

PERSPECTIVAS GENERALES DE LA REFORMA DE ESTRUCTURAS AGRARIAS(*)

Por
ALEJO LEAL GARCIA
Doctor en Derecho

SUMARIO :

I. INTRODUCCIÓN.—II. TENDENCIAS GENERALES CONDICIONANTES. A) *Hacia la unidad socio-económica del mundo*. B) *Hacia la personalización*. C) *Tecnificación progresiva*. D) *Inestabilidad*.—III. LOS FINES DE LA REFORMA.—IV. ESTRUCTURAS OBJETO DE LA REFORMA.—V. DESTINACIÓN DEL SUELO RÚSTICO.—VI. LA ORGANIZACIÓN DEL SUELO RÚSTICO: ESTRUCTURAS DE LA PROPIEDAD, DE LA PARCELACIÓN Y DE LA DISTRIBUCIÓN EN EXPLOTACIONES.—VII. LA FUNCIÓN DEL JURISTA EN LA REFORMA DE ESTRUCTURAS.—VIII. LAS CLASES DE NORMAS JURÍDICAS UTILIZABLES PARA LA REFORMA.—IX. ORIENTACIONES.

I. INTRODUCCION

HASTA hace pocos años pudo estar adornada de la nota de profesionalidad mi dedicación al cultivo de una parcela de Derecho de la reforma de las estructuras agrarias españolas, y ahora, que ya no puedo ostentarla, la Junta Directiva de la Asociación Española de Derecho Agrario me ha encomendado —honrándome con esta muestra de confianza— el desarrollo de esta ponencia, que versará precisamente sobre el conjunto de las parcelas que constituyen el complejo jurídico de reforma del agro español, el cual he de contemplar desde una perspectiva general.

Este trabajo, de naturaleza introductoria, lo ofrezco a las Segundas Jornadas Franco-Españolas de Derecho Agrario con la mejor voluntad, consciente de que no tendrá las calidades científicas que distinguen a los que otros ilustres compañeros aportarán, ni contendrá las luminosas apreciaciones y propuestas que en materia de política agraria podrán brindarnos otros, ni mucho menos podrá

(*) Texto de la ponencia general para la Semana Hispano-Francesa de Derecho Agrario, celebrada en Mérida el pasado mes de mayo.

igualar a los brillantes escritos de tantos como me escuchan, de entre los que, en gracia a la brevedad, sólo mencionaré a nuestros queridos amigos de allende los Pirineos Ms. Megret y Malezieux, y a otros, los que considero como calificados representantes de los agraristas españoles, no sólo estatutariamente —como Presidente y como Director de nuestra Asociación—, sino también por méritos personalísimos como expertos en la materia, los señores Lamo de Espinosa y Ballarín.

Para mejor desarrollar la ponencia procuraré situarme inmediatamente en una posición exterior y superior a las estructuras agrarias para enmarcar las perspectivas que para nosotros los juristas pueden ser de más interés, y luego examinaré los objetos en los que se pretende practicar reformas y los instrumentos con los que podrá llevarse a cabo una actuación adecuada.

El marco en que ha de situarse la reforma de estructuras agrarias no es un cerco rígido ni pequeño, sino tan elástico y extenso como lo es el mundo en transformación. Pero ha de observarse que las mutaciones que en el mundo actual se operan son distintas que las que han venido sucediéndose en la historia, y afectan tanto a lo físico como a lo cultural, comprendido lo económico, lo social, lo técnico y lo jurídico, mutaciones todas sujetas a unas reglas que se han podido definir como leyes de los cambios. Pero la transformación en curso es intrínsecamente diferente: por su extensión territorial, ya que abarca a todos los países del globo, cualquiera que sea su situación geográfica y su grado de desarrollo económico-social; por su extensión cultural, ya que afecta a todas las instituciones; por el ritmo con que se produce, incomparable con la lentitud del proceso evolutivo hasta ahora seguido por la humanidad, incluso en las épocas revolucionarias, y por la naturaleza de los cambios que traerá consigo, de los que sólo puede columbrarse una mínima parte, pero que es suficiente para asegurar que incluye mutaciones hasta en lo que se ha considerado más permanentemente en cualquier orden, desde el clima físico hasta los conceptos teológicos.

El centro de gravedad de la sociedad humana se ha desplazado desde el poder político, basado en la propiedad territorial, en la fuerza o en cualquier forma de contrato social, hacia la ciencia y la técnica, a su vez basadas en la organización, y ello comporta la alteración de los supuestos en que se basaba la convivencia humana y el quebrantamiento de estructuras claves que, como castillos roqueros, se irguieron sin que nadie hasta hace poco se atreviese a ase-

diarlas y que al desmoronarse hacen crujir otras muchas estructuras, con peligro de ocasionar un hundimiento general si no se las apuntala y reforma o sustituye.

Las perspectivas a largo plazo son halagüeñas, pues se columbra el vencimiento del hambre y de la miseria, y una integración social auténticamente planetaria, tanto en lo funcional como en lo propiamente orgánico. Pero esto sólo puede lograrse mediante un sistema institucional que enmarque a una serie de actividades y organizaciones técnicas y especializadas y encauce sus energías. Ese sistema no puede ser otro que un sistema de Derecho que ha de ser construido por juristas que, mirando a la justicia, racionalicen la voluntad del que tiene el poder traduciéndola en leyes.

Veamos previamente cuáles son las tendencias de la evolución socio-económica que condicionan la reforma de las estructuras que nos incumben.

II. TENDENCIAS GENERALES CONDICIONANTES

Creemos que las tendencias generales que irreversiblemente se manifiestan y ahora interesan a nuestro objeto son principalmente cuatro:

1. La tendencia a la unidad socio-económica del mundo, por lo que para señalar los fines de la reforma hemos de examinar, además de las diferencias históricas y locales, las circunstancias del universo. Más que a la costumbre del lugar y al "folklore", se ha de mirar al mercado mundial y a la música que en él se escucha.

2. La tendencia a la personalización —más que a la despersonalización— del hombre. Debemos, pues, partir del reconocimiento de derechos a todos y de su libertad limitando a las indispensables las restricciones, pero dentro de una tan ineludible como creciente socialización, entendida ésta como luego diremos.

3. La progresiva tecnificación. Por tanto, las magnitudes y características de las explotaciones o empresas deben variar y la dirección o gerencia de las mismas en ciertos sectores se desplazará para recaer sobre los gerentes en vez de sobre los meros propietarios.

4. La inestabilidad, de donde se deriva que las nuevas estructuras agrarias deben ser flexibles. Es decir, que el tejido que elaboramos no deberá ser óseo, sino cartilaginoso.

Examinemos cada una de estas tendencias brevemente.

A) TENDENCIA HACIA UNA UNIDAD SOCIO-ECONÓMICA DEL MUNDO.

La tendencia a esta unidad influye decisivamente en la elección de fines. La primera alternativa es, en nuestro caso, si la estructura que se proyecta ha de estar construida: a) para producir para una parte supranacional de la humanidad o para la humanidad como un todo; o b) para producir para nosotros solos, los ciudadanos de cada Estado; o c) para producir para los demás y para nosotros. Todo lo demás resulta una consecuencia de esta elección o decisión.

La primera y única contestación evidente es que la segunda hipótesis ha de rechazarse de plano. Nosotros no podemos dedicarnos a producir sólo para nosotros, es decir, hoy no es posible la autarquía en ningún aspecto y, por tanto, tampoco en el aspecto agrario. Hemos de optar por una de las otras dos soluciones: o producimos para una colectividad supernacional, sea el mundo o sea más restringidamente una región supraestatal, o producimos al mismo tiempo para la colectividad supranacional y para nosotros como parte diferenciada de ella. En este supuesto será un imperativo de hecho dar prioridad a nosotros respecto del resto de la colectividad.

Puede afirmarse que el suelo de todos los países está al servicio de la humanidad y que la agricultura de todos los países está al servicio de las necesidades humanas, bien inmediatamente, bien mediatamente, a través de una "región" supernacional o, más limitadamente, que aquél y ésta en cuanto propios de una "región" mundial están al servicio de las necesidades de ella. Si se acepta esta tesis:

a) El fin de la agricultura será la producción de aquello que es necesario para cubrir las necesidades de la humanidad o de la región y por el orden de importancia de estas necesidades.

