

LA LEGISLACION AGRARIA DE LOS CINCO ULTIMOS LUSTROS

Por

ALEJO LEAL

Doctor en Derecho.

Registrador de la Propiedad.

SUMARIO

I. Introducción.—II. Principios informadores de nuestra legislación.—A) Concepción católica del mundo.—B) a) Primacía de la persona humana.—b) El bien común.—III. Elementos básicos de la organización social.—A) De orden personal.—a) La familia.—b) La Comunidad nacional.—c) Las entidades intermedias.—a') El municipio, b') Cooperativas, c') Grupos y empresas sindicales, d') Empresas de cultivo en común, e') Sociedades de empresas.—B) Elementos de orden formal.—a) La propiedad privada.—b) La empresa agraria.—IV. La reforma de estructuras agrarias.—A) Introducción.—B) Colonización.—C) Concentración parcelaria.—D) Reforma individualizada de explotaciones: a) Mediante el estímulo a la iniciativa privada. b) Mejora forzosa. c) Permutas forzosas.—E) Ordenación rural.—F) Unidades mínimas de cultivo y explotaciones familiares.—V. Contratos agrarios.

I. INTRODUCCION (1)

EL año 1936 fue clausurada una etapa de la política agraria nacional. Los instrumentos legales que sirvieron para llevar a cabo aquella política, cuando no derogados expresamente, quedaron ineficaces en una gran parte, prevaleciendo frente a ellos la práctica en contrario. Pronto, en plena guerra, aparecieron los primeros jalones legislativos de la nueva política, establecidos en el F. del T. de 1938; y a partir de 1939, han venido siendo promulgadas las leyes mediante las que se ha tratado de realizar lo programado en aquel F. y en otras L. F.

(1) Consideramos útil emplear algunas abreviaturas en este trabajo. Son las siguientes: C. P. = Concentración Parcelaria.—D. = Decreto.—F. de los E. = Fuero de los Españoles.—F. M. = Fincas mejorables.—F. del T. = Fuero del Trabajo.—I. N. C. = Instituto Nacional de Colonización.—L. = Ley.—L. F. = Leyes Fundamentales.—Pr. M. N. = Principios del Movimiento Nacional.—S. C. P. = Servicio Nacional de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural.

El año 1964 es ocasión apropiada para dirigir una mirada retrospectiva a lo desde entonces legislado. Pero este aniversario, el veinticinco, no debe tener una significación meramente conmemorativa. Para nosotros el hecho de ser un año jubilar le da un valor simplemente circunstancial. Lo importante es que puede verse en 1964, si no la clausura de otra etapa de la política agraria, sí la apertura de una segunda parte de la etapa en 1939 comenzada. El mosto que se echó en las tinajas aquel año ha venido fermentando y la necesidad del trasiego del vino se siente ya con urgencia.

En estos cinco lustros han progresado notablemente las ciencias, lo mismo las físicas que las sociales; han experimentado un enorme avance las técnicas, lo mismo las industriales que las agrícolas y las de organización; ha cambiado profundamente el ambiente espiritual de la humanidad, y se han alterado considerablemente las circunstancias en que ésta vive. Y lo que es más importante, los cambios continúan produciéndose aceleradamente sin que se pueda columbrar su término. No hay esperanza de que una política cualquiera, una política agraria cualquiera, pueda por ahora proponerse alcanzar una meta ideal y definitiva, al modo como puede proponerse un artista acabar una obra de arte. Ni Oriente ni Occidente tienen, ni pueden tener, un proyecto de sociedad estable tras cuya edificación pueda la humanidad disfrutar de universal y complacido reposo. De ahí las vacilaciones y las rectificaciones que en la política internacional, y en cada una de las nacionales, se han ido sucediendo, y, sin duda, continuarán ocurriendo ininterrumpidamente hasta que se logre una difícil y lejana organización relativamente equilibrada de la sociedad de la era atómica.

Para facilitar la exploración del oscuro camino de la reorganización económica y social, aunque sea en un aspecto limitado de un solo sector, el agrario, de la economía nacional, vamos a intentar exponer la traza general de la red de vías tendida por nuestra legislación, teniendo presente las perspectivas que nos ofrece el futuro. Tal vez sea el mejor método para describir el panorama, separar aquello que atañe a cierto aspecto interno de la humanidad, el correspondiente al ámbito de las ideologías y creencias, de aquello que se refiere a lo meramente positivo de la convivencia humana; y distinguir, entre las medidas que afectan a lo último, las que se refieren a ciertos elementos fundamentales de la vida social, de aquellas otras que están dirigidas a producir un cambio en

el orden actual. En el primer grupo pueden comprenderse las normas que manifiestan la concepción del mundo adoptada como base inspiradora de la organización social, que es una concepción espiritualista y personalista y, por tanto, no materialista ni comunista. En el segundo grupo pueden incluirse las normas que pretenden regular instituciones básicas para la convivencia en el orden deseado. En el tercer grupo contemplaremos las leyes que han sido promulgadas como instrumento para transformar el orden antecedente, leyes, por tanto, que en buena parte son esencialmente transitorias y cuyo complejo puede constituir el derecho reformador o de la reforma de las estructuras agrarias.

En todo caso no pretendemos hacer una crítica, sino una mera exposición objetiva del tema aunque no vaya del todo carente de reflexiones. Mucho menos pretendemos reseñar ni cifrar las realizaciones operadas en virtud de las leyes; ni tampoco emitir juicios acerca de los éxitos o fracasos cosechados en la aplicación de las mismas, pues unos y otros han dependido de un conjunto de elementos heterogéneos entre los que las leyes agrarias sólo constituyen uno de los más importantes, pero no del todo decisivo.

Las decisiones de carácter político y el espíritu de la Administración Pública, influyen sustancialmente en la eficacia de las leyes, cualquiera que sea el grado de perfección de éstas. La bondad o defecto de las disposiciones legales, muy especialmente cuando el motivo de su promulgación es la reforma de una determinada situación social, no puede apreciarse siempre por el resultado conseguido. Esto puede tenerse por cierto en relación con la parte más importante de nuestras leyes agrarias, en cuya trascendencia real influyen medidas de carácter financiero (dotación de recursos presupuestarios), de política económica general (grado de apoyo a la industrialización), de política de precios (grado de protección al agricultor o al consumidor) y de política social (apreciación discrecional de problemas sociales y de la adecuación de ciertos medios para su solución); e, incluso, la formación económica y social de los funcionarios dedicados específicamente a la ejecución de la política agraria, y también de aquellos otros que han de resolver, a veces irrecurriblemente, sobre actos importantes para el buen funcionamiento de ciertos resortes de esa política aunque pertenezcan a distintos departamentos ministeriales (por ejemplo, justiprecio en conciencia de fincas expropiadas).

II. PRINCIPIOS INFORMADORES DE NUESTRA LEGISLACION

El Estado español, como todo Estado moderno, se propuso, desde los primeros momentos de su existencia, dar a la comunidad nacional una forma determinada en sus líneas generales. No aceptó como bueno el orden vigente entonces, ni ninguno de los regímenes que le precedieron y, en consecuencia, se dispuso a instaurar un nuevo orden económico y social y, por tanto, un nuevo orden agrario. Esta tarea de arquitectura e ingeniería sociales, requiere la elaboración de un proyecto que ha de tener como principio inspirador una idea fundamental de carácter general y atinente al fin último a que se ha de aspirar. Luego habrá de contener las especificaciones necesarias referentes a los elementos esenciales de la construcción y a los mecanismos precisos para su debido funcionamiento.

A) CONCEPCIÓN CATÓLICA DEL MUNDO.

El principio inspirador básico es proclamado al adoptarse como propia por el ordenamiento jurídico la concepción católica de la vida, lo que lleva como corolario la aceptación de un determinado concepto de la persona humana y de unas normas generales rectoras de la actividad social, normas que pudiéramos resumir en los principios del bien común y de subsidiaridad. Efectivamente, el Estado español el año 1938 anunció solemnemente "el deseo de conseguir su fin, renovando la tradición católica de justicia social y alto sentido humano" que informó nuestra antigua legislación (preámbulo del F. del T., de 9 de marzo de 1938), declaró en 1945 que la religión católica es la del Estado (art. 6.º del F. de los E., de 17 de julio) y proclamó, en 1958, que la doctrina de la Iglesia católica inspirará su legislación (Pr. M. N. promulgados el 17 de mayo, número II).

B) PRIMACÍA DE LA PERSONA HUMANA.

Consiguientemente, está expresamente reconocida en las L. F. la primacía de la persona humana, y del modo más elocuente aparece en el art. 1.º del F. de los E. en el que el Estado proclama

como principio rector de sus actos, el respeto a la dignidad, la integridad y la libertad de la persona humana, reconociendo al hombre, en cuanto portador de valores eternos y miembro de una comunidad nacional, titular de deberes y derechos.

Resulta así que el hombre, la persona humana, ha de ser sujeto y no objeto en el orden social y en la organización de la comunidad, pero ha de serlo sin que se dé cabida a ninguna clase de individualismos, ya que expresamente se establece que el hombre será titular de derechos, pero también de deberes, entre los que destacan los de carácter económico-social que son los que especialmente ahora nos interesan. Entre los derechos aludidos, está el derecho al trabajo, y entre los deberes el de ocuparse en alguna actividad socialmente útil (art. 24 del F. de los E.) que tanta aplicación tendrá en toda la legislación agraria. El trabajo es definido como participación del hombre en la producción, mediante el ejercicio voluntariamente prestado de sus facultades intelectuales y manuales (F. del T., I, 1) y caracterizado como deber social que será exigido, en cualquiera de sus formas, inexcusablemente a todos los españoles no impedidos (F. del T., I, 5).

La trascendencia de estos principios a las leyes concretas ha tenido múltiples manifestaciones. En primer lugar, la legislación agraria no ha concedido ciertos derechos a ciertas personas que en relación con determinados bienes rústicos no ejercían una actividad socialmente útil. Así ocurre con la exclusión de la reserva de tierras de las zonas regables a los propietarios no cultivadores directos de sus fincas y la correlativa declaración de éstas como tierras en exceso y, por tanto, expropiables (L. de 21 de abril de 1949, arts. 10 y 16).

En segundo lugar, la protección al trabajo agrícola en el amplio sentido de actividad económica agraria, se manifiesta en un aspecto positivo en el derecho de los propietarios cultivadores directos a reserva de tierras (L. de 21 de abril de 1949, arts. 10 y 13) en el derecho de los arrendatarios y aparceros de las tierras afectas a un plan de colonización, a la adjudicación de una unidad de explotación de tipo medio (L. de 21 de abril de 1949, art. 11, párrafo primero), y en la posibilidad jurídica de que el arrendador de tierras sitas en zonas regables que se comprometa a su su cultivo directo obtenga la adjudicación de una unidad análoga (L. de 21 de abril de 1949, art. 12, párrafo tercero). En forma negativa se manifiesta esa protección en la L. de Expropia-

ción Forzosa por causa de interés social, de 27 de abril de 1946, al exceptuar de la misma a las fincas explotadas en cultivo directo y personal (art. 9.º, número 1) y a las explotaciones agrarias ejemplares, cuyo título sólo pueden ostentar las pertenecientes a propietarios cultivadores directos (art. 9.º, número 2, de la citada L. de 1946 en relación con los arts. 1.º y 4.º de la de Explotaciones Agrarias Ejemplares de 15 de julio de 1952).

También de modo positivo protege al trabajo la legislación vigente en cuanto que adopta normas para satisfacer la aspiración del Estado de arbitrar las medidas conducentes para que la tierra pase a quienes directamente la explotan (F. del T., V, 6). Estas medidas han conducido y están conduciendo efectivamente a una redistribución de la propiedad. Unas veces se han configurado nuevos derechos o desarrollado los antes existentes para que el dominio de las fincas no explotadas directamente pueda ser adquirido por los que son sus cultivadores, como ocurre con el derecho de retracto arrendaticio (art. 16 de la L. de 15 de marzo de 1935, modificada por la de 15 de julio de 1959) o el derecho de acceso a la propiedad por los arrendatarios (L. de 15 de julio de 1954, art. 3.º); otras veces se ha facilitado que las fincas arrendadas sean transferidas directa y voluntariamente a pequeños empresarios u obreros agrícolas con auxilio del Estado, como ocurre con los beneficios fiscales concedidos a las parcelaciones privadas (art. 146, número 18, de la L. 41/1964, de 11 de junio); o bien, como es lo más frecuente, las fincas son adquiridas por compraventa voluntaria o por expropiación por el I. N. C. y enajenadas luego a colonos conforme a las leyes que rigen la actividad colonizadora (D. de 23 de julio de 1942 y L. de 21 de abril de 1949 y 27 de abril de 1946, principalmente).

También es la protección del trabajo uno de los motivos inspiradores de las modificaciones introducidas en la L. de Arrendamientos Rústicos, de 15 de septiembre de 1935, por varias disposiciones, que luego examinaremos, y que afectan a la duración de los contratos y a las rentas, entre otras materias.

c) EL BIEN COMÚN.

El segundo de los principios generales que informan nuestra legislación es el del bien común. Nuestras leyes fundamentales adoptan como fin del Estado la realización del bien común. El

F. del T. sólo en algún punto se refiere a dicho concepto, como cuando declara que la empresa ha de ordenar los elementos que la integran en una jerarquía, pero subordinando todos ellos al bien común (VIII, 2). Pero es obvio que el objetivo que pretende alcanzar es ese bien común, aunque vaya invocado bajo otras expresiones. Sobre todo, la idea central del bien común late en el contexto de los puntos programáticos. Por otra parte, el F. de los E., al proclamar como principio rector de los actos del Estado el respeto a la persona humana, garantiza a ésta el ejercicio de sus derechos y deberes "en orden al bien común" (art. 1.º), e impone al Estado el deber de cuidar de que los valores económicos de la empresa y todas las formas de propiedad estén subordinados a las exigencias del bien común (arts. 26 y 29). Finalmente, el IV de los Pr. M. N. afirma terminantemente que los intereses individuales y colectivos han de estar subordinados siempre al bien común de la nación.

Sobre el contenido y exacta significación del "bien común", cuya teoría ha sido ampliamente desenvuelta sobre todo por el Tomismo, sólo hemos de recordar que el bien común es un complejo ordenado de bienes de distinta naturaleza. Se ha dicho muchas veces que no es una suma de bienes individuales, y ello es cierto, pero tampoco excluye ningún auténtico bien individual, ya que el bien común es como el ambiente adecuado para el perfeccionamiento integral de la persona humana. También se ha dicho que el bien común no es el bien del mayor número de individuos, pero, evidentemente, implica una aspiración a difundir los bienes de toda clase entre todos los humanos y a enriquecerlos. Ello determina la necesidad de que el Estado procure el aumento de la riqueza nacional y estatuya el régimen que ha de regular su disfrute, distribución y circulación.

Por lo que se refiere concretamente al sector agrario se observa que ya el F. del T. se propuso conseguir incluso el embellecimiento de la vida rural, en cuya finalidad puede verse implícita una superación de lo meramente material de la vida; y, desde luego, su aspiración a la elevación del nivel de vida, y no solamente de la producción, se contiene en la programación del mejoramiento de las condiciones higiénicas de los pueblos y caseríos de España (V, 5) y de la educación técnica del productor agrícola (V, 2).

Por lo que atañe al nivel de vida recordemos que desde la primera L. sobre Colonización se ha previsto la realización de cons-

trucciones rurales con los beneficios de las viviendas protegidas (base 28, L. de 26 de diciembre de 1939), y que luego, al amparo de la previsión que en los proyectos generales de colonización ha de hacerse de nuevos pueblos, núcleos de colonización y viviendas diseminadas (art. 4.º L. de 21 de abril de 1949) se han incluido en los planes de cada zona gran número de unos y otros, dotándolos de centros cívicos (iglesia, escuelas, casas consistoriales y sindicales), de "artesanías" (industrias y servicios, incluso de cinematógrafo y bares) y de servicios públicos (abastecimiento de aguas, suministros de energía eléctrica, etc.), según consta en los Decretos aprobatorios de tales planes y en las correspondientes OO. ministeriales aprobando los Planes Coordinados de Obras. De esas edificaciones e instalaciones algunas están subvencionadas y otras son sufragadas totalmente con fondos públicos (artículo 24 L). Por otra parte, las Leyes de Colonización de Interés Local, declararon auxiliables las obras que contribuyan a una mejor formación espiritual y cultural de los campesinos, las de abastecimiento de agua a la vivienda rural, distribución de la energía eléctrica en el medio rural y otras de embellecimiento y mejora de éste (art. 2.º, L. de 27 de abril de 1946).

En cuanto a la educación y formación del productor agrícola, aparte de lo que es materia de la competencia de los Ministerios de Educación Nacional o de Trabajo (Institutos Laborales de modalidad agrícola y Universidades Laborales), de la actuación restringida en cuanto a su finalidad del I. N. C. (creación de centros de formación de colonos y celebración de cursillos para mayores, etcétera) se ha de señalar la creación del Servicio de Extensión Agraria (Orden de 15 de septiembre de 1955), al que se han atribuido funciones de gran valor (Decretos de 24 de octubre de 1958 y 8 de mayo de 1962).

En relación con el crecimiento del patrimonio de la comunidad nacional aparecen varios puntos programáticos. Se proclama que es un deber de todos los españoles incrementar la producción y no sólo defenderla y mejorarla (F. del T., XI, 1); que el Estado impedirá las actividades que dificulten el desarrollo de la economía nacional y estimulará las iniciativas que tiendan al perfeccionamiento de ésta (F. del T., XI, 5); y, en definitiva, que el Estado procurará impulsar el progreso económico de la Nación (Pr. M. N., número 12). Esta preocupación por el aumento de la producción es una de las constantes en la legislación sobre reforma de

estructuras agrarias como veremos, y constituye el fundamento económico de muchas de las disposiciones sobre Colonización, de la casi totalidad de la legislación sobre C. P. y Ordenación Rural, de la legislación sobre F. M., sobre Unidades Mínimas de Cultivo y Explotaciones Familiares Mínimas, permutas forzosas de fincas rústicas, Crédito agrícola, Uniones de Empresas y Asociaciones para el cultivo en común.

Sin embargo, esta preocupación por el aumento de producción no siempre prevalece sobre consideraciones de otra índole. Efectivamente, en nuestra legislación se tiene en cuenta un elemento que pertenece a la esfera de los valores morales y ese elemento es el de la justicia social. El ordenamiento jurídico ha de servir a la justicia, pero ello no significa que haya de limitarse a constituir un conjunto de normas para el mantenimiento del orden en las relaciones privadas existentes, orden que se presume justo, sino que ha de comprender normas que miran a una justicia de ámbito superior y cuya instauración ha de ser requisito previo para la buena organización y funcionamiento de la sociedad y el pacífico ejercicio de los derechos privados. Esto es lo que sin duda resulta del P. M. N. número IX, al decir que el ideal cristiano de la justicia social inspirará la política y las leyes. No basta producir, ni producir mucho, sino que hace falta procurar que el producto se distribuya convenientemente y lo mejor es que las fuentes de la producción estén debidamente distribuidas, sobre todo cuando el alumbramiento o el enriquecimiento de esas fuentes es debido, en todo o en parte, al sacrificio económico de la comunidad. Tal es la razón de ser de algunos preceptos de la legislación agraria y entre otros se encuentran buen número de los de la intencionadamente llamada L. de Colonización y Distribución de la propiedad de las Zonas Regables, de 1949. Citemos como muy significativo el art. 10 de la misma, según el cual al parcelarse las zonas han de armonizarse los legítimos intereses de la propiedad privada y el logro del máximo rendimiento de la producción agrícola, con la conveniencia, que califica de necesidad, de instalar el mayor número posible de colonos. Tampoco se inspiran en criterios de productividad algunos de los preceptos vigentes sobre arrendamientos rústicos y sobre creación de huertos familiares. En general, puede decirse que se busca el aumento de la producción, pero no se erige en principio absoluto el logro de la máxima producción.

De modo que ha de distribuirse la riqueza agraria convenientemente y ello ha de operarse por diversos procedimientos y de formas distintas. Por una parte, se manifiesta la tendencia a dotar a cada familia campesina de un huerto familiar (F. del T., V, 4), y por otra, el Estado asume la tarea de multiplicar y hacer asequible las formas de propiedad ligadas vitalmente a la persona humana (F. del T., XII, 2), y se anunció muy tempranamente el reconocimiento del patrimonio familiar inembargable (F. del T., XII, 3). Estos puntos del F. del T., sustancialmente ratificados en las posteriores leyes fundamentales, pueden considerarse completados por el XII de los Pr. M. N., al decir que el Estado procurará la reforma social del campo. Cómo han trascendido estas directrices a la legislación agraria, lo veremos más adelante.

