

UN ENSAYO SOBRE LA BIOLOGIA DE LOS CONTRATOS AGRARIOS

Por

ALBERTO BALLARIN MARCIAL

Doctor en Derecho

SUMARIO :

I. INTRODUCCIÓN.—II. INDICACIONES HISTÓRICAS: 1. Derecho romano. 2. El feudalismo. 3. Epoca moderna. 4. Revolución francesa. 5. El Código Civil español. 6. Rectificación del liberalismo.—III. EL ACCESO A LA PROPIEDAD EN EL DERECHO POSITIVO: 1. Clima favorable. 2. Textos constitucionales. 3. La Ley de 15 de julio de 1954.—IV. DERECHO COMPARADO: 1. Países en que no se reconoce directamente el derecho de acceso. 2. Países en que se reconoce el acceso.—V. CONCLUSIONES DE TODO LO EXPUESTO.—VI. LA PROBABLE EVOLUCIÓN FUTURA DE LOS CONTRATOS AGRARIOS.

I.—INTRODUCCION

Los contratos agrarios, en cuanto ponen en marcha la explotación de la tierra por medio de persona distinta del simple propietario (prescindo, pues, de los otros contratos relacionados con la agricultura, pero que no tienen esa finalidad), son contratos que dan lugar al conocido conflicto entre propiedad y trabajo; viven inmersos en la llamada «cuestión social». Los contratos agrarios dependen en su nacimiento, desarrollo vital y en su extinción de las estructuras políticas, económicas y sociales; están vinculados, a diferencia de otras muchas relaciones jurídicas, que son políticamente neutras, a las vicisitudes que sufre el poder en cada sociedad o país; según quienes sean sus detentadores, los contratos agrarios adoptan una u otra forma. Podremos observar en ellos una continua evolución siguiendo la coyuntura.

Esta evolución tiene sus leyes, que urge descubrir. El contrato

agrario, como veremos, al crear la tensión entre el propietario estático y el empresario dinámico, se desarrolla en un determinado sentido tendente a superar esa antítesis por medio del acceso a la propiedad del cultivador.

Es el fenómeno grandioso de ese acceso a la propiedad, como desembocadura final del contrato agrario, el que nos interesa estudiar a los juristas para conocer su ritmo y sus leyes. Si se ha llegado a decir que toda revolución no es más que un cambio de propietarios —o sea un acceso al derecho de propiedad de los hasta entonces desheredados—, puede juzgarse lo acuciante que es para el Derecho dominar por vías evolutivas naturales esa marcha hacia la propiedad, que, teniendo que producirse inexorablemente, siempre será mejor que vaya canalizada por la Ley y no que rompa con violencia los frágiles diques que le ofrece un Derecho atrasado, socialmente injusto.

Hay que ir, pues, al análisis de la biología de los contratos agrarios. El método adecuado hubiera sido el estudio total de los fenómenos históricos y de Derecho comparado en que se ha manifestado esa corriente de acceso a la propiedad. Sin embargo, tal tarea, que por ahora excede de nuestras fuerzas, creo que puede reemplazarse, de momento, por el examen de unos cuantos ejemplos, en los que veremos realizarse con toda claridad la perpetua metamorfosis del contrato agrario.

En lo que se debe insistir es en la necesidad de un nuevo enfoque del derecho patrimonial; no se puede éste concebir como una gama de derechos reales y de relaciones jurídicas aisladas, cada una de las cuales haya de ser elaborada por la doctrina y por el legislador con la exquisitez de una pieza de orfebrería. Debemos percatarnos de que el derecho patrimonial está socavado por la corriente impetuosa del acceso a la propiedad; de que toda su problemática debe estudiarse, pues, desde este punto de vista. Los juristas no podemos encerrarnos en nuestro tradicional conservadurismo para defender las formas que nos parecen tradicionales y, por tanto, eternas. Antes por el contrario, poniendo nuestros oídos en el suelo de las estructuras sociales, descubriremos ese flujo que, en mi opinión, es el anhelo vital por la propiedad. Es obligación nuestra organizar las instituciones jurídicas de modo que tal anhelo encuentre en todo momento la esperanza de realizarse y de que, efectivamente, llegue a término sin necesidad de hacer un llamamiento, de vez en cuando, a la violencia.

Este trabajo quiere ser un intento de seguir esta nueva orientación en una materia tan delicada y sensible como la de los contratos agrarios.

II.—INDICACIONES HISTORICAS

1. *Derecho romano.*

Como en tantas otras cosas maestro de vida, el Derecho romano nos proporciona el ejemplo más acabado de disociación jurídica entre propiedad y empresa y de su síntesis posterior. Tal disociación se plasma en esa dualidad del derecho de propiedad, que, cosa curiosa, es un fenómeno universal. El binomio propiedad quiritaria-propiedad bonitaria se corresponde con el *Dual-Ownership* del Derecho anglosajón (1) y con la distinción moderna entre *propiedad formal* y *propiedad sustancial*, que últimamente ha vuelto a plantear PUGLIATTI (2).

«Término fijo de esta evolución dialéctica lo fué en Roma aquel *dominium ex iure Quiritium*, que exactamente ha sido calificado, desde todos los puntos de vista, como la propiedad *romana*. Este derecho, que refleja los caracteres de la soberanía territorial más bien que los de la propiedad privada, se mantuvo durante siglos casi invariable en su fisonomía esencial; sobre todo, sin ser nunca expresamente desconocido o directamente atacado. La evolución jurídicossocial se desarrolló fuera de él y a su alrededor, surgiendo diversas clases de señorío, que pueden considerarse como otras tantas figuras de propiedad (sustancial).» PUGLIATTI, que formula estas conclusiones sobre textos de FADDA, GIRARD, SCIALOJA, BONFANTE, LONGO y BRASSIELLO, cita, entre estas últimas, el *dominium* de los *peregrini* y, especialmente, las *possessiones* del *ager publicas*.

Lo más interesante de la exposición de PUGLIATTI son las obser-

(1) Tal vez puede ponerse en relación este desdoblamiento de propiedad con el fenómeno de la *gewere* gradual del Derecho germánico, con la distinción entre *gewere ideal* y *corporal*. Cfr. BRUNER SCHREVERIN: *Historia del Derecho germánico*, Labor, 1936, pág. 199: "En el derecho feudal, en el estatal y en el eclesiástico público la entrega de los símbolos de tradición —que en este caso no iba acompañada de un acto *resignatio*— sirvió, bajo el nombre de investidura, como forma de enfeudación de transmisión de la potestad pública". También ENNECCERUS-KIPP WOLF, III, 1, pág. 200: "El goce de un fundo puede tenerse de dos maneras: goza inmediatamente un inmueble quien percibe los frutos naturales; mediatamente, quien percibe pensiones, servicios, personas o diezmos. Así es que existe una *gewere* gradual (sobre el fundo): la del arrendatario y la del arrendador; la del feudatario y la del feudallista".

(2) En su estudio "La proprietà o le proprietà", *Atti del Terzo Congresso Nazionale di Diritto agrario*, Milán, 1954. Cfr. pág. 1.295.

vaciones relativas al fenómeno político que implicaron las *possessiones*. En la primera época, republicana, la *possessio*, dice PUGLIATTI, con cita de BOZZA, «es la expresión típica del predominio político del patriciado, ya que representa el residuo del dominio de los antepasados y la forma de disfrutar del suelo propio de los patricios». Más tarde, cuando al igualarse patricios y plebeyos, por la admisión de éstos en el Consulado y en el Senado, pierde el vigor político y el carácter de señorío del patriciado, «no cesa de ser privilegio de aquella parte de los ciudadanos que tiene el dominio político y se convierte en la expresión típica del capitalismo agrario» (BOZZA) (3).

He aquí, pues, una primera conclusión: *la dualidad de propiedades sirve para cimentar el poderío político en la propiedad formal, sujetando al económico mediante su adscripción a la propiedad sustancial, subordinada a aquella otra más eminente*. Lo que observaremos en Roma, como en todas partes, será un paso constante de cargas y descargas entre los dos polos de la propiedad: el económico y el político, el sustancial y el formal. Estas luchas se encaminan lenta y dolorosamente a la reunión en una sola mano de los dos cabos de la propiedad, que, sin embargo, vuelven inmediatamente a desatarse para repetir el fenómeno.