En ese caso, cada país debe adaptar sus estructuras para que no quede inculta tierra explotable y para que la tierra explotada se destine a los cultivos más adecuados para la satisfacción de esas necesidades de la humanidad o de la población de la región, cualquiera que sea el sistema económico y jurídico de la nación, es decir, ya sea un régimen de administración central o sea un régimen empresarial privatístico o un régimen de empresa pública o estatal.

b) En este supuesto, habrá que conceder una primacía a las estructuras políticas que hayan de determinar cuáles tierras son inexplotables y cuáles explotables, cuáles explotaciones o fincas son perfectas y cuáles perfectibles, cuáles son las necesidades mundiales

o regionales que hayan de ser satisfechas y cuáles los resortes de persuasión o de compulsión que se pueden imponer para que se adapten a las necesidades las producciones y, por tanto, las actividades de los hombres dedicados a la agricultura. Estas estructuras políticas serán mundiales o regionales, pues ningún poder político nacional podría decidir autónomamente a este respecto. Pero el Gobierno nacional, en perfecta artrosis con la organización mundial, tendría la obligación, jurídicamente establecida, de actuar sobre la organización económica nacional para el cumplimiento de la función que a ésta haya sido asignada.

Podría instaurarse aquella organización sin que se planteen cuestiones sobre el sistema político-social de cada país. Es una materia independiente que está por encima de esos sistemas. Cada país podrá elegir su régimen, si bien deberá cumplir sus compromisos. De no hacerlo, deberá ser sancionado. Si una nación tiene asignada la obligación de producir determinadas cantidades de trigo, de aceite, de vino, etc., será indiferente que las produzcan empresas capitalistas, cooperativas, empresas estatales o comunales, o empresas familiares, por citar distintos tipos o categorías no homogéneas. Pero si resultan ineficaces las estructuras económicas y concretamente la estructura empresarial existente, llegarán a tener que ser modificadas por cada Estado.

c) Las estructuras sociales deberán ser las adecuadas para que puedan existir, es decir, surgir y mantenerse, sin merma de la personalidad humana, una autoridad política con amplias competencias y multiformes agrupaciones sociales privadas; y las estructuras jurídicas deben articular la Administración pública y regular el sector privado de la economía, de suerte que aquellos fines se consigan mirando al orden y a la justicia.

Si la agricultura nacional debe estar al servicio del respectivo país y secundariamente al del resto del mundo —que es el segundo de los supuestos antes expuestos—, el fin de aquélla será, no la mayor producción que exija la colectividad supranacional, como en el supuesto anterior, sino, en primer lugar, la obtención de la producción que sea adecuada a las necesidades nacionales, determinadas éstas con arreglo al nivel de vida que se fije como meta inmediata, y, en segundo lugar, contribuir a la satisfacción de las necesidades mundiales, obteniendo producciones demandadas por otros países, aunque no nos sean necesarias para mantener el nivel de vida que nos hayamos fijado. Esto sería la aplicación a escala internacional

del principio de la función social de la propiedad, que de momento carece de vigencia.

La estructura política nacional, en el supuesto de que tratamos, tiene una esfera de actuación más concreta que en el anterior, pero siempre compleja, por cuanto que, si bien no ha de ser una simple parte de una estructura superior que a través de ella —de la estructura política nacional— ha de hacer eficaces en cada país las decisiones tomadas por un organismo supraestatal, sí ha de estar articulada con las de otras naciones y sólo subordinada a organismos internacionales en cuanto resulte de convenios o tratados de carácter o contenido restringido. De este modo, el poder político nacional podrá establecer un sistema de ordenación rural y una ordenación de cultivos y aprovechamientos con miras a garantizar el disfrute de un determinado nivel de vida nacional (mediante la producción interior y el comercio internacional) y el cumplimiento de las concretas obligaciones que hubiera contraído con otros Estados y con los organismos internacionales de que forme parte. Todo ello sin perjuicio de que pueda cooperar al bien común internacional fomentando la producción por encima de ese nivel para auxiliar a los países menesterosos.

La gama de posibilidades en cuanto a la forma de las estructuras sociales, económicas y jurídicas de cada país es muy superior en este supuesto que en el supuesto precedente, puesto que podrá haber unos presupuestos o programas más flexibles y los resortes que actúen podrán ser de más variada magnitud y forma.

Naturalmente que por ahora y en un tiempo relativamente largo el supuesto válido es este segundo y puede servirnos de hipótesis de trabajo. Aceptándolo así hemos de plantear luego el problema de cuál sea el porvenir de la agricultura como actividad económica y el de la agricultura española.

Pero no hemos de omitir aquí un toque de atención hacia el nuevo orden jurídico europeo, hacia lo que ya se ha llamado Derecho agrario comunitario, que contiene normas de derecho especial para el sector, y regula principios y métodos de la política de estructuras agrarias en el seno de la Comunidad Económica Europea. Su historia comienza, al decir de Ventura (1), en la Conferencia de Stresa de 1958, y ha ido desarrollándose de forma que hay normas sobre materias diversas, y entre ellas, algunas relativas a la reforma de

(1) VENTURA, Sergio: *Principes de Droit Agraire communautaire*. Bruxelles, 1967, páginas 65 y 93.

estructuras agrícolas, por entenderse que sólo la mejora de la estructura agrícola permitirá el crecimiento de la productividad, creando las condiciones favorables a la aplicación de los más recientes programas técnicos, a la expansión racional de la producción y a la óptima utilización de los factores productivos.

B) TENDENCIA DE LA PERSONALIZACIÓN.

Muy frecuentemente se habla de la masificación y de la despersonalización que la vida moderna lleva consigo y que se acentúa cada vez más. Me permito tomar un punto de vista de los problemas sociales que, a mi juicio, matiza la significación de este fenómeno. Yo veo más bien en esa llamada masificación y despersonalización un ingrediente fundamental de personificación del hombre. Es decir, que se produce una masificación de las minorías que constituirían las "personalidades", en las sociedades pretéritas, rudimentarias y localistas. El caballero se ha quedado sin caballo y el marqués sin marca, y se han sumado a la masa, y del mismo modo que el sabio intelectual, son tratados sin las ceremonias que algunos quisieran.

Pero indudablemente se ha producido y está produciéndose una personalización de innúmeros individuos humanos que, de hecho, no tenían la consideración de persona o la tenían capitidismínuida por la prepotencia de escasas minorías selectas. La cualidad de persona es de carácter social. Existe la persona con relación a otras personas, puesto que persona es el sujeto de derechos y obligaciones respecto de otras, y ahora la "masa" es masa de individuos que afirman sus derechos y quisieran verlos reconocidos, porque no lo están a su juicio, al menos suficientemente.

Por ello, las estructuras agrarias se habrán de reformar para que se pueda desenvolverse ampliamente la personalidad de los que componen la población activa agrícola y la población rural no agrícola. De ahí que si existen estructuras opresoras la reforma se haya de encaminar a desmontarlas o, lo que pocas veces bastará, a dilatarlas para que no opriman. Al propio tiempo o seguidamente, según los casos, se construirán las nuevas estructuras con la participación voluntaria, a ser posible, del mayor número de personas interesadas, y empleando en la medida conveniente la actividad de la Administración. Pero tales nuevas estructuras deberán permitir en el desarrollo de las actividades que le son propias el ejercicio

de la libertad humana en el mayor grado que sea factible, dentro de una regulación jurídica tan completa y perfecta como se pueda, es decir, dentro del marco de la socialización antes aludida, y entendiendo ésta como "la progresiva multiplicación de las relaciones de convivencia, con la formación consiguiente de muchas formas de vida y de actividades" (2).

Por tanto, si, por una parte, hay una estructura de la propiedad rústica inadecuada, habrá de ser reformada, pero no parece que esa reforma consista, por ejemplo, en la sustitución de los propietarios individuales por cooperativas forzosas de cultivadores. La opresión por los propietarios particulares puede ser y es a veces cierta, pero la opresión del jefe de una cooperativa obligatoria (no de un presidente de una auténtica cooperativa, que es la voluntaria) puede ser más intolerable.

C) LA TECNIFICACIÓN PROGRESIVA.

Un fenómeno fundamental debemos tener presente, y es que pueden distinguirse en el conjunto económico dos partes que un famoso economista —Galbraith— dice que son muy diferentes: "el mundo de los pocos centenares de compañías tecnológicamente dinámicas, muy capitalizadas y muy organizadas, y el mundo de los miles de propietarios pequeños y tradicionales". En aquéllas no sólo el empresario queda sustituido por la gerencia o "management", sino por un grupo muy amplio de miembros de la empresa, que abarca desde los funcionarios más importantes de la compañía hasta los funcionarios que aportan conocimiento especializado, talento o experiencia en la elaboración de las decisiones. Este grupo es la inteligencia que guía la empresa, el cerebro de la empresa; no lo es el "management". Galbraith propone que a ese grupo se le denomine "tecnestructura", y a las compañías en que la tecnestructura ha ascendido al poder, "compañías maduras", para diferenciarlas de las compañías empresariales". Además de la revolución de los "managers", hay una revolución tecnestructural (3). De modo que si el progreso técnico ha operado con distinta intensidad sobre distintas ramas de la industria, cuanto más sobre la agricultura. Por ahora parece que las magnitudes de las explotaciones agrarias no

(2) JUAN XXIII: *Mater et Magistra*, núm. 59.