Por otra parte, el F. del T. parece aspirar a la superación de la depresión rural y llegar a una mayor armonía social mediante la revalorización de los principales productos del campo, con objeto de que el empresario agrícola obtenga sus beneficios y pueda mejorar las condiciones de vida de los asalariados (V, 3). En esta materia de precios agrícolas, la política seguida ha sido compleja y los intereses en juego de índole e importancia muy diversas. Aparte de la legislación relativa directamente a los precios agrícolas, es evidentemente importante la referente a los productos industriales o de servicios que influyen sensiblemente en la formación de aquéllos, y, no hay que decirlo, también la legislación sobre comercio exterior, las cuales no forman parte de la legislación agraria que es objeto de nuestra exposición. Sin embargo, deben mencionarse las disposiciones referentes al Servicio Nacional del Trigo, creado por Decreto-ley de Ordenación triguera de 28 de agosto de 1937, a la vista del provecho desordenado de algunos intermediarios del trigo y sus derivados, del desmerecimiento del precio de aquel cereal y de la ventaja económica así obtenida por la gran ciudad, como se advierte en su preámbulo. Dicho Decreto-ley, entre otros objetivos, fijó el de asegurar al trigo un precio mínimo remunerador.

III. ELEMENTOS BASICOS DE LA ORGANIZACION SOCIAL

El orden y la organización sociales han de basarse en determinados elementos para conseguir la finalidad propuesta; elementos que unos son de carácter personal y otros de carácter formal. He-

mos visto que el orden social apetecido por nuestro ordenamiento no se basa en el individuo en sí mismo, sino en el individuo considerado como persona y, por tanto, sujeto de relaciones sociales, individuo que está inserto en varias comunidades y sociedades. De entre ellas hemos de tomar en consideración la familia, la comunidad nacional y algunas sociedades intermedias entre el Estado y los individuos. Como elementos de carácter formal pondremos de relieve lo que afecta a ciertas instituciones básicas de la vida rural, como son la propiedad privada y la empresa agraria.

A) ELEMENTOS DE ORDEN PERSONAL.

a) *La familia.*

La comunidad que se considera como primordial y básica de la vida social en general (Pr. M. N., V) y de la agraria en particular, es la familia, reconocida como célula primaria y fundamento de la sociedad y como institución natural y moral dotada de deberes y derechos inalienables anteriores y superiores a toda la ley humana (F. del T., XII, 3, y F. de los E., art. 22). Esta es la razón de que se la desee proteger mediante la dotación a cada familia campesina de un huerto familiar o pequeña parcela que le sirva para atender a sus necesidades elementales y ocupar su actividad en los días de paro (F. del T., V, 4), y, sobre todo, mediante el establecimiento del patrimonio familiar para mayor garantía de la conservación y continuidad de la familia (F. del T., XII, 3).

Lógica consecuencia ha sido que todas las leyes agrarias, especialmente las de colonización, y ya desde la de 1939, hayan considerado como meta la creación de patrimonios familiares en el más amplio sentido de esta elocución, que luego se haya regulado el "patrimonio familiar" en sentido estricto, y que más tarde se haya tratado con carácter general de impedir la división de las fincas rústicas y de las explotaciones por bajo del mínimo de la magnitud familiar.

El preámbulo de la L. de 1939 se refirió a la urgencia de que se llevara a cabo a ritmo acelerado la colonización de grandes zonas que había de tener, entre otras consecuencias, la de crear miles de lotes familiares. El proyecto general de colonización según tal L. ha de determinar el número de familias que han de insta-

larse en las zonas colonizadas (base XVII); y las llamadas Asociaciones de Sustitución tenían como obligación la de dedicar los lotes de terreno de que se hicieran cargo a creación de explotaciones familiares (base XXXIII).

El D. de 23 de julio de 1942 autorizó al I. N. C. para adquirir fincas por compraventa voluntaria para parcelarlas y enajenarlas a colonos en lotes cuyas condiciones de magnitud y régimen de cultivo y sucesorio permiten que sean calificados de patrimonios familiares en sentido amplio. El D. de 5 de julio de 1944 contiene una especificación de los fines de las parcelaciones, determinando que en las fincas adquiridas por el Instituto que estuvieran libres de colonos cultivadores directos y personales se establezcan tres clases de patrimonios, a dos de las cuales califica de familiares. Este mismo régimen habría de ser aplicado a las fincas adquiridas en virtud de expropiaciones por causa de interés social (art. 1.º, párrafo segundo de la L. de 1946). Es interesante apuntar que nuestra legislación ha contemplado el caso de que el I. N. C. adquiriera fundos cuya parcelación no sea aconsejable, es decir, fundos en que no puedan ser establecidas unidades de explotación físicamente independientes. Para este supuesto, el Decreto de 14 de marzo de 1947 autoriza la atribución del fundo a varios cultivadores en régimen de copropiedad, pero el número de los condueños ha de ser determinado de forma que los ingresos que individualmente obtengan sean, aproximadamente, equivalentes a los de un patrimonio familiar.

La L. de Zonas Regables de 1949, siguiendo en este respecto la trayectoria iniciada por la L. de 1939, anunció el establecimiento de un régimen jurídico especial para las unidades parcelarias adjudicadas a los colonos (art. 30), y dispuso que se presentara por los Ministerios de Justicia y de Agricultura un proyecto de ley sobre ordenación del patrimonio familiar estableciendo esta institución con carácter forzoso en las unidades o parcelas concedidas por el Instituto (disposición final séptima). El 15 de julio de 1952 fue promulgada la L. de Patrimonios Familiares y el 27 de mayo de 1953 fue dictada una Orden ministerial complementaria. De estas disposiciones resulta que salvo las excepciones taxativamente en ella determinadas, los lotes de tierra que adjudique el Instituto han de servir de base a la constitución de patrimonios familiares, cualquiera que sea la situación de las fincas y el título de su adquisición.

La L. de Concentración Parcelaria de 26 de diciembre de 1952, siguiendo la misma línea, previó que para hacer posible una satisfactoria concentración parcelaria se adquirieran y aportasen tierras con una de estas dos finalidades: completar la propiedad de los que no reunieran tierras suficientes para una unidad mínima de cultivo y constituir patrimonios familiares (art. 6.º). La L. de 3/1962, de 14 de abril, y el texto refundido de 8 de noviembre de 1962, no contienen unas disposiciones a esta equivalentes, pero la aportación a la concentración de fincas expropiadas ha de hacerse para resolver problemas sociales adjudicándolas conforme a ciertas reglas (art. 38 del texto refundido), reglas que habrán de ser conformes con las que regulan los distintos tipos de unidades en la misma ley.

También la legislación sobre fincas mejorables concurre a la misma finalidad, puesto que cuando el plan de mejora determine la división de la finca, han de constituirse unidades familiares (artículos 5.º y 6.º de la L. 13/1962, de 14 de abril).

Debe advertirse que cualquiera que sea la norma conforme a la que se adjudiquen tierras por el citado I. N. C., la titularidad de las mismas es atribuida a un individuo y no a la familia, aunque la atribución se haga en función de la familia. De todas suertes es evidente que la orientación marcada no es otra que la de contribuir a la reforma social del campo mediante la multiplicación del número de propietarios y empresarios agrícolas cuyas explotaciones tengan magnitud familiar.

El mismo espíritu late en las leyes fiscales e incluso en la Ley de reforma tributaria 41/64 de 11 de junio de 1964, ya que declara exentas del impuesto sobre transmisiones patrimoniales las adquisiciones a título oneroso de las fincas rústicas en las que los propietarios transmitentes hayan realizado mejoras para facilitar su parcelación en forma que permita el cultivo familiar (art. 146, núm. 18).

Por otra parte, se pretende impedir la disminución del número de explotaciones familiares prohibiendo la división de los predios, y también de las explotaciones, de forma que resulten otras nuevas de magnitud inferior a la señalada para la explotación familiar mínima en la comarca o zona, y estableciendo para la adquisición de las fincas expropiadas por causa de división ilegal, una preferencia a favor de los dueños de las fincas colindan-

tes que pretendan constituir con la agregación de ellas una explotación familiar (arts. 2, 3 y 5 de la L. de 14 de abril de 1962, números 12/62).

Finalmente, recordaremos que por D. de 27 de enero de 1956 se creó el título de "Explotación Agraria Familiar Protegida", que es otorgado, previo concurso, a empresas agrarias correspondientes a propietarios cultivadores directos y personales, y que reúnan los tres requisitos exigidos por el artículo 3.º de la ley de 15 de julio de 1952 para los Patrimonios Familiares.

b) *La comunidad nacional.*

Otra comunidad de evidente trascendencia que contemplan las L. F. es la comunidad nacional. Ella constituye el sujeto del bien común temporal al que primordialmente ha de conducir la acción del Estado. Por ello, más que como tal comunidad, hemos de considerarla en cuanto Estado, que es el gerente del bien común nacional.

El sistema formulado en el conjunto de las L. F., autoriza al Estado para ejercer una amplia influencia en la economía del país, y, por tanto, en el régimen agrario. Rechazan nuestras leyes claramente una economía socialista, aunque permite medidas ampliamente socializadoras en el sentido que al concepto de socialización se da en la más reciente doctrina social. Implícitamente permite la promulgación de programas de ordenación económica y planes de desarrollo de carácter indicativo, como los ya aprobados. Pero no concordarían con ellas planes de carácter imperativo que condujeran a una participación directa del Estado en el proceso económico, ni constituyéndose en empresario ni estableciendo planes obligatorios para las empresas privadas, si no es excepcionalmente. Ello es compatible con que se permita, y a veces se imponga de un modo más o menos explícito, la adopción por el Gobierno de normas concretas de política económica dirigidas a producir profundos cambios en las condiciones económicas y sociales del campo español.

De las L. F. pueden destacarse las siguientes notas generales en relación con la economía: 1.ª, una concepción unitaria de la economía nacional; 2.ª, la adopción del principio de la acción subsidiaria del Estado en la actividad económica, y 3.ª, la decisión de proceder a una reforma de estructuras económicas y sociales.

En cuanto a la primera nota, la proclamación más contundente se contiene en el F. del T.: la producción nacional constituye una unidad económica al servicio de la Patria (XI, 1). Dos corolarios se derivan de este aserto: *a*) todos los factores que en la producción intervienen quedan subordinados al supremo interés de la Nación (XI, 1, inciso final); y *b*) todos los factores de la economía deben estar encuadrados en la organización sindical (XIII, 2).

La segunda nota puede decirse que está terminantemente declarada en el mismo F. del T., según el cual el Estado reconoce la iniciativa privada como fuente fecunda de la vida económica de la nación (XI, 6). Esta declaración es complementada mediante otras dos, una negativa, que excluye al Estado de la actividad económica directa como función normal, y otra positiva, que permite la acción subsidiaria del Estado mismo. La regla general negativa se contiene en el punto XI, 4: en general el Estado no será empresario. Las reglas que autorizan la acción subsidiaria, son: *a*) el Estado será empresario cuando falte la iniciativa privada o lo exijan los intereses superiores de la nación (XI, 4); y *b*) la iniciativa privada deberá ser estimulada, encauzada y, en su caso, suplida por la acción del Estado (Pr. del M. N., núm. X).

No contradice estos principios la Ley del Plan de Desarrollo Económico y Social, 194, de 28 de diciembre de 1963, que si en algunos puntos no determina competencias, en otros explícitamente alude a las modalidades de ejercicio de la acción del Estado. Así el art. 11, con relación a las zonas donde las empresas agrarias no tengan dimensiones adecuadas, establece que se llevará a cabo la ordenación rural por "el Estado con la participación de los agricultores y, en su caso, de las correspondientes organizaciones sindicales agrarias", a cuyo efecto, entre otras medidas, se ha de proceder a la extensión de la acción concertada definida en el art. 5.º de la misma L., mediante acuerdos entre el Ministerio de Agricultura y las empresas. Por otra parte, además de disponer que el Estado concederá subvenciones y ayuda crediticia a los agricultores que presenten un programa de mejora y conservación de su explotación, prevé la concesión por el Banco de Crédito Agrícola de préstamos para favorecer la adquisición voluntaria por los agricultores de las tierras necesarias para completar sus explotaciones hasta que alcancen las condiciones mínimas (art. 13, núms. 2 y 3); y, a fin de fomentar la asociación, cooperación o fusión de em-

presas pertenecientes a distintos titulares que presenten un programa de explotación conjunta. el otorgamiento de asistencia técnica gratuita, formación profesional de gerentes y subvenciones y ayudas crediticias para diversas finalidades (art. 14, núm. 1). La misma significación de la subsidiaridad en la acción estatal tiene la ratificación del criterio sobre mejoras mínimas forzosas en las explotaciones (art. 14, núm. 2).

El principio de la actuación subsidiaria del Estado se refleja extensa y multiformemente en toda la legislación sobre reforma de estructuras que luego reseñaremos, por lo que a aquel lugar nos remitimos y sólo nos ocuparemos ahora de la acción concertada.

Para la aplicación del art. 5.º de la Ley del Plan de Desarrollo antes citado, hasta fines de 1964, sólo se han aprobado las bases de la acción concertada en la producción de ganado vacuno. Según tal disposición, Orden de 18 de noviembre de 1964, se entenderá por acción concertada los acuerdos que se establezcan entre la Administración, por una parte, y por otra las Entidades sindicales, asociativas, cooperativas o empresas individuales de carácter ganadero o relacionadas con la ganadería, con arreglo a lo que establece en la propia Orden. Esta, por otra parte, clasifica las empresas afectadas en unidades de producción ganadera y mataderos generales frigoríficos. A las primeras, únicas que aquí especialmente interesan, se imponen obligaciones relativas a dimensiones mínimas, requisitos de las instalaciones y edificaciones, condiciones sanitarias, sistemas de alimentación del ganado, control de rendimientos, orientación tipológica de la explotación, facultades para la venta y sacrificio de reses, disponibilidad de recursos para la financiación y comunicación a la Administración de los resultados obtenidos. A tales empresas se conceden beneficios de orden financiero (subvenciones y créditos), fiscal (reducciones de impuestos sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, tráfico de empresas y cuota fiscal; reducción de tipos de la contribución sobre la renta de empréstitos o préstamos destinados a nuevas inversiones, y reducción de arbitrios o tasas de la Administración Central, Local o Institucional, así como libertad de amortización en el primer quinquenio), de orden técnico (preferencia para asesoramiento y para la utilización de ciertos servicios) y de orden administrativo (otor-

gamiento de ciertas facultades expropiatorias o de imposición de servidumbres).

La tercera de las notas antes indicadas, es decir, el propósito de realizar una reforma de estructuras, resulta de diversos puntos programáticos de los F. del T. y de los E., resumidos en el XII de los P. del M. N., según el cual el Estado procurará por todos los medios a su alcance impulsar el progreso económico de la nación con la mejora de la agricultura, la multiplicación de las obras de regadío y la reforma social del campo. Esta reforma social implica la difusión de la propiedad de la tierra y, por tanto, su redistribución, la adecuada regulación de los contratos agrarios y la reforma de las empresas agrarias, según veremos.

La reforma de estructuras está incluida expresamente en el Plan de Desarrollo. Según el art. 10 de la Ley del Plan la acción del Estado en el sector agrario se dirigirá a elevar la productividad, a mejorar el nivel y las condiciones de vida del campo, a facilitar la transferencia de los agricultores a los sectores industrial y de servicios, y a preparar a la agricultura española para la integración, en su caso, en áreas económicas más amplias. Entre los medios a emplear para conseguir tales fines está "la reforma de las estructuras agrarias para el establecimiento de empresas con las debidas condiciones sociales y humanas y suficientemente dotadas de capital, técnica y medios mecánicos de producción". En estrecha relación con esta reforma están los demás medios a utilizar según el propio artículo, tales como la enseñanza, formación profesional, investigación y extensión agraria; la acción intensiva en la infraestructura, especialmente incrementando los regadíos; la repoblación forestal; la mejora ganadera; el acondicionamiento de los núcleos de población rural; la transformación, industrialización y comercialización de los productos agrarios; una política de precios adecuados para impulsar o mantener la producción agraria y una política de inversiones públicas, fiscal y de crédito agrario que contribuya a la capitalización de la agricultura.

c) *Las Entidades intermedias.*

Entre el individuo, o la familia rural, y el Estado, existen entidades de diverso tipo, cuya constitución y funciones regula nuestra legislación como sujetos de la actividad económica. Algunas

de ellas, como los Municipios, están dentro del ámbito administrativo. Otras, son personas jurídicas privadas, aunque al mismo tiempo que protegidas por el Estado están sometidas a ciertas normas de disciplina sindical, y entre ellas están, por ejemplo, las Cooperativas y los Grupos Sindicales de Colonización. En el tercer grupo están comprendidas ciertas entidades puramente privadas, algunas de las cuales adoptan formas recientemente surgidas como las Sociedades y Agrupaciones para el cultivo en común. Aparte de estas entidades hay que considerar a las de carácter representativo y defensa de intereses, como son la Organización Sindical y algunos de los Organismos en ella integrados.

a') *Los Municipios*, como sujetos de la actividad económica agraria, cada día tienen un papel más reducido. La transformación de la vida social y de los mismos sistemas de cultivo han minimizado en general las funciones municipales en el orden económico agrario. No obstante que las L. F. consideran al Municipio como una de las Entidades naturales de la vida social y de las estructuras básicas de la comunidad nacional (Pr. M. N., VI), ni en dichas leyes, ni siquiera en las ordinarias, se contienen preceptos que pretendan intensificar sustancialmente la función municipal en este respecto. Obsérvese la diferencia de esta política con la consagrada pocos años antes, en la L. de Reforma Agraria de 15 de septiembre de 1932, que autorizó la expropiación de ciertas fincas para constituir el patrimonio comunal del pueblo respectivo, exceptuó de la expropiación a los bienes comunales de los pueblos y dehesas boyales de aprovechamiento comunal, y determinó la forma de aprovechamiento de los bienes comunales, dando preferencia a la explotación en común (Bases 5.ª, 6.ª y 21).

En cambio, con arreglo a la nueva legislación, no se reconoce como causa específica de expropiación la conveniencia de constituir patrimonios comunales; ni están exceptuados de la expropiación forzosa los bienes municipales, ya sean de propios o comunales. Por el contrario, la posibilidad de su expropiación está expresamente establecida en la disposición final 8.ª de la L. de 21 de abril de 1949, en cuanto a los terrenos sitos en las zonas regables que sean de propiedad de los Municipios (lo mismo que si lo son del Estado, de la provincia o del Sindicato); y en los Decretos aprobatorios de los Planes de Colonización se contienen pre-

ceptos particulares que llegan en algún caso a declarar la expropiación de todos los bienes rústicos de los Municipios situados fuera de un cierto perímetro alrededor del pueblo (D. de 12 de febrero de 1954, Disp. especiales 1.^a y 2.^a).

No obstante, el D. de 5 de julio de 1944, parece contener una reminiscencia de la antigua trayectoria al disponer que cuando las fincas adquiridas por el I. N. C. se encuentren libres de colonos cultivadores directos y personales, la parcelación que se haga por dicho Organismo prevea la formación de tres clases de patrimonios, una de las cuales es la de los "patrimonios comunales de extensión proporcionada a la importancia del Municipio". Este D. fue complementado por el 12 de mayo de 1950, que autorizó al I. N. C. para adjudicar a los Ayuntamientos las fincas cuando fueran aptas para el establecimiento de huertos familiares, y cuando las características agronómicas del predio, o las exigencias sociales que concurren en el término municipal y las necesidades del vecindario evidencien la conveniencia de conferir a éste el disfrute comunal. La escasa importancia, como institución económica, del huerto familiar, cuyos fines son más bien de carácter social, cuando no meramente asistencial, y el requisito exigido con carácter de evidencia para conceder el disfrute comunal, indican la exigua trascendencia que a los municipios se atribuye como sujetos de la economía agraria.

b') *Cooperativas*.—La legislación básica en materia económica y social ño contempla expresamente a la empresa colectiva y parece suponer que la empresa generalmente es no sólo empresa privada, sino también empresa individual o empresa revestida de una forma jurídica, civil o mercantil, de base capitalista, es decir de sociedades o agrupaciones no personalistas. "El jefe de la empresa asumirá por sí la dirección de la misma", dice el F. del T. (VIII-3). "La dirección de la empresa corresponderá al jefe de la misma", establece la L. de Bases de la Organización Sindical, de 6 de diciembre de 1940 (art. 7.^o).

