

EL CARACTER SOCIAL DEL CREDITO AGRARIO A TRAVES DE SUS PRECEDENTES LEGALES

Por
LUIS TEJADA GONZALEZ
Doctor en Derecho

S U M A R I O :

I. EL ORIGEN SOCIAL DEL CRÉDITO AGRARIO EN ESPAÑA: LOS PÓSITOS.—II. LOS TRABAJOS DOCTRINALES EN LA ÉPOCA DE LA CODIFICACIÓN.—III. INTENTOS LEGISLATIVOS DE CREACIÓN DE BANCOS DE CRÉDITO AGRÍCOLA. EL PROYECTO DE MONTERO RÍOS. A) Comunicación de don Segismundo Moret. B) El proyecto de Gamazo. C) El proyecto de Sánchez Toca. D) Los proyectos de Maura y de otros políticos. E) Los trabajos legislativos durante la Dictadura del General Primo de Rivera. F) El proyecto de don Luis Redonet.—IV. EL SERVICIO NACIONAL DE CRÉDITO AGRÍCOLA. A) Los Decretos de 29 de octubre de 1923 y 24 de marzo de 1925. B) El Reglamento de julio de 1925 y el tratamiento de las Cooperativas y Asociaciones agrarias. C) Modificaciones posteriores. D) El valor instrumental del crédito para la reforma agraria en el Decreto de 13 de septiembre de 1934. E) La consideración del Servicio Nacional del Crédito como servicio público en las disposiciones posteriores. F) La Ley de Ordenación Bancaria de 1946 y la reforma subsiguiente del crédito agrario. G) Las disposiciones de 1951 y 1954. H) El Crédito Agrario y la Concentración Parcelaria. I) Los créditos de capacitación, de ordenación rural y de mejoras agrarias en las últimas disposiciones.

I. El Crédito Agrario, inversamente a lo que sucede en otros países, tiene en España un origen social, y no bancario, como denuncian las primeras instituciones, los Pósitos, que, junto, a otras funciones de carácter benéfico, realizan préstamos agrarios. Nacidos con un propósito piadoso, con un fin de socorro a los peregrinos y a los pobres —mediante el suministro gratis, o a bajo precio, de pan—, ya en 1735, de acuerdo con la Real Provisión de Felipe V, los Pósitos llevan a cabo verdaderos préstamos “in natura”, facilitando semillas a los labradores que, careciendo de medios, tuvieran sus

tierras preparadas para la producción agrícola, operaciones que constituyen, a nuestro entender, un digno precedente de los modernos préstamos de campaña (1).

Predomina en la concesión de estos préstamos un criterio finalista o utilitario —la mejor producción agraria— y un marcado matiz social, en cuanto se otorgan con arreglo a un postulado eminentemente político, dando preferencia “a los vecinos que estuvieran más necesitados”, siempre con la obligación de invertir las semillas recibidas en las sementeras. Los prestatarios, por su parte, venían obligados a reintegrar los auxilios en el mes de agosto, precisamente al recoger sus cosechas. Se trata, pues, de préstamos a corto plazo, con interés moderado (un celemin o dos cuartillos por fanega). Tales circunstancias vislumbran ya unas características peculiares al crédito agrícola, de indudable analogía a las que hoy inspiran las legislaciones más avanzadas y modernas.

Tales características perduran en el Reglamento de Carlos IV que con detalle y profusión reorganizó los Pósitos, cuyo primer objeto, insistía, era el de socorrer a los labradores facilitándoles semillas, aunque debiendo hacer el reparto de las mismas con la mayor igualdad posible y siempre en proporción a las tierras y necesidades que acreditaran, “pues únicamente se han de repartir granos a los que no los tuvieran propios o en la parte que los suyos no alcancen a completar las siembras”.

Con objeto de evitar contrariedades y abusos, el Reglamento ordena que se dé publicidad a las solicitudes y al reparto de semillas, se pregone “por bando” las operaciones y todos los interesados puedan deducir las reclamaciones que tuvieran por conveniente, a fin de ser resueltas por peritos nombrados por la Junta del Pósito. Además, se exigía afianzamiento a los prestatarios, quienes venían obligados a estampar su firma en un libro destinado al efecto y estaban obligados en la época de la recolección a reintegrar lo recibido en “la misma especie de dinero o en granos” a los almacenes del Pósito, llevando las semillas directamente desde las eras, de forma tal que el reintegro y el cumplimiento estricto de las obligaciones determinaban en el futuro la preferencia para ser atendidos. Se regulaba, además, un procedimiento de ejecución

(1) Los préstamos de campaña han sido regulados con gran precisión en la legislación italiana. El artículo 2.º de la Ley de 5 de julio de 1928 enumera tales préstamos para los que prevén un sistema de garantías especiales, al objeto de que tengan gran dimensión entre los campesinos.

para los reintegros confiados al Procurador Síndico del Pósito, que representaba a éste en los Tribunales.

Como ha destacado ARNANZ DELGADO, merced a estas características, los Pósitos, que nacieron como una obra netamente piadosa, se convirtieron en una institución de crédito, a la que hombres de Estado insignes, como el Cardenal Cisneros, dieron un gran impulso, lo que se tradujo en un florecimiento extraordinario.

Andando el tiempo su importancia disminuyó, hasta que a principios de este siglo —dice Arnanz— el abandono en que se encontraban hizo precisa una nueva legislación, la Ley de 23 de enero de 1906 y el Reglamento de 25 de agosto del mismo año.

A pesar de los intentos de modernizar la institución, la poca cuantía del capital que pueden prestar y el nuevo carácter de la empresa agraria, que excluye o debe excluir, a nuestro juicio, apoyos económicos inspirados en fines benéficos, justifican el decrecimiento de la institución, que sólo en el futuro pudiera cobrar nuevo vigor tomando en consideración algunas soluciones apuntadas por quienes han estudiado y conocen la institución (2).

II. Con excepción de los Pósitos —institución en la que se encuentran, aunque de forma embrionaria, ciertos criterios que, a nuestro juicio, deberán tenerse en cuenta en todo intento de reglación del Crédito Agrícola—, fué durante la época de la Codificación cuando se despertó mayor inquietud por el estudio de este tema, estudio que cristalizó en diversos proyectos y trabajos doctrinales.

En 1841 se intentó la creación de los diversos Bancos de Crédito Agrícola o Bancos de Labradores, y una Orden de 30 de septiembre de este año adscribió a los mismos las existencias de los Pósitos —si mediaba acuerdo de los pueblos— y los fondos de aquellos particulares y Corporaciones que voluntariamente los aportaran.

Un acusado sentido social inspira también esta disposición, que establece un orden de prioridad a favor de los vecinos que hubie-

(2) Nuestra opinión personal es que deben suprimirse o limitarse los préstamos que no resuelvan los problemas que constantemente se presentan a la clase campesina. La existencia de un gran número de Instituciones destinadas a canalizar préstamos agrarios de modesta cuantía supone un encarecimiento del dinero derivado del sostenimiento de aquéllas. Naturalmente, ello no quiere decir que se desconozca el principio de inmediatez, ni mucho menos que se propugne un sistema bancario de tipo centralizador. Los males derivados de este último serían aún mayores que los vicios denunciados en cuanto al primer sistema.

Vide la Comunicación *El Crédito Agrario y los Pósitos Municipales*, presentada a las Primeras Jornadas de Derecho Agrario por don Rafael A. Arnanz Delgado.

ran contribuido a fijar el capital de los Bancos, y entre ellos, precisamente de los menos dotados de medios económicos.

Unos años después, la Real Orden de 22 de agosto de 1854 autorizó la fundación de un Banco Agrícola con un capital de dos mil fanegas en grano. Su operación fundamental eran los préstamos "in natura", que debían devengar un interés del 6 por 100.

Después de la primera Ley Desamortizadora, se facultó también a los Ayuntamientos para fundar Institutos de Crédito Agrícola, pero esto no pasó de ser un mero proyecto. "Basta pensar —dice REDONET— que fué facultad y no obligación, y saber que se exigía hipoteca y un interés del 6 por 100, para comprender que nada se hizo de provecho".

Un hito en el desarrollo del Crédito Agrícola lo marca el Real Decreto de 17 de enero de 1861, que ordenó a la Dirección General de Agricultura, Industria y Comercio hacer una información para conocer opiniones y reunir datos. Los representantes de muchas provincias emitieron dictámenes, en los que se reveló una gran preocupación por regular el Crédito Agrícola con arreglo a principios peculiares y diferenciados del crédito en general.

Sin ánimo exhaustivo, podemos sistematizar los criterios expuestos:

a) Se atendió al principio de intermediación proponiendo la creación de Bancos regionales o provinciales, llegando algunos autores a estimar que debían existir sucursales en los pueblos cabezas de partido, con objeto de tener un conocimiento directo de las fincas y, sobre todo, de las personas destinatarias de los préstamos. En este sentido se pronunciaron los dictámenes emitidos por las provincias de Albacete, Almería, Badajoz, Barcelona, Cádiz, Córdoba, Jaén, León, Logroño, Orense, Pontevedra, Sevilla y Soria, entre otras.

b) Con indudable acierto, se destacó el riesgo inherente a toda explotación agraria, riesgo que justifica la percepción de intereses reducidos y el mayor plazo de amortización de los préstamos.

c) Se estudió a fondo el sistema de garantías, y, en general, se calificaron con disfavor las de naturaleza real. Los labradores que cultivan directamente las fincas, se observó, no son, en su mayoría, propietarios del suelo. Deben, por ello, ampliarse las garantías personales.

No es preciso encarecer el sentido social de esta proposición —que sigue teniendo vigencia en la actualidad— y que ha sido objeto de atención por los autores más autorizados (3).

d) Con un criterio progresivo, ciertas opiniones se manifestaron en favor de la modificación del sistema del Derecho Civil y del Derecho Hipotecario, en cuanto a la prelación de créditos, en el sentido de dar preferencia para su reintegro a los préstamos agrarios.

En este sentido se pronunciaron las provincias de Albacete, Badajoz, Córdoba y Logroño (4).

e) Se propuso, asimismo, la adopción de procedimientos rápidos y ejecutivos para el cobro de las cantidades prestadas.

La Junta Agrícola de Barcelona sugirió que “el procedimiento ejecutivo y el de apremio propio de los títulos, valores y negocios del comercio era el más adecuado”. Con este criterio coincidió el dictamen de la provincia de Orense, que se inclinó por el de apremio de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

f) Unánimemente se estimó que un interés reducido debía exigirse al prestatario, dado el ciclo lento y los riesgos propios de la actividad agraria.

III. A finales de este mismo año, concretamente el 17 de noviembre, don Enrique Bushell presentó al Congreso una proposición de Ley sobre creación de un Banco Agrícola, con sucursales en las capitales de provincia, cuyo capital lo formarían los fondos de los Pósitos, reducidos a metálico y representados por acciones intransferibles a favor de los pueblos y por el 80 por 100 de los bienes propios.

(3) Vide BALLARÍN MARCIAL (Alberto): *El Pagaré Agrario*, comunicación a las Primeras Jornadas de Derecho Agrario, «El Crédito Agrario», Publicaciones de la Asociación Española de Derecho Agrario. Imp. Tipo Línea. Zaragoza, 1968; SAPENA (Joaquín): *La Cambial Agraria*, Conferencia pronunciada el 4 de mayo de 1965 en el Instituto Nacional de Estudios Jurídicos, Madrid; VALERI: *La Cambiale Agraria*, Actas al Primer Congreso de Derecho Agrario, Florencia, 1935; DELLA VALLE: *La rinnovabilità della cambiale agraria*, Banca e Credito Agrario, 1952, pág. 211. Vide también los estudios de TORRENTE, SENIN, BACCIGALUPI, etc., en la revista citada.