(3) GALBRAITH, John K.: *El nuevo estado industrial*, 1967, pp. 12, 26, 91 y 187.

podrán equipararse a las de la industria. Entre los sectores dominantes de la economía no está incluido el sector agrario, puesto que, como tales, sólo son considerados la electrónica, la química, el petróleo, la construcción de maquinaria y el automóvil.

La explotación agraria normalmente será poco compleja y poco voluminosa. No cabe —salvo excepciones— la existencia de centrales y sucursales, la pluralidad de factorías de emplazamiento mudable, etcétera. No cabe en ella una gama de empleados y obreros tan amplia y especializada como en la industria. No es concebible una empresa agraria de la magnitud de la I. B. M. o la General Motors, con cientos de miles de empleados, pero ni siquiera con el número de empleados de cualquier empresa de grandes almacenes de provincias.

Por consiguiente, la estructura empresarial de la agricultura nacional y la estructura interna de las empresas y explotaciones agrarias no podrán seguir el modelo de las empresas industriales. Por eso creo que cuando, por ejemplo, se propugnan sociedades anónimas agrarias, a imitación de las sociedades anónimas industriales, no siempre se tiene claramente en cuenta que la sociedad es una forma jurídica del sujeto, y lo importante para nosotros por ahora es el objeto, la explotación o, si se quiere, la empresa en sentido objetivo, y que en este aspecto la elección del tipo de explotación ha de hacerse previamente a la del tipo de empresario.

La sociedad anónima puede ser, por otra parte, un medio para la capitalización de la agricultura y para montar grandes explotaciones tecnificadas, pero también en este aspecto se presentan confusiones, pues el problema de la capitalización es de otro género.

El hecho mismo de que normalmente no pueda alojar una tecnoestructura la empresa agraria, hace que la gerencia de ésta pueda quedar en manos de una persona o de un número reducido de personas, como es lo general. Este hecho hace posible que ordinariamente no se requiera la aprobación de un estatuto del gerente para evitar tanto que éste se transforme en dictador de la empresa como que su capacidad sea anulada por los interesados en ésta. Podrá ser gerente el mismo titular de la explotación, el propietario del suelo cultivador del mismo o un administrador o encargado cualquiera, esté o no revestido de la cualidad de mandatario o apoderado y tenga o no la designación de consejero-delegado de la misma sociedad mercantil si ésta es la titular.

Esto tiene importancia suma, pues esta característica estructural de la organización empresarial del país y de las explotaciones

mismas, hace que las estructuras sociales y las jurídicas en la vida rural no sigan igual trayectoria que las de la vida industrial y comercial propia de los ambientes urbanos, aunque en algún caso, para la empresa agraria, se utilicen formas mercantiles.

Y cabrá, más por razones sociales que por razones económicas, que en algunos casos se exija como condición para devenir titular de una explotación la profesionalidad, o sea, la cualidad de agricultor, lo que confirma la diferencia que separa la agricultura de la industria o los servicios.

D) LA INESTABILIDAD.

Las consecuencias a largo plazo de cualquier realización en cualquier orden en la vida actual son prácticamente imprescindibles, por la inestabilidad actual de toda la organización existente. No escapa a esa inestabilidad la organización económica ni en particular la del sector agrario, y las posiciones para el futuro sólo a corto plazo tienen probabilidades de resultar firmes.

Esto supuesto, convendrá que las estructuras agrarias sean flexibles y, por tanto, que no se les dé una rigidez que puedan hacerlas opresoras en breve. Esto nos llevará a admitir una amplia gama de modelos de organización económica y de explotaciones agrarias, tanto en su magnitud como en sus titularidades. Las estructuras sociales dentro de las que han de situarse dichas estructuras también habrán de ser flexibles, e igual se diga de las estructuras jurídicas.

Especialmente, esta cuestión afecta al tipo de derecho real o personal que sobre la tierra debe ostentar el agricultor, pues hay quien sustenta la opinión de que la propiedad da rigidez a las estructuras y perpetúa situaciones inconvenientes.

Pero la inestabilidad y la imprevisibilidad se plantean con destacada importancia ante el problema de la planificación. Todavía, y no sólo por gentes ignaras, se hace oposición a la idea de planificar la economía o cualquier otra actividad humana por el poder político. Frecuentemente se mezclan cuando no se confunden elementos heterogéneos para criticar la planificación como recurso posible o conveniente. Sin embargo, a mi juicio, nada más imprescindible en la actualidad, porque si hay momentos en que cada suje-

to privado está desorientado en tanto que empresario, uno de ellos es el de ahora.

La planificación puede estar mal hecha, pero la bondad o maldad no es inherente a la planificación como tal, sino que habrá de atribuirse a cada uno de los planes y a los respectivos planificadores. Sólo podrán hacerse objeciones genéricas a una u otra de las distintas clases de planificación. De entre ellas sólo hemos de fijarnos en la dicotomía: planificación indicativa y planificación coactiva. No es preciso que razonemos ahora que nos inclinamos para la primera y que creemos que, en general, en la vida económica debe actuarse en el mayor grado posible con medios de derecho privado. Pero siendo un hecho incontrovertible que la iniciativa privada ni con estímulos estatales es capaz de realizar la reforma de estructuras, la planificación deberá prevenir una considerable actividad administrativa para conseguirla.

III. LOS FINES DE LA REFORMA

Sobre la base de las tendencias condicionantes que hemos expuesto, procede ahora que hablemos de los fines de la reforma de estructuras. Creemos que todos los fines han de ser mediata o inmediatamente sociales. No pueden pretenderse fines antisociales en esa reforma, aunque algunos de entre los fines propuestos se hayan llamado sociales por antonomasia. Para evitar confusiones, nos atrevemos a emplear unos términos más matizados.

La reforma de estructuras puede pretender fines económicos, fines de organización social y fines de justicia social. Todos ellos son fines sociales, pero puede predominar uno u otro al ser proyectada la reforma. El aparato económico puede ser modificado para que cumpla mejor su cometido en una sociedad dada, abstracción hecha de que resulte ésta organizada de una u otra manera como consecuencia y de que se haga con medios y produzca resultados justos o injustos. Puede intentarse organizar la sociedad en una forma determinada, ajustando a ella el aparato productivo y empleando medios y produciendo resultados justos o injustos. También podrá tratarse de implantar la justicia social mediante una reorganización económica y social, sean éstas las más convenientes o no desde el punto de vista estrictamente económico y desde el punto de vista de la organización social o, finalmente, se pretenderá

conseguir estos fines simultáneamente, coordinándolos de modo que al mismo tiempo el aparato económico y la organización social se reforme con un criterio de justicia social. Indudablemente que esta última postura es la adecuada, y sobre esta hipótesis seguiremos nuestro razonamiento.

En todo caso, las estructuras agrarias deben ser aptas para funcionar adecuadamente, es decir, que han de constituir el instrumento básico para la actividad agraria, por lo que será necesario examinar cuál sea el porvenir de la agricultura como actividad económica y luego el de la agricultura española.

Recordemos que la agricultura tiene por objeto la satisfacción de necesidades materiales humanas. En un tiempo tuvo que satisfacer las necesidades de alimento, de vestido e incluso de alojamiento y transporte. Simbolicemos aquella etapa en el pan y el vino, la lana y la piel, y la madera de construcción y de carretería, respectivamente. Hoy es manifiesto que la madera, aunque tenga otros usos, como materia prima para industrias diversas, ha dejado de ser el material fundamental para vehículos y para construcción; y lo mismo puede decirse, aunque en menor grado, de la lana y las pieles en cuanto a muchas de sus antiguas aplicaciones.

Queda como fundamental la producción de alimentos, ya de consumo humano directo o después de corta elaboración, ya mediante su transformación en carne. En este aspecto, la organización de la agricultura estará en función de la masa a alimentar y de los medios de producción. Es evidente que la población aumenta y que la población activa agraria disminuye. Pero no se ha puesto de relieve suficientemente cuál sea el destino del principal factor de la producción agraria, que es la Naturaleza, el suelo.

