

# PROPIEDAD Y EMPRESA EN LA BASE DEL REFORMISMO AGRARIO (\*)

Por  
ALBERTO BALLARIN MARCIAL  
Profesor de la Cátedra Especial de Derecho Agrario  
de la Facultad de Derecho de Madrid

## S U M A R I O :

I. EL REFORMISMO PERMANENTE COMO MÉTODO DEL AGRARISTA.—II. UN HORIZONTE AMPLIO DEL DERECHO COMPARADO, CON FINALIDAD INTEGRADORA.—III. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN FUNDAMENTAL: PROPIEDAD Y EMPRESA.—IV. REFORMA AGRARIA ES REFORMA DE LA EMPRESA. LA FUNCIÓN SOCIAL.—V. LA PROPIEDAD DE LA TIERRA; RASGOS MÁS DESTACADOS DE SU CONFIGURACIÓN ACTUAL DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA EMPRESA: 1.º Propiedad activa o empresarial frente a propiedad estática. Cultivo eficiente. 2.º Propiedad y Gestión. El requisito del "cultivo directo". 3.º El cultivo "correcto". 4.º Propiedad o plusvalía. 5.º La participación en la gestión y en los beneficios de la empresa. 6.º Participación en la dirección. Cogestión. 7.º El Impuesto. 8.º Publicitación de la empresa agraria. 9.º Límites a la extensión de la propiedad individual. 10. La limitación de la propiedad en el tiempo. 11. Expropiación. 12. Las nuevas formas de empresa agraria.—VI. FINAL.

## I. EL REFORMISMO PERMANENTE COMO MÉTODO DEL AGRARISTA.

EL Derecho agrario nació y se desarrolló como un proceso de *Reformismo versus Codificación*. Muchas veces he afirmado que el Derecho agrario fué hijo de la Reforma agraria, y, en términos generales, válidos incluso para los países de Europa, como Francia, por ejemplo, que no tienen una Ley de Reforma agraria, cabría utilizar esta expresión mucho más amplia: «reformismo», que apunta una serie constante de modificaciones legislativas, como las llevadas

(\*) Ponencia presentada al I Congreso Mundial de Derecho Agrario, celebrado en Caracas durante los días 26 al 31 de julio de 1970.

a cabo en la materia del Derecho sucesorio agrario en 1938, o las de 1945, relativas a los *Fermages et Metayages*, las cristalizadas en 1960 en la Ley de Orientación Agrícola.

Y se da esta notable circunstancia: el Derecho agrario no ha sido codificado en ningún país moderno. La vieja aspiración, propia de los primeros agraristas, a un Código agrario semejante al Código de Comercio (Estatuto de los Agricultores, paralelo al Estatuto de los Comerciantes) puede darse por definitivamente liquidada (1).

La experiencia diaria nos muestra a nuestro alrededor un mundo en que el *cambio* se ha convertido en el único dogma permanente, y el agrarista no debe lamentarse de ello, a diferencia de cuanto hacen muchos juristas de corte tradicional. El agrarista es consciente de que las leyes agrarias son «leyes en una sociedad cambiante» (2). El agrarista debe observar los cambios sociales y calcular el impacto que han de tener en la Ley. El agrarista —y, por supuesto, cualquier jurista, aunque hay otras ramas del Derecho menos expuestas al impacto— ha de propugnar cambios legislativos que sean justos y convenientes y debe luchar por la Justicia, es decir, porque esos cambios se produzcan efectivamente, lo cual le obliga, incluso, a presionar sobre la opinión pública, el Parlamento, el Gobierno... Como puede verse, esta imagen del jurista reformador es profundamente distinta de la tradicional.

El reformismo permanente es una consecuencia obligada y, a la vez, un instrumento indispensable de esta ciencia —y realidad más aún que ciencia— llamada «Desarrollo». La Reforma legislativa, y concretamente la Reforma agraria, son algo consustancial a los Planes de Desarrollo que, por definición, abarcan períodos de tiempo relativamente breves, de cuatro a siete años (3).

Cuando Napoleón promulgó su *Code Civil* creyó legislar para siempre; hasta prohibió que nadie lo comentara o interpretara como no fuera con el propósito de descubrir lo que habría pensado la *mens legislatoris*.