Por otra parte, la empresa (en este sentido económico-jurídico) no puede excluir el ánimo de lucro de su actividad, mientras que la legislación sobre cooperativas iniciada con la L. de 2 de enero de 1942 exige, para que la sociedad tenga carácter de cooperativa, que se reúnan varias personas sin ánimo de lucro (arts. 1.^o y 32). De esta suerte, el campo de acción de las cooperativas, en principio, ha de ser lo que se podría llamar campo circun-empresarial.

Sin embargo, es lo cierto que el Reglamento de 11 de noviembre de 1943 aclara que el lucro a que se refiere la L. es el calificado de mercantil, o sea, el que supone un beneficio exclusivo para la intermediación (art. 1.º). En su consecuencia, otras disposiciones claramente aluden a empresas cooperativas. Así, expresamente atribuyen la consideración de empresas a ciertas sociedades cooperativas existentes; y la de trabajadores por cuenta ajena a los que realizan bajo la dependencia de ellas servicios remunerados (OO. de 17 de junio de 1947 y 10 de enero de 1948).

De todas suertes, a través de la legislación sobre cooperativas se llega a la conclusión de que no se pensaba que estas sociedades fueran normalmente sujetos de empresas agrarias en sentido estricto, pues el mecanismo a que aquéllas están sujetas no facilita el funcionamiento de una empresa económica ordinaria. Ello no quiere decir que se desconociera la importancia de la cooperación; y así la L. de Bases de la Organización Sindical atribuye a los Organos nacionales competentes la atribución de establecer la disciplina social de los productores sobre los principios de unidad y cooperación y coadyuvar al funcionamiento de las instituciones en materia de cooperación y establecerlas en su caso (art. 16); y señala a los Sindicatos Nacionales, entre otras funciones, las de promover, dirigir y, en su caso, desempeñar las actividades de las cooperativas de producción y distribución (art. 18).

La L. de cooperación del año 1942 clasifica las cooperativas en varios grupos, entre los que pueden tener relación con la agricultura los formados por las cooperativas del campo, las cooperativas de consumo y las cooperativas de crédito. Importa especialmente a nuestros fines referirnos a las primeras. Según el artículo 37 son cooperativas del campo las que a través de la cooperación se propongan algunos de los fines que señala, todos menos uno de los cuales se refieren a actividades coadyuvantes a los de las empresas agrícolas privadas de los socios. La única excepción es la de roturación, explotación y saneamiento de terrenos incultos, excepción que pone de relieve la regla general de que la empresa agraria no ha de ser cooperativa.

No obstante, veremos que las cooperativas han sido fomentadas y se les ha dado, así como a otras entidades que con ellas tienen cierta semejanza, un trato especial por la legislación de Colonización de Interés Local, de Patrimonios Familiares, de C. P. y Orde-

nación Rural, y de Agrupaciones para cultivo en común. Por otra parte, a las Cooperativas del Campo y sus Uniones, puede serles concedido el título de Entidad Colaboradora del Ministerio de Agricultura (Orden de 9 de febrero de 1950).

c') *Grupos y empresas sindicales.*—Los grupos sindicales de colonización tampoco estaban llamados originariamente a constituir empresas agrarias. Fueron creados el año 1941 para aplicar la legislación sobre Colonizaciones de Interés Local. Son grupos de productores que se constituyen con el fin de proyectar, financiar y ejecutar obras o mejoras que directamente beneficien a los miembros de las mismas, y explotar, administrar y conservar las obras o mejoras realizadas (OO. de 11 de junio y 5 de julio de 1941). La explotación de las fincas del grupo no es transferida a éste, sino que sigue correspondiendo a sus respectivos titulares. A primera vista parece deducirse otra cosa de la Orden de 16 de enero de 1942, ya que su art. 1.º establece que los grupos sindicales de Colonización deberán realizar las explotaciones y aprovechamientos agrícolas de la propiedad afectados por la obra o mejora con sujeción a un plan que se determinará por la Obra Sindical de Colonización (art. 1.º), pero es lo cierto que la explotación no ha de realizarla el grupo como tal, ya que el artículo 3.º de la misma Orden determina que si algún miembro del Grupo incumpliera las órdenes relativas a los planes de explotación y aprovechamiento, la Obra Sindical de Colonización, por sí o a propuesta del Grupo, puede excluir a aquél del disfrute y beneficio de la obra.

Sin embargo, otra tendencia apunta en el artículo 97 de la Orden de la Delegación Nacional de Sindicatos de 20 de marzo de 1943, según el cual pueden ser objeto de Grupos Sindicales, además de cualquiera de los enumerados en la Ley de Colonización de Interés Local, las explotaciones sindicales de fincas.

Las Empresas sindicales son otro de los cauces abiertos a la constitución de nuevos tipos de empresa. Como órgano de acción de la función asistencial de la Organización Sindical, se establecieron las Obras Sindicales, entre las que figura la ya citada Obra Sindical de Colonización, que es el órgano de la Delegación Nacional de Sindicatos que tiene por finalidad elevar la vida del campo mediante la reforma económica y social de la tierra (O. de D. N. S. de 20 de marzo de 1943). A la competencia de esta Obra se atribuye la creación de unidades económicas de explotación, entre las que

se enumeran los huertos familiares, las industrias rurales complementarias, las explotaciones familiares y las explotaciones y empresas sindicales agrícolas e industriales; y la misión de sustituir al Estado, y, cuando no fuere posible, colaborar con él en su tarea de empresario que suple la iniciativa privada en el campo.

Los fines u objetos de estas empresas sindicales se determinan en términos muy amplios, dado que la colonización es concebida como obra de transformación y mejoramiento moral, agrícola e industrial de la agricultura. A este respecto, el art. 78 de la Orden citada dice que podrán ser objeto de dichas empresas cuantas actividades sea necesario cumplir al servicio de la colonización que no ejercite o cumpla limitadamente la iniciativa privada, y especialmente ordenar la colaboración económica entre el campo y la ciudad, en especial respecto a las industrias agrícolas fomentadas por el Estado y sustituir a éste en su tarea de empresario en orden a las industrias agrícolas de interés nacional y la colonización de grandes zonas. Por ello, se clasifican las Empresas Sindicales en cuatro grupos: de Crédito, de Explotación, de Colonización y Auxiliares.

Estas empresas pueden revestir cualquier forma mercantil, administrativa o mixta, y su financiación ha de correr en su mayor parte a cargo de la Delegación Nacional de Sindicatos o de sus Corporaciones o Entidades Sindicales, pudiendo suscribir parte de su capital cualquier entidad pública (arts. 78, 81 y 82).

d') *Empresas de cultivo en común.*—El año 1963 se ha dado un nuevo e importante paso para la organización social y económica del agro, mediante el fomento del cultivo en común. La evolución de las técnicas del cultivo y de los mercados decidió al Gobierno a extender la agricultura asociativa. La Orden de 25 de junio de 1963 estimula la agrupación, reforma y capitalización de las explotaciones trigueras de dimensiones insuficientes, a fin de que se constituyan, en la forma jurídica que en cada caso convenga a los agricultores agrupados, "Empresas de cultivo en común". A tal efecto, se conceden diversos beneficios a los agricultores agrupados en entidades sindicales, cooperativas u otras asociaciones legalmente constituidas, con objeto de cultivar en común fincas dedicadas en todo o en parte a la producción de trigo. La trascendencia de esta disposición puede ser muy grande por el número de las empresas que pueden ser beneficiadas, pero por otra parte es limitado, ya que la superficie que cada agricul-

tor agrupado puede destinar a la siembra de trigo no ha de exceder de 14 hectáreas.

El Estatuto tipo de las Agrupaciones Sindicales de Explotación en común fue aprobado por Orden de la Delegación Nacional de Sindicatos de 16 de julio de 1963.

e') *Sociedades de empresas.*—El propósito del Gobierno de facilitar el desarrollo de las empresas medianas y pequeñas ha ocasionado la promulgación de la L. 196/63, de 28 de diciembre de 1963 sobre Asociaciones y Uniones de Empresas, que favorece la concentración de éstas, las cuales, conservando su personalidad jurídica, quedan sujetas a los pactos de coligación libremente estipulados. Una de las formas de esta concentración o asociación es la sociedad de empresas, que son compañías anónimas constituidas por sociedades o empresarios individuales que, manteniendo su propia personalidad y la libertad de mercado, tengan por objeto la expansión, modernización y racionalización de las instalaciones productivas, la aportación y adquisición de maquinaria y otros bienes de equipo para su utilización conjunta o particular, la promoción de ventas de los productos, el estudio de nuevas técnicas, mejora de métodos de producción y cualquier otro objetivo que pueda señalarse por D. (art. 2.º). Expresamente la L. comprende a las sociedades y a los empresarios individuales agrícolas.

f') *Organización Sindical.*—El Sindicato Vertical fue definido en el F. del T. diciendo que es una Corporación de derecho público que se constituye por la integración en un organismo unitario de todos los elementos que consagran sus actividades al cumplimiento del proceso económico dentro de un determinado servicio o rama de la producción, ordenado jerárquicamente bajo la dirección del Estado (XIII-3); y le dio el carácter de instrumento al servicio del Estado, a través del cual realizará principalmente su política económica. Al Sindicato corresponde conocer los problemas de la producción y proponer sus soluciones; pudiendo intervenir por medio de órganos especializados en la reglamentación, vigilancia y cumplimiento de las condiciones de trabajo; e iniciar, mantener o fiscalizar organismos de investigación, educación, previsión, auxilio y otros de carácter social que interesen a los elementos de la producción (XIII-5 y 6).

El 26 de enero de 1940 se dictó la L. de Unión Sindical, que incorporó a la Organización Sindical a las Asociaciones creadas para defender o representar intereses económicos o de clase, y

entre ellas los Sindicatos preexistentes. Según la L. de Bases de 6 de diciembre de 1940, a los Organismos Sindicales corresponde la representación y disciplina de todos los productores en la esfera de su competencia territorial o económica (art. 3.º). Tales Organismos serían Sindicatos Nacionales (antes llamados Verticales) y Hermandades Sindicales de Labradores. Los Sindicatos Nacionales se organizarían teniendo en cuenta los productos objeto de las actividades económicas, las zonas geográficas y las fases fundamentales del proceso económico. La L. de 23 de junio de 1941 enumeró los Sindicatos Nacionales, varios de los cuales son de carácter agrario.

El 17 de julio de 1944 se dictó el D. de Unidad Sindical Agraria, ordenando la implantación de las Hermandades Sindicales del Campo y que éstas comprendieran en su seno los sectores y grupos necesarios para encuadrar las distintas especialidades. Estas Hermandades podrían ser Locales, Comarcales y Provinciales. El Reglamento aprobado por O. de 23 de marzo de 1945 trata detalladamente de los organismos integrados e incorporados en la Hermandad, de las Instituciones Cooperativas, Comunidades de Labradores, Sindicatos Agrícolas, Juntas Nacionales Agropecuarias, Comunidades de Regantes, Grupos Sindicales de Colonización y otros Organismos, así como de la estructura, organización y funcionamiento de las Hermandades.

Por D. de 18 de abril de 1947 fueron constituidas en las capitales de provincia las Cámaras Oficiales Sindicales Agrarias, que hubieron de asumir las funciones encomendadas a las Cámaras Oficiales Agrícolas y Hermandades Sindicales provinciales. Su Reglamento fue aprobado por O. de 8 de mayo de 1948.

La Orden de 10 de enero de 1963, por otra parte, autorizó para que cuando en el seno de las Hermandades Sindicales o Comarcales de Labradores y Ganaderos o de las Cámaras Oficiales Sindicales Agrarias el cumplimiento de sus finalidades exigiera la formación de determinadas agrupaciones, puedan estas agrupaciones constituirse en Entidades Sindicales, las cuales pueden a su vez agruparse en Uniones o Agrupaciones Provinciales o Interprovinciales. De acuerdo con esta Orden se han constituido la Unión Nacional de Grupos Sindicales de Colonización y la Unión Sindical Nacional de Campesinos de Explotaciones Familiares por sendas OO. de la Delegación Nacional de Sindicatos de 10 de diciembre de 1963.

Prescindiendo de otras disposiciones, citaremos como muy importante la Orden de 22 de noviembre de 1962 por la que se aprueban, con carácter de disposición reglamentaria, los Estatutos de la Hermandad Sindical Nacional de Labradores y Ganaderos. Según su art. 1.º, en el seno de la Organización Sindical española, la Hermandad Sindical Nacional de Labradores y Ganaderos constituye una confederación de organizaciones agrícolas y de otros organismos de la misma naturaleza que tiene por finalidad la representación, con carácter exclusivo, de los intereses genéricos del campo y la coordinación de las Entidades establecidas legalmente en los ámbitos provincial y local.

Los fines de la Hermandad son, entre otros, representar los intereses de los agricultores y de modo especial los relativos a materias económica y social, coordinar las actuaciones de las entidades agrícolas establecidas legalmente, contribuir al progreso de la agricultura, defender y estimular a los agricultores, estimular la hermandad entre trabajadores, técnicos y empresarios, conseguir para el sector agrícola el nivel de vida que le corresponde dentro del conjunto nacional, velar por la realización de la justicia social, proponer a los Poderes Públicos medidas de política económica y de política laboral de distintos tipos y efectuar una acción formativa y de extensión cultural (art. 2.º).

Componen la Hermandad las Hermandades de Labradores y Ganaderos federadas por provincias en las Cámaras Oficiales Sindicales Agrarias, varios Grupos Nacionales Económicos que constituyen el ciclo de producción de los Sindicatos Nacionales del Sector Campo, varios Grupos Nacionales Sociales del mismo ciclo de producción, las Organizaciones de Mujeres Campesinas, las Organizaciones de Jóvenes Agricultores, la Unión Nacional de Cooperativas del Campo y, potestativamente, la Mutualidad Nacional de Previsión Social Agraria (art. 6.º).

B) ELEMENTOS DE ORDEN FORMAL.

El individuo y los grupos humanos dentro del ámbito de sus respectivas competencias, según hemos visto, han de actuar mediante ciertas instituciones. Las principales desde el punto de vista que nos ocupa son la propiedad privada y la empresa.

a) *La propiedad privada.*

Desde la primera de las L. F. hasta la última promulgada se ha reconocido a la propiedad privada como uno de los elementos básicos de la organización social, pero siempre se le ha atribuido el carácter de medio para el cumplimiento de ciertos fines. El Estado reconoce y ampara a la propiedad privada (F. del T. XII, 1 y F. de los E. art. 30) como medio para el cumplimiento de los fines individuales y sociales; y de esta misión la Promulgación de Principios de 1958 destaca el aspecto social al decir que se reconoce a la propiedad "como derecho condicionado a su función social". Todas las formas de propiedad quedan supeditadas al interés supremo de la Nación, cuyo intérprete es el Estado, dice el F. del T. (12-1). Conviene que ahora consignemos algunas de las notas generales más importantes que extraídas de la legislación posterior nos revelan cómo el Estado ha interpretado ese interés, notas que luego, con la reseña que de la legislación hagamos, quedarán complementadas.

Apuntemos primero un aspecto negativo. La función social de la propiedad privada, no conduce ni a su colectivización ni a su transformación en propiedad pública. Es decir, que la exigencia del cumplimiento de los deberes sociales, según nuestra legislación, puede dar lugar a un cambio de propietarios privados, pero no a la supresión del propietario privado y su sustitución por un ente público, salvo excepciones. La propiedad de la tierra no se estatifica ni se municipaliza, ni se colectiviza en ninguna forma, sino que cuando es objeto de expropiación el objeto, la finca, es transferida a otra u otras personas particulares que, así, se convierten en propietarios de los fundos que les son adjudicados.

En segundo lugar, la propiedad es cargada con obligaciones determinadas en orden al cumplimiento de sus funciones económicas, lo que resulta entre otras de la L. de 20 de julio de 1955 que declaró de utilidad pública y de interés nacional la realización de las obras, plantaciones, trabajos y labores necesarias para la conservación del suelo en las fincas rústicas dedicadas al cultivo agrícola; y facultó al Ministerio de Agricultura para imponer, respecto de fincas determinadas, ciertas obligaciones, como, por ejemplo, realizar obras de nivelación, abanalamiento o protección en los terrenos. Para el mejor cumplimiento de esta función económica varias otras leyes ordenan proceder a una reorganiza-

ción de la propiedad, o a la ejecución de ciertos planes de colonización, o exigen la obtención de unos rendimientos mínimos del cultivo, como se verá.

En tercer lugar, el Estado ha elegido un tipo de propiedad como el más digno de ser generalizado, que es la propiedad campesina, o sea la llevada en cultivo directo y personal; y ha escogido dentro de este tipo como la modalidad más perfecta la del patrimonio familiar. Pero puede observarse que más recientemente ha comenzado a fomentarse el establecimiento de propiedades de dimensiones superiores a las tradicionalmente consideradas como familiares, como, por ejemplo, con la permisión al I. N. C. de adjudicar patrimonios familiares mecanizados y la exigencia de que se constituyan unidades de estas características, en ciertos casos, en fincas declaradas mejorables. Por otra parte, siempre ha reconocido, y dejado en libertad de tráfico, a los demás tipos de propiedad privada, sin más limitaciones que las derivadas del señalamiento de dimensiones mínimas de las fincas o de las explotaciones, y, en su caso, las resultantes de su situación en zonas afectas a tratamiento especial, como ocurre con las tierras reservadas en las zonas regables, por ejemplo, o sitas en zonas de concentración parcelaria. Ultimamente se ha fomentado la constitución de unidades económicamente viables sin predeterminación de dimensiones, mediante, entre otras disposiciones, las de Ordenación rural.

Finalmente, como un importante medio para que la tierra cumpla su función económica y social, el Estado ha utilizado el de la redistribución de la propiedad, para lo cual ha empleado como instrumentos la compraventa voluntaria y la expropiación forzosa, pero nunca la confiscación.

b) *La empresa agraria.*

Al tratar de los elementos de orden personal quedó claro que el tipo de empresa considerado como ideal es el de la empresa familiar. Pero con relación a la empresa ha de considerarse no sólo el sujeto, sino también la magnitud de la explotación que conduce y la forma de tenencia de la tierra. Nos referimos ahora a estos dos últimos elementos.

En cuanto a la magnitud, se puede observar que buen número de disposiciones han tendido a la constitución y conservación de ciertas unidades objetivas en las que se da una combinación de

factores que comprenden elementos físicos (superficie del predio) y elementos económicos (absorción de trabajo y rentabilidad). Estas unidades son muy variadas y aunque tienen muchos puntos de contacto algunas de ellas entre sí, no son idénticas. Pueden señalarse los lotes de independencia económica, los lotes familiares, los patrimonios familiares en sentido amplio, los patrimonios familiares en sentido estricto, las unidades de tipo medio de colonización, las unidades-tipo de aprovechamiento con medios modernos de explotación, los patrimonios familiares mecanizados y las explotaciones familiares mínimas. Aunque algunas de ellas se refieren a la propiedad de las fincas, indudablemente están determinadas en función de su explotación. La mayor parte de ellas, por otra parte, puesto que se establecen sobre la base del derecho de propiedad, entran en la categoría que, con la denominación ya en desuso, se ha llamado de la pequeña propiedad.

En definitiva, lo que se fomenta es la constitución de pequeñas o medianas explotaciones y empresas, tengan o no como base jurídica la propiedad del fundo explotado. Sin embargo, no se ha puesto nunca un límite máximo a las empresas ni a las explotaciones salvo cuando se trata de patrimonios familiares, o cuando se trata de tierras reservadas en las zonas regables, en cuyo caso los límites se imponen con carácter transitorio. Ultimamente, sin embargo, se ha buscado el aumento del tamaño de las explotaciones y de las empresas acudiendo no sólo a resortes como la constitución de sociedades de empresas y agrupaciones de agricultores para la explotación en común de sus fincas, según antes vimos, sino también mediante la Ordenación rural, como luego veremos.