He aquí que la productividad aumenta y que la posibilidad de explotar terrenos incultos y de obtener alimentos de procedencia distinta de la agricultura tradicional también aumenta. Por ello, hay que precisar primero que la agricultura tiene cada vez menos valor relativo y que el suelo de muchas zonas podrá, aun siendo cultivable, no ser necesario que se dedique a la agricultura, es decir, que deberá llevarse a cabo una selección de suelos agrícolas.

Siendo así, desde el punto de vista de la política agraria, más importante que la distinción entre tierras actualmente incultas y tierras cultivables, será la de distinción entre tierras económicamente cultivables o no cultivables en un futuro próximo, dando al adverbio "económicamente" un sentido no de rentabilidad dineraria,

que ello será otra cuestión, sino de utilidad para la satisfacción de las necesidades. De momento, y a efectos del razonamiento, prescindiendo del coste de producción en dinero, coste que será sólo uno de los factores a tener en cuenta para determinar el destino del terreno cuando haya de concretarse la política agraria en normas jurídicas. Por ello es por lo que, llegando al límite, podría llegar a pensarse que un país hubiera de convertirse en una nación productora de "servicios". La agricultura, pues, carecería de valor como sector económico propiamente dicho, y el suelo de ese país se cultivaría con fines distintos del propiamente agrícola.

No es este nuestro caso, ni tal vez llegue a ser el de ningún país, pues un cierto número de agricultores será necesario para cumplir fines de defensa nacional, de estabilidad social y de seguridad del abastecimiento. Pero en nuestra Patria, la agricultura, aunque haya de tener un tratamiento especial, duraderamente será una actividad propiamente económica e importante.

Entonces habrá que determinar cuál será el destino de nuestra agricultura y, en función de ese destino, reformar las estructuras agrarias.

Estas cuestiones son, a nuestro juicio, previas a las disputas sobre la subsistencia de latifundios y minifundios, de fincas mejorables o no, de arrendamientos y aparcerías, etc.

IV. ESTRUCTURAS OBJETO DE LA REFORMA

Las estructuras agrarias que habrán de ser reformadas son económicas, sociales e institucionales. Si, como algunos pretenden, no debe hablarse de estructuras institucionales, afirmaremos la necesidad de la reforma de las instituciones que enmarcan a la agricultura. Pero la reforma de las estructuras sociales en gran parte será consecuencia de la reforma de las económicas, y en otra parte de la reforma de las instituciones no específicamente agrarias, y por ello, y a fin de no dar excesiva extensión a este trabajo, nos limitaremos a lo que se refiera a las estructuras económico-agrarias.

Las estructuras que a nuestro juicio deben ser primordialmente objeto de estudio y reforma se refieren al suelo rústico y a las unidades de producción. En cuanto al suelo rústico, han de considerarse separadamente las estructuras derivadas de su destinación económica y las que resultan de los diversos tipos de organización del

mismo suelo, teniendo en cuenta que el suelo está dividido en partes individualizadas con arreglo a elementos diferentes. Así debe analizarse la organización del suelo en fincas, la organización del suelo en parcelas y la organización del suelo en explotaciones. Preferentes a las unidades de producción, son las estructuras de las explotaciones y de las empresas agrarias, comprendiendo entre éstas las actividades conexas, de transformación y las de servicios inmediatos de comercialización.

Pero por razones de tiempo haremos ahora sólo unas breves consideraciones acerca de las del primer grupo.

V. LA DESTINACION DEL SUELO

Hasta ahora, el propietario, sea un particular o una entidad pública, podía, salvo excepciones, determinar el destino del suelo, al amparo del Código Civil, el que, como es natural en una ley que tiene una función privatística, remite a leyes especiales la regulación de los límites, que hoy llamaríamos contenido, del derecho de propiedad. Pero esas leyes sólo recientemente, y de modo fragmentario, se han dictado, lo que hace que nuestro ordenamiento jurídico presente importantes lagunas.

Como consecuencia de la inspiración liberal, no sólo del Código, que es lo de menos, sino del ordenamiento jurídico en general, la autonomía de la voluntad de los particulares ha venido operando de modo que el suelo rústico nacional, en su conjunto, resulta destinado a unos fines que a veces son inadecuados en la hora presente, y serán más inadecuados en el porvenir.

El suelo rústico debe clasificarse en razón de su destino en suelo agrícola y suelo forestal, y aquél debe subclasificarse en función de los cultivos. Pero el destino efectivo debe ser el que corresponda a la naturaleza del suelo y a la función que éste deba desempeñar en cada época. La actual destinación del suelo en orden a los cultivos agrícolas y aprovechamientos forestales constituye una estructura rígida, inarmónica e incongruente con las necesidades a satisfacer, y ha de ser reformada.

Determinados cultivos deben ser reducidos, deben ser ampliadas las superficies dedicadas a otros o destinados ciertos terrenos a pastos o a la silvicultura. Estos cambios vienen produciéndose de modo espontáneo o a consecuencia de estímulos de la Administración, y

en menor medida como resultado de normas imperativas. A veces se perpetúan situaciones imperfectas como consecuencia de la protección que el Estado, en consideración a fines no económicos que se consideran preferentes, concede a determinadas clases o tipo de productores. Ello significa que debe ser revisado el derecho vigente y deben ser dictadas las disposiciones necesarias para que el destino del suelo sea el conveniente.

VI. LA ORGANIZACION DEL SUELO RUSTICO

No raramente adolecen de falta de sistema los escritos sobre la materia que estudiamos. El suelo agrícola está distribuido en porciones determinadas en función de elementos de diversa naturaleza. Cada uno de estos elementos puede servir de fundamento a una estructura agraria con caracteres propios perfectamente diferenciables y significativos. Cada una de éstas, aunque esté relacionada con los demás, no coinciden con ninguna de las otras y, por tanto, deben ser examinadas separadamente. Según antes apuntamos, tales estructuras son: la estructura de la propiedad rústica o distribución del suelo entre los sujetos a que pertenecen, que es lo que he llamado organización del suelo en fincas; la estructura de la división material del suelo rústico en porciones deslindadas, que es lo que he llamado organización del suelo en parcelas, y la estructura de la distribución del suelo entre las diversas explotaciones u organización del suelo en razón de la extensión superficial objeto de cada explotación.

La reforma de cada una requiere un tratamiento especial.

Sabido es que el concepto de finca es equívoco. Se habla de finca física o por naturaleza, de finca jurídica y de finca hipotecaria. Nos referimos a la finca jurídica, considerando como tal a la porción de terreno o al conjunto jurídicamente unificado de porciones de terreno pertenecientes a un propietario o a varios pro-indiviso.

El suelo está distribuido en fincas de muy diversa magnitud, según se ha puesto de relieve en las estadísticas estudiadas profusamente. En un doble aspecto puede contemplarse la estructura de la propiedad que de ella resulta; atendiendo sólo al número de fincas de cada una de las categorías de magnitud en cada zona, provincia o comarca, y atendiendo, además, al número de fincas correspon-

dientes a cada propietario y al total de la superficie a cada uno de éstos perteneciente.

La reforma de estructuras de que hablamos consistiría en una redistribución que haga desaparecer las fincas de magnitud excesiva desde el punto de vista económico-social y las fincas inferiores al mínimo conveniente. Aquél es el caso de la división de los latifundios, y éste, el de varios de los supuestos de la ordenación rural, uno de los cuales será el de la concentración parcelaria. La colonización, tal como está regulada en nuestro Derecho, es otro de los instrumentos de esta reforma.

La parcela es cada porción de terreno individualizado mediante una linde continua y estable. Este concepto es el vulgar y el más útil a nuestros efectos. Hay varios conceptos legales de parcela, pero por estar definidos con una finalidad concreta no nos resultan ahora apropiados. La parcela es, pues, la unidad física, y su creación generalmente depende de la voluntad del hombre, pues sólo excepcionalmente viene impuesta por accidentes geográficos. La parcelación del suelo condiciona el cumplimiento de la función de éste, por lo que tiene que ser aquella regulada por la Ley. Naturalmente que cuando la parcela no sea idéntica a la finca constituida, porque ésta comprenda varias parcelas, la reforma consistirá en la concentración parcelaria o en ésta y algunas medidas complementarias. Pero existen otros supuestos, de los que algunos están previstos en las leyes sobre unidades mínimas de cultivo y sobre explotaciones familiares mínimas. Será preciso completar y sistematizar la legislación en este aspecto.