(4) Este criterio, que no fué objeto del debido desarrollo legislativo, se anticipó a muchos sistemas extranjeros que hoy lo siguen. Así, por ejemplo, el Estatuto de la Banca de Crédito Agrario de 10 de abril de 1954, regula en Alemania una serie de garantías a favor de los Institutos bancarios —prenda, hipotecas mobiliarias, pagarés agrarios, etc.— que gozan de prioridad sobre los demás acreedores. Los préstamos con garantía sobre el *Inventar* son otro claro ejemplo, al igual que los constituidos en Francia sobre *Warrants* o los regulados en el Decreto de 27 de septiembre de 1955. Vide también la Ley italiana de 5 de julio de 1928 sobre préstamos destinados a la gestión de empresas agrícolas y a la utilización, empleo y transformación de sus productos, a los que la Ley concede privilegios y prioridades. En un aspecto doctrinal, vide MAOLI (Luigi): *Il privilegio nella istituzione speciale sul credito agrario*, Roma, Istituto Poligrafico dello Stato, 1936.

De este trabajo, lo más interesante es el tema de las garantías que gravarían bienes típicamente agrarios, tales como las cosechas, las yuntas y ganados, los aperos de labranza, y sin perjuicio de la responsabilidad personal del prestatario. No prestaba atención a las garantías reales. Su sentido social era, pues, indudable.

Unos meses después, en 1882, el Marqués de Salamanca presenta, por su parte, otra proposición con el mismo fin que la anterior: la creación de un Banco Agrícola, en Madrid, dedicado exclusivamente al fomento de la agricultura, que debía conceder préstamos con garantía hipotecaria y anticipos y créditos, en metálico o en especie, sobre los frutos, aperos de labranza, los ganados y las cosechas inmediatas.

Pero la cosa no pasó de simple proyecto, e incluso en proyecto quedó el estudio más completo que, a nuestro juicio, se hizo en el siglo pasado del Crédito Agrícola, debido a Montero Ríos, que, siendo Ministro de Fomento, lo elevó a las Cortes en el verano de 1886.

El proyecto de Montero Ríos es tan sugestivo y progresista, que hoy, casi un siglo después, diríamos que no ha sido superado. Destacan en él por igual sus aspectos orgánico, sustantivo y procesal.

En cuanto a la organización de las entidades de crédito, Montero Ríos, recogiendo la tradición jurídica española, se inclina por un principio pluralista y considera Institutos de Crédito Agrícola "a todos los establecimientos y Compañías, Bancos Comunes o Mutuos, Montepíos de Labradores, Sindicatos, Cajas de Ahorro y Sociedades Cooperativas que dediquen, por lo menos, la mitad de su capital social y la tercera parte de los depósitos que reciban y empréstitos que contraten a operaciones de Crédito Agrícola".

Desde un ángulo sustantivo, las operaciones del Crédito Agrario podían atender múltiples fines y configurarse como préstamos en efectivo y como préstamos "in natura".

Con un sentido muy avanzado para su época, el proyecto citado regula ya, aunque de forma insuficiente, el crédito a corto, medio y largo plazo. Como ejemplo de crédito a corto plazo teníamos:

1.º La apertura de cuentas corrientes a los labradores, ganaderos o empresarios de alguna industria rural sobre garantías reales o personales por el plazo de un año, prorrogable a voluntad del Instituto.

2.º El descuento de rentas y pensiones a los propietarios y dueños directos de predios rústicos, así como el pago a estos mis-

mos, subrogándose en sus derechos, de las rentas de los arrendatarios o enfiteutas correspondientes.

3.º Los descuentos y negociación de letras, pagarés, resguardos de depósitos, facturas de trabajo y otros efectos exigibles al plazo máximo de noventa días, que pertenezcan a los propietarios o a los empresarios de industrias rurales.

De operaciones a medio y largo plazo eran susceptibles de calificarse:

1.º Los préstamos en metálico o en especie, a las personas antes citadas, por un plazo que no exceda de cinco años, con garantía hipotecaria o prendas fácilmente realizables, como cédulas hipotecarias, productos depositados en los almacenes de los institutos, o incluso sobre frutos pendientes, cosechas, plantaciones, arbolado, ganado, máquinas e instrumentos agrarios.

2.º Los préstamos destinados a la roturación y mejora del suelo, a la desecación, al saneamiento y al riego de terrenos, a la repoblación de montes y al desarrollo de la agricultura y de otras industrias relacionadas con ella. Así como los destinados a facilitar a los agricultores la adquisición de fincas rústicas y casas rurales de vivienda o labranza y la reducción de cargas que gravaran las propiedades rústicas. Y, por último,

3.º La construcción y establecimiento de almacenes públicos o cooperativas de frutos y productos de las industrias agrícolas, así como la venta a plazos de los agricultores, individualmente o asociados, de semillas, abonos, aperos, máquinas, ganados y, en general, cuanto sea elemento de las empresas agrícolas.

Una serie de innovaciones con respecto a la legislación precedente merecen ser subrayadas, tales como:

a) La facultad que se concedía al Gobierno —previa audiencia del Consejo de Estado— para incluir en la tabla taxativa de las operaciones de crédito anteriormente enumeradas “otras ya en uso o que inventare el ingenio mercantil y resulten merecerlo”; disposición ésta que, como observa REDONET, estaba encaminada a evitar prematuros envejecimientos de la Ley en materias como la contemplada, en constante progreso (5).

b) La posibilidad de que los Bancos o Sociedades de Crédito Agrícola pudieran tener fuera de su domicilio social agentes con

(5) REDONET, ob. citada, pág. 210.

mayor precisión avalistas, que respondieran por sí de la solvencia de los prestatarios (6).

c) La compatibilidad de las garantías que sancionó, en cuanto éstas —y admitidas tanto las personales como las hipotecarias y prendarias— “podían combinarse las unas con las otras para mayor seguridad o para reforzarlas debidamente”.

d) La creación de un Registro especial del Crédito Agrícola con sede en todos los Juzgados Municipales y al que tendrían acceso también las obligaciones personales, que una vez inscritas cobraban preferencia sobre las que no lo estuvieran. Este Registro recuerda al establecido en otras legislaciones, como la belga y la alemana (7).

e) La limitación del alcance de la hipoteca, que, salvo pacto expreso en contrario, no comprendía las mejoras consistentes en nuevas plantaciones, obras de riego y desagüe, obras de reparación, seguridad, transformación, comodidad, adorno o elevación de los edificios, cualesquiera otros semejantes, y las indemnizaciones debidas por la aseguración de las cosas anteriormente enumeradas en caso de siniestro.

f) La configuración de una hipoteca legal y de un derecho de retención sobre la finca a favor del arrendatario que fuese en virtud de escritura pública o contrato inscrito en el Registro del Crédito Agrícola, hasta hacer efectivo el importe de las mejoras que hubiera realizado con autorización del dueño, y el de las reparaciones urgentes y necesarias para el uso y explotación de la finca ejecutadas después de haber requerido para ello al dueño y la hipoteca legal concedida al arrendatario para asegurarse el resarcimiento de las demás mejoras necesarias y útiles que hubiese llevado a cabo por no existir prohibición expresa en el contrato consignada en el Registro del Crédito Agrícola.

g) La equiparación del arrendatario al acreedor refraccionario.

h) La regulación detallada de la prenda agraria sin desplazamiento.

i) La regulación con propia autonomía “de los privilegios so-

(6) Nada tiene de común este aval con el que rige hoy día en los préstamos agrarios.
(7) Este Registro del Crédito Agrícola ha sido una institución aceptada por el Derecho Comparado. Y hoy existen en Bélgica, Alemania, Francia, Italia, etc.

bre el mobiliario agrícola” y el establecimiento de un orden de prelación (8).

Otros estudios sobre Crédito Agrícola siguieron al de Montero Ríos. No podemos entrar en el detalle de todos ellos, pero sí destacaremos aquellas notas que se descubren a través de los mismos y que revelan la madurez que logró el tema, madurez que contrasta con la técnica elemental de nuestro Derecho positivo.

Así:

A) En la Comunicación presentada por don Segismundo Moret al Consejo Superior de Agricultura en marzo de 1897 se distinguían los préstamos de ejercicio —“para desarrollar y continuar las explotaciones agrarias”— de los préstamos “de mejoramiento de las fincas rústicas”, y se propugnaba que el Crédito Agrícola descansara sobre garantías personales, que los prestatarios fueran agricultores y que se constituyeran asociaciones intermediarias con el fin de asumir una responsabilidad solidaria frente a los Bancos prestamistas, tal como lo venían haciendo los sindicatos agrarios de Francia.

Proponía también Moret la constitución de garantías reales, pero, con un sentido más teórico que práctico, abogaba por la instauración en España del sistema inmobiliario Torrén, lo cual, a su juicio, permitiría que dicha constitución de garantías se llevase a cabo depositando en las oficinas del Registro los títulos de propiedad de las fincas, acreditándose el depósito por medio de un recibo redactado en forma determinada, que constituiría una verdadera cédula hipotecaria, endosable por su tenedor como título representativo de un depósito dado en garantía de un anticipo. Los frutos, las cosechas, los aperos de labranza, etc., debían también, en todo caso, servir de base y como garantía a los préstamos agrarios.

Esta Comunicación se desarrolló, posteriormente, en veinte bases redactadas por el propio Moret, que a través de las mismas denunció una clara influencia francesa y un profundo conocimiento de los principales sistemas europeos.

(8) Tales prevenciones demuestran el avance que en un orden doctrinal alcanzó el Crédito Agrario en España en la época de la Codificación. Resulta inexplicable que, pese a ello, se desarrollara luego con una lentitud legislativa que no se justifica, atendido el carácter eminentemente agrícola de nuestro país y el estado de subdesarrollo económico en el que ha permanecido.

B) Dos años después —en 1899— Gamazo redactó otra proposición, que presentó al Congreso en el mes de julio. En ella se pretendía reorganizar los Pósitos y la creación de nuevos Institutos de Créditos. Entre sus más interesantes prevenciones estaban:

a) La distinción entre los préstamos “in natura”, constituidos por “anticipos de semillas, abonos, máquinas e instrumentos de cultivo”, y los préstamos en efectivo.

b) La admisión de garantías que se constituyeran, bien sobre los artículos y productos depositados en almacenes o bodegas, bien sobre los frutos pendientes o las cosechas futuras.

c) La concesión de préstamos a largo plazo y a interés reducido, sobre todo para las adquisiciones y compras que la mejora de los cultivos exigieran.

d) El establecimiento de Cámaras o Asociaciones Agrícolas, dotadas de carácter público, que pudieran organizar inspecciones y dirigir cuantos servicios materiales y económicos redundaran en beneficio de los labradores, y entre ellos, como sustancial, el Crédito Agrario.

f) La exclusión radical y sistemática de la condición de beneficiarios de los créditos a los deudores de los Pósitos.

g) Y, por último, la regulación de un procedimiento sumario de ejecución para el reintegro de los préstamos, en el que prácticamente quedaba descartada la oposición.

C) Recogiendo sustancialmente las ideas expuestas, el Ministro Sánchez Toca presentó al Senado, en noviembre de 1900, uno nuevo.

Sus características, muy perfiladas desde un ángulo jurídico, fueron las siguientes:

a) La distinción de dos clases de crédito: el que el proyecto denomina crédito “cultural”, que hacía descansar en una garantía prendaria o personal y al que tenían acceso todos los labradores, y el crédito “territorial”, que descansaba en la garantía hipotecaria y al que, naturalmente, sólo podían acceder los que, además, ostentaran la condición de propietarios.

b) La adopción de un principio asociativo para el fomento y desarrollo de los préstamos mediante la creación de Sociedades de Crédito Agrícola integradas por los miembros de una misma Comunidad o Sindicato de Labradores, sociedades que debían actuar

como verdaderos establecimientos bancarios, facilitando préstamos "in natura" (semillas, abonos, etc.) y préstamos en metálico, a cuyo efecto se les facultaba para recibir depósitos, abrir cuentas corrientes, emitir resguardos, bonos e incluso billetes agrarios, realizar operaciones de descuento, cobros y pagos entre sus asociados.

c) La consagración de formas "ad solemnitaten" para la constitución de estas sociedades, que, aunque de naturaleza mercantil análoga a la de los demás Bancos, debían inscribir en el Registro de la Propiedad sus estatutos y lista de socios antes de empezar sus operaciones, operaciones que también debían inscribirse en un Registro, denominado de Crédito Agrícola, llevado en los Juzgados de 1.^a Instancia.

d) La creación de resguardos y títulos valores acreditativos de las operaciones bancarias, en los que se describieran con minuciosidad los objetos ofrecidos en garantía fácilmente transmisibles y endosables, sin más requisito que el de hacerlo constar en el Registro creado al efecto.

e) La instauración por primera vez en España de una tutela penal del Crédito Agrícola, tipificándose en las oportunas disposiciones como hechos delictivos el deterioro, la venta, la distracción y la ocultación de los objetos dados en prenda (9).

f) Y, por último, la instauración de un procedimiento sumario de ejecución para el reintegro de los préstamos en el que no se permitiera ni siquiera el trámite de apelación.