En cuanto a la forma jurídica de tenencia de la tierra por el empresario agrícola, fue una política casi sin quiebras que la empresa ideal es la que cultiva tierras de su propiedad. De ahí que se hayan establecido varios procedimientos para reunir en una sola las titularidades del dominio del fundo y de la explotación: retracto arrendaticio, derecho de acceso a la propiedad del arrendatario, derecho del propietario a recuperar el cultivo directo del predio arrendado, atribución a los agricultores adjudicatarios de fincas expropiadas de la propiedad de sus respectivos lotes, etc. Por el contrario, y lógicamente, se ha evitado utilizar para instalar a los agricultores cualquier figura de censo o de arrendamiento. Es decir, que cuando la Administración interviene para sustraer a los

propietarios de fincas rústicas la tenencia de sus tierras, no convierte a aquéllos en simples censualistas, ni en arrendadores forzosos, sino que les expropia; y cuando la propia Administración transfiere la tenencia de las tierras expropiadas a los cultivadores, no ha convertido a los mismos en censatarios, ni en arrendatarios, ni en precaristas, sino que los convierte en propietarios.

No obstante, recientemente han aparecido algunos nuevos supuestos de disociación entre empresas y propiedad: es el de la explotación por sociedades de empresas o por las agrupaciones, de distinto género, que se constituyen para el cultivo en común, de que en otro lugar hemos hablado.

IV. LA REFORMA DE LAS ESTRUCTURAS AGRARIAS

A) INTRODUCCIÓN.

Es axiomático que las estructuras agrarias de hace veinticinco años no eran las más convenientes para la comunidad nacional. Con el fin de reformarlas pueden seguirse dos caminos fundamentales: el de la actividad privada y el de la actividad administrativa. Esta puede actuar mediante una política de estímulo a la iniciativa privada o mediante una intervención directa y coactiva.

Las posibilidades de actuación de la iniciativa privada resultan del hecho de fundarse la legislación en el principio de la acción subsidiaria del Estado, de que antes hablamos. Añadiremos que la legislación ha abierto varios cauces para facilitar la actuación de los particulares. Uno de ellos está representado por la política fiscal, de un valor más bien simbólico que operante, por lo que se refiere al antiguo Impuesto de Derechos Reales, hoy Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, que declara ciertas exenciones a que se ha hecho referencia en otro lugar; otro es el de la modificación de algunas instituciones de derecho privado, principalmente en lo que se refiere al arrendamiento rústico, que ha influido en las preferencias respecto a los sistemas de tenencia de la tierra; y, por otra parte, se han creado nuevas figuras jurídicas directamente dirigidas a producir transferencias de bienes y con ellas a provocar modificaciones de las estructuras, pero que sólo implican titularidades de orden privado como resulta de las mismas leyes de arrendamientos y de las referentes a las permutas forzosas de fincas rústicas y unidades mínimas de cultivo.

A título de grandes trazos de nuestra legislación, conviene poner de relieve que en ella pueden señalarse diferentes etapas rotulables con el nombre de la actividad que comienza en cada una, a saber: 1.º, política de Colonización; 2.º, política de C. P.; 3.º, política de Unidades Mínimas de Cultivo; 4.º, política de Mejora Forzosa de Fincas, y 5.º, política de Ordenación Rural.

Estas etapas son acumulativas, puesto que la iniciación de cada una de ellas no excluye la continuación de la política que da nombre a las etapas anteriores. Pero para una visión de conjunto creemos que es más útil examinar las disposiciones distribuyéndolas en cuatro grupos, según los instrumentos de la política de reforma que se aplique: A) Colonización; B) C. P.; C) Mejora individualizada de las Explotaciones, y D) Ordenación Rural.

Por otra parte, no basta con reformar y mejorar las estructuras existentes, sino que es preciso impedir que en el futuro surjan situaciones análogas a las que actualmente son estimadas dignas de corrección. A este efecto, se han promulgado las leyes sobre Unidades Mínimas de Cultivo y sobre Explotaciones Familiares Mínimas que también examinaremos sucintamente.

B) COLONIZACIÓN.

La legislación sobre colonización ofrece sustancialmente cinco facetas fundamentales: 1.ª, las Colonizaciones de Grandes Zonas, con arreglo a la L. de 1939; 2.ª, las Colonizaciones de Interés Local, iniciadas en virtud de la L. de 1940; 3.ª, las Parcelaciones de fincas previa su adquisición por compraventa voluntaria, a partir de 1942; 4.ª, las adjudicaciones de tierras previa expropiación de fincas rústicas por causa de Interés Social, y 5.ª, las Colonizaciones de Grandes Zonas Regables. Haremos un suscinto bosquejo de cada una de ellas, y luego de la regulación de los Patrimonios Familiares en sentido estricto por ser institución enmarcada por la colonización.

a) *Colonización de Grandes Zonas.*

Esta primera fase representa una notable superación de las tendencias sobre Reforma Agraria que habían sido mantenidas hasta el año 1936. El concepto de Reforma Agraria, como eje de la transformación del medio rural, se substituyó primero por el de Reforma Económica y Social de la Tierra y luego por el de Colonización.

Esta Colonización se caracteriza por ser referida a grandes extensiones de terreno y estar concebida de suerte que para su realización se combinan elementos de muy diversa naturaleza, y entre ellos algunos que constituyen atisbos o precedentes de ciertas técnicas de las que más tarde se han considerado como propias del desarrollo regional o de la acción concertada. No se trata, por consiguiente, de resolver, mediante una simple redistribución de la propiedad, problemas sociales de carácter local o comarcal, ni tampoco problemas sociales planteados en una o varias provincias. Se trata de acometer la transformación de grandes zonas regables, extensas marismas y grandes zonas de secano, mediante planes unitarios en los que han de tenerse en cuenta las circunstancias económicas y sociales de cada Zona, considerada a su vez como una parte del complejo económico nacional.

La L. de 26 de diciembre de 1939 se refiere a las Colonizaciones de Alto Interés Nacional, y exige para que pueda atribuírseles esta calificación la concurrencia de dos requisitos: uno, la gran extensión del terreno a que ha de afectar, y, otro, que su ejecución exija la realización de obras o trabajos con el apoyo técnico, financiero y jurídico del Estado, por superar la capacidad privada (Base 1.^a). La L. pretende no sólo superar los obstáculos que se oponen a una transformación del agro de la que hay que esperar inmensos beneficios económicos y sociales, sino hacerlo con "la colaboración de los diferentes intereses"; y, por ello, encomendaba la ordenación, dirección y ejecución de la colonización completa al I. N. C., por una parte, y por otra, a las Sociedades de Colonización y Asociaciones de Sustitución (Base 4.^a).

Las Sociedades de Colonización serían personas jurídicas constituidas por los propietarios de terrenos y por los interesados en la colonización de una gran zona, para llevar a cabo su ejecución, administración, conservación y explotación (Base 5.^a). Estas Sociedades estarían regidas por un Consejo de Administración en el que tendrían representación armónica todos los interesados que formarían parte de la Entidad. Este Consejo presentaría al Instituto una terna para la designación de un gerente por el Ministerio de Agricultura, después dar vista de ella a los de Obras Públicas, Gobernación y Secretaría General del Movimiento (Bases 7.^a y 9.^a). Cuando dentro de una zona los intereses fueran diversos a juicio del I. N. C., podrían constituirse Sociedades de Colonización con los intereses homogéneos, en cuyo caso estas Sociedades se agrupa-

rían constituyendo un Consorcio que a su vez estaría regido por un gerente (Base 8.^a).

Las Sociedades de Colonización tendrían derecho a pedir la declaración de Alto Interés Nacional de la colonización que afecte a las tierras e intereses por ella representados; a establecer las cargas y cuotas con que los socios deberían contribuir a las obras, trabajos e instalaciones de colonos, y a administrar, conservar y explotar las obras acabadas y las concesiones otorgadas, bajo la inspección y tutela del Instituto hasta el momento en que la colonización hubiera alcanzado la etapa final prevista en el correspondiente proyecto. Como obligaciones de las Sociedades de Colonización se establecían las de ejecutar las obras que les fueran concedidas y realizar los trabajos de colonización y explotación agrícola de la zona en las condiciones técnicas y de tiempo fijadas por el I. N. C., conservar las obras e instalaciones en perfecto estado de funcionamiento, y reintegrar al Estado, cuando hubiere lugar a ello, los capitales por él adelantados (Base 11).

Cuando las Sociedades de Colonización no se constituyeran en la forma determinada en la L. o cuando las obras y trabajos concedidos a las mismas no se realizasen en la forma prevista, podrían ser expropiados los derechos correspondientes y entregarse la zona entera con todas sus concesiones y obras a las llamadas Asociaciones de Sustitución. Estas Asociaciones serían entidades constituidas con objeto de hacerse cargo de los derechos y obligaciones de una Sociedad de Colonización o de las propiedades e intereses correspondientes a las personas que pudiendo formar parte de una de dichas Sociedades no quisieran ingresar en la misma. Las Asociaciones de Sustitución habrían de nombrar un gerente en forma análoga a como se preveía para las Sociedades de Colonización (Bases 12 a 15).

El Proyecto General de Colonización se haría por el I. N. C., salvo cuando la declaración de alto interés nacional hubiera sido hecha a petición de una Sociedad de Colonización, en cuyo caso podía concederse a ésta el derecho a redactarlo ateniéndose a las normas trazadas por el Instituto (Base 16). En todo caso, el proyecto había de ser aprobado por el ministro de Agricultura (Base 18). El proyecto general "ha de ser de colonización completa, llegando a determinar el número de familias que se han de instalar en las zonas colonizadas, los cultivos principales a que se han

de dedicar, y las condiciones de la instalación de colonos". Debería determinar las obras de competencia estatal, provincial, municipal o privada; las directrices para la transformación agrícola, fijando la fase de su evolución en que se daría por terminada, y justificando el plan de cultivos desde el punto de vista del coste de la producción y de la transformación, salida y consumo de los productos obtenidos; la forma de hacer la selección, reclutamiento y transformación de los nuevos cultivadores; las condiciones de las transferencias de la tierra a los nuevos colonos; las normas de distribución de los gastos a cargo de los propietarios, y la dotación de medios financieros para la ejecución total del proyecto, fijando el tipo de crédito y las subvenciones necesarias (Base 17).

Las obras que exija la colonización son clasificadas en dos grandes grupos: las de fines públicos exclusivamente (como, por ejemplo, las grandes vías de comunicación general), las cuales serían realizadas por el Estado, y las restantes obras de colonización, que serán subvencionadas por el Estado de tal manera que la colonización completa de la tierra deje un beneficio a los interesados suficiente para remunerar los trabajos que realicen. Estas subvenciones se regulan según la relación entre los beneficios que produzcan al interés nacional y a los particulares dentro de los límites señalados para cada grupo de obras. Estos grupos son: *a*) las grandes obras de colonización ejecutadas por el Ministerio de Obras Públicas, a las que se aplica su legislación propia; *b*) otras obras de colonización, subvencionables hasta un máximo del 40 por 100 de su coste; *c*) instalaciones complementarias de interés privado, subvencionables hasta el 30 por 100 como máximo de su coste, y *d*) construcciones rurales que hubieran de realizar las Sociedades de Colonización o Asociaciones de Sustitución concesionarias, a las que podrían concederse los beneficios de viviendas protegidas (Bases 27 y 28).

La ejecución de las obras se sacaría a concurso entre las Sociedades de Colonización y Asociaciones de Sustitución y el proyecto habría de adjudicarse a la oferta más ventajosa, dándose preferencia, en equivalencia de condiciones, en primer lugar a las Sociedades de propietarios e interesados directos, y, en segundo lugar, a otras Asociaciones de Sustitución, a unas y otras de las cuales podrían concederse préstamos, incluso por entidades oficiales, y ciertos beneficios fiscales. En el caso de no solicitar la ejecución

del proyecto ninguna de estas entidades, se llevaría aquélla a cabo por el Instituto (Bases 29, 30 y 35).

El ministro de Agricultura, una vez aprobado el Proyecto General de Colonización, puede acordar la expropiación de los bienes necesarios para su ejecución, pagando el importe al contado, en dinero de curso legal. El justiprecio de cada finca han de realizarlo dos peritos, uno en representación del propietario y otro designado por el Instituto, quienes habrán de tener en cuenta para la tasación el valor con que las fincas aparezcan catastradas, las rentas que hayan producido en los últimos cinco años de explotación normal y el valor en venta de fincas análogas del mismo término o comarca. Si no hubiera conformidad entre los peritos, el ministro, previo informe del jefe del I. N. C., fija el precio (Bases 20, 23 y 24).

Para la explotación de las zonas colonizadas, el ministro de Agricultura ha de proponer al Gobierno medidas para establecer o incrementar cultivos de interés y para procurar la movilización y consumo de las producciones de las zonas. Las fincas han de ponerse en explotación en los períodos que fije el I. N. C., y cuando hayan de parcelarse han de seguirse las normas e instrucciones que para cada caso determine el propio Instituto (Bases 23 y 33).

Cuando de los terrenos de una zona se hicieran cargo las Asociaciones de Sustitución, habrían de ser dedicados a la creación de explotaciones familiares, y las restantes propiedades podrían o no parcelarse, pero en todo caso la intensidad de su cultivo después de la transformación no había de ser inferior a la de las explotaciones familiares, colocando al mismo número de obreros fijos, arrendatarios o aparceros que en condiciones análogas instalen aquéllos (Base 33).

La L. que acabamos de reseñar ha tenido, y sigue teniendo, gran trascendencia real y a su amparo se ha declarado de Alto Interés Nacional la colonización de muchas zonas; pero es lo cierto que no llegó a actuar ninguna Sociedad de Colonización ni Asociación de Sustitución, y en virtud de la L. de 21 de abril de 1949 fue derogado cuanto en la de 1939 se refiere a dichas Sociedades o Asociaciones. Luego nos referiremos a este cambio de rumbo.

b) *Colonizaciones de Interés Local.*

El segundo instrumento forjado para llevar a cabo la transformación rural y que ha venido a constituir otra de las facetas per-

manentes de la actividad del I. N. C., es el auxilio a las llamadas Colonizaciones de Interés Local, que fue regulado por primera vez en la L. de 25 de noviembre de 1940. Esta, no se enfrenta con problemas que afectan a grandes superficies del territorio nacional y con ellas a varias localidades, como ocurre con la L. de Colonización de Grandes Zonas. La nueva L. pretende abordar la solución de problemas de índole local. Estos problemas, como expresa el preámbulo, a pesar de su naturaleza variada y de la frecuencia con que aparecen, se reputan de solución viable e inmediata, con lo que se mitigaría considerablemente el desasosiego en varios lugares del campo español, sin exigir más que la propaganda y acción directa del I. N. C., unido al apoyo técnico y financiero que en la propia L. se establece. Está dispuesto que el Estado auxiliará ciertas obras o mejoras territoriales de carácter permanente que, independientes de un plan general de colonización, se ejecuten en fincas rústicas, en poblados rurales o en terrenos de propiedad de Ayuntamientos o Entidades, y sean de probada utilidad local o comarcal, e incluso aquéllas que persiguiendo una utilidad de tipo privado supongan un beneficio para la comarca o localidad.

Las obras o mejoras auxiliables son: las de captación de aguas para el riego o abastecimiento de viviendas, la transformación de secanos en regadíos, el establecimiento de huertos familiares, las construcciones rurales, las obras para la utilización de la energía eléctrica en el campo o destinadas a industrias rurales, las plantaciones y las obras de mejora de vida rural acordadas por los Ayuntamientos, Sindicatos u otras entidades, tales como almacenes cooperativos, almazaras, etc. Los auxilios podrían ser concedidos a los particulares, aisladamente o reunidos con el solo fin de obtenerlos, a las Entidades, Sindicatos o Agrupaciones de toda índole constituidos con fines agrícolas y a los Ayuntamientos rurales. Los auxilios podrían ser de dos clases: técnicos y anticipos reintegrables. Aquellos podrían llegar en los casos de inferior cuantía hasta la confección gratuita de los proyectos de obras; los anticipos reintegrables podrían serlo totalmente sin interés o en parte con interés, y, en todo caso, se fijaba un límite máximo al presupuesto para que la obra o mejora fuera auxiliable.

Por consiguiente, la iniciativa de la realización de la obra o la mejora y la ejecución del proyecto de la misma, corresponde exclusivamente al solicitante del auxilio. El I. N. C. sólo había de

prestar auxilio técnico en lo que fuera procedente y, después de decidir sobre la utilidad de la obra, conceder o no el anticipo.

Al reglamentarse esta L. se regularon las facultades del Instituto para la inspección de las obras, de suerte que se garantizara la inversión del auxilio en la forma prevista.

Esta L. fue derogada por la vigente L. de 27 de abril de 1946 que recogió de aquélla buena parte de su contenido. Entre las modificaciones que introdujo son de señalar, la ampliación del ámbito de aplicación a las obras que eleven la condición social de quienes vivan en el campo o contribuyan a la mejora espiritual y cultural de los campesinos; y la posibilidad de otorgar subvenciones. La L. de 30 de marzo y el D. de 16 de junio de 1954 regularon la concesión de anticipos reintegrables autorizando que se otorgaran en parte con interés, en parte sin él o totalmente con interés.

Es de advertir que los beneficios de esta legislación se han hecho extensivos a muchos actos derivados de la aplicación de la legislación de parcelación y de colonización de fincas, de la legislación sobre explotaciones agrarias ejemplares, fincas mejorables, etcétera.

c) *Parcelaciones de fincas previa adquisición por compraventa voluntaria.*

La colonización de grandes zonas requería estudios, trámites e inversiones considerables y, por tanto, un relativamente largo plazo para su efectación, y las colonizaciones de Interés Local dependían, como se ha apuntado, exclusivamente de la iniciativa de personas físicas y jurídicas privadas. Como medio más eficaz para estimular esa iniciativa en las zonas declaradas de Alto Interés Nacional se estimó por el Gobierno que el I. N. C. podía establecer núcleos colonizadores que sirvieran de ejemplo a los particulares y, al mismo tiempo, para comprobar el acierto de las directrices que el Instituto hubiera aportado. A la vez pareció oportuno que se facultara al Instituto para adquirir fincas en las mismas zonas e invertir ciertos fondos en las finalidades parceladoras que fueron objeto del D. L. de 7 de enero de 1927 (cuya aplicación estaba en suspenso) fincas que podían radicar en cualquier lugar del territorio nacional.

Se juzgó conveniente que la adquisición de estas fincas se hiciera dentro de las vías normales de contratación, y en su virtud, el D. de 23 de julio de 1942 autorizó al I. N. C. para adquirir determinadas fincas que se encontraban en ciertas circunstancias jurídicas que no es del caso detallar ahora, o bien cualesquiera otras fincas de importancia social, a propuesta de Diputaciones, Ayuntamientos u Organismos Sindicales. Esta adquisición podía hacerla el Instituto por sí mismo o con la participación de tales entidades. La adquisición había de ajustarse a los trámites del D. L. citado, según el cual, por otra parte, las fincas adquiridas habían de ser parceladas y enajenadas a favor de pequeños arrendatarios o colonos mediante precio pagado a largo plazo. La adjudicación de las fincas a los colonos o parceleros se sujetaría a lo previsto en el Real D. L. de 9 de marzo de 1928.

Este D. ha tenido y tiene una gran importancia puesto que se aplica a todas las adjudicaciones de tierras que no han quedado sujetas a la L. sobre Patrimonios Familiares de 15 de julio de 1952. Fue aquel D. desarrollado en parte por la Orden de 30 de mayo de 1945, regulando las relaciones entre el I. N. C. y los colonos instalados en sus fincas.

Sustancialmente, el régimen de las fincas parceladas pasa por dos etapas simultáneas o sucesivas: la parcelación y la colonización propiamente dicha. La primera comprende la ordenación de unidades de explotación, la instalación en las mismas de los colonos y la transferencia de propiedad a éstos una vez cumplidos los requisitos necesarios; la segunda comprende la realización de las mejoras convenientes para el aumento de la productividad de las explotaciones o el perfeccionamiento de las condiciones de vida de los colonos.

La etapa denominada de parcelación, normalmente, consta de dos períodos temporales o de transición (no les llamamos transitorios por emplearse este término en esta legislación para un supuesto concreto de transitoriedad) y uno definitivo, que son: 1.º, período de tutela; 2.º, período de acceso a la propiedad, y 3.º, titularidad dominical.

El período de tutela afecta a los colonos que no dispongan de los medios de explotación necesarios y termina cuando, a juicio del Instituto, aquéllos posean la capacidad suficiente para pasar al período de acceso a la propiedad. Esta es la razón por la cual a veces hay colonos que ingresan directamente en el período de ac-

ceso a la propiedad sin pasar por el de tutela. Durante el período de tutela, las relaciones entre el Instituto y los colonos son las propias de la aparcería especial regulada en los artículos 10 y siguientes de la Orden de 1945 antes citada.

