciones, y estimándose necesario centrar el objeto exacto de la obligación asumida, o mejor impuesta al empresario agrícola, y es-

tablecer la carga probatoria acerca de si cumple o no y determinar la responsabilidad en el caso de incumplimiento (multa, expropiación, arrendamiento forzoso, etc.).

Estamos en presencia de una relación jurídica en donde, por una parte, nos encontramos con un sujeto obligado que puede llamarse empresario y de otra al Estado a través de la Administración que impone deberes y vigila su cumplimiento en base a un esquema de planificación.

Esta relación tiene como referencia esencial la tierra productiva, la cual se amplía para integrarse en el concepto jurídico de explotación o unidad técnico-económica de producción o hacienda (*finca más instrumentum fundi*). Sin embargo, será necesario incorporar el elemento trabajo al concepto de explotación para disponer de los elementos esenciales intervinientes en la producción: suelo, instrumentos técnico-económicos y medios humanos o laborales. Esto nos sitúa en un planteamiento primordialmente empresarial del problema.

Por otra parte se sitúa la cuestión metodológica encaminada a determinar o formular unas normas positivas que disciplinen la actividad del empresario agrícola en relación a una utilización determinada del suelo o destino económico de la cosa, prescribiendo su racional uso.

Sin embargo, la manera de conceptualizar el contenido de la actividad agraria es diversa en la doctrina según el análisis del ordenamiento agrario en los distintos países, lo que hace decir a DE LOS MOZOS que «la inadecuación del concepto de empresa o de explotación no depende tanto del concepto mismo como del sentido que la política agraria, en algunos países especialmente, ha querido darle, partiendo de una construcción idealizada», añadiendo que es «muy difícil institucionalizar, hasta cierta medida, realidades tan cambiantes e inestables», por lo que «lo único que parece queda en pie, es el concepto de fundo agrícola, ya que en la mayoría de los países, el *fundus*, atrae sobre sí la mayor parte de la normativa agraria (28).

(28) «Estudios de Derecho Agrario», Madrid, 1972, pág. 33.

Es preciso, pues, partir de la importancia esencial del fondo sobre la que se asienta el entramado instrumental de medios técnicos, económicos, humanos, organizativos y directivos.

Esa importante y compleja realidad del fondo, derivada no sólo de su componente naturalista sino también de su transcendencia histórica y socio-económica, adquiere la categoría esencial de «instrumento para un fin» y dota de funcionalidad y tipicidad el ejercicio de la empresa agraria.

La doctrina se sintió atraída al principio por la peculiaridad de los medios utilizados en la producción agraria y muy particularmente por la peculiaridad del bien «tierra» considerando a los bienes como elemento tipificador de la agricultura. FINZI, partiendo de considerar como base de la organización social el dato económico viene a observar que son los bienes los que se ponen en primer plano: su utilización, su destino, su organización, aparecen objeto inmediato de la disciplina jurídica (29).

Es por esto que puede comprenderse se presente el fondo como centro de la actividad agraria y su consideración se sitúe en relación directa con la organización y ejercicio desarrollado en la explotación agraria. De esta manera podemos entender mejor cómo la doctrina sobre las limitaciones al derecho de propiedad hacen referencia primordial a la cosa misma, a la utilización del bien.

El fondo, por consiguiente, no es precisamente un trozo de terreno a dividir o a agrupar sino un instrumento para un fin esencialmente productivo, inscribiéndose dentro del «destino económico de la cosa» que en terminología agraria puede denominarse destino agrario o «vocación agraria». La vocación agraria puede interpretarse como un valor independiente de una apreciación subjetiva privada, debe estimarse como un dato objetivo que se impone a las partes intervinientes en la relación jurídica; si bien esa objetividad no debe interpretarse con el carácter inmutable del hecho natural sino

(29) «Diritto de proprietà e disciplina della produzione» in Atti del 1º Congresso Nazionale di Diritto Agrario, Firenze, 1936, pág. 158.

como resultado, y para lugares concretos o localizados, del sistema agrario dominante o derivado de la estructura agraria del momento histórico. En ese sentido nos bastaría con la referencia exclusiva al fundus instructus que en términos económicos podría significar la determinación del volumen de inversión a realizar en la explotación para su inserción en el sistema agrario predominante, derivándose de esa conexión deberes para el empresario agrícola.