Tampoco este proyecto, cuyos sentido progresista y social es admirable, llegó a nada práctico, pese a estar avalado con otro muy similar que dos años después —en octubre de 1902— elaboró el Ministro Suárez Inclán y que, con pocas variaciones, volvió a insistir en los mismos extremos.

D) Pese a tanto intento frustrado, no desmayó el espíritu de nuestros más caracterizados políticos de la época (10).

(9) Sobre la tutela penal del Crédito Agrario —que, en nuestra opinión, debiera extenderse en España a Crédito Oficial— ya hemos tenido ocasión de pronunciarnos en anteriores ocasiones. Vide nuestro trabajo *El Crédito Agrario*, Ponencia a las Primeras Jornadas Nacionales de Derecho Agrario, obra citada, pág. 27. En el Derecho italiano, vide SPITALE (Emilio): *Si la tutela penale all'esercizio del crédito agrario sia sufficiente*, Actas del Tercer Congreso Nacional de Crédito Agrario, Milán, Giuttré, 1954.

(10) No pretendemos, naturalmente, recoger en este estudio sino algunas de las notas más dignas de atención que caracterizan al Crédito Agrario a través de los sucesivos estudios y proyectos legislativos, notas que, por lo demás, han de tenerse en cuenta si se pretende en el futuro restaurar nuestro sistema en esta materia, tan olvidada por los juristas.

a) Los esfuerzos de don Antonio Maura y del Conde de Romanones cristalizaron en la Ley de 28 de enero de 1906, que creó los Sindicatos Agrícolas, asociaciones constituidas para finalidades agrarias, entre las que se señalaba la creación y el fomento de Institutos de Crédito Agrícola, que debían facilitar préstamos con garantía personal, pignoraticia o hipotecaria, bien directamente o bien a través de Cajas de Pósitos, que funcionarían como Entidades Colaboradoras.

Estos Sindicatos, que gozaban de capacidad jurídica, significaron un serio avance en el desarrollo del Crédito, que se acentuó cuando la Real Orden de 28 de julio de 1906 sancionó la exención del Impuesto de Derechos Reales de los préstamos otorgados por los Bancos Agrícolas, Montes de Piedad, Cajas y Cooperativas rurales, exención ampliada posteriormente a los contratos formalizados por los Sindicatos Agrícolas.

Pero esto no resolvió el tema definitivamente y la lucha continuó.

b) En el verano de 1910, Calbetón elevó al Senado un nuevo proyecto de Ley de Bases destinado a constituir un Banco Nacional Agrario, domiciliado en Madrid, que debía adoptar la forma de Sociedad Anónima, con un capital social inicial de cien millones de pesetas y con la facultad de crear Sucursales y Delegaciones, que gozarían de exenciones impositivas y privilegios fiscales y entre cuyas operaciones, y como más destacadas, se perfilaron las de fomentar la constitución de Sindicatos Agrarios, Institutos y Cajas Rurales.

Con más amplia visión, se estimó que las operaciones bancarias debían comprender también préstamos para grandes obras de roturación y mejora de suelos, de desecación y saneamiento de terrenos e incluso de creación y desarrollo de industrias de productos agropecuarios, con lo cual Calbetón perfilaba un nuevo concepto del Crédito Agrícola, hasta entonces excesivamente vinculado a actividades meramente agrarias (11).

Pero la lista de los hombres públicos que en el pasado dedicaron a ella su atención es muy nutrida y calificada: Alonso Martínez, Canalejas, Sagasta, Alberto Aguilera, Andrés Mellado, etc., creyeron, con razón, que en una adecuada organización del Crédito Agrario descansaba la solución de algunos de nuestros siempre vivos problemas agrarios. Para un estudio más completo de esta cuestión, nos remitimos a los realizados por REDONET (estudio ya citado); CÁNOVAS DEL CASTILLO, *Problemas contemporáneos*, Madrid, 1890; GIL MAESTRE, *Ensayo Político y Social*, Gerona, 1886, y a los estudios de Torrejón y Boneta, Joaquín Costa, Chaves Arias, Rivas Moreno, etc.

(11) Este concepto es el que predomina en la doctrina moderna. Vide los estudios de Jean VELARCHE sobre *Economía Agraria*; TEJADA, Luis: *El Crédito Agrario*, obra citada, páginas 22 y siguientes.

c) En septiembre de 1916, don Santiago Alba, Ministro de Hacienda, volvió a insistir en la necesidad de crear un Banco Agrícola Nacional, como sociedad anónima, a la que el Estado debía aportar el 25 por 100 del capital social y que funcionara con agencias y sucursales. A sus préstamos debían tener acceso las personas físicas y jurídicas que ofrecieran las correspondientes garantías, entre las que debían permitirse la pignoración de cereales, cosechas y frutos pendientes.

Este proyecto tampoco llegó a ser Ley.

d) Durante los años 1918 y 1919, aprovechando la oportunidad que les brindó el desempeño de la Cartera de Fomento, presentaron al Senado otros dos proyectos los Ministros Cambó y Calderón.

El primero patrocinaba la creación de un Instituto Nacional Agrario, cuya misión primaria era "favorecer el Crédito Agrícola y dirigir, inspeccionar y fomentar los Pósitos" —fijado en un principio en 10.000.000 de pesetas—; debían constituir el patrimonio inicial del Instituto.

El proyecto de Calderón descansaba en una base más realista, porque pretendía la creación de un verdadero Banco Agrario que absorbiera muchas de las operaciones de signo bancario que llevaban a cabo las Delegaciones de los Pósitos y, sobre todo, que otorgara préstamos a personas morales —Asociaciones y Sindicatos Agrícolas— y físicas, con garantías típicamente agrarias (prendas sin desplazamiento y afianzamientos personales de carácter solidario) y que colaborara con las demás entidades bancarias y entidades a canalizar anticipos y préstamos hacia los labradores.

A estos proyectos que suscribieran hombres públicos insignes como los citados anteriormente, prestaron su apoyo también destacados sociólogos y juristas, como Redonet, que, en una brillante disertación ante la Academia de Jurisprudencia y Legislación, trazó las bases de lo que, en su criterio, debiera ser el Crédito Agrícola en España. Vives Llorca, Elías de Molina, Chaves Arias y otros autores, en numerosos trabajos, conferencias y monologías, revelaron su honda preocupación por el tema.

E) Es asombroso comprobar que, en contraste con el gran interés que desde un ángulo doctrinal despertó el Crédito Agrícola, el Derecho positivo se mantuvo casi inalterable.

Así, tan sólo durante el período que precedió a la Dictadura del

General Primo de Rivera, dos disposiciones tuvieron cierta trascendencia:

1) El Real Decreto de 12 de julio de 1917, promulgado siendo Ministro de Fomento su autor, el Vizconde de Eza, que tendía a fomentar el espíritu cooperativo mediante la constitución de una sociedad de este carácter, cuyo fin fuera la distribución de los préstamos entre sus asociados; préstamos que, a su vez, facilitaría un Instituto creado al efecto —la Caja Central de Crédito Agrícola— unas veces de forma directa y otras avalando a las cooperativas frente a las demás entidades bancarias (12).

2) El Decreto-Ley de 22 de septiembre del mismo año de 1917, que introdujo en nuestro sistema civil la prenda sin desplazamiento, institución por la que demostraron mucho mayor interés los estudiosos que los agricultores (13).

F) Por último, y dentro de los trabajos doctrinales, merece singular atención el proyecto redactado en 1921 por don Luis Redonet y López Dóriga, obedeciendo el encargo del Ministro don Juan de la Cierva.

El proyecto Redonet contiene una exposición en la que se señalan las características del Crédito Agrícola, denunciándose si-

(12) En esta disposición se descubre una indudable influencia alemana. Sabido es que a mediados del siglo pasado surgieron en Alemania dos sistemas de crédito cooperativo que tuvieron un fuerte impacto en los medios agrarios: el denominado *Schulze-Delitzsch* y el conocidísimo *Raiffeisen*. Este último tuvo un gran impacto sobre las legislaciones europeas, que aún perdura, y que se hizo extensivo a todo el mundo. Sobre esta materia vide ACERRO (G.): *Storia ed ordinanza del Crédito Agrario nei diversi paesi*, 1929. Sobre crédito cooperativo alemán, vide *Gesetz über die Deutsch Genossenschaftskasse* en su redacción de 4 de abril de 1957, que modifica las disposiciones anteriores de 1950, 1953 y 1954, y *Satzung der Deutschen Genossenschaftskasse*, que regula los órganos directivos de la Banca alemana de Crédito cooperativo.

(13) El origen de la prenda sin desplazamiento —antecedente de nuestra prenda agrícola regulada en el Real Decreto de 22 de septiembre de 1917— es romano. Roca SASTRE indica cómo surgió. Para salvar el inconveniente —dice— que el *pignus posesorio* provocaba al deudor, tratándose de ciertas cosas en que el desplazamiento de la posesión no era factible por consideraciones prácticas, surgió la prenda *convencional*, en virtud de la cual quedaba afectada la cosa dada en prenda a la seguridad del cumplimiento de la obligación asegurada sin necesidad de entrega alguna posesoria. El origen de esta prenda hay que situarlo —observa— en los arrendamientos agrarios. Cuando en estos arrendamientos el colono no podía satisfacer el canon y el arrendador le concedía plazo, éste quería en prenda los aperos de labranza y demás elementos de trabajo. Eran los *invecta et illata*, los cuales quedaban afectados al pago de las rentas debidas, sobre los cuales no era posible el *pignus posesorio* que implicaba el desplazamiento de la posesión, ya que el colono los necesitaba para la explotación de su finca, razón que sirvió de base a un mecanismo procesal, en virtud del cual el acreedor solamente obtenía el derecho de embargo de la casa pignorada y, consiguientemente, el de realización de su valor, propio de la prenda en general (*distractio pignoris*).

Este Decreto, que sufrió diversas modificaciones a través del tiempo, fué objeto de atención en nuestros textos legales más representativos: Fuero Juzgo, Fuero Viejo, Fuero Real, Partidas, etc., y en el Decreto-Ley de 1917, y en la Ley de 17 de diciembre de 1954. Un sector doctrinal muy destacado (Roca Sastre, Arias Ramos, Vallet de Goytisolo, Lacruz, Ferrandis, etc.) ha estudiado con rigor científico el tema. Pero su impacto popular, su aceptación en los medios agrarios, no ha tenido el éxito deseable. Tal vez hubiera necesitado de una cierta preparación, de la creación de un clima, y simultáneamente la supresión de muchas formalidades.

multáneamente los defectos que a su juicio y en los anteriores intentos habían impedido llegar a soluciones viables.