La explotación es la unidad técnico-económica organizada para el cultivo o el aprovechamiento económico del suelo. Pueden ser clasificadas las explotaciones en razón de su magnitud, y la importancia del número de las de cada categoría de magnitud en cada localidad o comarca determina otros tipos de estructuras. La crítica de estos tipos de estructura ha de hacerse primordialmente en función de la finalidad económica. Por ello, y recordando lo dicho antes, al tratar del porvenir de la agricultura, creemos que por razones precisamente económicas no se puede predecir para un futuro no inmediato que la magnitud de una explotación sea excesiva o sea insuficiente cuando la extensión superficial del suelo explotado no esté dentro de unos límites prefijados. Puede que tenga un gran porvenir la agricultura a tiempo parcial, y si así ocurre, la distribución del suelo deberá ser distinta del caso en que prácticamente sólo

deba existir la agricultura a plena jornada. Aunque en un futuro inmediato es claro que la agricultura habrá de ser preferente y casi exclusivamente a plena jornada, en este punto, como en tantos otros, hay que andar con la cautela que se manifiesta en el hecho de que se pretenda organizar, con ámbito internacional, instituciones vigías para conocer y prevenir la evolución social.

Pueden ya detectarse fenómenos que permiten columbrar ciertos eventos con relativa seguridad, que se relacionan con las estructuras agrarias. De ellos hay algunos de carácter técnico-económico, entre los cuales está que la tierra o naturaleza no es ya el único medio de producción agrícola (y así hay explotaciones agrarias sin tierra) ni es el más importante económicamente, puesto que el capital fijo lo supera en valor. Por otra parte, ha dejado de ser una tara el monocultivo, pues precisamente la técnica y el conjunto de circunstancias económicas que encuadran a la actividad agraria desaconsejan el policultivo, que era la base de los clásicos patrimonios y explotaciones familiares. Esta evolución modifica el substrato de muchas normas jurídicas, como, por ejemplo, la legislación de arrendamientos rústicos en diversos aspectos. Efectivamente, los plazos de duración se fijan en función de la rotación anual de cultivos, y hoy se tiende a cultivar sin aquella antigua rotación como consecuencia del empleo de semillas y abonos adecuados. Por otra parte, han perdido utilidad muchos aprovechamientos de pastos por el empleo de forrajes y piensos artificiales, con lo que cae por su base el fundamento de la existencia como bienes de patrimonio municipal de muchas fincas o derechos de pasto sobre fincas ajenas. Muchas explotaciones agrícolas se convierten, a semejanza de las industriales, en fábricas o al menos talleres, en los que pueden utilizarse contabilidad y medios de control y previsión análogos a los de aquéllas.

Por ello, el destino del suelo y su distribución entre las distintas explotaciones habrá de ser determinado en función de la finalidad que en el concierto económico general deba cumplir, quedando para un segundo escalón la determinación de quiénes sean los tipos de sujetos a quienes deban encomendarse el poder y la posesión de cada trozo de terreno y la forma jurídica que aquél y ésta deban revestir.

Por tanto, habrá que promulgar las normas con arreglo a las que en cada comarca, o para cada tipo de cultivo, habría de ser determinado lo que pueda ser objeto de una explotación agrícola pro-

piamente dicha, y aquello que pueda destinarse a la producción sin constituir una unidad de explotación en sentido estricto. Luego será necesario determinar cuál será la estructura adecuada de cada unidad de explotación en su caso; pero este tema, más que específicamente agrario, se refiere al aspecto social de la reforma de la empresa, de la que no vamos a ocuparnos.

Esta organización del suelo en explotaciones puede ser determinada, y se ha determinado, efectivamente, de muchas maneras. Es posible que la determinación se haga por la libre iniciativa privada, y así ha venido haciéndose ordinariamente. Pero este método es evidentemente insuficiente para la rápida reforma de las estructuras. Esta puede hacerse directamente por el Poder público y vía administrativa. Entre una y otra de estas dos vías caben múltiples formas mixtas, que serán las más útiles y a las que luego aludiremos.

VII. LA FUNCION DEL JURISTA EN LA REFORMA DE ESTRUCTURAS SOCIO-ECONOMICAS

Dando al vocablo "jurista" un contenido lato, le incumbe una triple función: la elaboración del Derecho, su interpretación y su aplicación. Nos limitaremos por el momento al Derecho positivo, ya que el Derecho natural ha de ser concretado en normas positivas para que pueda adquirir vigencia. No es que neguemos la existencia del Derecho natural, sino, al contrario, la afirmamos con entusiasmo, como no negamos la existencia de una justicia social independiente, sino que la defendemos. Pero tanto una como otra son sólo normas o criterios de inspiración para la elaboración e interpretación del Derecho positivo.

La elaboración del Derecho por los juristas tiene diversas modalidades y no implica la transformación del jurista en legislador. El jurista, como tal, no es un legislador, sino algo distinto de éste; en la elaboración del Derecho el jurista actúa como técnico, experto en la elaboración de las leyes, detector de la costumbre, creador de la jurisprudencia, inventor de figuras jurídicas "praeter legem" o "secundum legem".

En la interpretación del Derecho el jurista actúa en su más clásica función, determinando el alcance de cada norma y llenando las lagunas de la ley. En ella tiene las más amplias posibilidades, pues la jurisprudencia, sin acoger plenamente el llamado método

histórico-evolutivo de la interpretación de las normas jurídicas, admite que junto a los clásicos elementos gramatical y lógico se utilice el elemento sociológico "integrado por una serie de factores —ideológicos, morales y económicos— que revelan y plasman las necesidades y el espíritu de la comunidad en cada momento histórico". Los riesgos de tal elemento interpretativo son evidentes y, por ello, nuestro Tribunal Supremo advierte que su aplicación se hace más segura y decisiva cuando se trata no de estados de conciencia todavía nebulosos o en vía de formación, sino de tendencias o de ideas que han penetrado ya en el sistema de la legislación positiva o ha tenido su reconocimiento de manera inequívoca en la Ley Suprema del Estado (sentencia de 21 de noviembre de 1934). La importancia de esta doctrina, en el tema de que tratamos, es notable y, por ejemplo, se manifiesta al meditar sobre el juicio de conciencia que con arreglo a la Ley de Expropiación, por causa de interés social, ha de plantearse y resolver la Sala de lo Social de dicho Tribunal en relación con el justiprecio.

En la aplicación del Derecho, el jurista, si actúa como Juez, ha de inspirarse en los criterios generales vigentes, situando a la norma en el conjunto del ordenamiento jurídico; si actúa como asesor, ha de utilizar las instituciones jurídicas del modo más adecuado para que sin desvirtuar su naturaleza rindan, tanto en la actualidad como en el futuro del negocio jurídico, el servicio para que fueron creadas; y si actúa como abogado, naturalmente que ha de apurar la defensa de su cliente, pero dentro de ella ha de escoger, de la paño-plia a su alcance, las armas más conformes con el sentido de los tiempos. Esto, que es doctrina general, ha de acentuarse cuando se aplican leyes de reforma de estructura.

Mas, considerados en relación con dicha reforma, el más importante de los papeles que puede desempeñar el jurista es el de colaborador en la elaboración del Derecho, principalmente en la actividad de elaboración de las leyes en sentido amplio, comprensivo, tanto de las leyes en sentido estricto como de los Reglamentos, Decretos y Ordenes ministeriales. Resulta así que los juristas han de tomar parte importante en el proceso de legislación, y han de tener una idea clara no sólo de la situación de hecho que demanda la promulgación de la norma y del contenido que ha de tener la ley, sino también de la diversidad de especies de normas que la ley puede o debe comprender.

Las normas jurídicas cumplen dos grandes funciones sociales,

que en expresión de Sorokin son la función distributiva y la función organizadora. Por una parte, distribuyen derechos y obligaciones entre los individuos en interacción, distribuyen funciones, valores sociales y cargas materiales e inmateriales. Complementa esta función, inseparablemente unida a ella, la función organizadora por la que establece y regula un poder gubernamental que imponga la distribución acordada y mantenga el orden (4). Por ello, tratándose ahora de reforma de estructuras, habrá que dictar normas redistributivas y normas de reorganización, pero sólo hemos de fijarnos en aquéllas.