En la misma Roma asistimos al proceso ascensional del cultivador. «Las varias *possessiones* —dice PUGLIATTI—, en el lento y alterno juego de las exigencias prácticas y de las fuerzas políticas, evolucionaron por caminos diversos en una misma dirección hasta que, unas antes, otras después, consiguieron su pleno reconocimiento y el crisma de la propiedad» (4).

Ahora bien, nos interesa descubrir en el Derecho romano los recursos de técnica jurídica utilizados en esta división y recomposición constante de la propiedad. La cuestión ha sido estudiada por NOGUERA para demostrar que el instrumento jurídico mediante el cual se concedía la tierra a un cultivador, atribuyéndole un *mínimum* de derechos, fué el precario. Era considerado como una liberalidad o concesión graciosa revocable al arbitrio del concedente, sin engendrar verdadera relación contractual. El precarista no tenía garantía alguna de derecho. Estaba obligado a presta-

(3) Ob. cit., pág. 3.132.

(4) Ob. cit., pág. 4.134.

ciones personales y económicas (*obsequium*) para conservar el espíritu de liberalidad del concedente, y, por estos motivos, los precaristas formaron parte de las numerosas clientelas que dependían de los grandes terratenientes e integraban su séquito. Característica también del precario fué la no transmisibilidad por herencia.

Durante el Bajo Imperio —dice NOGUERA— volvió a resurgir el precario; al aumentar los latifundios, las personas influyentes poseían y aumentaron enormemente su patrimonio con fincas pertenecientes a ciudadanos libres que sólo podían defenderse del rigor de los tiempos, la presión de los poderosos y las exacciones del Fisco entregándolas a personas pudientes mediante ventas y arrendamientos simulados, donaciones, etc., sometiéndose al patronato, y recibiendo nuevamente sus propias tierras a título precario (5).

Se trata, pues, de una nueva recomposición de la gran propiedad y, consiguientemente, de la distinción entre propiedad formal y sustancial. Es el sistema que podemos llamar demanial (traduciendo la expresión francesa *ystème demanial*) o colonato, que constituye, desde luego, la antesala del sistema feudal o señorial. El uno conduce al otro. «La gran propiedad —dice OURLIAC— ha sido impuesta por la Historia y ha determinado casi fatalmente los sistemas de explotación que le convenía» (6).

Pero el poderío económico lleva consigo pretensiones políticas. La riqueza llama y justifica el poder, y habiendo desaparecido prácticamente el Estado, el gran propietario va a sustituirlo y a devenir el señor.

2. El feudalismo.

Como institución característica del feudalismo cita el autor francés, bien que ello sea consecuencia de una cierta evolución, el censal (*censive*), en el que observaremos los mismos cambios. El censatario va robusteciendo paulatinamente sus derechos; tiene no sólo el *ius utendi fruendi*, sino también el *ius abutendi*, así como el de disponer. Llega a admitirse la transmisibilidad hereditaria, etc. Se va produciendo, en suma, lo que OURLIAC llama patri-

(5) *El precario y la "precaria". Estudios históricos y documentos de los archivos de protocolos*, C. N. de Barcelona, 1950, pág. 151.

(6) PAUL OURLIAC: *Tenures et contrats agraires*, 1954, pág. 11.

monialización del derecho del censalista, que se despojó, por tanto, de sus signos feudales (7).

Durante la Alta Edad Media vemos renacer el precario, utilizado, como siempre, para llevar a cabo concesiones de tierra con las máximas garantías jurídicas a favor del concedente. El fenómeno está analizado por NOGUERA, quien pone de relieve la transformación del precario o «precaria» en arrendamiento. El precario clásico era una concesión por tiempo indeterminado y sin contraprestación periódica. Al insertarse en época posterior estos dos elementos, el precario o «precaria», aun conservando este nombre, era ya, en realidad, un arrendamiento.

De la misma manera, demuestra NOGUERA la transformación del precario en enfiteusis operada en un determinado momento. «La precaria del siglo x no era una simple relación de hecho, revocable en cualquier momento; había quedado convertida en una nueva figura jurídica, contractual, que daba origen a un verdadero derecho real que desde un punto de vista jurídico privado tendía a revestir caracteres enfiteúticos, aunque en muchos aspectos acusara la extensión de las ideas feudales dominantes» (8).

Esta evolución la señalan igualmente los autores para el Derecho español, como vamos a ver en un par de textos, de los que llama particularmente la atención el fundamento alegado para esa marcha progresiva hacia la propiedad. CÁRDENAS nos dice que como el trabajo constituye «una especie de derecho, que es título moral del dominio, y la agricultura no prospera sin la estabilidad y seguridad del cultivador en la posesión de sus tierras, los beneficiarios tendían constantemente a ampliar y asegurar sus precarios derechos» (9). AZCÁRATE señaló, de acuerdo con LA FERRIÈRE, que todas esas transformaciones tendían a que el hombre quedase invariablemente unido a la tierra «ya mande, ya obedezca, ya sea señor, ya siervo de la gleba, mostrándose la tendencia a establecer una relación de paridad entre la condición de las personas y de la tierra» (10).

CAMACHO, en este mismo sentido, dice que «se reconoce al trabajo como origen de la misma propiedad, y desarrollándose poderosamente los intereses del cultivador sobre la tierra, se estima

(7) Loc. cit.

(8) Ob. cit.

(9) *Ensayo sobre la historia de la propiedad territorial en España*, pág. 62.

(10) *Historia del derecho de propiedad*, I, pág. 244.

como una injusticia despojar al poseedor en provecho del propietario. Entonces toma la ley a su cargo la causa del colono o beneficiario y la propiedad se divide, contrayendo el colono la obligación de pagar un canon, hasta que ese derecho se convierte en una carga pesada que acaba por redimirse o extinguirse» (11).

Se trata de repetir, en suma, la ley formulada en general por LABOULAYE: «Al lado del derecho del propietario hay un hecho muy importante y que acaba a la larga por dominar el derecho, que es la posesión y el cultivo... El feudo reemplaza al beneficio; el censal, al precario, y la propiedad, al feudo y al censal; siendo ésta una de las revoluciones periódicas que se reprodujeron en los pueblos antiguos, como entre las naciones de la Edad Media. La concesión, el canon, la propiedad, son las tres grandes fases que las clases pobres o esclavas han recorrido sucesivamente para llegar a la libertad y de la libertad al poder» (12).

Recientemente, el proceso ha sido formulado con más detalle por NOGUERA: «Primero, el cultivador sin derecho alguno que oponer al propietario; luego, prórrogas solicitadas y concedidas voluntariamente o mediante ciertas prestaciones; después, tales prórrogas pasan a ser habituales; más tarde, el derecho del cultivador tiende a hacerse vitalicio; para terminar siendo transmisible a sus herederos y, con ciertas limitaciones, a terceras personas» (13).

Estudiar el camino plurisecular que desde los albores del sistema demanial y el esplendor del feudalismo condujo a la emancipación total de los cultivadores es algo fuera de mis propósitos. Ahí está el libro de EDUARDO DE HINOJOSA (14), que nos ofrece, con todo rigor científico, el desarrollo de un ciclo perfecto de liberación: la que hizo el rey Don Fernando el Católico de los campesinos catalanes, adelantándose en varios siglos a las revoluciones de Francia, de Alemania, de Inglaterra, etc., que habían de conducir al mismo resultado.

El profesor PAUL OURLIAC ha hecho el mismo estudio con referencia al Derecho francés, bien que sea en términos más generales (15). Vemos en él cómo la figura del censo fué sometida

(11) *Historia jurídica del cultivo y de la industria ganadera en España*, Madrid, 1912, pág. 52.

(12) Cita de CAMACHO. Loc. cit.

(13) "De la enfiteusis a la enfiteusis", *Anales de la Academia Matritense del Notariado*, tomo V, pág. 387.

(14) *El régimen señorial y la cuestión agraria en Cataluña durante la Edad Media*.