El período de acceso a la propiedad comienza cuando los colonos cuentan con medios necesarios para el cultivo y reúnen las debidas condiciones. El Instituto entrega entonces a los colonos el Título de Posesión. Este período termina cuando cumplidas por los colonos las respectivas obligaciones se les transfiere la propiedad del lote que les hubiera sido adjudicado.

Cuando el colono ha amortizado totalmente el importe del lote el I. N. C. ha de otorgar el título de transmisión del dominio del mismo a favor del colono, debidamente inscrito en el Registro de la Propiedad. Esta transferencia se hace sin más limitaciones que la resultante del D. de 13 de febrero de 1948, que, para evitar las enajenaciones especulativas, estableció a favor del Instituto un derecho de reversión sobre los lotes o parcelas que se enajenaran dentro de los diez años siguientes a su adquisición definitiva por el colono.

De lo indicado resulta que el período más significativo es el segundo, o de acceso a la propiedad. Durante él, con arreglo al D. L. de 1928, el parcelero tiene el carácter de concesionario de su lote o parcela; y la concesión tiene las siguientes características: la parcela tiene la cualidad de finca indivisible y no puede ser gravada con carga alguna ni responder de débitos del adjudicatario; la responsabilidad real del concesionario para obtener los créditos necesarios para la explotación sólo puede ser contraída con la Asociación, el Sindicato o Pósito al efecto constituido; el cultivo ha de hacerse directa y personalmente por el parcelero o por sus familiares; la falta de pago de un plazo del precio puede dar lugar a la anulación de la concesión; la transmisión por causa de muerte del concesionario ha de hacerse a favor de la viuda y en su defecto a favor de aquel de los hijos que se comprometa a abonar a los demás coherederos la cantidad que les corresponda, y si no se llegara a un acuerdo, el Instituto ha de disponer la cesión de la parcela a uno de los adjudicatarios designados entre los sucesores del fallecido o entre otras personas, compensando a los que resultaran perjudicados por las sumas abonadas por la amortización del lote; y el Instituto ha de prestar a los concesionarios los auxilios técnicos que estime convenientes.

Respecto de la etapa de colonización sólo diremos que el importe de las mejoras lo anticipa el Instituto y debe ser reintegrado por los colonos en los mismos plazos que el valor de la tierra, pero siéndoles de aplicación las subvenciones que establece la L. de Colonización de Grandes Zonas, de 1939, antes aludida, en la forma que la Orden de 1945 especifica. Únicamente pondremos de relieve que con arreglo a la misma se consideran no imputables a los colonos, y han de ser ejecutadas por el Instituto, los edificios de carácter comunal o social de los nuevos pueblos, las carreteras que enlazan éstos con las vías de comunicación ya existentes y otras de naturaleza análoga.

d) *Adjudicación de tierras previa expropiación por causa de interés social.*

Las leyes cuyas notas más esenciales hemos destacado hasta ahora, no podían, ni se lo propusieron, resolver los problemas sociales planteados en el campo español. Por eso, y ante la realidad de la existencia de aquéllos, fue dictada la L. de 27 de abril de 1946 sobre la expropiación forzosa de fincas rústicas por interés social, la cual, según expresión de su preámbulo, no pretende abordar una honda reforma agraria y sí sólo constituir un instrumento jurídico rápido y eficaz para la solución de problemas sociales en el campo cuando la expropiación de fincas rústicas para su parcelación o colonización fuera una medida adecuada. Resumiremos los más importantes extremos de esta L.: Autoriza al I. N. C. para expropiar fincas rústicas cuando fuere necesario para la resolución de problemas sociales de carácter no circunstancial y siempre que los predios sean susceptibles de una colonización o parcelación técnica y económicamente conveniente; pero para efectuar la expropiación se requiere la previa declaración de interés social mediante D., para dictarse el cual es necesario que, entre otras diligencias, el Instituto informe sobre la existencia y trascendencia del problema social y la forma más viable y adecuada para su solución, y se practiquen anuncios y notificaciones sobre la expropiación proyectada, para que los interesados puedan formular alegaciones ante el Instituto y luego ante el Ministerio.

Dictado el D. aludido, el Instituto puede iniciar el expediente expropiatorio, siguiendo la tramitación del mismo, a efectos de

justiprecio, pago y toma de posesión, con arreglo a las leyes generales sobre expropiación por causa de utilidad pública, con algunas excepciones, y aplicando incluso el trámite de ocupación urgente si el Gobierno lo hubiere autorizado.

El justiprecio se realiza por dos peritos, uno nombrado por el I. N. C. y otro por el propietario, si lo desea, debiendo tener en cuenta para la tasación el valor catastral de la finca, la renta que hubiere producido en los cinco últimos años y el valor en venta de fincas análogas en el mismo término o comarca. En ciertos casos puede ser designado un perito tercero por el Juzgado de Primera Instancia. El I. N. C., a la vista de los dictámenes de los peritos, dicta resolución fijando el justiprecio.

Contra las resoluciones que adopte el Instituto a efectos de justiprecio, pago y toma de posesión, salvo las excepciones taxativamente establecidas, puede interponerse recurso de revisión ante la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, la cual, apreciando libremente y en conciencia el contenido del expediente, ha de determinar la valoración definitiva dentro de los límites marcados por los peritos.

Se establecen determinadas preferencias y excepciones para la expropiación. Entre aquéllas señalaremos que cuando hubiere fincas transformables de secano en regadío a consecuencia de una gran obra hidráulica y hubiesen transcurrido más de cuatro años sin realizarse la transformación, tales fincas serán preferentemente expropiadas. Entre éstas citaremos que las fincas explotadas en cultivo directo y personal y aquéllas que por su ejemplar explotación agrícola, forestal o pecuaria puedan ser consideradas como modelo, son exceptuadas de la expropiación. Esta última excepción es aplicable hoy a las explotaciones agrarias ejemplares.

e) *Colonización de grandes zonas regables.*

El año 1949 marcó un profundo cambio de orientación en la más importante de las actividades colonizadoras, que es la colonización de grandes zonas. Efectivamente, la L. de 21 de abril de 1949, respecto de la de 1939, ofrece las siguientes más importantes diferencias: 1.º Acentúa la importancia de la distribución de la propiedad de las zonas regables, recogiendo esta misión incluso en su enunciado. 2.º Deroga cuanto se refiere a las Sociedades de

Colonización y Asociaciones de Sustitución y atribuye a la competencia administrativa lo que en primitiva Ley podía encomendarse a aquellas entidades privadas. 3.º Clasifica las tierras de las zonas en tres grandes grupos: exceptuadas, reservadas a los propietarios y tierras en exceso o expropiables. 4.º El justiprecio de cada finca ha de determinarse previa realización de dos operaciones: a) la determinación de los precios máximos y mínimos en secano aplicable a cada una de las clases de tierra que existan en cada zona, y b) la valoración concreta del inmueble hecha pericialmente dentro de los precios fijados en el Plan General para cada clase de tierra. 5.º Previno la promulgación de una L. sobre ordenación del patrimonio familiar, estableciéndole con carácter forzoso en las unidades concedidas por el I. N. C.

La L. se dictó, según se expresa en su preámbulo, porque la realidad puso de manifiesto que la colonización se venía realizando a un ritmo más lento del preciso para atender las necesidades de la población creciente, y que la iniciativa privada no había sido suficiente para conseguir el fin perseguido. La nueva L. afecta sólo a las zonas regables, sin perjuicio de que pueda aplicarse en las mismas la L. de Expropiación por causa de Interés Social.

Según la L. de 1949, la colonización completa de cada zona requiere la realización de los trabajos necesarios para la declaración de puesta en riego de las unidades de explotación que se establezcan; el establecimiento y conservación de tales unidades, al objeto de que la propiedad privada pueda servir mejor al cumplimiento de los fines sociales, familiares e individuales, y la atribución de las mismas a sus beneficiarios dotadas de los elementos precisos para la consecución de su máximo rendimiento (art. 2.º).

Las unidades de explotación pueden ser de tres clases: huertos familiares, unidades de explotación de tipo medio (con una extensión máxima de 18 hectáreas) y unidades superiores de hasta 125 hectáreas (art. 5.º).

El Plan de Colonización de cada zona regable se redacta por el I. N. C.; después, tres técnicos agrónomos —designados a propuesta del Ministerio de Hacienda, del I. N. C. y de la Cámara Oficial Sindical Agraria correspondiente—, dictaminarán respecto de los precios máximos y mínimos aplicables a los terrenos; se somete luego el proyecto a conocimiento del Consejo Nacional de Colonización; se solicita de la Delegación Nacional de Sindicatos dictamen sobre el mismo, y, finalmente, el ministro de Agricultu-

ra lo somete al Consejo de Ministros, el cual ha de aprobarlo por D. El D., que no es susceptible de recurso, ha de señalar el plazo en que deba quedar ultimado el Plan Coordinado de Obras y fijará las normas para determinar en cada caso la superficie que pueda ser reservada a los propietarios cultivadores directos de tierras en la zona (arts. 4.º al 6.º).

Las obras han de realizarse conforme al Plan Coordinado que se elabora por una Comisión Técnica Mixta compuesta por representantes del I. N. C. y de los Servicios Hidráulicos del Ministerio de Obras Públicas (art. 8.º).

Quedan exceptuados de la aplicación de la L. los terrenos enclavados en una zona regable que por no quedar afectados por la puesta en riego hayan de seguir cultivándose en seco, y aquellos otros que al aprobarse el Plan de Colonización estuvieren transformados en regadío y cultivados normalmente (disposiciones finales 3.ª y 4.ª).

Los propietarios cultivadores directos pueden solicitar la concesión de reserva de tierras. La superficie reservable se fija teniendo en cuenta la cabida de las fincas y el sistema de llevanza de la tierra, así como la necesidad de instalar el mayor número posible de colonos, armonizando este objetivo con los legítimos intereses de la propiedad privada y el logro del máximo rendimiento de la producción agrícola de la zona (arts. 9.º y 10).

Tienen la consideración de tierras en exceso y, por tanto, serán expropiables los terrenos no exceptuados ni reservados. Pero, además, pueden ser declaradas tierras en exceso y expropiadas algunas otras, como las que concurriendo ciertas circunstancias hubieren sido objeto de transmisión después de declarado el alto interés nacional de la colonización sin obtener autorización del Instituto (art. 4.º).

La clasificación de las tierras en la forma indicada se hace en el Proyecto de Parcelación redactado por el I. N. C., proyecto que es expuesto al público para que pueda ser objeto de reclamación. Las reclamaciones formuladas son resueltas por el jefe del Instituto, el cual ha de aprobar el proyecto. El acuerdo que dicte es apelable ante el ministro de Agricultura (art. 15).

El expediente expropiatorio se ha de ajustar a las leyes sobre expropiación por causa de utilidad pública, en general, y en ciertos aspectos a lo dispuesto en la L. de Expropiación Forzosa por

causa de Interés Social. Contra los acuerdos que dicte el Instituto sobre justiprecio, pago y toma de posesión, puede interponerse recurso dealzada ante el ministro de Agricultura, contra cuya resolución cabe interponer recurso de revisión ante la Sala de lo Social del Tribunal Supremo (arts. 16 y 17).

Para terminar esta breve reseña de la L. de 1949, diremos que, conforme a la misma, la adjudicación de las unidades parcelarias constituidas en las tierras en exceso, tiene carácter provisional en tanto que no hubiere amortizado su importe el respectivo beneficiario, quien durante ese lapso es considerado como concesionario de la Administración. Satisfecho dicho importe, el Instituto ha de expedir al concesionario el Título de Propiedad de la parcela cuyo régimen jurídico en lo sucesivo se registrará por la L. sobre Patrimonios Familiares (art. 30), que se dictó el año 1952.

Las superficies que no hubieran sido objeto de expropiación, si dentro del plazo de cinco años siguientes a la declaración de puesta en riego no hubieran sido transformadas por sus propietarios de modo que éstos alcancen en su explotación el grado mínimo de intensidad previsto en el Plan, pueden ser expropiadas por el Instituto (art. 27). Si el cultivo hubiere alcanzado el grado de intensidad previsto, las tierras quedan sujetas al régimen general de la propiedad inmueble, sin más excepción que la de que no puede ser transmitida ninguna extensión de las mismas inferior a la cabida mínima señalada a la unidad de explotación de tipo medio, salvo cuando se trate de crear huertos familiares. La transmisión ilegal puede dar origen a la expropiación forzosa de la parte o partes de la finca transmitida (arts. 30 y 32).

La L. 15/1962 dio nueva redacción a varios artículos de la de 1949 referentes a la distribución de la propiedad en las zonas regables; a las obras de colonización y a la protección en relación con ellas de un tipo de propietarios de las mismas zonas (los propietarios cultivadores directos y personales); a la relación de la colonización con la concentración parcelaria; a la determinación del precio de adjudicación de las tierras por el mismo Instituto; a la intensidad exigible en las explotaciones de la zona, al señalamiento de ciertos plazos para la elaboración de los proyectos, y a los beneficios fiscales.

Resumiremos sólo, como lo más importante para los fines de este trabajo, lo referente a los tres primeros puntos. En primer

lugar, se altera el alcance objetivo de la excepción de tierras, que en adelante puede corresponder a fincas transformadas, pero también a otras en vías de transformación; mas en todo caso se exige que su sistema de riego sea independiente del general de la zona.

En cuanto a las tierras reservables es de destacar que la nueva redacción admite en algunos casos la sustitución de la reserva por la adjudicación al propietario que lo solicite de una unidad de explotación de tipo medio. Para que proceda hacerlo así es necesario que concurren las circunstancias siguientes: que la superficie de reserva hubiera de ser de cabida inferior a la señalada para la unidad de explotación de tipo medio o que se trate de propietarios cuyos predios afectados por el Plan no alcanzaren dicha extensión; que éstos sean cultivadores directos y personales; que no dispongan de tierras exceptuadas en la zona ni de otras fuera de la misma, con extensión necesaria para el sostenimiento de la familia, y que la superficie de tierras en exceso permitan la concesión. En caso de hacerse la adjudicación de la unidad de explotación, las tierras inicialmente reservadas se considerarán como tierras en exceso.

Tendrán el carácter de tierras en exceso las que estaban comprendidas en la antigua redacción del art. 11, y, además, las tierras inicialmente reservadas a los propietarios que hubieren optado por la adjudicación de una unidad de tipo medio y las fincas que sin obtener permiso del I. N. C. hubieran sido enajenadas después de declarado el alto interés nacional de la colonización de la zona (o con posterioridad a la publicación de la L. de 14 de abril de 1962, si ya se hubiera hecho esa declaración), siempre que concorra alguna de estas circunstancias: que la transmisión tenga por objeto porciones indivisas del inmueble; que al propietario enajenante pertenezcan otra u otras fincas no exceptuadas, sitas en la misma zona regable; o que la transmisión se haya realizado en favor de sociedades u otras personas jurídicas.

Por lo que se refiere a las obras para la colonización, la L. 15/1962 cambia la calificación de algunas de ellas y altera el régimen constructivo y de subvenciones de otras. Así, las obras de acondicionamiento de tierras en las unidades-tipo que antes iban incluidas entre las de interés común para el sector han pasado al tercer grupo, o sea, al de interés agrícola privado.

Las obras de interés agrícola privado podían ser ejecutadas

por el Instituto o por los particulares, aunque siempre sobre proyectos aprobados por aquél. Ahora existen diversos tratamientos para estas obras, por lo que podemos clasificarlas en tres grupos, con arreglo a la nueva Ley: *a)* Las correspondientes a las unidades de explotación instaladas en las tierras en exceso adquiridas por el Instituto; *b)* Las que afecten a las reservas de los modestos propietarios, cultivadores directos y personales con extensiones no superiores a dos unidades de explotación de tipo medio que acepten las condiciones que establezca el Plan; *c)* Las que correspondan a las tierras reservadas no comprendidas en el apartado anterior (art. 22, párr. 1.º), dentro de las que hay que distinguir las obligatorias de las voluntarias, teniendo aquel carácter los trabajos de nivelación o de acondicionamiento de las tierras que se consideren técnicamente necesarios, y la construcción en las tierras reservadas o en solares de los nuevos pueblos que venda a los propietarios de ellas el Instituto, de viviendas familiares para sus obreros fijos (art. 22, párr. 2.º).

Las obras comprendidas en los apartados *a)* y *b)* serán proyectadas y ejecutadas por el I. N. C. y se subvencionarán con el 30 por 100 de su coste (art. 24, párr. 3.º) y, respecto de ellas, los modestos propietarios cultivadores directos y personales citados, podrán gozar de los mismos beneficios que los colonos del Instituto, por lo que se refiere a su ejecución, a la percepción del tipo de subvención fijado, y a las condiciones de reintegro, beneficios todos que son extensivos para los mismos interesados en cuanto se refiere a las obras de interés común para el sector (art. 27, párr. 3.º).

Todas las obras comprendidas en el apartado *c)* se construirán por los particulares con sujeción a proyectos aprobados por el Instituto, pero mientras que las voluntarias sólo podrán disfrutar en la cuantía que normalmente les corresponda de los auxilios previstos en la legislación sobre colonizaciones de interés local, las de carácter obligatorio se beneficiarán de modo preferente de los auxilios técnicos y de los máximos económicos que previene tal legislación, sin perjuicio de los beneficios que puedan concederles otros organismos de la Administración, de acuerdo con su legislación específica (art. 24, párr. 3.º).

Por otra parte, el incumplimiento de la obligación de construir tales obras dentro de los cinco años siguientes a la decla-

ración oficial de puesta en riego, es causa de expropiación (artículo 29).

En cuanto a las obras e instalaciones que sirvan de complemento para el desarrollo económico y social de la zona sin relacionarse directamente con la transformación agrícola, la nueva redacción del párrafo 4.º del artículo 24 limita la posibilidad de conceder subvenciones, ya que sólo las autoriza en los casos en que tales obras sean realizadas por cooperativas o por grupos sindicales de colonización.

Por otra parte, es muy importante también hacer constar que por D. de 13 de febrero de 1958, y para la mejor coordinación de los trabajos en las tierras de que se trata, se creó la hoy llamada Comisión de Dirección de Planes de las Grandes Zonas Regables, dependiente de la Presidencia del Gobierno. La competencia de esta Comisión, originariamente referente a los planes de obras, colonización, industrialización y electrificación, por D. de 8 de mayo de 1961, se amplió a los trabajos de concentración parcelaria en las mismas zonas o en las cuencas de los embalses.

f) *Patrimonios familiares.*

La L. de 15 de julio de 1952 ha regulado los patrimonios familiares para impedir la división de las explotaciones creadas por el Instituto. El preámbulo llega a hablar de la necesidad de perpetuar las explotaciones, si bien añade que ésta no debe tener más alcance que el exigido por los fines que se trata de conseguir y, por tanto, no se pretende el reestablecimiento de vinculaciones, fideicomisos o mayorazgos, sino sólo conservar los patrimonios en cuanto lo exige la estabilidad social y el interés de la agricultura. No pretende, se añade, introducir nuevas instituciones jurídicas en nuestro Derecho, ni modificar sustancialmente las existentes, en la creencia de que ello encierra un sentido más constructivo que las sugestivas fórmulas innovadoras modernamente dominantes en la doctrina jurídica agraria.

El patrimonio familiar se define como una unidad económica integrada por las tierras a él adscritas, la casa de labor, elementos de trabajo, ganado, granjas y, en general, los bienes y derechos inherentes a la explotación; y ha de reunir los requisitos de parcelamiento conveniente, suficiencia económica de su producción para la satisfacción de las necesidades de una fami-

lia campesina y absorción de la capacidad de trabajo de ésta (artículos 2.º y 3.º).

Los bienes inmuebles que integran el patrimonio forman una unidad jurídicamente indivisible, pero se puede solicitar del Ministerio de Agricultura la desintegración cuando cada una de las partes resultantes pueda reunir los requisitos suficientes para continuar siendo patrimonio familiar (art. 6.º). Los mismos bienes pueden gravarse y embargarse, pero sólo en ciertos supuestos (artículos 8.º y 9.º).