Mas la reforma significa cambio, transformación del objeto y, por tanto, si para toda construcción jurídica es necesario tener en cuenta lo "dado" al jurista como algo previo al Derecho, cuando la elaboración jurídica tiene por fin practicar una reforma fundamental de una parte de aquello que es dado, más rigurosamente necesario será conocer el conjunto de datos que han de ser afectados o han de tener influencia en la reforma. Lo dado previo al Derecho son "hechos", y estos hechos son unas veces hechos propiamente dichos y otras, como dice Dabin, reglas de acción, sin distinción entre el obrar humano y el obrar técnico o artístico (5). Por tanto, los hechos económicos, sociológicos y políticos, las técnicas de la empresa, de la fabricación de máquinas, las verdades de las ciencias, etc., nos han de servir como elemento básico para la construcción legal. Por eso en esta materia, más que en cualquier otra menos dinámica, debe escucharse la advertencia del profesor Sergio Cotta, del Instituto de Filosofía del Derecho de Roma. En el plano de lo jurídico —dice— la realidad siempre en movimiento del progreso rechaza claramente la codificación y demanda un aparato normativo más ágil, en el que lo que se construye por el legislador, para no ser estéril e incluso peligroso, debe dejar siempre y ampliamente lugar a lo que es susceptible de ser construido. El sistema jurídico de la era tecnológica exige, sin ninguna duda, una sólida estructura, consistente en principios generales y en procedimientos fijos y controlables. Pero ha de ser una estructura abierta —añade Cotta en su ponencia para el Congreso de la Asociación de Juristas Católicos italianos, celebrado en diciembre de 1966—, que puede e incluso exige ser completada a voluntad, según las exigencias del progreso. De este

(4) SOROKIN, Pitirim A.: *Sociedad, cultura y personalidad*. Madrid, 1960, pp. 117 y siguientes.

(5) DABIN, J.: *Teoría General del Derecho*. Madrid, 1955, núms. 126 y siguientes.

modo, los tiempos nuevos, liberando al jurista del mito de la exégesis pura, le impone dos tareas principales: primero, debe ser el técnico de la transformación en su aspecto normativo, y en segundo lugar, desempeñando una función política, debe ser el experto en la vida social, lo que es una técnica "general" que brota o, mejor, se identifica con una visión global y humana de los problemas de la sociedad y de la existencia, un experto que debe conocer y ponderar los fines y su valor.

VIII. LAS CLASES DE NORMAS JURIDICAS UTILIZABLES PARA LA REFORMA

Ahora bien: las normas jurídicas son indudablemente normas que regulan la conducta de los hombres. Pero dentro del ordenamiento jurídico, cabe distinguir dos grupos de aquéllas: uno, el de las que el profesor Bobbio denomina normas de conducta, tal vez con no mucha propiedad, y que podríamos llamar normas de conducta por antonomasia, y el otro, el de las normas de estructura. Las primeras regulan el comportamiento de las personas, mientras que las segundas prescriben las condiciones y los procedimientos a través de los cuales se promulgarán normas de conducta válidas, de modo que el ordenamiento jurídico regula el modo de producir reglas, es decir, contiene normas para la producción de otras normas (6).

El Derecho para la reforma de estructuras económicas ha de contener gran número de normas de conducta, pero también toda una gama muy completa y sistematizada de normas de estructura aptas para que de ellas puedan emanar de modo inmediato, aunque multiforme, normas de conducta y resoluciones de la Administración.

El legislador deberá promulgar normas de conducta cuando ésta pueda ser inmediatamente determinable. Esas normas de conducta podrán ser de las dos clásicas categorías: imperativas y permisivas. Entre las primeras las habrá preceptivas y prohibitivas. Ejemplo de las preceptivas son la Ley de 5 de noviembre de 1940 declarando la obligatoriedad de ejecutar las labores que exijan las explotaciones y el artículo 27 de la Ley sobre colonización de zonas regables, de 21

(6) BOBBIO, N.: *Teoria dell'Ordinamento Giuridico*. Torino, 1960, pp. 21, 35 y 37.

de abril de 1949, según el cual la explotación de los terrenos comprendidos en el sector respecto del que se haya declarado la puesta en riego habrá de alcanzar los límites de intensidad previstos en el Plan en el plazo de cinco años.

Establecen normas de conducta de naturaleza prohibitiva el artículo 2.º de la Ley de 15 de julio de 1954 sobre unidades mínimas de cultivo, el 2.º de la Ley 12, de 1962, sobre explotaciones familiares mínimas; los artículos 27 y 72 de la Ley de Concentración Parcelaria y el artículo 30 de la Ley citada de Colonización, en cuanto que declaran la indivisibilidad de ciertas unidades agrarias, y el Decreto de 28 de octubre de 1967, que prohíbe plantar viñedos.

Son permisivas las innumerables normas contenidas en numerosas disposiciones que establecen auxilios o beneficios a determinadas explotaciones, fincas o actos jurídicos para fomentar el cambio de estructuras.

La naturaleza de los problemas planteados y la urgencia de su solución determinará la procedencia de estos tipos de normas. No hay duda que habrá necesidad de que se dicten urgentemente ciertas normas prohibitivas o preceptivas, como las indicadas, pero parece que, dados los supuestos de hecho que expusimos antes, será por regla general también conveniente perfeccionar el sistema de normas de fomento y estímulo, evitando en lo posible que proliferen las imperativas. Por ejemplo, deberá fijarse la magnitud mínima a las parcelas y a las explotaciones y prohibir la formación de unidades inferiores a aquéllas, pero convendrá dictar normas permisivas que faciliten e incluso auxilien la formación de explotaciones, parcelas y propiedades de magnitud adecuada. A este tipo de explotaciones digno de fomento se ha querido dar el título de explotaciones viables, explotaciones convenientes, suficientes, protegidas, etc. Tal vez sea más adecuado denominarlas "explotaciones de interés económico-social". Algo análogo puede decirse respecto del señalamiento de límites máximos a las fincas y explotaciones. En todo caso, convendrá utilizar generosamente los conceptos válvula o de contenido variable, que por su flexibilidad resultan especialmente útiles en épocas de transición.

A nuestro juicio, las más importantes en relación con la reforma de que se trata son las normas de estructura que deben contener las leyes. Algunos ordenamientos jurídicos pueden contener una sola y suprema norma de estructura, fiel trasunto de aquella del Derecho romano: "Sed et quod principi placuit, legis habet vigorem."

Si tal norma existiera y fuera utilizada sin controles, más que Estado de Derecho existiría una "estructura de poder" en el Estado correspondiente. Pero es evidente que una norma de este tipo rara vez podría tener auténtica eficacia ordenadora. Las normas de estructura de que hablamos suponen la persistencia de aquellas otras que desempeñan una función organizadora del Estado, y no se confunden con las normas programáticas ni, ordinariamente, con las constitucionales, por cuanto éstas, aunque por su contenido pudieran serlo, necesitan ser desarrolladas por leyes ordinarias. Por ello, las normas de estructura a que nos referimos serán aquellas que se formulen en las disposiciones legales derivadas de las leyes fundamentales o constitucionales.

Este tema está relacionado con el de la jerarquía de las normas o, de otro modo, con el de la estructura jerárquica del ordenamiento jurídico, pero no coincide con él, puesto que la naturaleza de la norma no prejuzga el grado que en la jerarquía haya de corresponderle, y así puede haber normas de conducta contenidas en disposiciones de rango supremo y normas de estructura necesariamente promulgadas mediante una larga serie jerárquica de leyes, reglamentos, decretos, órdenes ministeriales, circulares, etc.

Al elaborar las normas de estructura para la reforma de las agrarias conviene tener presente que, a nuestro juicio, de los tres requisitos internos o de perfección del contenido de las leyes que señala De Castro: justicia intrínseca, adecuación política y eficacia social, este último tiene un particular relieve. Por ello conviene también recordar lo que dicho profesor dice respecto de la actividad del jurista en orden a su eficacia social. "El jurista ha de tener "fantasía previsor"; ha de contar con la repercusión que la nueva ley pueda producir; los cambios en la actuación de las distintas clases y grupos; los intereses lesionados o favorecidos; las fuerzas sociales que se fortalecen o se debilitan; los sentimientos y movimientos de oposición que puede originar; los nuevos hábitos y costumbres que haya de crear; la fuerza educadora y orientadora que haya de tener" (7).

En otro aspecto, las normas de estructura deberán ser lo suficientemente amplias y flexibles para que de ellas puedan ser derivadas de modo inmediato y por procedimientos sumarios las normas de conducta o las resoluciones administrativas necesarias. Es

(7) DE CASTRO, F.: *Derecho Civil de España*, t. I. Madrid, 1955, p. 549.

decir, que tal derivación deberá poder hacerse evitando en lo posible la necesidad de promulgar otras normas de estructura de ulterior grado, pues éstas requerirían la actuación frecuentemente lenta de órganos colegiados. Una norma de estructura de este tipo es, por ejemplo, la que autoriza a expropiar fincas por causa de interés social, contenida en la Ley de 27 de abril de 1946, mientras que normas de estructura que requieren otras de grado ulterior son varias de las contenidas en la Ley de Colonización y Distribución de la Propiedad de las Zonas Regables, de 21 de abril de 1949, y la Ley de Concentración Parcelaria de 8 de noviembre de 1962.