(15) Cfr. BASANELLI: *Il lavoro come fonte di proprietà della terra*. Ponencia al Primer Congreso Internacional de Derecho agrario. Florencia, 1954.

a elaboración científica por los Glosadores: «Hasta la Glosa de Acursio dominó esta asimilación bastante superficial; el *dominium* pertenece siempre al señor; Acursio reconoció al vasallo un *quasi dominium* sancionado por un *actio utilis*, de donde aquél será llamado generalmente dominio útil. Este confiere la prerrogativa de gozar de la cosa, la *possessio naturalis* que resulta de la simple detentación. En cuanto al señor, tiene el dominio directo o eminentemente sancionado por una acción directa».

Por otra parte, los cultivadores encontraron un fuerte apoyo en la ingeniosa teoría de Baldo sobre la prescripción de la *actio ex locato*, por cuya virtud los colonos o llevadores de la tierra que, acabado el contrato a breve término, permanecieran en el goce pacífico del fundo, pagando el canon durante treinta años, no podían ser ya demandados para que restituyesen la tierra, ni por medio de la acción real, ni con el interdicto, porque *tempus longissimum probat, quod est colonus vel inquilinus perpetuum* (16).

He aquí dos pruebas de cómo el hecho del cultivo se imponía en la teoría de los juristas lo mismo que en la realidad, hasta llegar a Pothier, en cuya opinión el único que verdaderamente debía considerarse propietario era el enfiteuta.

3. *Epoca moderna.*

Cuando, a partir del siglo xv, el feudalismo deja de existir como sistema, continúan perviviendo, sin embargo, los censos como forma de asegurarse una renta fija; subsisten, además, el arrendamiento y una colección de formas de aparcería.

Sería excesivo pretender seguir, paso a paso, las vicisitudes de todos esos contratos. Bastará con insistir en que, paulatinamente, se va mejorando la posición del censatario, gracias, sobre todo, a las tasas y reducción de las pensiones (17).

Durante el siglo xviii, y no obstante ciertas contradicciones, observamos la tendencia a estabilizar y proteger a los cultivadores. Se siguió este criterio en materia de foros; la mayoría de ellos se habían constituido con la condición expresa de que el terrateniente devolvería la finca al señor directo; transcurrido cierto plazo, como los foristas dejaron pasar el término sin ejercitar

(16) Me remito al libro citado de CÁRDENAS, en la parte relativa a esta época.

(17) Cfr. CAMACHO: Ob. cit., pág. 193.

su derecho, cuando quisieron despojar a los foreros se resistieron éstos, alegando que habían hecho fructíferas tierras yermas y que los señores habían perdido su derecho de reversión por no haberse cuidado de exigir su reconocimiento en la forma determinada para la enfiteusis. El Consejo de Castilla suspendió en 1763 toda clase de desahucios de foros, salvo por falta de pago, lo que constituye un antecedente exacto de otras normas muy próximas a nosotros.

En cuanto a los arrendamientos, se dictaron una serie de medidas de estabilización que también nos anticipan normas modernas, si bien aquéllas fueron combatidas por los partidarios a ultranza de la libertad de pactar. Así, se tasaron las rentas; se suspendieron los desahucios, salvo para el cultivo directo; se prohibieron los subarriendos (18).

4. *Revolución francesa.*

En este momento se produce la Revolución francesa, que tanto influyó en el régimen jurídico de la propiedad rústica. OURLIAC resume bien sus consecuencias: los dominios directos antiguos fueron pura y simplemente suprimidos; los censatarios accedieron a la propiedad. Los arrendamientos y aparcerías, por el contrario, fueron mantenidos, porque se reconocía su carácter rústico y no feudal. En cuanto a los arriendos perpetuos no feudales, podían redimirse en cualquier momento... Subsistieron algunos tipos de contratos consuetudinarios... pero, fuera de esos casos excepcionales, los únicos contratos agrarios habían de ser, a partir de entonces, el arrendamiento y la aparcería... (19). El arrendamiento se consideraba como relación entre personas (derecho personal), tenía toda la fragilidad de los contratos y quedaba sometido por entero a las estipulaciones de las partes (20).

5. *El Código Civil español.*

Es de todos conocida la rápida propagación a España del espíritu de la Revolución. En la materia que nos interesa, produjo los siguientes resultados:

(18) Traduzco *métayage* por aparcería, bien que la palabra española tiene un significado mucho más general.

(19) Ob. cit., págs. 27 y 55.

(20) Cfr. BORRELL: *Los Censos enfiteúticos en Cataluña*, Barcelona, 1948, págs. 15 y 216.

- a) Carácter esencialmente redimible de los censos.
- b) Completa libertad de pactos en cuanto a los arrendamientos y aparcerías.

Ahora bien, mientras que el Código Civil cerró, por así decirlo, el ciclo evolutivo de las formas censales (21), para reunir en una sola mano los dos polos de la propiedad, abrió un proceso distinto y nuevo con el contrato de arrendamiento. Efectivamente, a partir del Código, este contrato había de ser el sistema ideal para separar la titularidad de la llevanza de la tierra, para disociar otra vez la propiedad sustancial de la formal. Es verdad que en una época tan «contractualista» como la décimonónica no había más cauce que el de un contrato para instalar cultivadores en la tierra. Aquellas formas pseudojurídicas del precario, tenencias, vasallaje, etc., habían pasado definitivamente a la Historia del Derecho, pero, en realidad, si bien se mira, la situación del arrendatario resulta bien parecida entonces a la del precarista. Se trata de una situación inestable, sometida a revocación anual, si así lo deseaba el propietario. El arrendamiento vino entonces a desempeñar el mismo papel que las antiguas concesiones de tierras hechas en precario. Ello se explica por esta ley histórica: *la concesión revocable de tierra es el sistema que corresponde a los momentos iniciales de la evolución de una estructura agraria, cuando se da una gran abundancia de suelo que ofrecer a los cultivadores*. El liberalismo jurídico del Código Civil se apoyaba en la gran corriente desvinculadora y desamortizadora que había hecho entrar en los cauces de la economía privada grandes extensiones de propiedad; a los residuos de la organización feudal sucedió una organización capitalista. Las nuevas fincas fueron explotadas inicialmente por el sistema que genéricamente hemos llamado de concesión en precario. Es bien elocuente sobre el particular el testimonio de CÁRDENAS: «La desamortización divide y esparce al pronto grandes patrimonios y lleva a manos más activas propiedades antes descuidadas; mas una parte de ellas suele acumularse después en manos de grandes capitalistas, formando patrimonios no menos cuantiosos, en que la propiedad vuelve a estar separada del cultivo» (22).

(21) Citas de Derechos extranjeros que también suprimieron o declararon redimible la enfiteusis pueden verse en el libro de CORBELLÁ: *Historia jurídica de las diferentes especies de Censos*, Madrid, 1892, pág. 266. Una consideración más moderna, en NOGUERRA: *De la enfiteusis a la enfiteusis*, pág. 400.

(22) Ob. cit., II, pág. 507.

En el mismo sentido se expresa más tarde el Notario DOMINGO ENRIQUE ALLER: «Rotas aquellas ligaduras (las del antiguo régimen), libres el colono y el jornalero y en propiedad de la tierra, no olvidemos tampoco que ésta continúa acaparada por los *menos*, y los *más* no se han eximido, por ahora, de la carga de hacerla producir para todos... Se ha creído que desaparecerían los escollos de la acumulación de la propiedad territorial en las *manos muertas* cortando por lo sano, es decir, suprimiéndolas, y nos encontramos con lagunas muy difíciles de salvar, derivadas de la misma acumulación en *manos vivas*» (23).

Resulta curioso constatar de nuevo cómo el desdoblamiento de la propiedad a base de quedar a merced del arrendador la expiración del contrato fué utilizado como fuente de poderío político. Las masas de arrendatarios fueron las clientelas electorales de los caciques y de los partidos. El hecho está tan próximo a nosotros que cualquiera podrá recordarlo.

Igual que siempre, la evolución se encaminó hacia una mayor firmeza en la posición del cultivador. El arrendamiento siguió al foro y al censo en la trayectoria que había de conducir a la redención de los derechos dominicales. Ello nos demuestra que *iniciada la evolución de una estructura agraria, a medida que se intensifica el cultivo y escasean en el mercado las tierras nuevas va produciéndose un fenómeno de estabilización de los cultivadores ya instalados*. Cuando aquéllas abundaban, se contentaban con recibirlas en precario; al escasear, se apoyaban en el hecho consumado del cultivo y se resistían a perder su privilegiada situación. Los contratos agrarios han de transformarse sin cesar para adaptarse a la evolución general de la estructura.