El pensamiento del autor se reflejaba así: "Importa ahora más que nunca fijar cuáles son las condiciones y características de la especialidad agrícola del crédito, porque de su desconocimiento o de su olvido habría, inevitablemente, de surgir la ineficacia de la labor legislativa, con el daño consiguiente a todo intento frustrado. El Crédito Agrícola lleva aparejados un daño y un riesgo grandes, porque priva por largo tiempo al prestamista del capital que adelanta y le pone en peligro de no recuperarlo en el día previamente fijado; y por ello exige la discreta y adecuada organización de este crédito, que se piense en el fin y en la garantía del mismo. El fin es el fomento, y en ocasiones la simple posibilidad del cultivo y de la ganadería, y sólo para este fin, por su naturaleza reproductivo, deben concederse los anticipos y préstamos; la garantía ha de ser también puramente agrícola, al efecto de que todos los labradores, sean o no propietarios de la tierra, puedan prestarla. Con lo cual queda dicho que el Crédito Agrícola tiene un carácter primordial y casi exclusivamente personal y será inútil cuanto se intente para convertirle en real, puesto que la mayor parte de los que lo necesitan carecen de todo elemento garante que no sean los aperos e instrumentos de cultivo y las cosechas pendientes, o las limitadas cabezas de ganado, frecuentemente en aparcería. Convenientísimo es la instauración de la prenda sin desplazamiento, ya acordada; pero aparte de que fenómenos naturales, ajenos a la voluntad humana, puedan dar al traste con la prenda, siempre serán la buena fe, la probidad, la inteligencia, el espíritu de orden, la laboriosidad y la economía del agricultor la verdadera base del crédito agrícola. Derivación forzada de esta naturaleza personal es la localización, que si es conveniente en todas las instituciones y medidas agrarias, por ser distintas las condiciones culturales y consuetudinarias de las diversas regiones, resulta de todo punto indispensable en la organización de un crédito como el agrícola, que se basa en la piedra angular de la buena fe y de las condiciones físicas y morales del prestatario, haciendo ineludible conocer bien a éste, lo que no se logra desde lejano centro financiero, mientras, por el contrario, se alcanza tanto más perfecto cuanto más cerca esté el punto de vigilancia y más al día e íntimamente pueda seguirse la actuación del interesado. Consideraciones favorables a la seguridad del prestamista y, de rechazo,

al honrado proceder del prestatario, a las que han de unirse las nacidas de la idiosincrasia de este segundo, el modesto labrador, para quien principalmente se legisla, que pide el remedio al alcance de la mano y sin aparato bancario o mercantil, pues es perder el tiempo pensar que el labrador dejaría al usurero de la esquina, vecino suyo conocido de toda la vida o cacique omnipotente del pueblo, para buscar el anticipo que necesitase, utilizando para ello el correo o los viajes, más las fórmulas de una tramitación bancaria.

Los proyectos, bienintencionados, que antes de ahora se confeccionaron, u olvidaron esto o fueron inconsecuentes con su pensamiento generador, e idearon un organismo financiero central (Instituto, Banco, Caja...) capacitado para efectuar toda clase de operaciones de Banca, y entre ellas, y como una de tantas, el Crédito Agrícola, que tiene muy poco de bancario; con lo cual se pretendió realizar oficialmente y desde arriba lo que por su naturaleza y por las condiciones sociales de los que han de ser favorecidos con el crédito pide nacer, desenvolverse y realizarse desde abajo”.

Con rigor técnico, Redonet dividió su proyecto en 36 artículos, agrupados en los siguientes capítulos: Primero: Definiciones. Segundo: Delegación Regia de Crédito Agrícola. Tercero: Patrimonio del Crédito Agrícola. Cuarto: Institutos de Crédito Agrícola. Quinto: Federación de Institutos. Sexto: Privilegios y exenciones. Lo más destacable del proyecto Redonet fué: a) La constitución de un Organismo central —Delegación Regia del Crédito Agrícola—, con propia personalidad jurídica, encargado de administrar y distribuir el fondo de Crédito Agrícola y ejercer la dirección e inspección de todos los servicios relacionados con el mismo y funcionamiento del resto de las instituciones del Crédito Agrario. b) La admisión como entidades colaboradoras de las operaciones de crédito a las Asociaciones y Sindicatos Agrarios, Pósitos, Cajas Rurales, Cooperativas, Bancos Locales, Sociedades de Labradores y cualesquiera otras colectividades de las que ya existan, o se constituyan en el futuro, consagradas al Crédito Agrícola. c) La constitución de un patrimonio de Crédito Agrícola integrado con los fondos de reserva de los Pósitos, las aportaciones del Estado y el crédito que el Banco de España concediera, como capítulos más importantes. d) La regulación de los Institutos de Crédito Agrícola con un sentido social que se compadecía con los típicos precedentes

históricos de las instituciones del Crédito Agrario en España y que luego han sido en gran medida preteridos.

Así decía: "Sólo podrán ser socios de las entidades de crédito mutuo agrícola los labradores que real y efectivamente cultiven la tierra o apacienten o críen ganado en la misma localidad o circunscripción en que funcionen los Institutos". El artículo 23 insistía en que los préstamos debían tener "fines exclusivamente agrícolas o ganaderos". Los intereses no podían rebasar el 4 por 100, y el plazo se establecía en beneficio único del prestatario, en cuanto "el deudor podía ir reintegrando el capital que recibió en préstamo parcialmente y a plazos voluntarios, sin necesidad de esperar a la fecha del vencimiento de la deuda".

La autoridad de Redonet sobre el tema se reflejaba a lo largo de todo el proyecto, que sancionaba, además de lo expuesto: la preferencia en la percepción de los préstamos de quienes "pagaran menor contribución por cultivo o ganadería" (art. 26); la publicidad de las solicitudes y de las concesiones, en cuanto "todo solicitante podrá exigir que le sean exhibidas las listas de peticiones y de concesiones y denunciar a la Delegación Regia, para los efectos que procedan, las faltas cometidas contra el orden previsto en la disposición"; la vigilancia y rigor de las inversiones reflejadas en el artículo 27, que ordenaba a los Institutos "fiscalizar con extremado rigor el empleo que los prestatarios hagan de sus fondos... a fin de que éstos no se desvíen de su alegada y obligada aplicación..."; la libertad de asociación de los Pósitos y demás Institutos locales de Crédito en Federaciones de distrito o provincia; el tratamiento fiscal privilegiado (art. 34); la posibilidad de utilizar los procedimientos ejecutivos, incluso los peculiares de la Hacienda; la concesión a los Institutos del beneficio de pobreza, y la derogación del sistema formalista hipotecario, en cuanto el artículo 35 —precepto curioso del proyecto— rezaba: "Todos los documentos privados que con sus deudores redacten los Institutos de Crédito Agrícola y la Delegación Regia tendrán el carácter y consideración de escrituras públicas, inscribibles, en su caso, en el Registro de la Propiedad" (14).

(14) El Proyecto de REDONET conjuga el rigor técnico con un profundo conocimiento de la materia, tanto desde un ángulo científico —el doctor Redonet tuvo el cuidado de estudiar la legislación comparada más avanzada del momento— como desde un aspecto pragmático.

IV. EL SERVICIO NACIONAL DE CRÉDITO AGRÍCOLA.

A) El Real Decreto de 29 de octubre de 1923 reflejaba en su preámbulo, como uno de los propósitos que movían al Directorio Militar de Primo de Rivera, el de atender las pretensiones que demandaba la agricultura mediante el establecimiento del Crédito Agrario.

Este Decreto constituye, a nuestro juicio, el primer intento serio hecho en España para regular la materia atendiendo a principios de especialidad y desde un ángulo positivo.

Para ello constituyó la denominada Junta para el Estudio del Crédito Agrícola —Organismo de carácter más técnico que político—, a la que se encomendó la redacción de las Bases conforme a las cuales debía elaborarse el proyecto legislativo. Cumplido este cometido, la Junta seguiría funcionando —ordenaba el Decreto— bajo la denominación de la Junta Consultiva del Crédito Agrícola (15).

Estos trabajos determinaron que algún tiempo después, el 24 de marzo de 1925, por medio de Real Decreto, se creara el Servicio Nacional de Crédito Agrícola, al que se dió carácter de Organismo Administrativo, encuadrado en el Ministerio de Fomento y dependiente de la Dirección General de Agricultura y Montes.

El sentido social del Servicio Nacional del Crédito Agrícola se hizo presente en esta primera disposición, cuyos rasgos eran los siguientes:

- a) Tenía por finalidad la concesión de préstamos agrarios,

(15) El propósito que mueve al Directorio —decía el Preámbulo— consiste en el establecimiento del Crédito Agrícola, para el que se han formulado en muy distintas épocas proyectos que, o no han tenido ambiente, o han adolecido de falta de base por ser excesivamente teóricos, ya por no disponer de los elementos de numerario indispensables de crédito, ya por no quedar bien establecida y afirmada la garantía, a la manera como se practica en la Banca y en el Comercio. La Junta, bajo la presidencia del Ministro de Fomento o por un Delegado, estaría compuesta así: (art. 2.º). Entre los créditos a medio término, los préstamos para la instalación de jóvenes agricultores y artesanos agrícolas (arts. 666 y siguientes), los préstamos a los jóvenes matrimonios y a los que cambian de residencia con el fin específico de constituir una empresa agraria (arts. 674 y siguientes), etc. En la legislación italiana, la protección crediticia a la pequeña propiedad campesina ha sido objeto de una legislación abundante y específica, entre la que debe destacarse la Ley de 22 de marzo de 1950 y el Decreto-Ley de 5 de marzo de 1948, que contiene diversas disposiciones en favor de las provincias insulares y meridionales italianas, así como el Decreto de 22 de septiembre de 1948, que regula el funcionamiento de la «Caja para la formación de la pequeña propiedad agraria», constituida por el Decreto-Ley de 5 de marzo del mismo año, y, por último, las Leyes de 1.º de febrero de 1950 y 20 de febrero de 1958, que tienden al desarrollo y consolidación de tales formas de propiedad. Incluso en Holanda, algunos institutos crediticios, como la *Coöperatieve Hondkapitaalbank voor de Sandbouw*, han cuidado de atender la estabilidad de la pequeña propiedad familiar, y lo mismo ha venido preocupando a los Poderes públicos en Suiza (Ley de 12 de junio de 1951) y en el resto de los países europeos.

para lo que se dispuso que el capital, de 100 millones de pesetas, sería aportado en un 75 por 100 por el Estado —de forma sucesiva y en el número de años que considerara conveniente el Ministerio de Hacienda—, y el resto las entidades y asociaciones agrarias. Es decir, sus fondos eran predominantemente públicos y se complementaban no con capital bancario, sino con el procedente de las propias asociaciones agrarias.

b) El objeto de las operaciones era muy variado, pero siempre las cantidades prestadas debían invertirse en el desarrollo de la agricultura y de la ganadería y en la transformación de sus productos. Entre otras atenciones del Crédito, el Decreto enumeraba: los gastos ordinarios de cultivo y el sostenimiento del ganado; la adquisición de semillas, abonos, aperos, máquinas, sementales y ganados; las plantaciones y repoblaciones forestales; las obras de regadío; las de alumbramiento de aguas y derivaciones de las mismas para riegos; las adquisiciones por las Comunidades de Regantes de los Acueductos; la defensa de las tierras de torrentes e inundaciones, y, por último, la contratación de arrendamientos colectivos o comunales. No es preciso destacar el sentido social —junto al utilitario— de estas prevenciones legales.

c) Respecto al tipo de interés de las distintas clases de préstamos, se ordenó que no fuera mayor del 1,5 por 100 sobre el fijado al capital del Estado y al de las asociaciones agrícolas, no excediendo entre uno y otro, en ningún caso, del 5,5 por 100. Este tipo de interés, aunque no puede decirse que se compadeciera con la rentabilidad en algunas de nuestras zonas agrícolas, era notoriamente inferior al de los Bancos comerciales.

d) En cuanto a los beneficiarios, dispuso el Decreto que solamente se podrían conceder préstamos a las asociaciones agrícolas, ganaderas y federaciones de carácter forestal y a las dedicadas a la transformación de los productos agrarios, respondiendo los socios solidariamente del capital que recibieron y de los intereses. Se concedían también préstamos a los Pósitos y, por excepción, a los particulares, pero en este último caso sólo con garantía hipotecaria de fincas rústicas, casas de labor, bodegas, instalaciones agropecuarias, molinos, almacenes y demás construcciones semejantes de carácter agrícola o forestal (16).

(16) Es un hecho curioso, poco registrado, que el Crédito Agrícola desde sus orígenes, como vemos a través de esta disposición, impulsara y fomentara la agricultura de grupo, dando preferencia como prestatarios a las asociaciones, preferencia que, con indudable

e) Con un criterio progresista, el Decreto distinguía entre préstamos a breve, medio y largo plazo, sentando la regla general de que los términos de amortización serían los precisos para que pudieran realizarse las operaciones a que iban dedicadas. El máximo se fijó en año y medio cuando hubiesen sido garantizados con fianza personal; en tres años cuando lo hubieran sido con garantía pignoraticia, y en veinte años si la garantía constituída era hipotecaria.

f) También contenía disposiciones interesantes en cuanto a la prioridad. En caso de concurso de acreedores o de quiebra, estableció la preferencia del servicio —en cuanto al reintegro de capital e intereses de los préstamos— sobre los demás acreedores, con excepción de aquellos que la tuvieran en virtud de Leyes especiales y sobre determinados bienes. Y, derogando las normas del Derecho Mercantil, sancionó que la quita y espera o suspensión de pagos en que se constituyera cualquier entidad prestataria no privaría al Servicio de Crédito Agrícola de exigir el reintegro del capital e intereses en la forma y plazos establecidos en el contrato, lo cual era lógico dada la participación del Estado en el capital del Servicio.

g) El Servicio estaba regido por una Junta, presidida por el Ministro de Fomento, quien podía delegar en el Vicepresidente, cargo que desempeñaba el Director General de Agricultura y Montes, y por diversos vocales nombrados por el propio Ministerio de Fomento y por los Ministerios de Hacienda, Justicia y Trabajo, por el Banco de España y por distintas confederaciones y asociaciones agrarias.