Pero los fines del fundo como bien en sí mismo no pueden quedar desvinculados del otro enfoque esencial de la caracterización de la agricultura, es decir, de la actividad económica organizada y dirigida profesionalmente a la producción de bienes agrícolas. Fines del fundo y organización productiva son elementos que caminan inseparablemente unidos.

Precisamente de esa interrelación entre destino del suelo y actividad del empresario se derivará una disciplina sujeta a vínculos y controles públicos en la casi totalidad de los ordenamientos, con vistas a obtener producciones agrarias. Nos encontraremos, en definitiva, que el ámbito de la materia agraria, o sea, los límites dentro de los cuales la naturaleza agrícola de la actividad económica es relevante para el ordenamiento jurídico, es fijado de un modo concreto por el derecho positivo.

Se exigirá un cultivo del suelo del cual se derivará, lógicamente el producto agrario. Pero ese cultivo, como actividad agraria en sentido técnico o conjunto único e inescindible del ciclo de trabajos desarrollados por el agricultor para obtener productos inmediatos y directos de la tierra, se irá configurando sucesivamente en el tiempo como una actividad económica organizada y regida con «profesionalidad, economicidad y organicidad», incluyéndose en el concepto de empresa en sentido técnico.

El propietario o el poseedor, constituido como empresario, se convertirá en responsable frente al Estado de la eficacia instrumental de su actividad, debiendo observar los deberes específicos contemplados en la Ley. La enumeración concreta de esos deberes pueda ser muy variada y de distinto alcance y contenido según los lugares y el transcurso del tiem-

po. No se trata propiamente de los deberes negativos de no dañar o deteriorar la cosa, más allá del normal uso de la misma, sino de incluir aquellos deberes dirigidos a la buena conservación del suelo y, sobre todo, al buen cultivo en relación a la «vocación» productiva más adecuada del terreno. La legislación y la doctrina italiana, que se ocupa con amplitud de esta temática, establece el principio de «cuidar la gestión» de conformidad al destino económico de la cosa (art. 1.615 del Código Civil), estableciéndose el deber de cultivo y la perseverancia en él, así como las obligaciones instrumentales dirigidas a la buena conservación y, consiguientemente, a un buen cultivo; la agronomía y jurisprudencia italiana por su parte dan definiciones de lo que se considera el buen labrar y abonar el terreno, de dirigir o regular el agua, de regar las plantas, de sustituir las plantas viejas y secas por las nuevas, de extirpar las zarzas, retamales y malas hierbas, de eliminar los animales nocivos, y sobre todo, prescripciones como las de «no convertir una tierra laborable en viña, en no transformar un terreno granífero a pastos, y similares».

Será preciso resaltar también, respecto a la determinación del cultivo o de la crianza, así como de la mejora, la influencia considerable de la intervención financiera del Estado, bien mediante anticipos de créditos de campaña o bien mediante créditos subvencionados en los intereses o en el principal, como un medio típico de planificación por incentivos.

En esos casos la Ley indica los empleos productivos o los tipos de mejoramiento a los cuales va destinado el crédito. Lo mismo puede decirse de la asistencia técnica prestada por el Estado a los particulares dirigida a la finalidad cultivadora y mejoradora como otro medio tradicional de intervención pública.

Por tanto, no sólo es preciso tener en cuenta los instrumentos coactivos sino también los incentivadores para el logro de los objetivos de la planificación en los cuales deben contenerse las perspectivas de una evolución racional de la producción agraria y una más satisfactoria relación entre costos públicos y beneficios privados.

Volviendo de nuevo al deber de cultivar podemos clasifi-

car con TORTORETO, la injerencia de la Administración pública en la empresa agraria de la siguiente manera:

- a) Relaciones reguladas por normas relativas al ordenamiento del territorio.
- b) Relaciones disciplinadas por planes o programas sectoriales de producción.
- c) Relaciones reguladas por las normas sobre asignación de tierras incultas o de leyes de reforma fundiaria (30).