6. Rectificación del liberalismo.

Las circunstancias de la posguerra de 1914-1918 actuaron en España, como en tantos otros países, de reactivo. Será en la época de la Dictadura cuando se producirá:

- 1.º La redención de los foros.
- 2.º La estabilización de los arrendamientos.

El primer fenómeno fué la culminación de un proceso histórico iniciado en el siglo XVIII, según hemos visto. Adquirida de

(23) *Las grandes propiedades rústicas en España*, Madrid, 1912, págs. 51 y 52.

hecho la perpetuidad por obra de la Real Provisión de 1763, la evolución *natural y lógica*, dice CASTÁN, tiende a hacer el foro redimible en beneficio del dueño útil (24). En nuestros días, añade ese autor, no sólo se ha pedido la concesión de la facultad de redimir, sino la redención forzosa auxiliada por el Estado. Esta redención forzosa la impuso el Decreto de 25 de junio de 1926.

Con estas disposiciones se cerró el ciclo evolutivo del foro, igual que con el Código Civil se había cerrado el de la enfiteusis (salvo en Cataluña, donde se concluye con la Ley de 1945 sobre División y Redención de Censos en Cataluña). Paralelamente, pero con retraso, el arrendamiento empezó a estabilizarse, como si quisiera ocupar el vacío dejado por las formas censales.

Podemos ya sentar otra ley evolutiva de la propiedad y de los contratos agrarios: *el ordenamiento jurídico proporciona siempre un medio para disociar propiedad y empresa; cuando se agota la función histórica de un contrato, ocupa otro su lugar para hacer posible aquella disociación*. El arrendamiento rústico, hijo del Derecho romano, fué adoptado por la Revolución francesa como un contrato libre de las impurezas y de los recuerdos del antiguo Régimen, como capaz de alejar toda sospecha de medievalismo. Por eso, cuando la enfiteusis y el foro pierden toda su vitalidad por la herida del derecho de redención, ocupará su puesto este nuevo contrato para representar, en fin de cuentas, el mismo papel que habían llenado aquéllos.

La Dictadura quiso hacer una política *social* más activa que la de la Restauración (25), política que, según hemos dicho, venía impuesta por las circunstancias de la postguerra de 1914-1918 (26).

Dos medidas trascendentales fueron dictadas en materia de arrendamientos, de las que arranca todo el movimiento rectificador del Código Civil. El Real Decreto-Ley de 21 de noviembre de 1929 estableció, en primer lugar, una prórroga, a voluntad del arrendatario, por una sola vez y con un lapso de tiempo igual

(24) CASTÁN: *Tratado*, I, pág. 590. El subrayado es nuestro.

(25) AUNÓS ha escrito: "La legislación social de la Restauración es generosa y amplia, y si se resiente de lagunas en aspectos tan importantes como el agrario, sabido es que la implantación de medidas que pueden ser generales en el campo industrial, se retrasa siempre en los medios rurales, donde su adaptación es menos hacedera y exige largos periodos experimentales". *La política social de la Dictadura*, Madrid, 1944, pág. 22. El subrayado es nuestro.

(26) El problema agrario surgió en los años que siguieron a la guerra europea de 1914, cuando, por las dificultades inherentes a toda posguerra, hubo necesidad de improvisar soluciones, la mayor parte de las veces precipitadas y prematuramente citadas, por falta de experiencia y de meditación. PÉREZ TEJEDOR SERRANO: *Arrendamientos Rústicos*, 1951, pág. 42. En ese lugar puede verse una lista de disposiciones legales extranjeras anteriores a 1936 que prórrogan los arrendamientos.

al de duración de los contratos. En segundo lugar, apartándose también de los principios del Código Civil, concedía al arrendatario el derecho de reclamar, al finalizar el arriendo, el abono de las mejoras útiles por él introducidas en la finca. Esta disposición es de la mayor importancia, pues debe considerarse como el germen inicial que producirá con el tiempo el acceso a la propiedad. Reconocer al arrendatario el derecho a las mejoras significa nada menos que sustituir el principio romano de la «acesión», como fundamento para adquirir tales mejoras, por el del «trabajo». Es, pues, un paso decisivo y fundamental que proclama la incidencia del trabajo sobre la propiedad (27). Podríamos decir que el *principio del trabajo empieza por ser el fundamento de la adquisición de los frutos de la cosa altrui, pasa después a fundamentar la adquisición de las mejoras y acaba por justificar la de la cosa misma, en una tercera y definitiva fase de su desarrollo biológico.*

Es en el Estatuto arrendaticio de 1935 en el que se da un avance decisivo hacia el acceso a la propiedad. Se establece en él un sistema coherente de normas sobre prórrogas, indemnización de mejoras y retracto (28). Este último derecho del arrendatario constituía la mayor novedad desde el punto de vista que aquí nos interesa del acceso a la propiedad (29). Evidentemente, el derecho de retracto venía trasladado de la enfiteusis y, en general, de los censos, al arrendamiento (30). El derecho de retracto abrió el ca-

(27) La indemnización de las mejoras hechas por el cultivador señala siempre un momento característico en la estabilización de sus derechos. Así vemos cómo en la fase que hemos llamado de concesión o precario se tiene siempre buen cuidado en negar semejante derecho. El precarista, al abandonar el predio, debía restituir cuanto había recibido y entregar además las construcciones, plantaciones y demás mejoras existentes, consecuencia natural de su personal sometimiento al propietario y de la negación de todo derecho de naturaleza real a su precaria posesión.

Resulta, pues, evidente, la constante preocupación de impedir que la posesión del precarista pudiera convertirse en propiedad y, especialmente, evitar la prescripción trentenaria. NOGUERA: *El precario y la "precaria"* cit., pág. 167.

La indemnización de las mejoras puede ser un camino para el acceso a la propiedad, ya que aquella puede alcanzar una cuantía tan elevada que obligue al propietario a abandonar la tierra al cultivador. Este ha sido el argumento empleado siempre contra el derecho a la indemnización y lo que ha llevado a poner límites al derecho de mejorar.

(28) La cita de las disposiciones legales que, encadenadas una con otra, han ido efectuando esas prórrogas, puede verse en la obra citada de PÉREZ TEJEDOR-SERRANO, página 290, nota 2.

(29) La utilización de las viejas figuras censales como instrumento de la reforma agraria ha sido cosa propugnada por muchos y que ha tenido cierta aplicación en el Derecho extranjero. En el Derecho español se hizo uso del censo reservativo en la Ley de Colonización Interior, de 20 de agosto de 1907, que lo adopta para los terrenos patrimoniales de los Ayuntamientos. Cfr. PUIG PEÑA: *Tratado*, tomo III, vol. I, pág. 465. Una última defensa de la enfiteusis como fórmula mágica para la reforma de la propiedad agraria puede verse en el libro de CAMPS ARBOIX: *La función social de la propiedad*.

La cuestión es interesante, pues demuestra una vez más la perenne disociación de los dos polos de la propiedad. Volveremos más adelante sobre el tema, y en el texto.

(30) Estos son los perfiles más salientes del nuevo cuerpo de normas. Hay otros también interesantes para resaltar la intensificación de los derechos del arrendatario que definitivamente hacía crisis como derecho meramente personal, sin más fuerza que la derivada del contrato.

mino del acceso a la propiedad, y este camino ha sido ensanchado constantemente hasta nuestros días (31). El fundamento del retracto apareció cada vez más claro a la doctrina y al legislador (32), que ha ampliado a nuevos casos sus aplicaciones, incluso a ciertas hipótesis de transmisiones de fincas y títulos gratuitos (véase Ley de 16 de julio de 1949). Tan lejos no sabemos que haya llegado legislación alguna.

Otro precedente de la conversión del arrendatario en propietario lo encontramos en la legislación colonizadora. La Ley de transformación y distribución de la propiedad de las zonas regables ordena, en su artículo 12, reservar una explotación de tipo medio a los arrendatarios y aparceros de tierras afectadas por la transformación prevista en el Plan General correspondiente.