El Decreto contenía, además, otras prevenciones acerca del funcionamiento de esta Junta, cuyo estudio carece ahora de interés, si bien es preciso destacar su carácter político, sin duda como consecuencia de los fines de interés social asignados desde el primer momento al Servicio Nacional de Crédito Agrícola.

B) Con fecha 1.º de julio de 1925 se promulgó el Reglamento para la ejecución del Real Decreto.

acuerdo, hoy mantiene. Con ello indica su antagonismo con las formas excesivamente individualistas adoptadas por el Código Civil, que siempre miró con disfavor la comunidad de bienes y, en general, los contratos de estructura asociativa, máxime de carácter agrario. (Recuérdese la tendencia inhibitoria que utiliza al regular una institución tan vivida en el campo como es la aparcería). El Crédito Agrario, por lo demás, tiene un fundamento esencialmente asociativo. Como indica CAPELLI, puede afirmarse que en la generalidad de los países el crédito agrario surgió de una cooperación entre los agricultores.

El Reglamento amplió el objeto de los préstamos, insistiendo en una nota que, andando el tiempo, cobraría un gran relieve: la protección a la agricultura asociativa y de grupo, a la que ya hemos aludido.

Porque en los párrafos segundo y tercero de su artículo 2.º se facultaba al Servicio Nacional de Crédito Agrícola para auxiliar con sus fondos al desarrollo de Cooperativas de producción agrícola y la promoción de Sindicatos, Cámaras y Asociaciones agrarias. Incluso vislumbró ya el crédito supervisado y tuvo una clara intención de valerse en las operaciones de instrumentos bancarios, en cuanto facultó al Servicio para librar, expedir, negociar, cobrar y pagar por cuenta propia o ajena cualquier documento de crédito y giro que considerara preciso para la práctica de las operaciones.

Los créditos a las Cooperativas gozaban de preferencia y un sistema de normas especificaba el funcionamiento de las asociaciones en cuanto a los préstamos, fijando también los plazos de amortización, el límite de los intereses, la naturaleza de las garantías, la forma de los contratos y los procedimientos de reintegro. Tal vez esto último sea lo más destacable, ya que calificó los préstamos como créditos a favor de la Hacienda Pública, cuyo reintegro se llevaba a cabo con arreglo a las disposiciones administrativas, conforme a la Ley de 1.º de julio de 1911. No podía sorprender este tratamiento si se tiene en cuenta que el Servicio era un Organismo más de la Administración del Estado, concretamente del Ministerio de Fomento (17).

C) El Servicio Nacional de Crédito Agrícola fué objeto de sucesivas y posteriores reorganizaciones, en cuyo estudio detallado, dado el carácter sumario de este trabajo, no vamos a entrar.

Tan sólo a título informativo, señalaremos el Real Decreto de 22 de marzo de 1929, que introdujo modificaciones de carácter orgánico, desplazando la dependencia del Servicio Nacional al Ministerio de Economía y modificando la composición de la Junta di-

(17) Las disposiciones sobre crédito agrícola dictadas durante esta época y, en general, también las posteriores, reflejan un deficiente rigor técnico jurídico. Calificar de contratos administrativos a los otorgados por el Servicio Nacional del Crédito Agrícola con los agricultores modestamente auxiliados en los primeros tiempos de vida de este Organismo, nos parece inadmisibile. Ni por la finalidad perseguida de forma directa e inmediata, ni por la forma, ni por las solemnidades, ni por el contenido de su clausulado, tales contratos han sido administrativos. Nosotros queremos ver aquí una influencia que reflejaban unas viejas Leyes francesas de 25 de octubre y 5 de noviembre de 1890, cuyo articulado regulaba formas públicas y solemnes para estos contratos, que el Decreto de 27 de septiembre de 1955 limitó a los préstamos hipotecarios concedidos por la Caja Nacional, «que serán estipuladas —dice— en la forma de actos administrativos» (art. 746 del Código Rural francés).

rectiva, que dividió en tres secciones, encargadas, respectivamente: la primera, de los préstamos a las entidades agrícolas y los Pósitos; la segunda, de los préstamos a los particulares, y la tercera, de facilitar la venta de productos agrarios; introduciendo, asimismo, alguna reforma de carácter sustantivo sobre concesión de sumas a entidades agrícolas y sobre nuevas formas de préstamos con garantías de las cosechas en pie, "que podían obtener los agricultores, tuvieran o no la condición de propietarios, siempre que fueran dueños de las mismas y de los frutos ofrecidos en garantía"; garantías que también acusaban un profundo sentido social, en cuanto no vedaba el crédito a los arrendatarios, usufructuarios, etc.

Esta disposición dió un gran impulso al Servicio Nacional de Crédito Agrícola, a quien también, por sucesivas disposiciones de 1929 y 1930, se le facultó para la concesión de mutuos con garantía de aceite, trigo, arroz y demás productos almacenados.

El Decreto de 18 de septiembre de 1931 siguió en la línea de nuevas reformas. En ellas perduró el criterio de facilitar préstamos a los labradores, con independencia de su condición de propietarios, bastando los frutos, los aperos, las cosechas y otros productos que fueran susceptibles de garantizar la restitución. Cobró mayor vigor la fianza solidaria de dos o más vecinos de solvencia suficiente a juicio de la Junta de Crédito Agrícola, y se implicó a los Ayuntamientos y a los Sindicatos en las responsabilidades de los reintegros (18).

(18) Los antiguos Sindicatos agrarios constituyen, a nuestro juicio, una de las instituciones más dignas de estudio del Derecho Agrario. Sindicatos análogos más perfeccionados se observan hoy en el Derecho Comparado, singularmente en el europeo, y puede decirse que ellos, junto con las Cooperativas, han sido las fórmulas más acreditadas e idóneas para resolver muchos y vidriosos problemas. En algunos casos se han estructurado de forma piramidal y han conseguido éxitos nada desdeñables. Tal ha ocurrido, por ejemplo, en Suecia, donde en 1905 se fundó la Federación Sueca Agrícola de Compra y Venta (*Svenska Lantmännens Riksförbund/S. L. R.*), integrada por diversas cooperativas y sindicatos agrícolas, que se ocupa de algo tan decisivo como la comercialización de los productos agrarios, llevando a cabo directamente las importaciones y las exportaciones de cereales, semillas, patatas, pastos, materiales especiales de construcción, abonos y productos químicos, etc., e incluso maquinaria agrícola, a través, ésta última, de una Compañía mercantil, la *Stöörs Maskiner A. B.*, propiedad en su integridad de la S. L. R.

Para salvaguardar mejor los intereses de los agricultores, la Federación ha decidido intervenir en la industria de transformación de productos agrarios, adquiriendo acciones en los sectores más importantes. Así lo ha hecho respecto a la industria de fabricación de harinas y piensos, que en muchos casos, y a través de sus propias fábricas, proporciona ella misma. Idéntico procedimiento ha utilizado en la industria sueca de abonos fosfatados, en la dedicada a la selección e importación de semillas, en la de compra de aperos y maquinaria, etc. De esta forma, el campesinado sueco participa activamente en la vida comercial e industrial del país, en la que se interfiere también y constantemente a través de un movimiento cooperativo dirigido por la Federación General de las Cooperativas Agrícolas (*Sveriges Lantbruksförbund*), que también es propietaria de un respetable porcentaje de acciones de los negocios industriales. Vide nuestro trabajo *Perfiles de la agricultura en Suecia*. Respecto a Francia, es interesante el Decreto de 27 de septiembre de 1955.

D) El Servicio Nacional del Crédito Agrícola fué objeto de nueva reorganización en el Decreto de 13 de septiembre de 1934.

Al crearse el Instituto de Reforma Agraria se estimó, con razón, que el Crédito Agrícola era el principal instrumento para la realización de muchos de los fines encomendados a aquél, lo que motivó que se recopilara la legislación dispersa y se adaptara en lo posible a esta nueva misión del Crédito.

Tal fué la razón sustancial del Decreto de 13 de septiembre de 1934, del que merecen singular atención las siguientes disposiciones:

a) Se dispuso que en el futuro el Servicio radicaría en el Instituto de Reforma Agraria, formando dentro del mismo, y conjuntamente con los servicios de Pósitos y Seguros del Campo, una Sección especial bajo la dependencia de la Dirección General de Reforma Agraria. "Como Institución del Estado —previno el artículo 1.º—, goza de plena capacidad jurídica para adquirir, poseer, gravar y enajenar bienes, derechos, acciones y créditos; contraer obligaciones y realizar cuantos actos sean necesarios para el cumplimiento de sus fines y la defensa de sus intereses".

b) Consecuente con esta definición, el Decreto sancionó que el Servicio Nacional de Crédito Agrícola estaba representado, tanto en juicio como fuera de él, por el Director General de Reforma Agraria y que disfrutaba de todos los derechos, exenciones y privilegios reservados a las Instituciones oficiales en los procedimientos administrativos y judiciales.

c) Con una gran ambición fijó el objeto de sus préstamos, porque en la fórmula adoptada caben prácticamente todas las operaciones, típicas o no, del crédito agrario. En efecto, dispuso que los auxilios económicos reintegrables que concediera podían tener como objeto:

- La creación y consolidación de las cooperativas agrícolas de producción, transformación y venta.
 - El establecimiento de mejoras territoriales.
 - La adquisición de los medios de producción agrícola.
 - El incremento, la mejora y el sostenimiento de la ganadería.
 - El fomento de la riqueza forestal.
 - La instalación y perfeccionamiento de industrias agrícolas, forestales y pecuarias.
 - La implantación de los modernos métodos de cultivo.
 - El mejoramiento de la vida rural.
-

- La regulación comercial de los productos del campo.
- La concentración parcelaria y el incremento y saneamiento financiero de la pequeña propiedad rústica.
- d) Sus fondos tenían un carácter predominantemente público, porque del capital, fijado en 100 millones de pesetas, sólo la cuarta parte pudieron suscribirla entidades agrícolas o de ahorro popular, aportando el resto el Estado.
- e) Al igual que las disposiciones precedentes, distinguió entre el crédito a corto, largo y medio plazo, y, atendiendo al principio de intermediación, se facultó al Servicio a establecer delegaciones o representaciones en las comarcas y pueblos que juzgara conveniente.

Una gama de operaciones típicamente bancarias podía realizar. Entre ellas, el Decreto enumeraba: la apertura de créditos en cuentas corrientes, el descuento y el redescuento, y los préstamos con toda clase de garantías (hipotecarias, prendarias, personales o mixtas). Se regulaba expresamente la pignoración de los "warrants" y otros valores, facultando al Servicio para instalar, poseer y administrar silos, paneras o depósitos, con el fin de practicar el préstamo con prenda de productos agrícolas, expidiendo los correspondientes resguardos y pudiendo dar a dichos locales el carácter de almacenes generales de depósitos a los efectos prevenidos en el Decreto de 22 de septiembre de 1917.

f) Para practicar las operaciones activas, pasivas e indiferenciadas que llevara a cabo, el Servicio estaba facultado para utilizar los medios e instrumentos de cambio y crédito existentes o que en el futuro se crearan.

g) Podían ser sujetos o beneficiarios de los préstamos y de las cuentas corrientes de crédito tanto las asociaciones, entidades y colectividades de carácter agrícola, ganadero o forestal legalmente constituidas, como los agricultores particulares, si bien las primeras gozaban de preferencia sobre los segundos. Los Pósitos podían recibir también préstamos, con el límite del 40 por 100 del capital que acreditaran.

h) Diversas normas fijaban la duración de los préstamos en relación con las garantías admitidas.