Respecto a la primera relación nos encontramos con el deber del propietario de realizar obras de interés particular de conformidad a las directrices del plan, estableciéndose fines de tipo económico con base en las producciones a obtenerse. Se está contemplando la transformación de la estructura fundiaria como medio para provocar, por medio de inversiones añadidas por los particulares, los incrementos de la producción agrícola. A este nivel pueden preverse ya de forma coactiva, ordenamientos culturales con una proyección geográfica local o zonal dentro de una planificación global del territorio. En Italia nos encontramos en este tema con la figura de la «bonifica» que introduce la planificación y la organización del territorio agroforestal y a cuyas previsiones los particulares deben ajustar su actuación.

Respecto a la segunda relación pueden ponerse en funcionamiento planes zonales de producción agraria, a nivel regional o comarcal, o bien planes sectoriales de determinadas producciones (vino, aceite, arroz, remolacha azucarera, algodón, etc.).

En cuanto a la tercera relación puede estimarse como la más ampliamente utilizada como fuente de carácter público del deber de cultivar, en el ámbito de la reforma agraria y fundiaria. Las concesiones de tierra se realizan con cláusulas ad meliorandum y no sólomente limitadas a las mejoras fundiarias sino sobre todo al seguimiento de una disciplina de cultivo, quedando el particular sometido a unos planes de cultivo bajo amenaza de terminar la concesión.

(30) «Note sull'obbligo di coltivatore in modo determinato», Rivista di Diritto Agrario, vol. único, 1969, pág. 521.

En la disciplina de cultivos interviene la asistencia técnica necesaria aportada por la Administración y el correspondiente control administrativo, con objeto de que se cumplan las reglas técnicas del cultivo que también son señaladas por el ente de la reforma. En la reforma fundiaria italiana de 1950 se aplicó en el sistema de concesión de tierras y en la expropiación de tierras incultas, la llamada «carga del buen cultivo» para justificar la expropiación de las mismas. Dicha carga se establecía según las zonas, dándose un contenido muy preciso, hasta el punto que las leyes regionales fueron más avanzadas en este sentido, respecto a la ley de reforma fundiaria a escala nacional (31).

En nuestro país, el deber de buen cultivo fue establecido, en un principio, por el Instituto Nacional de Colonización, hoy IRYDA, para los concesionarios de sus tierras, en las leyes de 21 de abril de 1949 y de 14 de abril de 1962 sobre colonización y distribución de la propiedad en zonas regables, hoy refundidas en la vigente Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 12 de enero de 1973, estableciendo la exigencia para el concesionario de «ser el empresario de la explotación», «teniendo aptitud para la empresa», «cultivar personalmente», y «observar las normas de explotación que hayan sido formuladas por el IRYDA; dichas normas, entre otros puntos, podrán especificar la intensidad agrícola y ganadera que haya de alcanzar la explotación» (32). De esta manera el derecho del concesionario queda ligado al cumplimiento del deber.

El deber del buen cultivo se configura como un principio general de carácter técnico-económico, identificándose con la «buena técnica-agraria», inspirada en el nivel medio de conocimientos técnicos y económicos relativos a la actividad agraria en general y al cultivo y crianza en particular. La técnica del buen cultivo ya no puede identificarse con la referencia a la experiencia corriente y habitual, o a la diligencia y prudencia del buen padre de familia, sino con la dirección impuesta por la autoridad pública del sector a través de los me-

(31) TORTORETO, E. Op. cit. pág. 536.

(32) Cfr. art. 30 y ss. de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 1973.

dios diversos que ésta dispone para ello. No se trata de un fenómeno nuevo sino que las intervenciones públicas en las producciones agrarias se han traducido en prescripciones de tipo técnico y económico para la organización cultural a nivel de zona o de empresa a través de entes públicos o promovidos por la Administración, realizándose instrucción profesional, inspecciones, programas de reformas y de desarrollo, etc.

Un carácter común de esas intervenciones dirigidas a organizar la producción agrícola es la función ejemplificadora o «pedagógica», concurriendo a difundir o formar unas reglas técnico-económicas, usos o costumbres regionales, con vistas a la promoción de un determinado tipo de cultivo o crianza con el fin de atender los intereses públicos encomendados al Estado. Esta idea, encaminada a la determinación, al menos en parte, de las decisiones del empresario agrario relativas al ordenamiento cultural, servirá para encauzar los cumplimientos particulares de los programas configurados de forma territorial y sectorial a nivel nacional. El éxito del programa, cuantitativa y cualitativamente, depende de la actividad agraria que puede ser desarrollada acertadamente en la elección del cultivo o adecuadamente en la forma técnica de cultivar.