La propiedad de cada patrimonio se atribuye, en todo caso, a una persona física (art. 2.º); la explotación de aquél ha de realizarse mediante el cultivo directo y personal del titular, salvo situaciones excepcionales (art. 5.º); y si éste contraviene alguno de los preceptos fundamentales de la Ley o incumple sus deberes primordiales de familia, el patrimonio ha de ser expropiado (artículo 11).

La transmisión del patrimonio familiar por actos *inter vivos* puede realizarse cumpliendo ciertos requisitos y, en todo caso, previa autorización del Ministerio de Agricultura (art. 7.º). La transmisión *mortis causa* se sujeta a normas particulares, de entre las que como más destacada señalaremos la posibilidad de que sean reducidas las porciones legitimarias (arts. 12 y sigs.).

Como requisito formal se exige para la constitución y la transmisión del patrimonio familiar el documento público inscrito en el Registro de la Propiedad (arts. 4.º y 7.º).

Los preceptos de esta Ley han de aplicarse a los lotes que el I. N. C. adjudique con carácter definitivo (art. 1.º). Las excepciones a esta regla fueron precisadas en la Orden de 27 de mayo de 1953. Esta Orden y la de 27 de junio siguiente, que desarrollan la Ley, constituyen un auténtico estatuto jurídico de los patrimonios familiares. Dejando al margen los preceptos de carácter formal, muy importantes, pero dada la índole de nuestra revista, de menos interés en este momento, extractaremos los más esenciales de los restantes.

El patrimonio familiar debe ser, como mínimo, suficiente para satisfacer dentro de un decoroso nivel de vida las necesidades de una familia campesina compuesta del matrimonio y de dos hijos menores de catorce años, y para absorber una unidad de trabajo durante todo el año sin que, en ningún caso, los ingresos netos anuales que se calcule produce la explotación hayan de ser infe-

riores al importe anual de lo que perciba por su trabajo un obrero agrícola fijo (núm. 1).

La adjudicación de los bienes que constituyan los patrimonios familiares puede ser provisional o definitiva (núm. 6). La adjudicación provisional confiere al adjudicatario el derecho al disfrute de los bienes a título de concesión revocable de la Administración, conservando la propiedad de aquéllos el I. N. C., hasta que, mediante la adjudicación definitiva, sean transmitidos al concesionario. Los bienes que el adjudicatario haya aportado para integrar el patrimonio, continúan perteneciéndole, pero quedan sujetos en cuanto a su explotación al mismo régimen que los entregados por el Instituto (núm. 11).

Al hacerse la adjudicación provisional ha de fijarse el cuadro de amortización del importe de los bienes integrantes del patrimonio y de los demás anticipos y cantidades que el beneficiario deba reintegrar (núm. 12). Entre las condiciones generales de la concesión están la de considerarse como causa de anulación de la misma la falta de pago de cualquier plazo de los del cuadro de amortización; la intransferibilidad, la inembargabilidad y la inalienabilidad por actos inter vivos de la concesión; el carácter de renunciable de ésta; la transmisión por causa de muerte a favor de la persona a quien correspondiera suceder en la propiedad del patrimonio; el deber de cumplir todas las obligaciones legales impuestas a los titulares de los patrimonios, y llevar la explotación al ritmo necesario para alcanzar los límites de intensidad previstos en el Plan de Colonización y continuar aquélla de modo que tal intensidad no se reduzca (núm. 14).

Como supletorias, regulan las relaciones entre el I. N. C. y el concesionario de patrimonio familiar las disposiciones referentes a la relación entre aquel organismo y sus colonos (núm. 16).

Para la adjudicación definitiva del patrimonio familiar es preciso no sólo que se cumplan los requisitos establecidos en los artículos 2.º y 3.º de la Ley, sino también que el beneficiario haya pagado el importe de la tierra adjudicada provisionalmente y no sea deudor al Instituto de otras cantidades (como, por ejemplo, por razón de las mejoras realizadas) y que el titular haya cumplido sus deberes primordiales de familia y no haya contravenido ningún precepto fundamental de la Ley (núm. 9).

El I. N. C. ha de fomentar la constitución, entre los titulares de patrimonios familiares de cada término municipal, de asocia-

ciones con fines de asistencia mutua, cooperación, de representación administrativa u otras que fueren convenientes para establecer una efectiva solidaridad entre ellos y crear y mantener entre los mismos el espíritu que corresponda a una selección de buenos agricultores (núm. 22).

Esta Orden, por lo demás, detalla las funciones que en relación con los patrimonios ha de desempeñar el I. N. C.; enumera las que han de considerarse faltas graves de los adjudicatarios, contravenciones a los preceptos fundamentales de la Ley o actos de incumplimiento de los deberes primordiales de familia, y reglamenta los expedientes para su sanción (núms. 24 a 32).

C) CONCENTRACIÓN PARCELARIA.

Uno de los más importantes y antiguos problemas planteados en una gran parte del territorio nacional es el de la excesiva fragmentación de la propiedad rústica. La L. de 21 de abril de 1949 ya aludió a la concentración parcelaria y a la recomposición predial como medios para resolver tal problema en las zonas regables. Pero hasta el 20 de diciembre de 1952 no se dictó una Ley especial. Esta Ley tenía una finalidad no sólo económica, sino social, ya que con ella inicia el Estado una obra que debe contribuir, según se indica en el preámbulo de la misma, tanto al bienestar de las clases de pequeños propietarios y empresarios agrícolas como al mejor rendimiento económico de un extenso sector del suelo patrio. Aunque se ponía de relieve el matiz preeminentemente económico, se apuntaba que de modo indirecto se conseguiría una finalidad social elevando el nivel de vida de los cultivadores. Además, esta finalidad social se buscaba también en cuanto que la Ley prevé la posible existencia de un problema social en una zona de concentración que no pudiera quedar resuelto por medio de la concentración misma, y para este supuesto determinaba que el I. N. C. adquiriera tierras suficientes para aumentar la propiedad de los pequeños agricultores y constituir patrimonios familiares.

Sustancialmente, el procedimiento para conseguir la concentración es la sustitución de las parcelas diseminadas pertenecientes a un propietario por otras de análogo valor y de condiciones más favorables para su cultivo. Es decir, que la práctica de una subrogación real se adopta como medida general preferible a la expropiación forzosa de las fincas a concentrar.

La Ley se dictó con carácter experimental para ser aplicada en las zonas donde el parcelamiento revistiera caracteres de acusada gravedad (art. 1.º). La concentración había de ser acordada por Decreto, bien a instancia de los agricultores interesados que representen el 60 por 100 del número de propietarios, y de la superficie afectada en la zona, o bien por acuerdo del Ministerio de Agricultura, adoptado ya de oficio, o a propuesta del Servicio de Catastro, de los municipios, las Hermandades de Labradores o las Cámaras Oficiales Sindicales Agrarias correspondientes (artículo 2.º).

Los fines de las operaciones de concentración según la Ley son: asignar a cada propietario en coto redondo o en un reducido número de parcelas una superficie de tierra equivalente a la que poseían; reunir en cuanto sea conciliable con lo antes dicho las parcelas cultivadas por un mismo agricultor, aunque pertenezcan a distintos propietarios; dar a las nuevas parcelas acceso a vías de comunicación y emplazarlas de forma que puedan ser bien atendidas desde la casa de labor de la explotación (artículo 4.º). Para cada zona habría de fijarse por el Ministerio de Agricultura la extensión de las unidades mínimas de cultivo. Dicha extensión será en secano la suficiente para que las labores fundamentales, utilizando los medios normales de producción, puedan llevarse a cabo con un rendimiento satisfactorio, y en cuanto al regadío y zonas asimilables al mismo por su régimen de lluvias, el límite mínimo vendrá determinado por la que se señale como superficie del huerto familiar (art. 3.º). Una vez realizada la concentración las fincas de extensión igual o inferior a la unidad mínima aludida tienen la consideración de cosas indivisibles, y la parcelación de predios de extensión superior a la misma sólo es válida cuando no dé origen a parcelas de extensión inferior a ella (art. 9.º).

La concentración parcelaria sobre la base de estudios realizados por el Ministerio de Agricultura se lleva a cabo por una Comisión Local, en la que participan técnicos agrónomos y jurídicos y representantes de los propietarios de la zona. Contra las resoluciones de Comisión Local puede recurrirse en alzada ante una Comisión Central adscrita a la Subsecretaría del Ministerio de Agricultura y constituida por representantes de distintos organismos, incluso del Ministerio de Justicia. Contra las resoluciones de la Comisión Central puede interponerse recurso de al-

zada ante el Ministerio de Agricultura. El acuerdo del ministro, en ciertos casos, es recurrible ante la jurisdicción contencioso-administrativa (arts. 10 a 12).

La nueva ordenación de la propiedad y de los derechos resultantes de la concentración ha de ser inexcusablemente inscrita en el Registro de Propiedad y reflejada en el Catastro de Rústica (art. 7.º).

La L. de 1952, de la que acabamos de dar una sucinta idea, fue desarrollada en parte, y en otra parte modificada por el D. L. de 5 de marzo de 1954, del que interesa ahora recordar que atribuyó ciertas facultades expropiatorias, que antes no tenía, al Servicio de C. P. Luego, por L. de 20 de julio de 1955, fue aquélla modificada y complementada. La nueva Ley, aunque también de carácter provisional, representa un gran progreso, principalmente por hacer más viable la que califica de radical reorganización de la propiedad que implica la concentración en el aspecto jurídico, y por garantizar mejor la conservación de la obra realizada. Esta Ley dedica sendos títulos a la concentración parcelaria por razón de utilidad pública, a la concentración realizada por particulares, a la conservación de la concentración y a la organización administrativa, lo que ya indica un significativo avance. Del primer título debemos citar, por lo que atañe al aspecto social, que el Gobierno queda facultado para acordar que el I. N. C. expropie las fincas arrendadas cuando estos arrendamientos estuvieran comprendidos en el artículo 1.º de la L. de 15 de julio de 1954, adjudicando a los colonos bien las mismas parcelas que cultivan o bien las fincas de reemplazo que hubieran de sustituirlas (art. 2.º). En el aspecto económico se dispone que con independencia de la unidad mínima de cultivo se fije la extensión de las unidades-tipo de aprovechamiento agrícola con medios modernos de explotación, según las características de cada zona, unidades-tipo que serán jurídicamente indivisibles y que dan derecho a sus respectivos adjudicatarios a disfrutar de los beneficios señalados en el artículo 4.º de la L. de 15 de julio de 1952 sobre explotaciones agrarias ejemplares (arts. 3.º y 4.º). Además, para aumentar la extensión de las parcelas cuya explotación resultara antieconómica, se autorizaba la adquisición por oferta voluntaria de dichas parcelas, el fomento, mediante ayuda económica y técnica, de las agrupaciones de las pequeñas parcelas colindantes para su explotación colectiva por grupos sindi-

cales de colonización, por cooperativas de agricultores o cualquier otra forma de agrupación sindical legalmente reconocida, y la concesión de beneficios fiscales (art. 6.º). La nueva Ley regula cuanto afecta a la determinación de la situación jurídica de las parcelas comprendidas en las zonas a concentrar (art. 8.º), y al establecimiento de las bases de la concentración, referentes al perímetro definitivo de la zona, a la clasificación de tierras y fijación de los coeficientes que han de servir de base para llevar a cabo compensaciones, a la declaración del dominio de las parcelas y a la relación de gravámenes y otras situaciones jurídicas que hubieran quedado determinadas en el período de investigación (art. 9.º).

La Ley autorizaba al Servicio Nacional de Crédito Agrícola para conceder préstamos a los participantes en la concentración a fin de aumentar la extensión de las parcelas cuya superficie no alcance la unidad mínima de cultivo; para sanear económicamente las fincas incluidas en la concentración; para el pago de deudas contraídas por los propietarios con organismos del Ministerio de Agricultura como consecuencia de la concentración, y, en general, para cualquier otra finalidad relacionada con ésta (artículo 13).

Las bases de la concentración y el proyecto aprobado por el Servicio de C. P. habían de ser sometidas a encuesta pública y podían ser recurridas en alzada ante la Comisión Central (arts. 17 y 18). Terminado el expediente se extendería un Acta de Reorganización de la Propiedad, donde han de describirse las fincas resultantes de la concentración, llamadas "fincas de reemplazo", acta que una vez protocolizada serviría de título de dominio a los titulares participantes de la concentración e inscritas en el Registro de la Propiedad obligatoriamente. La nueva ordenación de la propiedad habría de ser reflejada obligatoriamente también en el Catastro de Rústica (arts. 19 y 23).

Finalmente, se autorizó al Gobierno para expropiar todas las tierras en una zona sujeta a concentración parcelaria declarada de oficio, para proceder a una redistribución de la propiedad en la comarca, en los casos en que el problema social creado por la excesiva división de la tierra fuera particularmente grave y siempre que concurrieran determinadas circunstancias (art. 25).

En cuanto a la concentración realizada por particulares se estableció que podían llevarla a cabo los propietarios interesados

con intervención del S. C. P. y con iguales beneficios que los establecidos para las concentraciones por razón de utilidad pública, siendo requisito indispensable que afectara a un mínimo de 25 propietarios, entre los que hubiera unanimidad inicial y que se estimara conveniente para la economía nacional (artículos 26 a 28).

Para la conservación de la concentración se dictaron normas para la indivisibilidad de las unidades mínimas de cultivo y las unidades-tipo de aprovechamiento.

Es importante en esta Ley, finalmente, la configuración que hace del S. C. P., como organismo al que corresponden todas las facultades para llevar a cabo la concentración que no estén especialmente atribuidas a otros organismos o autoridades (art. 35).

Por D. de 10 de agosto de 1955 se aprobó el texto refundido de la legislación sobre concentración parcelaria; y la L. 3, de 14 de abril de 1962, lo rectificó y complementó. Luego se ha promulgado el texto refundido de 8 de noviembre de 1962, que, sin duda, es el cuerpo de legislación agraria vigente más sistemático y de más cuidada técnica jurídica.

Las modificaciones más importantes introducidas en virtud de la L. 3/1962 se refieren a la organización de las Comisiones locales, al procedimiento de concentración, a la repercusión de ésta en el Registro de la Propiedad y en el Catastro y a las formas de explotación de las fincas de la zona. Destaquemos lo más importante:

a') En cuanto a algunas clases de concentración. Concentraciones de hecho.—Son las que pueden efectuar los propietarios sin intervención alguna de la Administración. La disposición final primera de la nueva Ley extiende los beneficios fiscales a ciertos contratos, pues declara exentos del impuesto de Derechos reales y del Timbre las permutas de bienes rústicos, independientemente de su situación, que se realice para agregar cualquiera de las fincas a otra colindante, siempre que la suma del valor de los bienes permutados no exceda de 40.000 pesetas.

b') Concentraciones de carácter privado.—El artículo 11 amplía las posibilidades de estas concentraciones voluntarias y permite seguir para ellas dos especies de procedimientos. Ha de solicitarse la concentración por un mínimo de tres propietarios y afectará a las parcelas que voluntariamente aporten sus propietarios con tal objeto.

Son características fundamentales del primero de los procedimientos que puedan ser seguidos, que el S. C. P. fijará las bases de la concentración con inclusión de la valoración de las aportaciones y aprobará aquélla; que se realizará la concentración con las publicaciones, requisitos y garantías para los titulares registrales que se establecen para las concentraciones ordinarias; que en las adjudicaciones de fincas de reemplazo podrán realizarse compensaciones en metálico hasta cierta cuantía relativa, y que la inscripción en el Registro de la Propiedad se practicará conforme a las normas de la misma Ley, sirviendo de título los documentos de adjudicación expedidos por el mismo Servicio.

El segundo procedimiento se caracteriza por no llevarse a efecto las publicaciones normales. En este caso los Derechos reales y situaciones jurídicas que tengan por base las parcelas sujetas a concentración no se trasladarán a las fincas de reemplazo más que en el caso de que los titulares de tales derechos o situaciones consintieran expresamente el traslado, y la inscripción del título administrativo de la adjudicación no estará sujeta a las normas especiales de la legislación de concentración parcelaria.

b) Trascendencia de la agricultura asociativa.—Se intensifica ésta, puesto que, según el artículo 32, el Servicio de C. P., para proponer el orden de prioridad de las zonas en el desarrollo de sus programas de actuación, debe tener en cuenta la existencia de solicitudes de concentración de propietarios o cultivadores que anuncien su propósito de constituir cooperativas o grupos sindicales a los que no se aporte la propiedad de la tierra, y cuyos fines sean merecedores de protección y puedan ser facilitados por la concentración. La constitución de una asociación cooperativa o grupo sindical en que concurren las circunstancias que acaban de exponerse en una zona de concentración tendrá el efecto de que el Servicio deba redactar el proyecto de concentración de forma que queden contiguas la mayor parte posible de las fincas de reemplazo que correspondan a los solicitantes y estén afectadas por la cooperativa o grupo sindical.

c) Destino de las tierras sobrantes.—Actualmente es potestativo del S. C. P. acordar que las tierras sobrantes de adjudicar al municipio o a la Hermandad Sindical de Labradores y Ganaderos correspondiente para que las destine preferentemente a huertos familiares para trabajadores agrícolas por cuenta ajena

o a finalidades que beneficien a la generalidad de los agricultores de la zona, o bien que sean subastadas por el mismo Servicio, el cual entregará el precio al municipio o Hermandad para su aplicación a los fines indicados.

D) REFORMA INDIVIDUALIZADA DE EXPLOTACIONES

Las leyes sobre colonización y sobre concentración parcelaria indudablemente que producen el efecto, deliberadamente perseguido, de reformar y transformar explotaciones y empresas agrícolas. Pero la concentración opera, en todo caso, sobre masas de fincas, empresas o explotaciones, es decir, sobre todas las establecidas en la zona a concentrar. La colonización a veces no actúa en zonas, sino en fincas concretas, como ocurre en las llamadas parcelaciones y en los casos de expropiación por causa de interés social, pero en tales supuestos su finalidad no es primordialmente la reforma objetiva de su explotación, sino la redistribución de la propiedad. Otras leyes tienen, por el contrario, la finalidad de que ciertas explotaciones existentes sean reformadas mejorando alguno de sus factores o el plan técnico-económico a que están sometidas. Esa finalidad se trata de conseguir: a) por vía del estímulo a la iniciativa privada, como ocurre con las leyes sobre Colonizaciones de interés local y las de Explotaciones Agrarias Ejemplares y Crédito Agrícola; b) por vía de imperio, como ocurre con las leyes sobre F. M.; c) mediante la configuración de nuevos derechos privados subjetivamente reales, como hace la Ley de Permutas Forzosas.

a) *Estímulo a la iniciativa privada.*

Hemos dicho que para estimular la iniciativa privada se han dictado tres grupos de disposiciones:

a') *Las leyes sobre colonización de interés local.*—De ellas hicimos un resumen dentro del apartado sobre colonización, y a él nos remitimos.

b') *Explotaciones agrarias ejemplares y calificadas.*—Una L. de 15 de julio de 1952 otorga importantes beneficios a las explotaciones que alcancen cierto grado de perfección. Fue desarrollada en algunos puntos por el D. de 31 de octubre siguiente. El Ministerio de Agricultura puede otorgar la denominación de "ex-

plotación agraria ejemplar" a las explotaciones que, perteneciendo a una persona física y cultivada directamente por ésta, constituyan un modelo de organización económica y técnica y proporcionen a cuantos contribuyan con su trabajo a la explotación condiciones estables de vida dentro de las actuales exigencias sociales; y a las explotaciones que constituyendo una unidad económica pertenezcan a diversas personas físicas unidas por causa de colonización o por lazos de parentesco por consanguinidad o afinidad en cualquier grado de la línea directa y hasta el tercero de la colateral, siempre que reúnan las restantes condiciones antes indicadas (art. 1.º de la Ley).

Entre las condiciones exigidas por la Ley señalaremos las siguientes: que absorba la explotación la capacidad de trabajo de una familia y obtenga los ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades dentro de un decoroso nivel de vida, que constituya un coto redondo o si son varias las parcelas que ello no constituya notorio perjuicio para la buena explotación; que se hayan llevado a cabo las mejoras permanentes necesarias para el incremento de la producción; que los medios de producción, cultivos y ganado respondan a una buena técnica; que los obreros fijos estén interesados de modo justo y conveniente en los resultados de la explotación y, si residen en ella y son cabezas de familia, que se hallen instalados en viviendas adecuadas; que se cumplan las obligaciones derivadas de la legislación social y administrativa, y que se recojan los datos que permita comprobar el cumplimiento de las condiciones.