Así, si el préstamo era hipotecario, no podía exceder de veinticinco años su plazo de amortización, y su cuantía tenía como límite el 60 por 100 de los bienes hipotecados, que forzosamente debían ser fincas rústicas, construcciones rurales, derechos reales, me-

joras indemnizables, instalaciones industriales agrarias y otros inmuebles que el Servicio considerase pertinente; si estaba garantizado con garantía pignoratícia, los plazos quedaban acondicionados a la naturaleza de la misma, no pudiendo exceder de año y medio, admitiéndose como prendas los productos agrícolas, forestales y pecuarios, los útiles y maquinaria para la agricultura o sus industrias derivadas, las pertenencias de los edificios rurales e incluso las cosechas en pie o en el árbol, siempre que estuviera próxima su recolección, y también los productos agrícolas en vías de transformación, el ganado, las aves de corral y demás animales objeto de industrias zoógenas.

Se admitían, asimismo, como prenda, los valores del Estado o garantizados por él, las obligaciones contractuales de arrendatarios y aparceros y las fianzas y pólizas de seguros.

El Decreto fijaba las diversas formalidades que por el constituyente de la prenda debían observarse en cada caso, atendida la natural condición de los objetos pignorados.

Por último, como préstamos a breve plazo se regulaban los concedidos con garantía personal a las entidades o colectividades de carácter agrícola y a los particulares que pudieran avalar la operación con la fianza solidaria de dos o más personas solventes de una entidad.

i) Siguiendo la línea trazada por las disposiciones precedentes, el Decreto de 1934 fijó los intereses, a cuyo efecto dispuso que los tipos anuales de los otorgados a las entidades serían, como máximo, el 3,5 por 100 para los de largo plazo, y para los de medio y corto plazo el 4,5 por 100, tipos que se incrementarían en la unidad si el beneficiario era un particular.

j) Algunas normas posteriores cobraron un singular relieve en cuanto afectaban al contenido de los contratos. Por ejemplo: los prestatarios podían en cualquier momento anticipar el reembolso total o parcial de los préstamos; el Servicio, por su parte, podía conceder prórrogas ordinarias por una sola vez y por un tiempo que no excediera del fijado al otorgar el contrato, y conceder también prórrogas extraordinarias durante un año en casos justificados de malas cosechas o calamidades.

Como cláusulas resolutorias, el propio Decreto previno: 1.º, el menoscabo en el valor de la garantía; 2.º, la morosidad del deudor en el pago de capital o de los intereses; 3.º, el no dar a las sumas recibidas el destino para las que fueran entregadas, y 4.º, el in-

cumplimiento de cualquiera de las condiciones estipuladas en el contrato.

Como final, dos reglas del mayor interés desde un ángulo jurídico: la primera, que declaraba, sin más, que todos los contratos que celebrara el Servicio tenían carácter administrativo, al igual que los procedimientos que se entablaran para hacer efectivos los créditos correspondientes, "sometiéndose los prestatarios expresamente a la Jurisdicción Administrativa, con renuncia de cualquier otra" (art. 17), de forma tal que el Servicio quedaba facultado para proceder ejecutivamente y por la vía de apremio, valiéndose de los agentes de la Recaudación de la Hacienda Pública (art. 33) y con arreglo al Estatuto de Recaudación (art. 34). Y la segunda, que —modificando con excesiva audacia el sistema del Derecho Privado— equiparaba los créditos del Servicio a los créditos a favor del Estado.

Con acierto, y transcribiendo el artículo 33 del Real Decreto de 22 de marzo de 1929, el artículo 36 eximía de toda clase de derechos e impuestos los actos, contratos y documentos en que se formalizaran los préstamos; y como disposición final, el artículo 37 derogaba el Real Decreto de 24 de marzo de 1925, el Reglamento de 1.º de julio del mismo año, el Decreto de 26 de mayo de 1933 y los títulos 1.º al 7.º, inclusive, del Real Decreto de 22 de marzo de 1929, modificado por el Decreto de 18 de septiembre de 1931.

Además de las disposiciones estudiadas que configuraban en el citado Decreto, el Servicio Nacional de Crédito Agrícola, en un aspecto que pudiéramos llamar sustantivo, otras varias esquematizaron su aspecto funcional. Se referían estas últimas a los órganos directivos, a su forma de actuar y a sus facultades, derechos y obligaciones, cuyo estudio hoy ostenta un valor más histórico que práctico.

E) Pocos meses después, el Decreto de 19 de diciembre de 1934 acentuó el carácter administrativo del Servicio Nacional de Crédito Agrario y dirigió todos sus esfuerzos a dar nueva estructura a sus órganos directivos.

Así, el Servicio pasó a depender directamente de la Subsecretaría de Agricultura. Se confirió su representación ante los Tribunales a los mismos funcionarios a quienes competiera la representación del Estado. Se insistió una vez más en que gozaban de sus mismas exenciones y privilegios que este último. Se aumentó

el número de vocales administrativos en la composición de la Junta directiva y se determinaron las dependencias que integraban la Sección administrativa, compuesta en el futuro por la Secretaría General, la Intervención, la Asesoría técnico-agrícola, la Asesoría jurídica, las oficinas de contabilidad, recaudación y requisitoria, Caja y la Sección de delegaciones, representaciones y propaganda.

Como organismo administrativo, el Servicio estaba servido por funcionarios públicos, al menos en los cargos más responsables y representativos. Esta disposición marca, a nuestro juicio, un retroceso y no se atempera al tecnicismo jurídico de esta y de otras análogas instituciones crediticias (20).

F) A partir de la Ley de 17 de julio de 1946 se acentúa la importancia del Crédito Agrario. La insuficiencia de la anterior legislación, que no había conseguido proporcionar al mismo, según declaración consignada en el preámbulo de esta última disposición, la amplitud necesaria para las necesidades de los agricultores, movió al legislador de 1946 a dotar al Servicio Nacional de Crédito Agrícola de medios económicos, a reorganizarlo de acuerdo con la experiencia adquirida en el pasado y a fomentar a través del mismo nuevas asociaciones, estimulando la agricultura de grupo.

Coincide esta visión del Crédito Agrícola con la promulgación de la Ley de Ordenación Bancaria en este mismo año, Ley que representó, en expresión de PRADOS ARRARTE, no una reforma de detalle, sino una transformación profunda de los principios del sistema bancario español, principios que en lo sucesivo descansarían en un criterio publicista, como destacó el profesor OLARIA-GA, lo que significaba, en definitiva, acentuar el sentido social del crédito.

(19) La mera inserción del Servicio del Crédito Agrícola en el Instituto de Reforma Agraria constituye un síntoma claro del sentido social que inspira la disposición estudiada, al que sirven de apoyo la naturaleza de las operaciones encomendadas, la reducción de los intereses, el carácter de los órganos de gestión y los privilegios fiscales que afectan a los actos, contratos y documentos de formalización de los préstamos, así como la amplitud y generosidad que el legislador otorga a las garantías admitidas.

(20) El Decreto de 13 de septiembre de 1934, que por tantos conceptos merece una crítica abiertamente favorable, incidía también, sin embargo, en el error de dar carácter administrativo incluso a los contratos de préstamos otorgados por el Servicio de Crédito Agrícola y a no distinguir entre lo que es actividad propia y peculiar del Estado y lo que no lo es, aunque en atención a diversos factores el Estado asuma su desempeño. Este error ha permanecido, y quizá es acentuado respecto a otras actividades. Todavía no hemos llegado a establecer una línea divisoria —y el problema es grave— entre derecho contractual privado, que debe seguir, con preferencia incluso, en las relaciones jurídicas de la Administración, y Derecho contractual administrativo. En cualquier caso, conviene recordar que los países socialistas no han dudado en mantener en este ámbito la subsistencia del Derecho privado.

Quizá por esto la regulación del Crédito Agrario denunció en la Ley de 1946 un intervencionismo público, que se acentuaría al correr de los años. Así, y como primera medida con el fin de dotar al Servicio de medios económicos suficientes, la Ley, en su artículo 6.º, ordenó que los Bancos y banqueros y las Cajas Generales de Ahorro vendrían obligados a poner a disposición del Gobierno, en los plazos que fijara el Ministerio de Hacienda, una suma que podría alcanzar los mil millones de pesetas, de la que resultaba deudor el propio Estado y por el importe de las cantidades que, mediante órdenes concretas del Banco de España, hubiera retirado de los citados establecimientos el Crédito.

La reorganización del Servicio se llevó a cabo desde diversos aspectos. Pero la Ley dejó bien claro que en lo sucesivo la agricultura de grupo merecía su atención a través de las colectividades, asociaciones y entidades agrarias, que ostentaban preferencia en la obtención de los créditos sobre los agricultores individuales. Y también que se robustecía el principio de inmediatividad, al permitir que el Servicio Nacional de Crédito Agrícola utilizara como intermediarios a las Organizaciones bancarias de Crédito, Ahorro Popular, Previsión y Organismos oficiales y sindicales. Por lo demás, insistió en la amplitud de garantías admisibles y en las facultades que ostentaba el Servicio para conceder prórrogas ordinarias y extraordinarias de forma discrecional y atendiendo los riesgos de la producción agraria.

Esta Ley fué completada a través de una serie ininterrumpida de disposiciones. Entre ellas, y como más importantes: 1.º, la propia Ley de Ordenación Bancaria de 31 de diciembre de 1946, que facultó al Banco de España para conceder préstamos a los cultivadores directos de las fincas; 2.º, la Orden de 25 de junio de 1947, que desarrolló la aportación de la Banca privada y de las Cajas de Ahorro para la concesión de préstamos agrarios a través del Servicio; 3.º, la Orden de 15 de abril de 1948, que creó las Secciones de Crédito en las Hermandades de Agricultores y Ganaderos y en las Cámaras Oficiales Sindicales Agrarias; 4.º, la Orden de 9 de julio del mismo año, que autorizó a la Unión Nacional de Cooperativas del Campo para que en lo sucesivo pudiera formalizar operaciones peculiares de las Compañías de Almacenes Generales de Depósito, incluso con la facultad de emitir "warrants" negociables, con arreglo a las disposiciones del Código de Comercio, que el Servicio Nacional de Crédito Agrícola podía admitir en

pignoración; 5.º, los Decretos de 9 de abril y 7 de junio de 1949, que contienen diversas normas sobre la creación de fondos de reserva con destino a los fallidos; 6.º, la Orden de 11 de enero de 1960, regulando las cuotas de los diferentes Bancos y Cajas de Ahorro al Crédito Agrícola; 7.º, la Ley de 17 de julio de 1951, que elevó la cuantía de los préstamos individuales, amplió los plazos de amortización y aumentó los tipos de intereses; 8.º, el Decreto de 21 de diciembre del mismo año, que autorizó al Instituto Nacional de Colonización a obtener fondos para préstamos agrarios del propio Servicio de Crédito Agrícola, mediante la formalización de los oportunos convenios; 9.º, la Orden de 9 de febrero de 1952 y la Ley de 15 de julio del mismo año, aplicando diversos beneficios a las colectividades y asociaciones de carácter agrario y facultando a las explotaciones ejemplares para obtener préstamos en condiciones favorables; 10.º, el Decreto de 30 de marzo de 1954, que amplió las finalidades del Crédito Agrícola, incluyendo la creación, conservación y regulación de la riqueza forestal, especificando los beneficiarios de los préstamos y ampliando la suma que la Banca privada debía destinar a los fines indicados (21).

Además de estas disposiciones, se dictaron otras específicas en relación con préstamos para mejoras agrarias en determinadas zonas damnificadas por heladas o de cultivos especiales, tales como los Decretos de 9 de enero y 11 de agosto de 1953, 19 de febrero de 1954, etc.

G) Esta variedad de disposiciones revela el estado inorgánico en el que se encontraba la legislación sobre el Crédito Agrícola a principios del año 1954.

Avanzado éste, se promulgó con fecha 16 de junio un Decreto que refundió en un solo texto las Leyes de 17 de julio de 1946, 17 de julio de 1951 y 30 de marzo de 1954.