El deber de cultivo, bueno o correcto, medio técnico capaz de realizar diversos tipos de programas, públicos o privados, de la agricultura, se presenta por tanto con las características de eficacia, de adecuación a las potencialidades productivas del suelo y del clima y, consiguientemente, de racionalidad económica en su completa configuración, tanto pública como privada. Nada importa que ese cultivo se realice por el mismo propietario del suelo o por otra persona, puesto que en uno u otro caso asumirán, por el hecho de explotar la tierra, los deberes apuntados, si bien el propietario que cede sus tierras a otra persona para su explotación deberá asegurarse que en las fincas cedidas se va a realizar un cultivo correcto de acuerdo a las directrices señaladas por la legislación sobre tierras incultas o mal cultivadas. Estas disposiciones suelen hacer responsable en primer lugar al propietario para el caso de incumplimiento del poseedor cuando no se llega, in-

cluso, a establecer para aquél el cultivo directo y, a veces, el cultivo personal.

Pero el cultivo directo o el personal por el propietario, son cuestiones más sociales que técnicas referentes a la persona, principalmente al propietario, que debe realizar el cultivo de la tierra. Sin descartar la posibilidad de introducir esa loable finalidad social, interesa sobre todo, que el empresario, sea propietario o no, realice la gestión y dirección de la empresa con verdadera profesionalidad.

En relación con esa profesionalidad se exige, en definitiva, una preparación técnica adecuada y un ejercicio efectivo de las características del empresario agrícola.

Ciertamente, el concepto de trabajo y de empresa tienen gran interrelación, ya que la empresa normalmente no puede subsistir sin el factor trabajo, pero son cosas bien distintas. El «cultivo personal», como exigencia de la realización del trabajo por el mismo empresario, no puede entenderse, según nosotros, como requisito esencial de la noción de empresario agrícola, y el de cultivo directo sólo podría hacerse referencia a la asunción de la dirección de la explotación de la finca.

Por tanto, no puede confundirse el ejercicio de una actividad laboral con el ejercicio de una empresa como actividad económica.

Relacionado con lo anterior está la nota de la exclusividad en el ejercicio de la actividad agraria por el empresario, con exclusión de otras actividades distintas a la de explotación del suelo, lo cual debe estimarse igualmente como presupuesto inadecuado del concepto jurídico y económico de empresario toda vez que, además de tratarse de una prueba negativa o «diabólica» de no dedicarse el empresario agrícola a otra actividad, supone un atentado al derecho de libertad de iniciativa recogido en la mayoría de las constituciones modernas occidentales.

Ciertamente, el buen cultivo o cultivo correcto debe ser incluido dentro de una buena gestión empresarial, por ejemplo, una mecanización que esté adaptada a los tipos de cultivos típicos de la zona y sea económicamente rentable, pero

también deben apreciarse otros factores, técnicos y económicos, como podrían ser la elección y rotación rentable de cultivos según los tipos de suelo de la finca, la introducción de aprovechamientos ganaderos o forestales en los terrenos no aptos para el cultivo pero sí para pastos o bosques, la utilización oportuna y suficiente de medios financieros así como de los canales comerciales que den una mejor o más rentable salida al mercado de los productos, la inclusión de operaciones de normalización, de utilización del frío o del envasado para algunos productos, etc. Bien es cierto que la esencia de la profesión agrícola está ligada íntimamente a la tierra y a los fenómenos climáticos pero es preciso reconocer también que, en virtud del progreso técnico y a la transformación de una economía agraria de carácter familiar en una economía de mercado, nos encontramos con formas diversas de dirigir la explotación de las fincas, el ganado y los bosques.

La agricultura debe desarrollar, al igual que otros sectores de la economía, su capacidad empresarial, exigiéndose por el Estado aquellas condiciones objetivas de las que puede derivarse aquel desarrollo, el cual es demandado, cuando menos, por las necesidades fundamentales o vitales de la sociedad. Esas exigencias públicas sólo pueden centrarse en la capacidad de la persona que elija la agricultura como actividad, prescribiéndose unas conductas concretas y objetivas a la finalidad productiva que se desea alcanzar. De nuevo habría que poner el acento en una instrucción técnica o profesional, es decir, empresarial de quienes se dediquen o vayan a dedicarse a la actividad agraria.