Las explotaciones agrarias ejemplares quedan exentas de la expropiación por causa de interés social, pueden recibir premios mediante concursos anuales del Ministerio de Agricultura, obtener préstamos del Crédito Agrícola en las condiciones más favorables, gozar de preferencia para el suministro de ciertas materias y tienen derecho a la concesión de becas en los cursos de capacitación.

El Ministerio de Agricultura podrá otorgar la denominación de empresas agrarias calificadas a aquellas explotaciones que no presenten ningún defecto sustantivo capaz de impedirle alcanzar en su día el grado de explotación agraria ejemplar, y que pertenezcan a una persona física que la cultive directamente o a varias personas físicas unidas en la forma que se indica cuando se habló de las explotaciones agrarias ejemplares. Estas explota-

ciones, como mínimo, han de reunir las condiciones de absorción de trabajo, constitución de las parcelas, técnica de cultivo y cumplimiento de obligaciones legales, exigidas para las explotaciones agrarias ejemplares (art. 6.º).

Las explotaciones agrarias calificadas pueden solicitar se declaren ejemplares ejecutando un plan de mejoras aprobado por el Ministerio. Estas explotaciones calificadas gozan sólo de algunos de los beneficios que se conceden a las ejemplares.

c') *Crédito agrícola*.—El crédito para la agricultura tiene muy diversas modalidades. Hay varias entidades que los conceden en diferentes condiciones; y entre ellas destacan el Banco Hipotecario de España y las Cajas de Ahorro Benéficas, por una parte, y las Cooperativas y Organismos Sindicales, por otra. Aparte de ellos hay organismos de carácter administrativo que otorgan también créditos, entre los que figuran el I. N. C., en aplicación de la legislación sobre Colonizaciones de Interés Local, el Servicio Nacional del Trigo y el Servicio Nacional para el Cultivo y Fermentación del Tabaco; pero en este lugar hemos de fijarnos especialmente en el crédito agrícola en estricto sentido, que dio origen a la creación del Servicio Nacional de Crédito Agrícola, luego convertido en Banco de Crédito Agrícola.

El Servicio Nacional de Crédito Agrícola fue creado en 1924, como entidad autónoma dependiente del Ministerio de Agricultura, y en el periodo de tiempo a que se contrae este trabajo fue objeto de diversas leyes, entre las que destacan las de 17 de julio de 1946, 17 de julio de 1951 y 30 de marzo de 1954, de las que por D. de 16 de junio de 1954 se aprobó el denominado texto refundido definitivo sobre las Leyes de Crédito Agrícola. Según este texto, los préstamos a conceder pueden tener por objeto la creación, conservación y regulación de la riqueza agrícola, forestal y pecuaria; la adquisición de tierras y mejora de la explotación agrícola; el establecimiento de mejoras territoriales; el incremento, mejora y sostenimiento de la ganadería; la instalación y perfeccionamiento de las industrias agrícolas y pecuarias; la concentración parcelaria y el saneamiento y protección de la pequeña propiedad rústica (art. 2.º).

Podrían ser beneficiarios los agricultores particulares, individual o colectivamente, y las entidades o Asociaciones y Grupos Sindicales de carácter agrícola y ganadero. Aunque centralizado en el Ministerio de Agricultura, el Servicio Nacional de Crédito

Agrícola habría de procurar utilizar como intermediarios las Organizaciones bancarias de Crédito y Ahorro Popular, de previsión y organismos oficiales o sindicales (art. 3.º). Los préstamos podrían otorgarse con garantía personal, hipotecaria, prendaria o mixta. La pignoraticia podría consistir en prenda de productos agrícolas, con o sin desplazamiento, o tener por objeto cosechas en pie o en el árbol, o productos agrícolas en vías de transformación.

Por lo que atañe a las garantías son importantes la ley de 16 de diciembre de 1954 sobre hipoteca mobiliaria y prenda sin desplazamiento de posesión, y su reglamento de 17 de junio de 1955. Expresamente se declaran hipotecables los vehículos de motor, entre los que se cita a los tractores; y se establece que podrán constituir prenda sin desplazamiento los titulares de explotaciones agrícolas, forestales o pecuarias, sobre frutos, animales, máquinas y aperos de las explotaciones, y sobre máquinas y otros bienes muebles identificables por características propias, aunque no formen parte de la explotación.

Es interesante destacar que los Bancos o banqueros privados españoles y las Cajas Generales de Ahorro Benéficas vendrían obligados a poner a disposición del Gobierno, para financiar los préstamos, una determinada suma, sin que la aportación de cada entidad pudiera rebasar del 5 por 100 del importe de los saldos de sus cuentas acreedoras en pesetas efectivas.

Por D. L. de 20 de julio de 1962, número 32/62, se creó el Banco de Crédito Agrícola por transformación del Servicio Nacional de Crédito Agrícola y como continuador del mismo. Este Banco depende del Ministerio de Hacienda a través del Instituto de Crédito a Medio y Largo Plazo (art. 1.º).

El Banco puede conceder las siguientes clases de préstamo: a) Todos los que venía autorizando el Servicio Nacional de Crédito Agrícola, con arreglo al D. de 1954 y demás disposiciones vigentes. b) Préstamos a empresarios agrícolas destinados a inversiones que se dirijan a la creación, conservación y mejora de la riqueza agrícola, forestal y agropecuaria y de sus medios de producción, o a la instalación y perfeccionamiento de industrias agrícolas, forestales y pecuarias. c) Cualquier otra clase de operaciones crediticias que le sean encomendadas por el Instituto de Crédito a Medio y Largo Plazo.

Los préstamos a que se refiere el apartado b) pueden conce-

derse a personas físicas o jurídicas, sin sujeción respecto a cuantía a los límites establecidos para las operaciones que venía realizando el Servicio Nacional de Crédito Agrícola; pero sólo podrán ser concedidos cuando se destinen a inversiones que prometan una adecuada rentabilidad; devengarán intereses a tenor de las otras operaciones ordinarias del Crédito Oficial a Medio y Largo Plazo, y deberán ser reintegrados en plazos consecuentes con el rendimiento de la inversión respectiva (art. 2.º y párr. 2.º del art. 3.º).

Los fondos que el Banco necesite para sus funciones le serán facilitados por el Instituto de Crédito a Medio y Largo Plazo (artículo 3.º, párr. 3.º).

b) *Fincas mejorables.*

Sobre F. M. rigen dos leyes que autorizan a clasificar a aquellas en dos grupos: el de fincas manifiestamente mejorables, objeto de la L. de 3 de diciembre de 1953, y el de fincas arrendadas mejorables de que trata la L. 13, de 14 de abril de 1962.

La existencia de dilatadas superficies de terreno prácticamente abandonadas desde el punto de vista agrícola, pero dentro de las cuales hay parcelas aptas para ser labradas y susceptibles de ser transformadas mediante un plan de mejoras de la totalidad del inmueble o del conjunto de inmuebles de las mismas características que integran una comarca, y la necesidad de intensificar la obtención de productos para el mejoramiento del nivel de vida de la población, han sido el motivo que se dictase la Ley de 1953 que faculta al Ministerio de Agricultura para someter a un plan de explotación o mejora económicamente rentable a aquellos predios rústicos sobre los que hubieran recaído la declaración de "F. M." (art. 1.º). Para que una finca se declare mejorable es preciso que esté constituida por terrenos incultos, fundamentalmente desprovistos de arbolado, cubiertos de jara, palmito, retama u otros matorrales y que, desde el punto de vista técnico y económico, sean susceptibles de cultivo agrícola realizado por alternativas de plantas herbáceas o por plantación de especies arbóreas o arbustivas aprovechables por sus frutos, o si ello no fuese posible, de incremento de su aprovechamiento forestal o dedicación del terreno a pastos permanentes mejorados o de larga duración. La extensión mínima de los terrenos incultos de la fin-

ca, para que pueda ser objeto de la aplicación de la Ley, se ha de fijar en relación con la calidad, situación y demás circunstancias de las mismas con arreglo a las normas señaladas en disposiciones complementarias (art. 2.º).

La declaración, previa audiencia de los interesados, ha de hacerse para cada finca por Decreto que señale el plan de explotación o mejora a realizar, determinando si es conveniente la división de la finca para establecer distintas unidades de explotación y la ayuda estatal que se conceda (art. 3.º). El propietario puede llevar a la práctica las intensificaciones o las transformaciones acordadas respecto de toda la finca o de una parte de ella que pueda constituir una unidad de explotación independiente (artículo 4.º). Si el propietario no realizara el plan, la finca o parte de la finca afectada se incluye en un Catálogo de Fincas expropiables; y dentro de los cinco años siguientes puede ser expropiada por el Ministerio de Agricultura para cederla a un tercero que se obligue a realizar el plan, o, en su defecto, para destinarla a la colonización (arts. 7.º y 8.º).

La expropiación puede acordarse de oficio o a instancia de quien se comprometa a realizar el Plan y afiance al cumplimiento de sus obligaciones; y el expediente se ajustará a la L. de 27 de abril de 1946, sobre expropiaciones por causas de interés social, salvo en ciertos detalles. Autorizada la expropiación del inmueble es sacado a subasta fijando como tipo de licitación el precio satisfecho al expropiado (art. 9.º). Si el precio del remate fuere superior al de expropiación, la diferencia se entrega al expropiado (art. 10). Si no hubiera licitador que cubriera el tipo, el Ministerio puede ceder el inmueble al I. N. C., al Patrimonio Forestal del Estado, o a ambos organismos, satisfaciendo al expropiado un 20 por 100 más del tipo. Por lo demás, la Ley concede al expropiado el derecho a recuperar la finca en ciertos supuestos, y a la Administración el de sacarla a segunda y tercera subasta, ésta sin sujeción a tipo, y el derecho a readquirir las fincas adjudicadas mediante nueva expropiación en determinadas circunstancias (art. 9.º).

Esta Ley contiene algunas disposiciones adicionales de distinta naturaleza. Merece ser recordada ahora, de entre ellas, la tercera —luego modificada por L. de 12 de mayo de 1956—, según la cual a los propietarios de predios rústicos, cuya extensión exceda de 200 hectáreas en secano o de 30 en regadío, y cuyo cen-

tro de trabajo o caserío diste más de dos kilómetros de poblado, se puede imponer por Decreto la obligación de construir viviendas para obreros, las cuales pueden ser auxiliadas por los Institutos Nacionales de la Vivienda y de Colonización.

El concepto de F. M. era muy restringido en la Ley de 1953. Contempla ésta un determinado tipo de fincas que caracteriza mediante un dato exclusivamente económico. En cambio, la L. 13/1962 contempla otro tipo de fincas, caracterizado por datos económicos, jurídicos e incluso meramente físicos.

Su artículo 1.º dispone que sin perjuicio de lo ordenado en la Ley de 1953, podrán ser también declaradas F. M. las que, siendo de cultivo, sean susceptibles de mejoras permanentes o de mejoras laborales o culturales, que en uno u otro caso incrementan la producción con rendimiento económico y que reúnan las características siguientes: *a)* Que el propietario o el arrendatario inviertan en la misma explotación, como media anual, en mejoras permanentes o en ampliación de equipos mecánicos, o en ganadería, menos del 30 por 100 del líquido imponible, y que sean susceptibles de algún perfeccionamiento cultural que incrementen en más de un 25 por 100 los rendimientos brutos por trabajador, sin mermar ni el número de jornales por hectárea ni el interés que se obtenía por el capital invertido; *b)* Ser la finca de extensión superior a 200 hectáreas en secano o 50 en regadío (si fuere mixta, la equivalencia se establecerá sobre las bases de una hectárea de riego por cuatro hectáreas de secano), y *c)* Que en su mayor parte o en su totalidad se cultive en régimen de arrendamiento.

Por otra parte, la Ley de 1962 admite la posibilidad de elegir entre dos métodos para conseguir su objetivo, ya que prevé que el Plan de Mejoras sea aprobado por iniciativa del propietario de la finca, o que sea consecuencia de la actuación de oficio o a instancia de la Delegación de Sindicatos.

Los propietarios de fincas en que concurren las características determinadas en el artículo 1.º de la L. 13/1962 pueden someter a la aprobación del Ministerio de Agricultura un plan de mejoras, y si una vez aprobado por éste lo ejecutan, quedarán excluidos de la aplicación de la Ley de 1953 (párr. 1.º del art. 6.º de la nueva Ley). En el caso de no ser ejecutado, el I. N. C. podrá expropiar las fincas o unidades de explotación a que haya lugar. Las fincas así expropiadas serán cedidas por el Instituto a mo-

destos agricultores por el precio de la expropiación, y a este efecto será parcelada para constituir patrimonios familiares, que si se tratara de secanos serán mecanizados (art. 6.º, párr. 3.º).

Es de advertir que cuando el proyecto aprobado por el Ministerio determine la división de la finca para establecer distintas unidades de explotación, el propietario podrá reservarse una de tipo familiar mecanizada, pero está obligado a transmitir las demás a favor de cultivadores directos dentro del plazo de dos años a partir de la publicación del Decreto que apruebe el proyecto de mejora (art. 6.º, párr. 2.º). Si las unidades de explotación no fueran enajenadas dentro de tal plazo en las condiciones señaladas o los cesionarios dejaran de explotarlas directamente, el I. N. C. podrá proceder a la expropiación (art. 6.º, párr. 3.º).

Los arrendatarios, en el caso de que no fueran culpables del hecho que motive la declaración de "F. M.", tienen derecho preferente para adquirir una de las unidades de explotación que hayan de enajenarse, por el precio que se determine mediante acuerdo con el propietario, o, en su defecto, por la autoridad judicial.

A las fincas en que concurran los requisitos enumerados en el art. 1.º de la Ley de 1962, cuyos propietarios no estuvieran comprendidos en el supuesto del artículo 6.º, antes relacionado, se aplicarán las demás disposiciones de la misma Ley. Podemos reseñar las más importantes.

En cuanto al procedimiento ordena que la declaración de la F. M. se hará conforme a lo dispuesto en el artículo 3.º de la Ley de 1953 (art. 2.º).

En cuanto a los efectos de la declaración establece expresamente la aplicabilidad, a las fincas en ella comprendidas, de la Ley de 1953, pero con varias salvedades, que se refieren a las unidades de explotación en la F. M., a su posible expropiación y al régimen de auxilios del Estado. Ordena que si el plan de mejora determinara la división de la finca, la extensión de las unidades de la explotación nunca serán inferiores a la de una explotación familiar mecanizada de las que el propietario sólo podrá reservarse una (art. 5.º, párr. 2.º y 3.º); y establece un derecho de preferencia en favor de los arrendatarios no culpables del mal estado de la finca, al disponer que estos arrendatarios tienen el derecho a adquirir una de las unidades de explotación por el precio que se determine por acuerdo con el propietario, y, en su defecto, por la autoridad judicial (art. 5.º, párr. 2.º).

La expropiación de la finca o de parte de la finca que proceda habrá de llevarse a cabo, como hemos dicho, por el Ministerio de Agricultura, según la Ley de 1953. En cambio, la Ley de 1962 dispone que el resto que quedara de la finca después de deducir la reserva que hubiera sido concedida al propietario y la parte adquirida por el arrendatario, en su caso, será expropiado por el I. N. C. (art. 5.º, párr. 3.º).

La finca o parte de la finca expropiada será parcelada en patrimonios familiares, mecanizados si son de secano, que se cedrán a agricultores modestos por el precio de la expropiación, dándose preferencia a los hijos o descendientes del propietario de la finca, siempre que reúna las condiciones exigidas por el I. N. C. para ser beneficiario de patrimonios familiares (art. 5.º, párr. 3.º).

En cuanto al régimen de auxilios, el artículo 4.º de la L. 13/1962 dispone que las mejoras quedarán excluidas del auxilio estatal, salvo que los propietarios de las fincas se acojan a lo dispuesto en el párrafo 1.º del artículo 6.º, en cuyo caso el Decreto de declaración determinará el alcance de los auxilios que se concedan.

c) *Permutas forzosas de fincas rústicas.*

La L. de 11 de mayo de 1959, número 30, se propone, como dice su preámbulo, facilitar la solución del problema planteado por las parcelas enclavadas en otras fincas, creando un instrumento de coacción que permita imponer la permuta forzosa de terrenos. El sistema es aplicable a la rectificación de lindes entre fincas cuando concurren ciertos requisitos (art. 4.º).

El dueño de una finca rústica puede exigir la permuta de las parcelas enclavadas en ella, considerándose como tales las parcelas o grupos de parcelas que, individualmente o en conjunto, estén comprendidas en el área de otra finca o que, sin estarlo totalmente, tengan con ella linderos comunes superiores al 70 por 100 de su perímetro; y aquellas otras que separen dos o más fincas del mismo propietario de tal manera que tengan linderos superiores al 30 por 100 de su perímetro con las fincas entre las que están situadas. En ambos casos, la extensión total de la parcela o de cada grupo de parcelas ha de ser inferior al tercio de la extensión de la finca en que están comprendidas o de la suma de las extensiones de aquellas a las que separa. También se consi-

deran enclavadas las parcelas que aun perteneciendo al mismo dueño de la finca principal sean poseídas por otros titulares de derechos reales de disfrute o de arrendamiento o aparcería, en cuyo caso el dueño puede exigir el traslado de aquellas situaciones en condiciones análogas a las de la permuta (art. 1.º).

La parcela que ha de entregarse en sustitución de la enclavada ha de ser de extensión no inferior a ésta, ni superior al doble, y de valor en venta superior en un 50 por 100; ha de ser de cultivo o aprovechamiento análogo, reunir determinadas características de situación, configuración y acceso a caminos públicos y estar inscrita en el Registro de la Propiedad libre de cargas (art. 3.º).

El dueño de la finca puede requerir al de la enclavada para realizar la permuta o proceder directamente por la vía judicial, previo intento de conciliación ante la Hermandad Sindical de Labradores y Ganaderos (art. 5.º). El requerido o demandado puede decidir que sea el S. C. P. quien determine si la parcela ofrecida en permuta reúne las condiciones legales precisas o, en su defecto, señale la adecuada a este fin, o bien condicione la intervención del Servicio a la declaración por sentencia firme de la procedencia de la permuta (art. 6.º). Esta se formalizará por escritura pública, que podrá otorgar el juez en rebeldía de cualquiera de las partes (art. 8.º).

E) ORDENACIÓN RURAL.

La última de las que hemos denominado etapas de la política agraria es la que se inicia por el D. de 2 de enero de 1964, número 1, que pretende la transformación integral de la agricultura, planeada y realizada por la Administración con la participación de los propios agricultores, según se manifiesta en el preámbulo. En éste se recuerda que el D. de 7 de diciembre de 1962 modificó la denominación del S. C. P. y amplió su cometido a la ordenación rural, porque las actividades desarrolladas bajo la primera rúbrica habían acabado por desbordar la idea que encierra. Se ha hecho necesario poner en práctica un plan, que tenderá a resolver, en su conjunto, la totalidad de los problemas planteados en las zonas de acusado minifundio para la constitución, en primer término, de explotaciones capaces de sustentar una familia, pero fomentando también la creación de otras de base más am-

plia. Por otra parte —se añade—, la concentración parcelaria constituye una coyuntura favorable para revalorizar el territorio a través de mejoras de infraestructura y del estímulo para hacer innovaciones técnicas; y la necesidad de producir a precios competitivos impone la de ir hacia una agricultura de grupos para dotar de mayores dimensiones a las explotaciones y crear servicios cooperativos. Por todo ello, se estimó que la planificación integral de la mejora de una zona es obligada, sin perjuicio de que las distintas actividades consiguientes sean realizadas por distintos organismos y dependencias.

La Ordenación Rural tiene por finalidad el elevar el nivel de vida de la población agraria mediante la transformación integral de las zonas y la concesión de estímulos adecuados para la mejora de la estructuras agrarias (art. 1.º), e incluye todas o algunas de las siguientes medidas: redistribuir la propiedad para constituir explotaciones económicamente viables; llevar a cabo la concentración parcelaria; promover la agricultura de grupos estimulando la constitución de cooperativas, asociaciones sindicales o sociedades protegidas que tengan por objeto realizar en común todas o algunas de las finalidades de la empresa agraria, fomentando la modernización de las explotaciones agrarias; planificar, impulsar y realizar, en su caso, obras y mejoras territoriales para el mejor aprovechamiento de las zonas; elaborar planes indicativos de cultivos para las normas de adiestramiento en las técnicas y prácticas más adecuadas; proponer y fomentar el establecimiento de industrias agrarias y el desarrollo de actividades que creen puestos de trabajo para absorber el excedente de mano de obra y elevar el nivel profesional y cultural de los agricultores, y contribuir a la transferencia de la población agrícola a actividades de otro carácter (art. 10).