Sistematizando sus disposiciones sustanciales, podemos exponer así el contenido:

a) Se insistió en el amplio objeto de los préstamos, que debía alcanzar no sólo a la creación, conservación y regulación de la riqueza agrícola, forestal y pecuaria, sino también a la adquisición de tierras, a la mejora de los medios de producción y de las fincas

(21) Para ampliar el estudio de estas cuestiones, vide la obra, ya citada, *Crédito Agrícola*, publicada por la A. E. D. A., en la que se contienen diversas Comunicaciones que aluden directamente a muchos de los temas enunciados.

en general; al incremento, sostenimiento y mejora de la ganadería; a la instalación y perfeccionamiento de las industrias agrícolas y pecuarias; a la concentración parcelaria, e incluso al saneamiento y protección de la pequeña propiedad rústica (22).

b) Declaró beneficiarios a los préstamos tanto a los agricultores particulares como a las entidades, asociaciones y grupos sindicales de carácter agrícola.

Para facilitar las operaciones, y entre ellas y especialmente la concesión de préstamos a los agricultores individuales que no estuvieran asociados en cooperativas, grupos sindicales de colonización, secciones de crédito y otras entidades agrícolas de análogo carácter, ordenó al Servicio Nacional de Crédito Agrícola que procurara utilizar en calidad de intermediarias a las Organizaciones bancarias de Crédito, Ahorro Popular, Previsión y demás Organismos oficiales o sindicales, con los que se otorgarían los correspondientes convenios, que debían ser aprobados por el Ministerio de Agricultura.

c) No alteró el sistema de las garantías tradicionales, y se limitó únicamente a precisar los porcentajes. Así, el préstamo concedido con garantía personal no debía exceder del 30 por 100 de la solvencia que se reconociera a los prestatarios. Si la garantía era hipotecaria o pignoratícia, podía llegar hasta el 60 por 100 de los bienes gravados, excepto si éstos eran frutos pendientes o cosechas en pie, en cuyo caso los préstamos no podían rebasar el 30 por 100 de su valor. Pero de ninguna forma las cantidades entregadas serían superiores a 100.000 pesetas si el préstamo era personal, 150.000 si era pignoraticio y 500.000 si hipotecario. No obstante, podían concederse préstamos individuales hasta 500.000 pesetas para la compra de maquinaria o de ganado, pero debiendo limitarse en estos casos el importe del capital prestado al 70 por 100, como máximo, del precio de adquisición de los citados bienes.

(22) Muchos de estos fines no han tenido una concreción real. A nuestro juicio, se debe en parte a un defectuoso planteamiento de la cuestión. La protección financiera a la propiedad familiar agraria, a los campesinos y artesanos agrícolas, etc., creemos que requieren, por el valor sociológico y humano que representan, una legislación específica y unos medios instrumentales también peculiares. Esta opinión está avalada por una doctrina legal insistente en Europa y se apoya en una razón evidente, ya que no pueden regir los mismos principios en un crédito de capitalización que en un crédito super-visorio o que tienda a solucionar problemas sociológicos y políticos previos a un ulterior desarrollo, como puede ser la modificación de las propias estructuras agrarias.

Vide, acerca de esto, el Real Decreto belga de 27 de febrero de 1935, constitutivo de la Sociedad Nacional de la Pequeña Propiedad Agraria, objeto de sucesivas modificaciones. La Ley alemana de 5 de agosto de 1951, que regula el crédito de los arrendatarios y colonos, y las Ordenes de 7 de julio de 1956 y 30 de enero de 1957, sobre garantías admisibles en la concesión de créditos a las modestas empresas familiares de labradores y a sus organismos asociativos. El Código Rural francés contiene numerosas prevenciones en las que se regulan.

d) El Decreto facultaba a los prestatarios al anticipo y al reembolso total o parcial de los préstamos y de los intereses, y al Servicio Nacional de Crédito Agrícola a conceder prórrogas ordinarias y extraordinarias.

e) Los intereses eran distintos según que los prestatarios fueran agricultores individuales o entidades, asociaciones o grupos sindicales. En estos últimos casos gozaban de un trato de favor, y cuando su finalidad fuera la distribución de los préstamos entre los asociados, como ocurría con las Cajas Rurales, Cooperativas o Secciones de crédito, se les facultaba a cargar sobre el exigido por el Servicio un pequeño porcentaje (0,50 por 100) para atender a sus gastos y constituir un fondo de reserva destinado a cubrir los fallidos que pudiera tener.

f) Una serie de normas regulaba la contabilidad del Servicio, que, en todo caso, seguía confiada a funcionarios de la Administración del Estado. En tanto que el propio Servicio parecía insertarse por vez primera, al menos desde un punto de vista teórico, en el tradicional sistema que hoy rige en Europa: la dependencia conjunta de los organismos de Crédito Agrícola a los Ministerios de Hacienda y Agricultura.

H) El valor instrumental del Crédito Agrario para la concentración parcelaria fué reconocido por el Decreto-Ley de 10 de agosto de 1955, que aprobó el texto refundido de la Ley de Concentración Parcelaria y en cuyo artículo 60 dispuso que el Servicio Nacional de Crédito Agrícola, de acuerdo con lo prevenido en su propia legislación, concedería préstamos a los participantes en la concentración para aumentar la extensión de las parcelas cuya superficie no alcanzara la unidad mínima de cultivo; para sanear económicamente las fincas incluidas en la concentración; para el pago de las deudas contraídas por los propietarios con Organismos del Ministerio de Agricultura como consecuencia de la concentración y, en general, para cualquier otra finalidad que se relacionara directamente con la concentración parcelaria. Estos préstamos se concederían previo informe favorable del Servicio de Concentración Parcelaria.

La misma disposición dispuso que se fomentara, mediante ayuda económica y técnica, la agrupación de pequeñas parcelas colindantes, a efectos de su explotación colectiva por grupos sindicales de colonización, cooperativas de agricultores o cualquier

otra forma de agrupación sindical legalmente reconocida, pudiendo a estos efectos el Servicio Nacional de Crédito Agrícola realizar anticipos al de la Concentración Parcelaria, a fin de que éste los aplicara directamente a las finalidades antes indicadas, debiéndose otorgar los oportunos convenios de colaboración entre ambos Organismos, que habían de ser aprobados por el Ministerio de Agricultura.

La Orden de 28 de mayo de 1955, ampliando el sentido de la disposición anterior, facultó al Servicio Nacional de Crédito Agrario para concertar operaciones crediticias con las secciones de crédito para concentración parcelaria que se constituyeran en las zonas donde ésta hubiera sido declarada de utilidad pública por Decreto acordado en Consejo de Ministros. Estos créditos sólo podían ser concedidos previo informe del Servicio de Concentración sobre la necesidad o conveniencia, sobre la finalidad de aquéllos y sobre la solvencia que pudiera reconocerse a los prestatarios.

El mismo valor instrumental reconocido al Crédito Agrícola para la Concentración Parcelaria lo proclamó para la Colonización el Decreto de 16 de marzo de 1956, que autorizó al Servicio a formalizar con el Instituto Nacional de Colonización un préstamo por diez años y por un importe máximo de 150 millones de pesetas, destinado a la concesión de anticipos reintegrables que entregaría el Instituto para llevar a cabo obras o mejoras de interés local en fincas rústicas situadas en las provincias del litoral mediterráneo que hubieran sido objeto de daños producidos por las heladas.

Una serie de disposiciones se dictaron con posterioridad a éstas que no tienen más valor que el de poner de manifiesto las múltiples atenciones llevadas a cabo por el Servicio Nacional de Crédito Agrícola. Entre ellas, citaremos la Orden de 14 de enero sobre concesión de préstamos a las ganaderías diplomadas. Entre los beneficios que podían obtener los ganaderos dueños de las mismas, se les reconocía, en el artículo 10, la preferencia para la obtención de préstamos, con arreglo a los límites que en dicho precepto se señala.

Varias disposiciones atendieron riesgos catastróficos derivados de heladas, inundaciones, etc., tanto en la Península como en las Islas (Decreto de 18 de octubre de 1957, Decreto de 6 de diciembre de 1957 y Decreto de 7 de marzo de 1958).

La importancia de las disposiciones anteriormente aludidas ha

sido destacada por el Decreto de 20 de julio de 1962, que sancionó la transformación del Servicio Nacional de Crédito Agrícola convirtiéndolo en Banco de este mismo carácter, en cuyo artículo 2.º se faculta a dicha Entidad para conceder todos los préstamos que venía autorizando el Servicio, conforme al Decreto de 1954 antes examinado. Los estudios doctrinales a los que nos hemos referido a lo largo de este trabajo denuncian una constante preocupación por las formas de garantías que en el Derecho comparado dan cada vez mayor agilidad y, sobre todo, subraya con decidido énfasis el carácter social que, por encima de los demás, debe predominar en esta forma de crédito.

I) El carácter social del Crédito Agrario se ha puesto de relieve últimamente en varias disposiciones, entre las cuales merecen ser destacadas las siguientes:

La Orden de 13 de julio de 1968, que regula la concesión de préstamos para capacitación agraria.

Tiende esta Orden a proporcionar el llamado crédito supervisado que capacite al labrador a enfrentarse en mejores condiciones con la producción y con la vida en general. Así lo proclama el propio preámbulo: "Se pretende —dice— preparar a los jóvenes agricultores, a fin de alcanzar la máxima eficacia formativa de los Centros de Capacitación, que se traduzca, en su día, en un más amplio desarrollo de la agricultura". Para ello, se ordena al Banco de Crédito Agrícola que dé trato preferente a las peticiones de préstamo que curse la Dirección General de Capacitación del Ministerio de Agricultura con informe favorable y siempre que se destinen a jóvenes agricultores formados por los planteles de Extensión Agraria.

Los créditos pueden alcanzar una cuantía de hasta cien mil pesetas (100.000 pesetas) por persona, pudiendo concederse de forma solidaria o mancomunada, y pueden adoptar una de las dos siguientes formas que expresa el artículo 2.º de la Orden: recomendados o garantizados por el Servicio de Extensión Agraria.

Respecto a los créditos recomendados, el Banco de Crédito Agrícola limitará su actuación a darles trato preferente cuando corresponda otorgarlos a dicha Entidad, o pasar dicha recomendación a las Entidades Colaboradoras cuando el préstamo deba ser concedido por alguna de éstas.

Los créditos serán garantizados por la Dirección General de

Capacitación Agraria del Ministerio de Agricultura, con cargo a la cifra de que dispone en la dotación consignada en los presupuestos del Organismo autónomo, Servicio de Extensión Agraria, concepto presupuestario núm. 484. A estos efectos, entre la citada Dirección General y el Banco de Crédito Agrícola se formulará el oportuno convenio.

Los créditos garantizados, cuando se concedan a través de Entidades Colaboradoras, no supondrán para éstas otra obligación que la de actuar como buen administrador de los fondos del Banco de Crédito Agrícola, con todos los riesgos a cargo de éste. Las citadas Entidades Colaboradoras percibirán la comisión reducida del 0,50 por 100, destinada a cubrir los gastos que los trabajos les originen.

El destino de estos préstamos viene impuesto por el artículo 5.º, que dice así:

Los préstamos se destinarán al desarrollo de tareas individuales en la propia explotación familiar de los jóvenes beneficiarios (cría de un lote de ganado selecto o cultivo de una parcela), a la iniciación de empresas al margen de la explotación familiar, desarrolladas individualmente o en grupo (invernaderos, parcelas de cultivos de primor, explotaciones de ganado, viveros, talleres de artesanos, etc.), y a empresas de servicios agrícolas (equipo de tratamiento fitosanitario, de laboreo y recolección de transformación de productos, talleres de reparación, etc.).

Además de lo anteriormente expuesto, también se acusa el criterio social del Crédito Agrícola en algunas disposiciones que se refieren a la repoblación forestal, entre ellas, y como más destacadas, la Orden del Ministerio de Agricultura de 30 de julio de 1968 y la Orden del Ministerio de Hacienda de 28 de diciembre del mismo año.

A estos efectos, se auxilian con subvenciones y créditos las obras y trabajos siguientes:

Las nuevas repoblaciones con especies de crecimiento rápido; los trabajos culturales y de regeneración, con preferencia en fincas alcornocales; la construcción y conservación de vías de saca; la construcción y conservación de cortafuegos; la reducción de planes de explotación.