El Decreto que para cada zona ha de dictarse, ejemplo de aquéllas, es de compleja naturaleza desde el punto de vista que ahora nos ocupa, y contiene la regulación concreta de la redistribución de la propiedad, los derechos y las obligaciones de los interesados y la reglamentación de la actividad administrativa.

De todo ello resulta que el jurista, como forjador del ordenamiento jurídico, debe ser el arquitecto de las nuevas estructuras en su aspecto normativo. No basta el político, ni el economista, ni el ingeniero, ni el sociólogo, ni la cooperación de dos o más de ellos. Hacen falta todos ellos y además el jurista. Mas éste no actuaría sólo como técnico del Derecho, sino como jurisprudente, como poseedor por definición de la ciencia de lo justo y de lo injusto, y, por tanto, como aquel que a las técnicas aportadas por la política, la sociología, la agronomía y la economía, y a los valores económicos, añade el valor moral de la justicia.

De este modo, no deberá conformarse con proyectos de normas que reformen la estructura de la propiedad rústica de un modo sólo económicamente conveniente, o sólo socialmente conveniente, sino que ha de procurar que los proyectos empleen medios justos y conduzcan a resultados justos. Lo mismo puede decirse de la reforma de la ordenación de cultivos o de la organización de las explotaciones. Pero al hablar de justicia no me refiero sólo a la justicia en lo económico, sino a la justicia en todos los aspectos, y muy especialmente a los personales. No sólo por reconocerlo así el Derecho natural de tradición católica, sino por estar también reconocido en las leyes fundamentales o constitucionales de los más variados países y en las declaraciones internacionales, todos los hombres tenemos unos derechos innatos e inalienables. Lo suyo que la justicia obliga a dar a cada uno, será, pues, lo que corresponda a esos derechos. Por tanto, no pueden ser lesionados esos derechos al hacer la

reforma, pero menos se podrán crear nuevas estructuras que los lesionen. Porque si cuando se trata de quitar una sortija que oprime, puede ser necesario cortarla, cuando se trata de colocar una nueva sortija no tendrá justificación que no se escoja a la medida.

Esto es aplicable no sólo a la edificación de las nuevas estructuras económicas y sociales del país, sino también a la regulación de las instituciones jurídicas que han de servir en tráfico jurídico, como la propiedad privada, el mercado, etc., y al estatuto de las personas jurídicas que intervienen en la actividad agraria, etc. E, indudablemente, también al ordenamiento supranacional. Por eso Fritz Baur, profesor de Tubinge, mostró su preocupación, porque existe la impresión de que el Derecho agrario europeo no sea más que un apéndice de la política económica, degradado a una reglamentación técnica sometida a continuas modificaciones en vista del cambio de las tendencias de la política económica. Lo que viene creándose —dice— no es un derecho verdadero y propio, sino una actuación técnica "a posteriori" de ciertos compromisos económicos (8).

Sin embargo, debe hacerse una distribución entre las normas, esencialmente transitorias, para la reforma, y las normas que han de regular lo reformado, es decir, las nuevas estructuras. Las primeras deben conducir a un resultado justo, pero pueden presuponer actos que se consideren no justos desde el punto de vista de la situación actual. En cambio, los segundos, que han de ser por esencia durables, deben cuidar al máximo la observación de la justicia. Así, por ejemplo, las normas para la expropiación y para adjudicación de tierras, en cuanto a su procedencia y precio, pueden ser discutibles desde el punto de vista de la justicia conmutativa o legal, porque su mira es la justicia social. Si uno de los fines de la reforma es la promoción del campesino a niveles superiores, no habrá necesariamente que exigirle el pago de un precio fijado al modo como ocurre en una compraventa ordinaria.

IX. ORIENTACIONES

Teniendo en cuenta los supuestos de hecho y las consideraciones precedentes, la reforma de estructuras, a nuestro juicio, podría estar orientada conforme a las siguientes líneas generales:

(8) BAUR, F.: «Commenti metodologici per la formazione di un futuro diritto agrario europeo», en la *Revista di Diritto Agrario*, julio-diciembre de 1964, p. 393.

A) Debe elaborarse un sistema de normas de conducta que regulen el destino del suelo rústico, fomentando la transformación de los cultivos, prohibiendo algunos de éstos, imponiéndolos o condicionándolos conforme a un plan interregional de desarrollo agrícola, y prescribiendo la mejora forzosa de los predios cuando se estime necesaria.

B) Deberá perfeccionarse el ordenamiento legal vigente de modo que se reforme la estructura de la división del suelo en fincas y parcelas: a) concentrando las fincas o parcelas de tamaño inconveniente de un mismo propietario, cualquiera que sea el lugar en que estén sitas; b) imponiendo la obligación de constituir varias unidades de interés económico-social con las fincas de extensión excesiva, según su naturaleza, y la de transmitir la totalidad o algunas de las resultantes a otros titulares; c) expropiando y redistribuyendo las superficies a este efecto convenientes; d) ampliando el número de los derechos de adquisición regulados en la actual legislación y perfeccionándolos para que tengan eficacia, de suerte que además de los retractos de colindantes y los derechos de adquisición en los supuestos previstos en la ley sobre unidades mínimas de cultivo y explotaciones familiares mínimas y permutas forzosas, se creen otros respecto de enclavados o asimilados y sobre parcelas colindantes en determinadas circunstancias.

C) La reforma de la organización del suelo en explotaciones podría conseguirse mediante: a) el arrendamiento forzoso de tierras a favor de personas individuales o colectivas calificadas y de los colindantes en quienes concurren determinadas circunstancias; b) regulando para ciertos supuestos el derecho de traspaso del arrendamiento rústico; c) fomentando la renuncia a los arrendamientos que sirvan de base a explotaciones insuficientes, mediante la concesión de las indemnizaciones u otros estímulos adecuados a los arrendatarios; d) integrando en un solo titular los derechos reales de disfrute permanente en los casos de existencia de concurso o yuxtaposición de derechos o aprovechamientos diferentes sobre un mismo predio; e) fomentando la agrupación de cultivadores, ya sea en propiedad o en arrendamiento; f) reorganizando las superficies cultivadas en virtud de cualquier título por un mismo interesado, extendiendo los supuestos de traslado de situaciones a que se refiere la Ley de Concentración Parcelaria.

D) La propiedad privada, como una de las instituciones económico-sociales básicas dentro de cualquier sistema económico no

comunista, deberá ser objeto de regulación especial en cuanto recaea sobre bienes de naturaleza rústica, distinguiendo la propiedad del suelo de la propiedad cultural o de la explotación y redimiendo los censos o cargas perpetuas de naturaleza análoga.

Naturalmente que esta esquemática enumeración no es exhaustiva y su desarrollo y complemento no son de este lugar. Y claro es que las medidas aludidas deberán ir acompañadas de otras de diversa naturaleza, como las que tiendan a la creación de entidades circunempresariales, que frecuentemente serán de tipo cooperativo, para el auxilio o complemento de las actividades del empresario agrícola, tales como la adquisición y prestación de maquinaria y la transformación y comercialización de los productos; y las que regulen en forma adecuada tres instrumentos fundamentales: un crédito agrario fluido y económico, sobre todo, un plan estatal y una extensa e intensa actividad administrativa para corregir los defectos de estructuras cuando los medios de derecho privado no sean suficientes. De ello se deduce que en lo sustancial debe continuar e intensificarse la política de colonización y de ordenación rural.

Sería interesante referir cuanto sobre muchos de estos puntos han escrito ilustres participantes en esta Semana. Pero la valiosa y extensa producción de nuestro Director, señor Ballarín, y la más concreta pero también destacada de los señores Luna y Sanz Jarque, por citar sólo a los ponentes, son, sin duda, de todos conocidas y me exime de hacer lo que en otro caso constituiría una obligación del ponente general, que yo cumpliría gustoso.

RESUMEN

La reforma de estructuras agrarias ha de situarse en el marco del mundo sujeto a una transformación que es intrínsecamente diferente de las que anteriormente ha experimentado, tanto por su extensión territorial y cultural como por el ritmo en que se produce y la naturaleza de los cambios que trae consigo. Las tendencias generales que condicionan aquella reforma son principalmente las conducentes a la unidad socioeconómica del mundo, a la personalización de todos los hombres, a la progresiva tecnificación y a la inestabilidad.