Para la redistribución de la propiedad se ha de constituir en las zonas sujetas a ordenación una reserva de tierras con las sobrantes de la concentración, las ofrecidas voluntariamente por los propietarios, las detraídas conforme a la legislación de concentración en los casos de transformación en regadío, las del Estado, provincia o municipio que puedan adquirirse, las expropiadas por organismos del Ministerio de Agricultura y cualesquiera otras que la Ley permita adquirir para esta finalidad (artículo 4.º). Las tierras de la reserva han de ser distribuidas de acuerdo con los preceptos a cuyo amparo hayan sido adquiridas,

y en defecto de otras normas han de venderse a los agricultores cuya explotación no alcance la superficie adecuada (art. 5.º).

La ordenación rural de cada zona ha de acordarse por Decreto, a propuesta del Ministerio de Agricultura, oídas las Hermandades Sindicales de Labradores y Ganaderos (art. 7.º). El proyecto del Plan de Ordenación es elaborado por el S. C. P. y sometido a información pública, a informe del gobernador civil y al dictamen de la Comisión Coordinadora de los Planes de Ordenación Rural (art. 8.º). Los planes serán ejecutados por los organismos representados en la Comisión Coordinadora en la esfera de su respectiva competencia, y, en todo lo que a ellos no corresponda especialmente, por el S. C. P. (arts. 16 y 17).

Para la aplicación del Decreto se crean las Juntas Locales de Ordenación Rural y una Comisión Coordinadora de los Planes de Ordenación Rural, presidida por el subsecretario de Agricultura, de la que forman parte todos los directores generales del mismo Ministerio, representantes de los de Hacienda, Gobernación y Obras Públicas, representantes de la Comisaría del Plan de Desarrollo, del Instituto de Crédito a Medio y Largo Plazo y del Banco de Crédito Agrícola y el presidente de la Hermandad Nacional de Labradores y Ganaderos, juntamente con el director y el subdirector general del S. C. P. (arts. 10 a 13).

F) UNIDADES MÍNIMAS DE CULTIVO Y EXPLOTACIONES FAMILIARES MÍNIMAS

Como medida complementaria de la Ley de C. P. de 1952, se dictó la L. de 15 de julio de 1954 sobre unidades mínimas de cultivo, cuyo objeto es evitar que se continúe produciendo la atomización de la propiedad en las zonas no concentradas, impidiendo la diseminación parcelaria por bajo de unos límites inadmisibles desde el punto de vista técnico. Pero por L. de 14 de abril de 1962, número 12, sobre explotaciones familiares mínimas, se ha dispuesto que a medida que se vayan determinando en las distintas provincias las superficies correspondientes a las explotaciones familiares, dichas superficies sustituirán automáticamente a la unidad mínima de cultivo que se hubiera fijado, la que quedará sin eficacia a partir de la publicación del Decreto respectivo en el "Boletín Oficial del Estado". Y desde la fecha de la publicación del Decreto que corresponda a la última provincia, que-

dará derogada la Ley de 1954, que, por consiguiente, ha quedado reducida a una disposición transitoria.

No obstante, haremos un breve extracto de ella. Por Decreto, a propuesta del Ministerio, actuando a su vez sobre la del S. C. P., se fijará la extensión de las unidades mínimas de cultivo dentro de cada zona o comarca de cada provincia. Dicha extensión será en secano la suficiente para que las labores fundamentales, utilizando los medios normales de explotación, puedan llevarse a cabo con un rendimiento satisfactorio, y en cuanto al regadío y zonas asimilables al mismo por su régimen de lluvias, la que se señale como superficie del huerto familiar (art. 1.º). Las parcelas de extensión igual o inferior a la de la unidad mínima tienen la consideración de cosas indivisibles; y la división de predios de extensión superior sólo será válida cuando no dé origen a parcelas de extensión inferior a la de la unidad mínima, y cuando las parcelas inferiores que, en su caso, resulten de la división, se adquieran por los propietarios colindantes para unirlos a las que ya posean y formar con ellas una nueva finca que cubra la extensión mínima (art. 2.º). Cuando se infrinja la prohibición de dividir, los dueños de las fincas colindantes a las parcelas que resulten de extensión inferior a la unidad mínima tienen derecho de adquirirlas por su justo precio, determinado de común acuerdo o, en su defecto, por la autoridad judicial, cuyo derecho caduca a los cinco años de realizarse la segregación (art. 3.º). La prohibición de dividir por bajo de los límites indicados alcanza a las particiones hereditarias. Las parcelas indivisibles han de ser adjudicadas por licitación entre los coherederos o sacarse a pública subasta (art. 4.º). Todas las cuestiones judiciales que puedan promoverse sobre estos derechos se han de tramitar por las reglas de los incidentes ante el Juzgado de Primera Instancia que corresponda (art. 6.º).

El preámbulo de la nueva L. 12/1962 afirma contundentemente que “las Leyes agrarias deben fomentar la constitución de explotaciones cuya base territorial tenga extensión suficiente para asegurar a la familia labradora un nivel de vida decoroso y digno”, y, en consecuencia, introduce cambios fundamentales en el sistema adoptado por la Ley de Unidades Mínimas de Cultivo, que fueron definidas con un criterio predominantemente técnico. Esencialmente, ordena la determinación de la superficie mínima de la explotación familiar dentro de cada zona o comarca de cada

provincia, y prohíbe formar nuevas fincas de extensión inferior a la mínima que se fije, así como la cesión por el propietario de fincas rústicas del uso o disfrute parcial de ellas de forma que se divida el cultivo entre él mismo y un arrendatario o aparcerero o cultivador por otro título. El quebrantamiento de la prohibición es causa de expropiación forzosa de la finca objeto de segregación o división ilegal.

La nueva Ley dice que la superficie mínima que corresponde a una explotación familiar "será la que, teniendo en cuenta los diversos cultivos y rendimientos, permita un nivel de vida decoroso y digno a una familia laboral tipo, que cuente con dos unidades permanentes de trabajo y cultive directa y personalmente" (art. 1.º, párr. 2.º). Y, en consecuencia, establece que las fincas rústicas de extensión inferior al doble de la mínima señalada constituyen unidades agrarias esencialmente indivisibles a todos los efectos legales (art. 2.º, párr. 1.º), y su uso o disfrute parcial no puede ser cedido a otro para su explotación con fines agrícolas bajo la forma de arrendamiento, aparcería o cualquier otro contrato que, perdiendo el propietario la condición de cultivador directo, dé lugar a que se divida el cultivo por debajo del límite mínimo señalado para la explotación familiar, salvo que la cesión sea autorizada por el S. C. P. (art. 3.º).

Por otra parte, el derecho de adquisición, que fue creado por la Ley de Unidades Mínimas de Cultivo, como derecho a ejercitar por un particular contra otro particular, ha desaparecido, para ser sustituido por un sistema en que se combinan un derecho de expropiación por el S. C. P., una obligación a cargo de este Servicio de transferir a particulares los bienes expropiados, y unas normas de prelación entre éstos para adquirir las fincas. Así resulta del artículo 5.º de la nueva Ley, según el cual cuando de algún modo se infrinja lo prevenido en la misma, el Ministerio de Agricultura podrá expropiar la finca que haya sido objeto de segregación o división ilegal. La expropiación ha de hacerse por el S. C. P. dentro de los tres años siguientes a tener conocimiento de la transmisión, y por el trámite prevenido en la L. de 27 de abril de 1946, si bien la declaración de interés social ha de hacerse por Orden del Ministerio de Agricultura (párr. 1.º).

Las fincas expropiadas serán ofrecidas, total o parcialmente, en su caso, en primer término y por el precio de la expropiación, a los dueños de los predios colindantes cuya extensión superfi-

cial no sea superior al doble de la señalada como mínima para la explotación familiar (art. 5.º, párrafo 2.º). En defecto de colindantes en dichas circunstancias, o en el caso de que no aceptaran la adquisición, el Ministerio de Agricultura, a propuesta del S. C. P., determinará el destino que haya de darse a las parcelas expropiadas, siempre con vistas a la constitución de nuevas unidades agrarias, y quedando acogidas estas cesiones a la legislación que rige la actuación de dicho Servicio (art. 5.º, párrafo 3.º).

En caso de pluralidad de colindantes que se encuentren en las circunstancias antes aludidas, han de ser preferidos los que, siendo dueños de finca aledaña, constituyan con la agregación del todo o parte de la finca expropiada explotaciones familiares, y, en caso de existir varios propietarios con posibilidad de completar una explotación familiar, se ha de seguir el orden de menor a mayor; y si los posibles adquirentes para completar explotaciones familiares renuncian a su derecho, o no los hubiere, se seguirá entre colindantes el mismo orden de menor a mayor (artículo 5.º, párr. 2.º).

V. CONTRATOS AGRARIOS

En materia de contratos agrarios hemos de hacer alusión a los arrendamientos rústicos y a los de plantaciones mixtas de viña con árboles no forestales.

A) ARRENDAMIENTOS RÚSTICOS.

Los arrendamientos rústicos se rigen sustancialmente por la L. de 15 de marzo de 1935, que fue modificada primeramente por la de 28 de junio de 1940. Entre las principales modificaciones están las relativas a la duración de los arrendamientos que según la nueva Ley podría ser fijada por las partes contratantes, pero ajustándose necesariamente a ciertos plazos mínimos. Para las fincas de aprovechamiento agrícola, éstos quedaron fijados en seis años prorrogables por otro período igual a voluntad del arrendatario cuando la renta anual fuera de 5.000 pesetas o más, y tres años con prórrogas sucesivas durante quince a voluntad del arrendatario si la renta fuera inferior a 5.000 pesetas. Los contratos relativos a fincas cuyo principal aprovechamiento fuera ganadero, cuando la renta sea igual o superior a 5.000 pesetas,

el plazo de duración sería de dos años y el arrendatario puede prorrogarlo hasta un plazo de ocho años de permanencia en la finca; y si la renta fuera inferior a 5.000 pesetas, las prórrogas sucesivas podrán durar hasta quince años (art. 2.º). No obstante, el arrendador podía disponer de la finca para llevarla en explotación directa cuando hubieran transcurrido desde la fecha del otorgamiento del contrato ocho años, si la finca fuera de aprovechamiento ganadero y la renta de 5.000 pesetas o más, y seis años en los demás casos, cualquiera que fuera la renta y el aprovechamiento del inmueble, salvo que el plazo pactado fuera mayor. También podría el arrendador disponer de la finca para llevarla en explotación directa cuando se proponga establecer nuevos cultivos o aprovechamientos declarados por el Ministerio más beneficiosos para la economía nacional.

La L. de 23 de julio de 1942 modificó la de 1940 en diversos puntos, de los que destacamos como más importantes los siguientes: en cuanto a la renta, se estableció la obligatoriedad de fijarla en una determinada cantidad de trigo, si bien su pago debía efectuarse en dinero de curso legal, estableciendo la equivalencia a razón del precio de tasa vigente para el trigo, sin ninguna clase de bonificaciones ni premios, el día en que la renta deba ser satisfecha (art. 3.º). Se establecieron disposiciones especiales para los arrendamientos cuya renta no exceda de 40 quintales métricos de trigo anuales y en los que el cultivo se realice por el arrendatario de modo directo y personal, es decir, para los que luego se han denominado "arrendamientos protegidos". Estos arrendamientos no se extinguen por el fallecimiento del arrendatario y se entienden transmitidos al familiar cooperador del causante en el cultivo de la finca que éste hubiera designado en su testamento, y, en su defecto, al familiar cooperador elegido por mayoría entre los que tuvieran este carácter, y a falta de elección válida al designado por el arrendador de entre los mismos familiares cooperadores (art. 4.º).

Respecto a la duración del contrato, modifica la Ley de 1940 sólo en cuanto que tratándose de fincas cuya explotación principal sea pecuaria, el mínimo de duración será de tres años, y transcurrido el plazo contractual el propietario podrá arrendar nuevamente la finca o explotarla en la forma que desee. Se exceptúan de esta disposición las fincas sujetas a un arrendamiento protegido, en cuyo supuesto el arrendatario tiene derecho a pro-

rogar el contrato por periodos de tres años hasta un máximo de cuatro periodos, pero quedando sin efecto el derecho de prórroga cuando el propietario se proponga cultivar directa y personalmente el predio arrendado, comprometiéndose a explotarlo en esa forma por un plazo mínimo de seis años (art. 6.º).

El arrendador puede dar por finalizado el arriendo antes de la terminación del plazo contractual o de la prórroga en curso no sólo cuando se proponga establecer un cultivo o aprovechamiento más beneficioso, sino también cuando tenga el propósito de edificar o establecer instalaciones industriales, pero indemnizando al arrendatario (art. 7.º).

La transmisión por cualquier título de una finca rústica sobre la que exista un contrato de arrendamiento protegido no será causa de rescisión del contrato, quedando subrogado el adquirente en todas las obligaciones y los derechos del arrendador. En los demás arrendamientos el tercer adquirente queda subrogado en todos los derechos y obligaciones dimanantes del arrendamiento, pero puede recabar, a la conclusión del plazo contractual o de la prórroga en curso, el cultivo directo del predio si se compromete a explotarlo en esa forma durante seis años o arrendarlo a quien tenga por conveniente si la prórroga que estuviese corriendo fuese la última a que tenga derecho el arrendatario; y puede rescindir el contrato si la adquisición de la finca se ha verificado para ser parcelada conforme a las disposiciones que dicte el Gobierno sobre la materia (art. 9.º).

Han tenido particular importancia las disposiciones adicionales de esta Ley, relativas a las prórrogas forzosas de los contratos de arrendamiento, especialmente las prórrogas de los arrendamientos protegidos. Diversas disposiciones fueron renovando la prórroga legal de los existentes de este tipo, dando lugar a los que se han llamado "arrendamientos especialmente protegidos", objeto de la L. de 15 de julio de 1954, que fue dictada para poner fin a la situación de carácter provisional creada por las prórrogas aludidas.

Para la solución definitiva del problema de los arrendamientos especialmente protegidos, la Ley de 1954 estableció una nueva prórroga (art. 1.º) y reguló el derecho del arrendador a recabar el cultivo directo y personal del predio con el compromiso de explotarlo así durante seis años consecutivos (art. 2.º); el derecho de acceso a la propiedad del arrendamiento (art. 3.º, párra-

fos 1.º y 4.º); el derecho del arrendador a enervar el de acceso a la propiedad (art. 3.º, párr. 3.º), y el derecho del arrendador a optar, al finalizar la prórroga legal, por la continuación del arrendamiento por tres años más, a cuyo término dispondrá libremente de la finca, o a recabar la entrega del mismo con la obligación de cultivarlo directamente durante seis años como mínimo (artículo 4.º).

El D. de 29 de abril de 1959 aprobó el Reglamento para la aplicación de las leyes citadas, que viene a contener un texto refundido de las mismas, aunque no con rango de tal.

B) CONTRATOS PARA PLANTACIONES MIXTAS.

La L. de 18 de diciembre de 1946 dispuso que los contratos en virtud de los cuales el dueño del suelo cede su uso por un plazo fijo menor de treinta años, para establecer plantaciones necesariamente mixtas, de viña con olivar o con otras especies arbóreas no forestales que requiera un tiempo análogo o mayor para lograr su plena productividad, pagando el cesionario un canon o pensión anual en frutos o en dinero, confieren a éste, además de los derechos derivados del pacto y de los establecidos por las disposiciones aplicables del Derecho Común, la facultad de continuar, cuando finalice el término contractual, en el disfrute de la tierra en calidad de arrendatario (art. 1.º).

El interesado debe ejercitar el derecho con un año de anticipación, por lo menos, al vencimiento del término del contrato; la renta del arrendamiento se fijará en una cantidad proporcionada a la productividad de la finca transformada y a los precios normales de renta que a la sazón rijan en la localidad. Si no hubiere acuerdo entre las partes, la fijación de la cuantía de la renta ha de hacerse judicialmente, previo informe de la Jefatura Agronómica de la provincia (arts. 2.º y 4.º).

R E S U M E N

El autor estima que el año 1964 puede considerarse como el de apertura de una segunda parte de la etapa de la política agraria comenzada en 1936, por lo que conviene examinar la evolución seguida por las leyes desde entonces, con vistas al futuro. No trata de enjuiciar lo hecho en aplicación de dichas leyes, ni a la legislación en vista de lo realizado, porque en la política que ha venido ejecutándose han influido otros muchos factores. Ante todo, analiza los principios generales informadores del ordena-

miento jurídico, y de la legislación agraria por consiguiente, considerando como tales, y como derivados de la concepción católica del mundo, la primacía de la persona humana y el principio del bien común. Por otra parte, examina los elementos básicos de la organización social, tanto en el orden personal como en el orden formal, que han sido adoptados en las leyes Fundamentales, refiriendo los preceptos que en éstas y en otras leyes de rango ordinario se refieren a la familia, el Estado y las entidades intermedias, por una parte, y a la propiedad privada y a la empresa agraria, por otra.

Seguidamente hace una sintética exposición de los aspectos más importantes actualmente de la legislación sobre reforma de estructuras agrarias. Así hace un resumen de las leyes sobre Colonización, Concentración Parcelaria y Ordenación Rural, permutas y mejoras forzosas de fincas rústicas, Crédito para mejoras, Unidades Mínimas de Cultivo y Explotaciones Familiares Mínimas.

Finalmente trata de los contratos agrarios, poniendo de relieve las sucesivas modificaciones de las leyes sobre Arrendamientos rústicos y la regulación de los contratos para plantaciones mixtas.

RESUME

L'auteur estime que 1964 peut être considéré comme l'année de l'ouverture d'une seconde partie de l'étape de la politique agraire commencée en 1936. C'est pourquoi il convient d'examiner l'évolution suivie par les lois depuis lors, en vue de l'avenir. Il ne s'agit pas de juger le fait, selon l'application de ces lois, ni la législation en voyant ce qui a été réalisé, parce que beaucoup d'autres facteurs ont influé sur la politique qui a été menée.

L'auteur analyse avant tout les principes généraux qui ont présidé à l'aménagement juridique et par conséquent à la législation agraire, en les considérant comme tels et comme dérivés de la conception catholique du monde, de la primauté de la personne humaine et du principe du bien commun. D'autre part, il examine les éléments de base de l'organisation sociale, tant dans le domaine personnel que dans le domaine formel, qui ont été adoptés dans les Lois fondamentales et rappelle les principes qui, dans ces lois et dans d'autres, de rang ordinaire, concernent la famille, l'Etat et les organismes intermédiaires, d'un côté, et la propriété privée et l'entreprise agricole, de l'autre.

Il fait ensuite un exposé synthétique des aspects les plus importants actuellement de la législation sur la réforme des structures agraires. Il fait ainsi un résumé des lois sur la colonisation, le remembrement des terres et l'aménagement rural, les permutations et améliorations forcées des propriétés foncières, le crédit pour les améliorations, les unités minimum de culture et les exploitations familiales minimum.

Finalement, il parle des baux agricoles en soulignant les modifications successives des lois sur les loyers ruraux et la réglementation des contrats pour des plantations mixtes.

S U M M A R Y

The author believes that the year 1964 may be considered as the opening of a second part in the stage of agrarian policy begun in 1936, and therefore that it is convenient to examine the way in which the laws have evolved since then, with an eye to the future. He does not attempt to pass judgment on what has been done in applying these laws, nor on the legislation in view of what has been done, as many other factors have influenced the policy which has been carried out.

First of all he analyses the general principles informing juridical ordinance and consequently agrarian legislation, considered as such and as derived from the Catholic conception of the world, the primacy of the human person and the principle of the common good. He also examines the basic elements of social organisation, both in the personal and formal spheres, which have been adopted in the Fundamental Laws, and describes the precepts in these and in other laws of ordinary rank which refer to the family, the State and the intermediate entities, on the one hand, and to private property and the agrarian undertaking on the other.

He then makes a synthetic exposition of the most important aspects of legislation as to the reform of agrarian structures at the present time. Thus he makes a summary of the laws on Colonisation, Concentration of Lots and Rural Arrangement, compulsory exchanges and improvements of rural estates, Credit for improvements, Minimum Units of Cultivation and Minimum Family Workins.

Finally he deals with agrarian contracts, bringing out the successive modifications of the laws on rural Renting and the regulation of contracts for mixed plantations.