La cuantía de las subvenciones y de los préstamos se fija en proporción al interés social de tales trabajos.

Se autoriza al Banco de Crédito Agrícola para conceder cré-

ditos destinados a repoblaciones forestales con especies de rápido crecimiento (chopos, eucaliptos y coníferas), principalmente, y otras mejoras forestales (construcción y conservación de vías de saca), cerramientos abonados y enmiendas y laboreo del suelo. La cuantía de estos créditos puede alcanzar hasta el 70 por 100 de la inversión y son admisibles toda clase de garantías que sean suficientes a juicio del Banco.

La Ley del Plan de Desarrollo Económico y Social, de 28 de diciembre de 1963, y el Decreto de Ordenación Rural, de 2 de enero de 1964, fijan su atención en las estructuras de las explotaciones agrarias, planteando a través de la Administración una nueva ordenación de la vida rural que tienda a elevar el nivel de vida de la población agraria, para lo cual faculta a realizar una serie de medidas, tales como de redistribuir la propiedad para construir nuevas empresas agrarias, llevar a cabo la concentración parcelaria, promover la agricultura de grupo estimulando formas asociativas (cooperativas, grupos sindicales), realizar obras y mejoras territoriales y nuevas plantaciones, modernizar y mecanizar las explotaciones agrarias, estimular el establecimiento de nuevas industrias y, sobre todo, y aquí radica el criterio social, "elevar el nivel profesional y cultural de los agricultores, fomentando la instrucción de jóvenes empresarios agrícolas y contribuyendo a la utilización del excedente de población en actividades de otro carácter dentro o fuera de la región, utilizando al efecto los Centros sociales y sindicales que resulten más adecuados". Para llevar a cabo estos fines, algunos de los cuales ya hemos estudiado anteriormente, entre ellos, y como muy caracterizado, el de la distribución de la propiedad, se faculta al Banco de Crédito Agrícola a que, bien directamente o bien a través de convenios con el Servicio Nacional de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural, conceda —de acuerdo con las normas de la política de crédito que el Gobierno dicte a través del Instituto de Crédito a medio y largo plazo— préstamos a los agricultores, cooperativas, grupos sindicales o asociaciones de agricultores de las zonas ordenadas, en las condiciones más adecuadas a cada momento, tanto respecto a la cuantía de los préstamos como a los plazos de amortización y tipos de interés.

Es indudable que nuevas orientaciones se descubren en el futuro del Crédito Agrario y que no es extraño a ellas ese principio social que nosotros descubríamos en sus precedentes históricos y

en cuyo apoyo no dejamos de insistir; principio que exige, sin embargo, la revisión del capítulo de las garantías, que, a nuestro juicio, deben ser atemperadas a las peculiaridades del Crédito Agrícola.

RESUMEN

Comienza afirmando el autor que en España el crédito agrario, diversamente a lo que ha ocurrido en otros países, tuvo un origen social y no bancario. Sus primeras instituciones, los Pósitos, nacidos con propósitos piadosos, realizan verdaderos préstamos agrarios. Predomina en ellos un criterio finalista o utilitario: la mejor producción agraria, y destaca el matiz social de "dar preferencia a los más necesitados".

Sus características primitivas perduran en el Reglamento de Carlos IV, que los regula minuciosamente, convirtiéndose en una verdadera institución de crédito.

Aparte de esta forma embrionaria de crédito, fué en la época de la codificación cuando el estudio del tema cristaliza en varios proyectos y trabajos doctrinales. Un hito en su desarrollo lo marca el Real Decreto de 17 de enero de 1861, que ordenó a la Dirección General de Agricultura, Industria y Comercio la realización de una amplia información para conocer opiniones y datos.

Pocos años después, en 1886, Montero Ríos, Ministro de Fomento, elevó a las Cortes un proyecto tan sugestivo y progresista que puede afirmarse que no ha sido superado. Importantes son también los estudios realizados por Moret, Gamazo, Sánchez-Toca, Suárez Inclán y Maura. Los esfuerzos de este último, juntamente a los del Conde de Romanones, cristalizaron en la Ley de 28 de enero de 1906, creadora de los Sindicatos Agrícolas, con la misión, entre otras, de fomentar los Institutos de Crédito Agrícola. Deben también citarse los esfuerzos de don Santiago Alba —en pro de la creación de un Banco Agrícola Nacional—, Cambó, Calderón y Redonet.

El Real Decreto de 29 de octubre de 1923 señalaba en su preámbulo, como uno de los propósitos del Directorio de Primo de Rivera, el de atender a las pretensiones que demandaba la agricultura mediante el establecimiento del Crédito Agrario. Los trabajos realizados como consecuencia de esta disposición desembocaron en la creación —con gran sentido social— del Servicio Nacional de Crédito Agrícola por Real Decreto de 24 de marzo de 1925, disposición que fué complementada por el Reglamento de 1 de julio del mismo año, que ampliaba el objeto de los préstamos en un apartado que cobraría gran relieve: la protección a la agricultura asociativa y de grupo.

El Servicio Nacional de Crédito Agrario fué objeto de numerosas reorganizaciones. Destaca la de 1934 —13 de septiembre— que creó el Instituto de Reforma Agraria y reguló el crédito agrícola como su principal instrumento.

La Ley de 17 de julio de 1946 acentúa la importancia del Crédito Agrario, dotando al Servicio de medios económicos adecuados, estimulando la agricultura de grupo. El intervencionismo público se hizo mayor, y esta tendencia se conserva aumentada en las disposiciones posteriores.

En 1954 se promulgó, con fecha 16 de junio, un Decreto que refundió las Leyes en vigor.

El Decreto-Ley de 10 de agosto de 1955, aprobatorio del texto refundido de la Ley de Concentración Parcelaria, reconoció el valor instrumental del crédito para la concentración parcelaria.

El carácter social del Crédito Agrario se ha puesto de relieve en varias disposiciones recientes, entre las que cabe señalar: la Orden de 13 de

julio de 1968, que regula los préstamos para capacitación agraria; las que se refieren a la repoblación forestal; la Ley del Plan de Desarrollo Económico y Social, de 28 de diciembre de 1963, y el Decreto de Ordenación Rural, de 2 de enero de 1966.

RÉSUMÉ

L'auteur affirme au commencement de son ouvrage qu'en Espagne, le crédit agricole, contrairement à ce qu'on voit dans d'autres pays, a eu une origine sociale et non bancaire. Ses premières institutions, les "Pósitos" (greniers communaux), nées d'intentions pieuses, font de véritables prêts agricoles. Un critère finaliste ou utilitaire y prédomine: la recherche de la meilleure production agricole et on doit souligner le caractère social de leur critère: "donner la préférence aux plus nécessiteux".

Leurs caractéristiques primitives se retrouvent dans le Règlement de Charles IV qui les définit minutieusement et qui en fait une véritable institution de crédit.

En dehors de cette forme embryonnaire du crédit, ce fut à l'époque de la codification que l'étude du sujet se cristallisa dans différents projets et ouvrages doctrinaux. Un jalon de son développement est marqué par le décret royal du 17 janvier 1861 qui ordonna à la Direction générale de l'Agriculture, de l'Industrie et du Commerce de s'informer minutieusement pour être au courant des opinions et des faits.

Quelques années après, en 1886, Montero Ríos, ministre du "Fomento" (Affaires économiques), présenta aux Cortès un projet si suggestif et si avancé qu'on peut affirmer qu'il n'a jamais été dépassé. Les études faites par Moret, Gamazo, Sánchez-Toca, Suárez Inclán et Maura ont aussi leur importance. Les efforts de ce dernier, de pair avec ceux du comte de Romanones, se traduisirent dans la loi du 28 janvier 1906 qui créa les syndicats agricoles dont la mission était, entre autres, d'encourager les Instituts de Crédit agricole. On doit aussi citer les efforts de Santiago Alba pour la création d'une Banque agricole nationale, de Cambó, de Calderón et de Redonet.

Le décret royal du 29 octobre 1923 indique dans son préambule que l'un des desseins du Directoire de Primo de Rivera était de satisfaire les aspirations de l'agriculture en établissant le crédit agricole. Les travaux réalisés à la suite de cette mesure aboutirent à la création — d'un grand esprit social — du Service national du Crédit agricole par le décret royal du 24 mars 1925. Cette disposition fut complétée par le règlement du 1er juillet de la même année qui élargissait l'objet des prêts dans un paragraphe qui devait prendre un grand relief: la protection des associations et des groupes agricoles.

Le Service national du Crédit agricole a fait l'objet de nombreuses réorganisations. L'auteur met en relief celle du 13 septembre 1934 créant l'Institut de Réforme Agraire et réglementant le crédit agricole qui était le principal instrument de celui-ci.

La loi du 17 juillet 1946 accentua l'importance du crédit agricole en dotant le service de moyens économiques appropriés et en stimulant l'agriculture de groupe. L'interventionnisme public s'accrut. Cette tendance se maintient et augmente encore dans les dispositions suivantes.

En 1954 on promulgua, en date du 16 juin, un décret qui refondit les lois en vigueur.

Le décret-loi du 10 août 1955 approuvant le texte remanié de la loi sur le remembrement a reconnu la valeur du crédit comme instrument du remembrement.

Le caractère social du crédit agricole est mis en relief dans plusieurs dispositions récentes, parmi lesquelles il convient de signaler: l'Ordre du 13 juillet 1968 qui réglemente les prêts pour la formation agricole, celui

qui concerne le reboisement, la loi sur le Plan de développement économique et social du 28 décembre 1963 et le décret sur l'Aménagement rural du 2 janvier 1966.

SUMMARY

The author begins by saying that agrarian credit in Spain, in contrast to what has happened in other countries, had a social origin and not a banking one. Its first institutions: the public granaries created for pious purposes made real agrarian loans. The criterion that prevailed in them was purposeful or utilitarian: better agrarian production, and the social tendency to "give preference to the most needy" was pronounced.

Their primitive characteristics lasted in the Regulations of Charles IV, who regulated them in great detail and converted them into a real credit institution.

Apart from this embryonic form of credit, it was in the epoch of codification that the study of the subject crystallised into several doctrinal projects and works. A landmark in its development was the Royal Decree of 17 January 1861 which ordered the General Board of Agriculture, Industry and Commerce to compile wide information so that opinions and data might be known.

A few years later in 1886, Montero Ríos, Minister of Development, took to the Cortes a project that was so stimulating and progressive that we might say it has never been excelled. Also important are the studies made by Moret, Gamazo, Sánchez-Toca, Suárez Inclán and Maura. The efforts of the latter together with the Count of Romanones crystallised in the Law of 28 January 1906 which created the agricultural syndicates with the mission, among others, of developing the Institutes of Agricultural Credit. We should also mention the efforts of Santiago Alba—in favour of the creation of a National Agricultural Bank—of Cambó, Calderón and Redonet.

The Royal Decree of 29 October 1923 indicated in its preamble, as one of the objectives of the Directorate of Primo de Rivera, that of attending to the claims which agriculture was demanding through the establishment of Agrarian Credit. The work carried out as a result of this ordinance led to the creation—with great social sense—of the National Service of Agricultural Credit, by Royal Decree of 24 March 1925; this ordinance was complemented by the Regulations of 1 July of the same year, which broadened the object of the loans, in a paragraph which was to become very well known: the protection of associative and group agriculture.

The National Service of Agrarian Credit was the object of many reorganisations. An important one was that of 13 September 1934, which created the Institute of Agrarian Reform and regulated agricultural credit as its principal instrument.

The Law of 17 July 1946 accentuated the importance of Agrarian Credit, providing the Service with adequate financial means and stimulating group agriculture. Public intervention became greater and this tendency was further increased in the later ordinances.

In 1954 a Decree was published on 16 June which recast the laws in force.

The Decree Law of 10 August 1955, which approved the reconstructed text of the Law of Concentration of Smallholdings, recognised the instrumental value of credit for the concentration of smallholdings.

Lastly señor Tejada says that the social character of agrarian credit has been emphasised in several recent ordinances, among which we may mention: the Order of 13 July 1968 which regulates loans for agrarian training; the one which refers to reafforestation, the Law of the Economic and Social Development Plan of 28 December 1963, and the legislation about Rural Arrangement.