La tendencia a la unidad, antes aludida, influye en la elección del fin de la agricultura, que no puede consistir sólo en la producción de bienes para los ciudadanos del propio Estado, pero que por ahora tampoco es la producción para satisfacer las necesidades de la humanidad como un todo. Todavía la agricultura nacional ha de estar al servicio del propio país, pero ha de contribuir también a la satisfacción de las necesidades mundiales. Pero al mismo tiempo que la reforma ha de servir a tal fin, ha de promover el desenvolvimiento de la personalidad de los que componen la población rural.

Por otra parte, aunque la agricultura, como toda la economía, se va progresivamente tecnificando, parece que por ahora las magnitudes de las empresas agrarias no podrán equipararse a las de la industria. Ello hace que la gerencia de cada empresa agraria puede quedar de modo efectivo en manos de una persona o de un reducido número de personas, que las estructuras sociales y jurídicas de la vida rural no sigan igual trayectoria que las de la vida industrial y del comercio, aunque la empresa agraria utilice formas mercantiles, y que pueda exigirse a veces la profesionalidad del individuo para devenir titular de una explotación agrícola. Por otra parte, la inestabilidad de la organización social y económica existente exige que la reforma se haga creando estructuras flexibles, aceptando una amplia gama de tipos de explotación, empleando, dentro de una planificación indicativa, el mayor número posible de medios de derecho privado, pero previniendo al mismo tiempo una considerable actividad administrativa.

Las estructuras agrarias a reformar son económicas, sociales e institucionales. Pero la ponencia ha de limitarse a las que afectan al suelo rústico, y, en particular, a las que se refieren a su destinación y a su organización en fincas, parcelas y explotaciones. En relación con ellas ha de ser examinada la función del jurista. Su más importante papel es el de colaboración en la elaboración del derecho, principalmente en la de las leyes y reglamentos, y en su ejercicio debe utilizar las más adecuadas de las diferentes clases de normas jurídicas. El derecho para la reforma de estructuras ha de contener gran número de normas de conducta, pero también una gama completa y sistematizada de las llamadas normas de estructura aptas para que de ellas puedan emanar de modo inmediato, aunque multiforme, normas de conducta y resoluciones de la administración.

El jurista debe ser el arquitecto de las nuevas estructuras en su aspecto normativo, y debe actuar no sólo como técnico del derecho, sino también como jurisprudente, como poseedor por definición de la ciencia de lo justo y de lo injusto y, por tanto, como aquel que a las técnicas aportadas por la política, la sociología, la agronomía y la economía, y a los valores económicos, añade el valor moral de la justicia.

Teniendo en cuenta los supuestos de hecho a que hace referencia en su trabajo, el autor da fin al mismo, exponiendo las orientaciones que a su juicio deben presidir la reforma.

R É S U M É

La réforme des structures agraires doit se placer dans le cadre d'un monde soumis à une transformation qui est intrinsèquement différente de celle qu'il a subie précédemment, tant par son étendue territoriale et culturelle que par son rythme et par la nature des changements qu'elle apporte. Les tendances générales qui conditionnent cette réforme sont principalement celles qui conduisent à l'unité socio-économique du monde, à la personnalisation de tous les hommes, à la technification progressive et à l'instabilité.

La tendance à l'unité dont on a parlé précédemment influe sur le choix du but de l'agriculture qui ne peut pas consister seulement la production de biens pour les citoyens de l'Etat, mais qui, pour le moment, n'est pas non plus la production destinée à satisfaire les besoins de l'humanité entière. L'agriculture nationale doit être au service du pays lui-même, mais doit contribuer aussi à satisfaire les besoins mondiaux. Mais, en même temps que la réforme doit servir cette tâche, elle doit promouvoir le développement de la personnalité des gens qui composent la population rurale.

D'autre part, bien que l'agriculture, comme toute l'économie, soit de plus en plus technique, il semble que pour le moment les dimensions des entreprises agricoles ne pourront pas être l'équivalent de celles de l'industrie. Cela fait que la direction de chaque entreprise agricole peut rester de façon

effective aux mains d'une personne ou d'un nombre réduit de personnes, que les structures sociales et juridiques de la vie rurale ne suivent pas une même courbe que celles de la vie industrielle et du commerce bien que l'entreprise agricole utilise des formes commerciales et qu'on puisse demander parfois à un individu d'avoir une formation professionnelle pour devenir titulaire d'une exploitation agricole. D'autre part, l'instabilité de l'organisation sociale et économique existante veut que la réforme se fasse en créant des structures souples, en acceptant une vaste gamme de types d'exploitations, en employant dans une planification indicative le plus grand nombre possible de moyens de droit privé, mais en prévoyant en même temps une activité administrative considérable.

Les structures agraires à réformer sont économiques, sociales et institutionnelles. Mais le rapport doit se limiter à celles qui concernent la terre et, en particulier, à celles qui se rapportent à leur fin et à leur organisation en propriétés, en parcelles et en exploitations. On doit examiner la rôle du juriste par rapport à elles. Son rôle le plus important est celui de la collaboration à l'élaboration du droit, en particulier à celle des lois et des règlements et il doit utiliser dans son exercice les normes juridiques les plus appropriées. Le droit pour la réforme des structures doit comprendre un grand nombre de règles de conduite mais aussi une gamme complète et systématique de ce qu'on appelle les normes de structure pour que des règles de conduite et de décision de l'Administration puissent en émaner de façon immédiate quoique multiforme.

Le juriste doit être l'architecte des nouvelles structures dans leur aspect normatif et doit agir non seulement comme technicien du droit mais aussi comme spécialiste de la jurisprudence, comme possesseur par définition de la science du juste et de l'injuste et, par conséquent, comme qui ajoute la valeur morale de la justice aux techniques apportées par la politique, la sociologie, l'agronomie et l'économie.

L'auteur en tenant compte des faits qu'il cite dans son travail donne une fin à celui-ci en exposant les orientations qui, selon son jugement, doivent présider à la réforme.

SUMMARY

The reform of agrarian structure must be situated within the frame of a world subject to a transformation which is intrinsically different from those it has previously experienced, owing both to its territorial and cultural scope and to the rate at which it is being produced and the nature of the changes it is bringing with it. The general tendencies conditioning this reformation are chiefly those leading to the socio-economic unity of the world, to the personalisation of all men, to progressive technification and to instability.

The tendency towards unity to which we have referred influences the choice of objective of agriculture, which cannot only consist of the production of goods for the citizens of one's own State, but which for the present is not production to satisfy the necessities of humanity as a whole either. Spanish agriculture still has to be at the service of our own country, but must also contribute to the satisfaction of world-wide needs. But at the same time as the reformation has to serve this end, it must promote the development of the personality of those who make up the rural population.

Furthermore, although agriculture, like the whole economy, is being progressively technified, it seems as if at present the sizes of the agrarian enterprises cannot be compared with those of industry. This means that the management of each agrarian enterprise may remain effectively in the hands of one person or of a small number of persons, that the social and legal structures of rural life do not follow the same line of development as those of industrial and commercial life, even though the agrarian enter-

prise may make use of commercial forms and sometimes demand the professionalism of the individual who is to take charge of a farm. Furthermore, the instability of the existing social and economic organisation requires that the reformation should come about by creating flexible structures, by accepting a wide range of types of exploitation, by employing, within directional planning, the greatest possible number of means of private ownership but at the same time foreseeing a considerable activity on the part of the Administration.

The agrarian structures to be reformed are economic, social and institutional. But the commitment must be confined to those which affect the rural soil and in particular to those which refer to its assignment and its organisation in estates, smallholdings and farms. With regard to these, the function of the jurist has to be examined. His most important part is that of collaborating in the drawing up of Law, principally in that of the laws and regulations, and in doing so he should make use of the most adequate of the different classes of legal norms. The law for the reformation of structures must contain a large number of norms of conduct, but also a complete and systematised range of the so-called norms of structure in order that norms for the conduct and decisions of the administration, even though they be multiform, may issue from them immediately.

The jurist ought to be the architect of the new structures in their normative aspect and should act not only as a technician of the Law, but also as an expert authority in it, as the possessor by definition of the science of what is just and what is unjust, and therefore as a man who to the techniques contributed by politics, sociology, agronomy and economics and to the economic values, adds the moral value of justice.

Taking account of the "de facto" suppositions to which he refers in his work, the author brings it to an end by explaining the orientations which in his opinion should direct the reformation.