III.—EL ACCESO A LA PROPIEDAD EN EL DERECHO POSITIVO

1. *Clima favorable.*

Como se ve, el clima para nacer y desarrollarse una ley de acceso a la propiedad estaba preparado ya en la propia legislación agraria. En la contratación rústica se venía observando, asimismo, una tendencia a vender al arrendatario, por la presión que representaba el bloqueo de las rentas y de las limitaciones que imponía el retracto y, en general, por el sentimiento que tenía el arrendador de haber perdido, en gran parte, sus facultades

(31) Cfr.: PÉREZ TEJEDOR-SERRANO, Ob. cit., pág. 398; preámbulo del Decreto de 7 de julio de 1950 y el de la Ley de 16 de julio de 1949. Bien significativas son las palabras del informe de la mayoría parlamentaria sobre el nuevo proyecto de ley italiana de contratos agrarios cuando se trata de justificar el derecho de retracto: "El acceso a la propiedad constituye el término final en la evolución económica y social del trabajador; hacerle posible el logro de esta meta y favorecerlo en esta su definitiva situación, implica hacer obra de justicia, prever de modo concreto a aquella mejor ordenada distribución de la propiedad en favor de la clase campesina, que está en las aspiraciones comunes". Sin embargo, el precedente concreto del retracto arrendaticio está dentro del Derecho español en el Real Decreto de 28 de mayo de 1928, que lo estableció para el caso de venta de bienes pertenecientes a Fundaciones benéfico-particulares, siempre que el arrendatario llevare cuatro años en la finca y hubiese incrementado su valor considerablemente; por donde vemos de nuevo la conexión entre las mejoras y el acceso a la propiedad. También es interesante el requisito del tiempo en el cultivo, que veremos exigido en leyes extranjeras de última hora.

LAMO DE ESPINOSA, en el discurso pronunciado en las Cortes a propósito de esa Ley, fundamentaba así la medida: "Ante una colisión entre el derecho del propietario arrendador y el del colono o bracero a que el Estado le facilite los medios para que pueda, trabajando, atender al sustento de los suyos, se antepone este último al primero; lo que es tanto como decir que la finalidad social se antepone a la de usar de la tierra como elemento de renta... Que la propiedad es hoy, antes que nada, un deber, es algo que creo está en el ánimo de todos. Pues, bien; si en el cumplimiento de aquel deber radica el título que la justifica, quienes no lo cumplen no pueden lamentarse si se les concede la oportuna indemnización... Deben ser los empresarios agrícolas los preferidos, ya que hicieron de su profesión una vocación y un deber".

dominicales. Muchos arrendatarios hicieron dinero en la época del mercado negro y compraron con él la tierra arrendada.

Fuera del ámbito agrario, el fenómeno del acceso a la propiedad se desarrolla también con bastante ímpetu. La legislación de arrendamientos urbanos ha llegado a hacer evolucionar este contrato hasta su fin, «pues la regulación actual resulta casi idéntica a la aplicable a la enfiteusis desde los tiempos de Justiniano» (NOGUERA).

2. *Textos constitucionales.*

Como base para comprender el acceso a la propiedad deben citarse aquí las normas programáticas y fundamentales en que puede basarse desde un punto de vista constitucional:

La Declaración 12 del Fuero del Trabajo, publicado el 9 de marzo de 1938, estableció que:

«1.º El Estado reconoce y ampara la propiedad privada como medio natural para el cumplimiento de las funciones individuales, familiares y sociales. Todas las formas de propiedad quedan subordinadas al interés supremo de la Nación, cuyo intérprete es el Estado.

2.º El Estado asume la tarea de multiplicar y hacer asequible a todos los españoles las formas de propiedad ligadas vitalmente a la persona humana: el hogar familiar, la heredad de tierra y los instrumentos o bienes de trabajo para uso cotidiano.

3.º Reconoce la propiedad como célula primaria natural y fundamental de la sociedad y, al mismo tiempo, como institución moral de derecho natural y superior a toda ley positiva. Para mayor garantía de su conservación y continuidad, se reconocerá el patrimonio familiar inembargable.»

En la misma Declaración 12 se dice que «es obligación del Estado arbitrar los medios conducentes para que la tierra, en condiciones justas, pase a ser de quienes directamente la explotan».

El artículo 30 del Fuero de los Españoles, de 17 de julio de 1945, dice que «la propiedad privada, como medio natural para el cumplimiento de los fines individuales, familiares y sociales, es reconocida y amparada por el Estado. Todas las formas de la propiedad quedan subordinadas a las necesidades de la Nación y al bien común. La riqueza no podrá permanecer inactiva, ser destruída indebidamente ni aplicada a fines ilícitos».

El artículo 31 señala que «el Estado debe facilitar a todos los españoles el acceso a las formas de propiedad ligadas a la persona humana», y menciona entre ellas «la heredad y el hogar familiar». «Obsérvese —dice LAMO DE ESPINOSA, comentando este artículo— que no se habla aquí, como en el Fuero del Trabajo, de asegurar a los arrendatarios la continuidad en el disfrute de la tierra, sino simplemente de acceso. Que este acceso no puede amparar una arbitrariedad o una confiscación lo viene a garantizar el artículo siguiente, el 32, por lo que las palabras del Fuero del Trabajo, de que las tierras en condiciones justas deben pasar al arrendatario, adquieren plena validez» (33).

3. *La Ley de 15 de julio de 1954.*

Partiendo, pues, de esos textos constitucionales se llega a la Ley de 15 de julio de 1954 sobre regulación de los arrendamientos rústicos protegidos, que es donde se establece una medida equivalente a la redimibilidad esencial del censo, al conceder al arrendatario protegido (el que cultiva directa y personalmente y paga una renta inferior al precio de 40 quintales métricos de trigo), en primer lugar, nuevas prórrogas escalonadas, en el sentido de que los arrendamientos de renta mayor tienen una prórroga más corta; en segundo lugar —y esto es lo más interesante de la Ley—, se atribuye al arrendatario, por primera vez en España, el derecho de acceso a la propiedad, capitalizando al 2 por 100 el valor de la cantidad de trigo por la que en el año 1953-54 se module la renta al precio fijado (por el Gobierno) a dicho cereal, a fin de hallar así el precio a pagar.

La Ley ha tratado de equilibrar esos derechos: el de prórroga, con la subida de renta que autoriza a favor del arrendador, y el de adquisición forzosa, con el llamado derecho de la otra parte a enervar el acceso, mediante el pago de una cantidad comprendida entre el 25 y el 50 por 100 de la suma que, en concepto de capitalización de la renta, correspondiese satisfacer al colono para ejercitar el derecho de acceso.

El arrendatario que no acceda a la propiedad corre, en cierto modo, el peligro de perder definitivamente su posición de prote-

(33) "La política agraria del Movimiento y su desarrollo legislativo". Ctr. REVISTA DE ESTUDIOS AGRO-SOCIALES, abril-junio 1953, pág. 169.

gido, pudiendo el arrendador recuperar la finca para cultivarla él por su cuenta (directamente).

Como vemos, el legislador español trata, por medio de un juego compensado de presiones, de liquidar la situación actual en que el arrendamiento se había venido «enfiteuticando». Para salir de esta descomposición del dominio, que había vuelto a producirse por la vía indirecta del arrendamiento, se concede al colono el derecho de acceso, o se facilita, en caso negativo, la recuperación por el dueño formal del dominio sustancial; lo que no se quiere de ningún modo que continúe es la desintegración de aquél, que se venía perpetuando entre arrendador y arrendatario.

He aquí, pues, un momento interesantísimo que estamos viendo ahora: el de la liquidación del arrendamiento como contrato agrario vivo y operante. He aquí cómo se repite en forma bastante paralela a la del censo, y a la del precario y la «precaria», el fenómeno de acceso a la propiedad.

IV.—DERECHO COMPARADO

Resulta aquí de gran utilidad una consideración de Derecho comparado que nos ha de mostrar cómo por todas partes el arrendamiento ha llegado ya —o está tratando de llegar— a su propia extinción.