Sería deseable que la capacidad técnica de los agricultores viniese formada racionalmente y con método y que fuese constada por un título de estudio legalmente reconocido y valorado; se debe proceder a una más eficiente estructuración de la instrucción profesional agrícola.

El agricultor moderno debe ser empresario y, consiguientemente, debe conocer las reglas de la gestión, de la contabilidad, de la comercialización, de la financiación, del trabajo, etc. para estar en condiciones de aplicarlas. De esta manera, el objetivo general del aumento de la cantidad y calidad de las producciones agrarias quedará basado en el incremento

de la productividad de los factores intervinientes a través de la aplicación de los criterios de racionalidad económica. Sobre la puesta en práctica de esta racionalidad o productividad empresarial la autoridad pública debe incidir mediante exigencias, incentivos y auxilios, no olvidando las causas que producen o sustentan aquella eficacia. A partir de aquí, una vez identificados los objetivos y los supuestos de hecho en que apoyar la actividad cultivadora desde un punto de vista empresarial, la autoridad pública está en condiciones de exigir mediante los medios coactivos más adecuados el cumplimiento de conductas productivas.

VII. CONCLUSIONES

El conocimiento de los caracteres concretos en que puede consistir la mejora y el cultivo puede estimarse útil para la operatividad de las normas que se ocupan de estas actividades.

En primer lugar, en la configuración de la mejora puede distinguirse un elemento causal o «acto» de mejoramiento que produce, como consecuencia, un resultado provechoso que constituye propiamente el «hecho» de la mejora.

Este resultado útil se caracteriza como perceptible, evaluable y relevante económicamente, quedando referido al aumento de la capacidad productiva de la cosa de manera estable o de una duración superior al año para distinguirse del mero gasto; estos caracteres determinarán directa e inmediatamente un incremento de valor en el mercado de dicho bien, descartándose otros factores coyunturales que pueden influir en el aumento del precio de la cosa y que no tienen que ver con el aumento de la productividad.

No obstante, el acto de mejoramiento puede incidir sobre el mismo fondo agrícola, sobre la organización técnica de la hacienda establecida sobre aquel fondo y/o sobre el funcionamiento económico de la empresa que dirige aquella hacienda. Por tal motivo se distingue una mejora fundiaria, una mejora hacendal o de la explotación y una mejora empresarial; cada uno de estos tipos introduce una progresiva com-

plejidad y amplitud a la actividad mejoradora. Nos hemos ocupado fundamentalmente de las mejoras fundiarias, entre las que se distinguen las mejoras propiamente dichas o agrarias, que aumentan la capacidad productiva, de las mejoras de recreo, lujo o comodidad que aumentan únicamente el valor de la cosa pero no atienden al incremento productivo. También se distinguen las mejoras inmateriales, estimadas como las que mejoran jurídicamente la cosa, de las mejoras materiales, si bien esta distinción no se considera relevante conceptualmente ya que ello está haciendo referencia al acto de mejoramiento o causa pero no al resultado (mejora), de contenido esencialmente económico. Asimismo, las mejoras llamadas materiales se diferencian en intrínsecas, o mejoras en sentido estricto, que se confunden inmediatamente con la cosa mejorada, y mejoras extrínsecas, equivalentes a las llamadas adiciones que constituyen mejoras, que poseen individualidad física y económica propia pudiendo ser objeto de derechos con las consiguientes repercusiones sobre los derechos de indemnización del mejorante.

Es, en definitiva, el aspecto económico el criterio fundamental en el tratamiento de las mejoras, si bien tampoco deben desconocerse las previsiones de la ley sobre el cómo, a quién y en qué casos son atribuibles las consecuencias económicas.

En segundo lugar, la labor de mejoramiento se completará con la actividad cultivadora mediante la aplicación de medios técnicos y humanos para hacer efectiva la productividad en una cuantía económicamente apropiada a la inversión realizada. Dicha actividad se configura jurídicamente como un deber de carácter positivo, de obrar conforme a una determinada conducta. La concreción de los imperativos legales productivos, de conformidad a la naturaleza del suelo y al clima, se adecuarán a la adopción por parte del Estado de una política de planificación económica, lo que generará una obligación que se impondrá al propietario para alcanzar aquellos objetivos. La delimitación de los caracteres de estos deberes de hacer están conexionados con las características atribuibles a las obligaciones de «hacer», o mejor, a las obligaciones «de medios o de diligencia», en las que la actividad cultivadora comportará numerosos deberes instrumentales u

organizativos de la producción de manera diligente y eficiente por el obligado, con independencia del logro de resultados.