Yo creo que pueden tenerse en cuenta, al objeto que aquí nos interesa, dos grupos fundamentales de países:

1.º Aquellos en que el sistema de la codificación ha sido ya reemplazado, en materia de arrendamientos, por una legislación de nuevo cuño, caracterizada, en esencia, por haber hecho de sus contratos un plano inclinado hacia la propiedad.

2.º Aquellos otros en que de modo directo se ha afrontado el problema del acceso a la propiedad por el arrendatario, con la particularidad, que le distingue del grupo primero, de que esta solución se ha impuesto por la Ley al arrendador-propietario.

1. *Países en que no se reconoce directamente el derecho de acceso.*

Dentro del primer grupo cabe incluir, como más representativos, los casos de Francia, Inglaterra e Italia, donde se configura hoy el arrendamiento en forma parecida a la de nuestro sistema:

prórrogas obligatorias, mejoras indemnizables, retractos, etc.

El primero de estos tres países que siguió el camino de la Ley española de 1935 fué Francia, donde el movimiento renovador arranca del régimen del mariscal Petain y llega a cristalizar, después de la Liberación, en la gran Ordenanza de 1945, caracterizada por haber introducido el sistema de prórrogas obligatorias, el retracto (sólo en caso de transmisión onerosa) a favor de los arrendatarios y aparceros y, subsidiariamente, en favor de los profesionales de la agricultura en general.

También debe aquí citarse, a mi entender, la Ley de 15 de julio de 1949 sobre acumulación de explotaciones agrícolas, que da derecho a ciertos cultivadores para solicitar que le sea atribuída una explotación de aquellas que están acumuladas por un solo propietario (34), siempre que se justifique por el aspirante que carece de explotación agrícola y que puede ofrecer ordenadamente garantías profesionales.

En Inglaterra, la *Agriculture Act* de 1947 ha revolucionado esta materia, instaurando un sistema riguroso para el despido de los arrendatarios. El arrendador deberá indemnizar al colono despedido por un motivo distinto de los enumerados por la Ley como «justas causas» con una suma que represente el perjuicio a sufrir por el arrendatario. El poder ejecutivo tiene, además, una cierta esfera de control para autorizar la iniciación del procedimiento del despido.

Italia.—Lo mismo que en Francia, la última guerra ha sido el reactivo para el cambio de sistema arrendaticio, que no había variado fundamentalmente de orientación en el nuevo Código de 1942. Por una serie de disposiciones aisladas se han venido prorrogando los arrendamientos hasta nuestros días, en espera de que se apruebe, por fin, la nueva Ley sobre contratos agrarios, cuyo proyecto es el que nos da la posición más avanzada en la materia. En él se reconoce el derecho de prórroga y el de retracto, pero no se llega al acceso a la propiedad. El derecho de prórroga resulta de rechazo, como consecuencia de la enumeración taxativa que hace el Proyecto de las «justas causas de despido». El derecho de retracto se concede sólo para el caso de transmisión a título oneroso y si el cultivador lleva en la finca dos años.

(34) Para una exposición más amplia me remito a mi trabajo *La evolución jurídica en Francia hacia un moderno Derecho agrario*, Madrid, 1951, en el epígrafe correspondiente. Además de mi trabajo, véase VOIRIN: *La propriété rurale en Droit français contemporain*, Milán, 1954, pág. 15.

Una interesante norma contenida en la Ordenanza francesa de 1945 y que ha sido trasplantada a Italia por el nuevo Proyecto es la que concede derecho al aparcerero para pedir la conversión de su contrato en arrendamiento (35). Es éste un instrumento típico de la evolución de las estructuras agrarias: *un contrato se transforma en otro más favorable al cultivador; la aparcería, en arrendamiento; el arrendamiento, en censo; el subarriendo, en arrendamiento, etc.*

Además de esas normas en materia de contrato agrario, deben citarse en Italia otros dos grandes grupos de disposiciones a través de las cuales se pretende realizar el principio constitucional de «hacer accesible a todos la propiedad de la tierra» (art. 44, párrafo 2.º); en primer lugar, toda la obra de reforma agraria realizada fundamentalmente a base de la llamada Ley Stralcio, de 21 de octubre de 1950, que dispone la expropiación de tierras cultivables para asignarlas posteriormente a «trabajadores manuales de la tierra».

En segundo lugar, existe la legislación encaminada a la formación y desarrollo de la pequeña propiedad del cultivador, en beneficio de familias campesinas o de cooperativas de trabajadores agrícolas y cuyos beneficiarios han de ser trabajadores manuales de la tierra. (Las ayudas consisten en desgravaciones fiscales; el Estado contribuye al pago de los intereses del préstamo contratado para adquirir esta clase de propiedad, y contribuye también en medida superior a la normal a los gastos de las mejoras territoriales.)

Siempre en esta misma línea, se ha constituido por la Ley una Caja para la formación de la pequeña propiedad del cultivador financiada por el Estado, que provee a la adquisición de los terrenos, a su eventual parcelación y a su reventa a cultivadores directos solos o asociados en cooperativas (Decreto-Ley de 5 de marzo de 1948, núm. 221, art. 9.º y otros complementarios. Cfr. también la Ley de 11 de diciembre de 1952, núm. 2.362, arts. 11 y siguientes) (36).

(35) Esta norma le ha valido al Proyecto la acusación de error "atribuible a la sugestión de modelos extranjeros". BASANELLI: "Struttura e funzioni del contratto agrario", *Atti del Terzo Congresso* cit., pág. 795. Entre esos modelos extranjeros tal vez haya figurado el español, en el que veremos también el derecho a la conversión. Valga este ejemplo como prueba de que la evolución jurídica agraria se hace cada día más uniforme en todos los países.

(36) Cfr. GERMANI: *Lineamenti dell'ordinamento della proprietà fondiaria o nel diritto positivo italiano*, Milán, 1954, pág. 16.

Suiza.—La legislación de arrendamientos se caracteriza por una prudente aceptación de las nuevas tendencias. El arrendamiento está sometido en principio a las reglas comunes del Código de las obligaciones...

La duración mínima de los contratos se fija en tres años, que pueden ser elevados a nueve por los Cantones. A la estabilidad del arrendamiento contribuye también el principio de que la venta no quita renta.

El arrendatario puede exigir la reducción de una renta excesiva... Otras disposiciones protectoras de los colonos, particularmente las restricciones al derecho de denunciar el contrato que había previsto el derecho de guerra, no han pasado después a una legislación de carácter permanente (37).

Sin embargo, nos encontramos también en el Derecho suizo con el retracto a favor del arrendatario. La Ley para mantenimiento de la propiedad agrícola, de 1 de enero de 1953, ha limitado la libertad de disposición de las fincas rústicas, confiando un derecho de retracto a los descendientes, cónyuge, padre y madre, y eventualmente a otros parientes, en caso de venta de una explotación agrícola o de partes importantes de la misma. Curiosa vuelta al retracto gentilicio con sentido moderno (38).

Los Cantones pueden también extender este derecho de retracto a los arrendatarios y empleados que hayan trabajado en la explotación durante un cierto tiempo (39).

No quiero dejar de llamar la atención sobre este retracto a favor de los obreros de la empresa, emparentado con el que concede la legislación francesa a los «profesionales de la agricultura» (derecho con seis millones de titulares, según se ha observado con ironía).

2. Países en que se reconoce el acceso.

Pasemos ahora a estudiar, con la misma o mayor brevedad, el segundo grupo de países; aquellos que de modo directo han arbitrado los medios para que el arrendatario escalase la cima de la propiedad, desplazando al propietario arrendador.

(37) WILHELM OSWALD: *Ideas directrices. Estructuras de la loi fédérale sur le maintien de la propriété foncière rurale*. Milán, 1954, pág. 13.

(38) Ciertas manifestaciones de este mismo fenómeno pueden verse en la reciente ley española sobre el Patrimonio familiar.

(39) KONRAD FEHR: *Le développement de la protection du sol agrare en Droit suisse*, Milán, 1954, pág. 14.

Irlanda.—Creo que, cronológicamente y por orden de importancia, debe figurar en primer lugar este país, en el que a partir de fines del siglo XIX se ha desarrollado un impresionante proceso de acceso a la propiedad de los arrendatarios. Podemos tomar como dato inicial el Acta de 1881, que concedió prórrogas obligatorias mientras se pagase la renta, que había de ser renta justa, con la consiguiente facultad de revisión y la libre venta del interés del arrendatario en el contrato (traspaso). El Acta de 1881 dió amplios poderes a la recién creada «Land Comision» para anticipar dinero a los arrendatarios con el que adquirir sus tierras.

El Acta de 1885 intensificó los préstamos, hasta el punto de que 16.000 colonos adquirieron sus fincas por importe de siete millones de libras.

A partir del Acta de 1903 se introdujo el sistema de bonos para pago de las fincas arrendadas. Con arreglo a sus normas, 195.000 cultivadores accedieron a la propiedad, pagando 70.000.000 de libras, siempre a través de los States Commissioners. Después de la rectificación de sistema, operada por la de 1909, otros 61.000 colonos se transformaron en propietarios.

Esta legislación ha sufrido más retoques con objeto de adaptarla a las cambiantes circunstancias, pero lo ya expuesto resulta suficiente para extraer una gran lección: que el aspecto financiero es fundamental en todo proceso masivo de acceso a la propiedad. Lo original del sistema irlandés ha sido el curioso y justo método de financiación. He aquí el balance, verdaderamente admirable, que nos ofrecen KEIVIN R. O. SHIEL y TIMOTHY O'BRIEN, a quienes hemos seguido hasta ahora (40): «Bajo el imperio de todas las Lands Acts 450.000 explotaciones han sido afectadas, abarcando un área de 15.000.000 de acres (de un total de 17.000.000 en el país). Estos traspasos de propiedad han implicado anticipos que totalizan 130.000.000 de libras y reintegros periódicos de dos millones y medio de libras anuales. Unos 400.000 cultivadores y sus sucesores han sido así transformados en propietarios libres. Lejos de las tormentas que precedieron a las reformas, ésta ha sido

(40) *The Land problem in Ireland and its settlement*, Milán, 1954, pág. 39. Sería interesante poner en relación esta difusión de la propiedad con la operada en otros países, especialmente Inglaterra. Cfr. *The Right of property*, Viudina Kruse, 1939, pág. 27. Allí pueden verse datos sobre el proceso de fraccionamiento en Inglaterra, Alemania, Francia y Dinamarca. De su estudio deduce el autor esta interesante conclusión: «Una sociedad burguesa en la que se reconozca el derecho de propiedad no evoluciona necesariamente en la dirección del gran capital por medio de la supresión y empobrecimiento de las masas». Pág. 29.

una revolución incruenta que ha proporcionado a Irlanda gran paz y estabilidad».

Citaremos otros dos ejemplos de países en que gran cantidad de arrendatarios han sido transformados en propietarios:

Finlandia.—A comienzos del siglo presente la situación finlandesa se caracterizaba por la existencia de muchísimas familias de arrendatarios y pocos propietarios. Se empezó por dar estabilidad a la situación de éstos creándose en cada municipio un Comité de arrendamientos (Pachtanschuss). De esta primera fase se pasó a otra de acceso a la propiedad (en 1918), en la que, con ayuda estatal, los arrendatarios podían adquirir sus tierras. El éxito fué enorme y, por cierto, sin necesidad en muchos casos del apoyo financiero del Estado (41).

Japón.—Al parecer, toda la cuestión de reforma agraria en este país ha girado, como en Irlanda, en torno al contrato de arrendamiento. Según los profesores WAGATSUMA y KATO (42), la misera condición de los arrendatarios suscitó un movimiento en pro de la elevación de su *status*; fueron dictadas medidas protectoras para dar estabilidad a sus derechos y permitirles comprar sus tierras por medio de préstamos a bajo interés. Después de la guerra, y bajo la presión del Cuartel General, se dictaron dos leyes (de 22 de octubre de 1946 y 29 de diciembre de 1946) que garantizaban el *status* de los arrendatarios y facilitaban la creación de cultivadores propietarios. Entre las medidas dictadas figuraban:

- 1.º El canon se hacía pagadero en metálico.
- 2.º La renta máxima se fijó según la capacidad productiva de cada campo cultivado.
- 3.º El propietario no puede resolver el contrato sin autorización previa del Gobernador de la provincia en los casos en que quiera cultivar por sí mismo o tenga otros motivos justos. Para tutelar a los cultivadores propietarios, el Estado compra coactivamente *in toto* las tierras arrendadas que pertenezcan a propietarios absentistas, y la parte de fincas que exceda de un kilómetro cuadrado aun cuando sea de no absentista, y, por regla general, vende tales lotes a los perpetuos arrendatarios.

(41) *Einige Züge des Agrarrechts in Finland*, Kyöti Haataja, Milán, 1954. Cito por el resumen final en español.

(42) Ponentes ambos en el I Congreso Internacional de Derecho agrario de Florencia. Cito por el resumen que de su ponencia sobre "La reforma agraria en el Japón después de la guerra" ha hecho el doctor CARLO ZACCARO en *Rivista di Diritto Agrario*, número de enero-junio 1954, pág. 102.

El precio de adquisición y el de venta son fijados sobre la base de los beneficios obtenidos por los propietarios locales... Cerca del 90,7 por 100 de la tierra cultivada corresponde hoy en propiedad a los mismos cultivadores, mientras que el 9,3 por 100 está integrado por tierras dadas en arrendamiento.

Obsérvese cómo en todas estas transformaciones masivas de los arrendatarios en propietarios se interpone en la operación el Estado, o un Ente —llámase Comité, Comisión, Instituto, etc.— que compra con una mano al propietario y vende con la otra al cultivador.

V.—CONCLUSIONES DE TODO LO EXPUESTO

Expuestos, de una manera rápida y en esquema, los puntos más salientes o representativos de esta evolución que en todas partes han sufrido y siguen sufriendo los contratos agrarios (muy recientemente aludí a la supresión en el Irán de las llamadas «prestaciones accesorias» a cargo del aparcerero, que, por cierto, se habían suprimido también en la Ordenanza francesa de 1945; se trata de un resabio feudal cuya derogación representa un paso verdaderamente típico en pro de la equiparación de la aparcería con el arrendamiento), creo que se puede llegar con cierta facilidad a formular algunas conclusiones.

Las etapas fundamentales en esta perpetua metamorfosis del contrato agrario son las señaladas por LABOULAYE: la concesión, el canon y la propiedad; pero la evolución, advertida ya por el autor francés, exige, para ser comprendida adecuadamente, ponerla en contacto con aquella otra constatación histórica del desdoblamiento del dominio en los dos polos de propiedad formal y propiedad sustancial.

Al consolidarse el Estado, tiende éste a suprimir todo intermediario entre él mismo y quien cultiva. Como se considera que el arrendador, como producto típico de la época capitalista agraria, acapara en sus manos el polo formal de la propiedad, *se hace que este aspecto del dominio pase al Estado para permitir tan sólo la dicotomía propiedad sustancial del cultivador, propiedad formal o ius eminens del Estado.* Un ejemplo bien representativo nos lo da Méjico, en cuya Constitución se reserva el dominio eminente de todas las tierras a la Nación y se prohíben los arrendamientos

de tierras (43). Otro procedimiento, indirecto pero inequívoco, de acaparar el Estado ese dominio eminente es el del famoso Decreto de Lenin declarando que todas las tierras de la U. R. S. S. pertenecerían al pueblo soviético.

En los países dotados de una gran tradición jurídica la evolución ha seguido, naturalmente, otro camino; como un aspecto más de la rectificación general operada en la democracia liberal decimonónica, el Estado ha abandonado su actitud pasiva para ir limitando cada vez más la propiedad privada, al mismo tiempo —esto es lo curioso— que se hacían disminuir, por medio de una serie de leyes imperativas, los derechos de los arrendadores.

En estos países, dentro de los cuales se incluye el caso de Inglaterra, Francia, Italia o España, se ha acudido, sin más, a un progresivo control administrativo de las explotaciones, como en Inglaterra, justificado de sobra por la necesidad de aumentar la producción, o bien, dentro de España e Italia principalmente, se ha procurado fundamentar constitucional y teóricamente la evolución sobre la idea de una «función social de la propiedad». En mi opinión, *la llamada función social de la propiedad no significa más que la atracción por parte del Estado de ese polo formal o eminente del dominio*, que, repito, coincide inexcusablemente con la desaparición de los intermediarios, tales como el arrendador o el propietario concedente de aparcería. (BARASSI lo ha dicho: «El derecho eminente del Estado sobre todos los bienes, residuo ayer, en Francia, de un pasado feudal, hoy podría volver a tener actualidad bajo una nueva vestidura») (44).