La «vocación» agraria se interpreta como un valor independiente de una apreciación subjetiva privada, lo que no puede quedar desvinculado de la actividad organizada y dirigida profesionalmente por el empresario; de esa interrelación entre destino del suelo y actividad del empresario se derivará una disciplina sujeta a vínculos y controles públicos. El propietario o poseedor se convertirá en responsable frente al Estado de la eficacia instrumental de su actividad en relación a la «vocación» productiva más adecuada del terreno. En el primer aspecto se exigirá preparación técnica adecuada y un ejercicio efectivo de las características del empresario agrícola. En el segundo aspecto pueden preverse ordenamientos culturales con una proyección geográfica local o zonal dentro de una planificación global del territorio o bien planes sectoriales de determinadas producciones.

Sobre la introducción de racionalidad y eficacia empresarial la autoridad pública puede incidir con medios financieros y asistencia técnica a través de exigencias, incentivos y auxilios, no olvidando las causas o factores que sustentan aquella eficacia. Mediante la identificación de objetivos y la configuración apropiada del contenido de la actividad mejoradora y cultivadora se está en condiciones de exigir el cumplimiento de conductas productivas.

RESUMEN

En este trabajo se realiza una conceptualización y análisis técnico-jurídico de los elementos o componentes de la actividad mejoradora y cultivadora.

Por una parte, se revisa doctrinalmente y se extraen los caracteres económicos esenciales de la mejora; asimismo se realiza una clasificación de los tipos más importantes de mejora y se destina de otras figuras que pueden confundirse con ella.

Por otra parte, se realiza la configuración jurídica del cultivo correcto analizándose los caracteres de las obligaciones «de hacer» y de los «de medios o de diligencia» dentro de los cuales podría asimilarse este tipo de actividad. Desde el punto de vista técnico se plantea el deber de cultivar como un conjunto de deberes instrumentales y organizativos en relación a la capacidad y vocación productiva de la tierra y a los objetivos marcados por el Estado en la planificación agrícola.

Así concretada técnicamente, la actividad mejoradora y cultivadora queda sometida a una disciplina y a unos vínculos controlados y sancionados por la autoridad pública.

RÉSUMÉ

Dans ce travail, on réalise une «conceptualisation» et un analyse technique-juridique des éléments ou composants de l'activité amélioratrice et cultivatrice.

D'une part, on révisé doctrinalement et on extrait les caractères économiques essentiels de l'amélioration; de même on réalise une classification des types les plus importants d'amélioration et on les distingue d'autres figures qui peuvent être confondues avec elle.

D'autre part, on réalise la configuration juridique de la culture correcte en analysant les caractères des obligations «de faire» et de ceux «de moyens ou de diligence» à l'intérieur desquels pourrait être assimilé ce type d'activité. Du point de vue technique se pose le devoir de cultiver comme un ensemble de devoirs instrumentaires et organisatifs en rapport avec la capacité et vocation productive de la terre et les objectifs marqués par l'Etat dans la planification agricole.

Ainsi précisée techniquement, l'activité amélioratrice et cultivatrice reste soumise à une discipline et à des liens contrôlés et sanctionnés para l'autorité publique.

SUMMARY

A conceptualization and a technical and juridical analysis of the components or elements of the improving and farming activity are made in this study.

On one hand, the essential economic characters of the improvement are revised and extracted; also, a classification of the most important types of improvements is carried out, and the improvement is defined apart from other concepts that could be mistaken by it.

On the other hand, a juridical configuration of the correct crop is made, analyzing the characters of the obligations there are «to do» and the «means or application» characters in which this type of activity could be included. From the technical point of view, the obligation of farming is introduced as a set of instrumental and organizative duties to the capacity and productivity of the soil and to the objects the State indicates in agricultural planmification.

Thus technically specified, the improving and farming activity is disciplined and controlled by bonds subject to public sanction.