He aquí, pues, bien claramente dibujado *el porvenir de los actuales contratos agrarios (arrendamiento y aparcería): desaparecer, para dejar aislados frente a frente al cultivador-propietario sustancial y al Estado-señor eminente.*

(43) Me refiero concretamente al artículo 27 de la Constitución mejicana: "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, correspondiente originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada". MENDIETA NÚÑEZ, al fijar el sentido del precepto, dice: "Sin necesidad de investir al Estado de un derecho de propiedad absoluta sobre las tierras y aguas... es indudable que tiene sobre ellas el dominio eminente y que, siendo la propiedad una función social, está capacitado para ejercer sobre ella la vigilancia necesaria y para intervenir directamente con objeto de que esa función social se cumpla de una manera satisfactoria en relación con los fines del Estado". *El sistema agrario constitucional*, Méjico, 1940, pág. 48.

(44) Compruébese en la amplia indicación bibliográfica que hace BARASSI: *Proprietà e comproprietà*, Milán, 1951, pág. 257, nota 1. Véase la Ley de 15 de julio de 1952, singularmente el artículo 11, que menciona con la expropiación al titular del patrimonio que incumpla "sus deberes primordiales de familia", y su desarrollo en la Orden de 27 de mayo de 1953, con el que, por cierto, no estamos de acuerdo en muchos casos. Por ejemplo, que los vicios o actos reiterados que le hagan desmerecer en el concepto público "sean sancionados con multas de 100 a 5,000 pesetas, impuestas discrecionalmente por el I. C. R. C."

VI.—LA PROBABLE EVOLUCION FUTURA DE LOS CONTRATOS AGRARIOS

Pero, llegados a este punto, debemos formularnos una grave cuestión. Si la historia nos enseña que siempre y en todo lugar los contratos agrarios determinados agotan su ciclo y desaparecen para dejar paso a otros nuevos, ¿cuál será el contrato agrario del futuro, aquel en que volverá a descomponerse de nuevo el doble carácter del dominio?

A mi modesto juicio, el contrato agrario del futuro será el contrato de trabajo. Los actuales propietarios de fincas, al menos así sucede, ciertamente, en España, huyen de concederlas en arrendamiento o aparcería; estos contratos van a pasar pronto a las salas de las momias del viejo Derecho civil, como se dijo que había ocurrido con el censo, una vez que el Código de 1889 los declaró esencialmente redimibles. Estamos asistiendo ahora a la liquidación de los contratos de aquella clase. Los que poseen tierras no arrendadas o los que pueden, bien o mal, recuperar las de los arrendatarios, se refugian en la explotación directa, huyendo, como digo, de volver a concederla a terceros. Ven que el contrato de trabajo les ofrece la posibilidad de ligar los colaboradores precisos para la explotación sin hacer dejación de derechos a su favor; por eso los propietarios territoriales se refugian en este contrato.

El contrato de trabajo aumenta así su esplendor. En Francia, por medio de la interesante Ley de salario diferido, intentó superponerse, creo que no con gran éxito, a relaciones consideradas hasta entonces como puramente familiares, tales como las de los hijos que cooperan con el padre en el cultivo (45). Por otra parte, se va viendo que una colonización verdaderamente moderna tal vez no tenga que conducir necesariamente a crear para los nuevos adjudicatarios explotaciones de tipo familiar con pequeñas dimensiones, sino que desde el punto de vista técnico ofrece más ventajas la gran explotación, en la que pueden colaborar numerosos trabajadores bajo la dirección experta de los técnicos.

Por todas partes, pues, parece que la evolución va a fomentar el número y las aplicaciones del contrato de trabajo en la agri-

(45) Ctr. mi citado trabajo sobre el Derecho agrario francés.

cultura, ocupando el lugar que en otras épocas tuviera el colonato. El propietario agrícola tratará, como siempre, de obtener una renta de la tierra sin agotar en ello su actividad; forzoso le será recurrir a los técnicos y obreros precisos.

Si dejamos esto sentado, ¿qué pasará en el futuro con estos nuevos contratos de trabajo? Creo que seguirá, *mutatis mutandi*, una evolución análoga a las ya señaladas. Existen ejemplos en el Derecho comparado de prórrogas obligatorias de los contratos de trabajo y de retracto a favor de los profesionales de agricultura o, más concretamente, de los empleados dentro de una determinada empresa cuyos fundos se enajenan. Estos ejemplos, que reproducen fielmente los de las legislaciones de arrendamientos rústicos, me parecen harto significativos.

Así, pues, *espero que se produzca un nuevo y gigantesco fenómeno de acceso a la propiedad por parte de los técnicos y empleados de la empresa*, ya que, en otro caso, fallaría la inexorable ley histórica según la cual quien empieza por cultivar acaba por convertirse, él o sus herederos, en dueños.

Ahora bien, *este fenómeno revestirá, como es natural, características especiales. En primer lugar, no se referirá ya al derecho de propiedad propiamente tal, sino más bien a la titularidad de la empresa.* Sabemos que ésta, como realidad institucional, absorbe dentro al derecho de propiedad; será así, además, para que pueda realizarse el acceso a favor de todos los colaboradores, sin los inconvenientes que llevaría consigo la división de la tierra y, más aún, la división de la explotación.

El fenómeno operará, pues, dentro de la empresa y se manifestará, según pienso, no sólo en prórrogas del contrato y en retracto, sino, sobre todo, en la participación en los beneficios —co-participación— y en la participación en la dirección —cogestión—, que son las notas del contrato clásico de aparcería. La última y tercera etapa será la de la propiedad, pero esta vez no necesariamente en forma de propiedad familiar, sino quizá de propiedad colectiva o, mejor dicho, de participación en la entidad o persona jurídica titular de la empresa. En este estadio de la evolución la propiedad formal corresponderá al Estado —porque no creo que en esto quepa ya retroceder—, pero la propiedad sustancial será del grupo productor, y quedarán efectivamente eliminados los intermediarios de poder, aquellos que obtienen una renta basada en la mera titularidad y no en la gestión.

Claro está que la empresa, así concebida, no será una oficina estatal —porque entonces no habría disociación del dominio—, ni los titulares de la empresa serán meros burócratas o siervos del Estado, sino que el grupo como tal, familia o sociedad, ocupará el lugar que hoy tiene en las naciones de tradición latina el propietario libre, limitado tan sólo por la idea de la función de la propiedad.

Tampoco afirmo —Dios me libre de ello— que esta libre socialización haya de conducir necesariamente a un colectivismo agrario; preferiría hablar, en todo caso, de cooperativismo o, con más exactitud todavía, de formas sociales semejantes a las creadas por el Derecho mercantil, ya que estos entes tendrán la finalidad de obtener un lucro partible entre sus miembros. En algunos casos, cuando las circunstancias técnicas o económicas lo aconsejen o lo impongan, la solución estribará en la sociedad de producción; en los demás casos se generarán, en definitiva, numerosas explotaciones familiares, flanqueadas debidamente por cooperativas de maquinaria, cooperativas de transformación de productos o cooperativas de consumo.

Sea de esto lo que fuere, lo que necesariamente existirá siempre será, frente al Estado, más o menos omnipotente, un propietario sustancial que individualmente o en grupo —¿acaso la familia no es también un grupo, una colectividad?— se sentirá, dentro de los límites de la finca, dueño y señor de su destino individual. A lo que se llegará por este camino será a una apoteosis del derecho de propiedad, de la genuina propiedad privada; se llegará, en suma, a una coincidencia entre propiedad y gestión, que hoy falla en muchas ocasiones, derivándose de tal fallo la mayor parte de los problemas agrarios, y la propiedad de la tierra estará más difundida que nunca entre los agricultores.

Donde no sea así, y mientras no sea así, deberá hablarse de una estructura social agraria de tipo inestable y, por tanto, transitoria, cuando no patológica.