Hoy día, nuestra postura debe ser justamente la contraria. Ante cualquier Ley, sin excluir ni siquiera las normas de Derecho civil,

(1) En todas partes puede comprobarse que el nacimiento y esplendor del Derecho agrario se produce con ocasión de dictarse Leyes extravagantes al Código civil que reforman determinados sectores agrarios, como los contratos, y en especial cuando se dictan leyes de Reforma agraria.

(2) V. FRIEDMAN: *Law in a changing society*. Londres, 1959; pág. X. Prefacio.

(3) JIMÉNEZ LANDÍNEZ, iniciador de la Reforma agraria integral en América Latina, ha dicho: «El Desarrollo es la Reforma agraria». Y ello es cierto en el caso de algunos países, especialmente de los latinoamericanos.

que son las más estáticas, debemos ser revisionistas, para utilizar una palabra muy a la moda.

El famoso HARTMANN, cuando despreciaba la ciencia del Derecho, dijo que el legislador podía, de un solo plumazo, dejar anticuadas bibliotecas enteras. De lo que se trata, con nuestro método, es justamente de animar a que el plumazo se dé, pero —y aquí viene el meollo de la cuestión—, no con un gesto irreflexivo, sino con pleno conocimiento de causa; es decir, para dejar anticuada la biblioteca parece necesario habérsela leído y estudiado previamente, cosa que nunca harán los atareados políticos, pero que podemos y debemos hacer los juristas. Una vez dado el plumazo que tacha, hay que ponerse a escribir una nueva Ley, lo cual a nosotros nos compete.

Para estos menesteres resulta precisa la figura del jurista con vocación reformadora. El jurista ingeniero o arquitecto social, evocado por el norteamericano Roscoe POUND, en lugar del jurista orfebre, consagrado al arabesco, en gran parte inútil, de la mera interpretación.

El peligro que acecha a este jurista reformador es el de que degenera en simple político, perdiendo su madera originaria de servidor del Derecho. Este es un peligro tan serio que, quizá por huir de él, haya algunos esfuerzos perdidos para la sociedad, por haber caído sus autores en un escolasticismo abstracto o, al menos, de poca utilidad.

Pero entre la politización y el escolasticismo cabe, ciertamente, una postura intermedia.

El jurista moderno contempla la función social de las grandes instituciones: de la propiedad, de la posesión, de la empresa. La función social, «en un primer sentido, consiste en que la ordenación jurídica sea exponente de la realidad social... En un segundo sentido, *la función social tiende a modificar determinadas estructuras sociales y los correspondientes cuadros jurídicos. Es el idealismo del cambio. En él, la función social no estriba en la subordinación del derecho a realidades dadas, sino en un nuevo modo de configurar esas realidades*» (4).

Por todo ello no podemos admitir, de ninguna manera, que a los políticos toque hacer las leyes y a nosotros tan sólo aplicarlas e interpretarlas. No podemos esperar a que sean los decididos hombres de gobierno o los bulliciosos e inquietos parlamentarios los que de-

(4) *La función social de la posesión*. Madrid, 1967; pág. 69.

nuncien el envejecimiento de ciertas normas. En realidad, nos corresponde todo lo que se relacione con la Ley y, por tanto, debemos ser, en primer término, juristas-legisladores, una función excelsa que ejercieron los grandes jurisconsultos romanos, y otros muchos, antes de que la institución del Parlamento separara a los juristas de los promotores y discutidores de las Leyes (5).

Por todas estas razones es por lo que yo establezco una unión indisoluble entre Derecho agrario y reformismo. Por ello me declaro «reformista». Quiero decir que cuando contemplo una norma de Derecho agrario debo analizar, no sólo su contenido en vía de interpretación, sino también su justicia y su utilidad social, lo cual me obliga, ante todo, a ver si la norma funciona bien en la praxis. En caso negativo, mi deber es proponer la inmediata sustitución de la norma por otra más progresiva. Por otro lado, debo investigar dónde hay un vacío social que podría llenarse con una norma. Así, pues, yo contemplo la norma con una mentalidad de cambio, es decir, de Desarrollo. Esta es la mentalidad de un jurista de nuestro tiempo: la única capaz de crear el «Derecho agrario del Desarrollo».

Crear que el reformismo permanente ataca al principio de estabilidad propia de la norma jurídica y que, por tanto, representa un envilecimiento del Derecho, para dejarlo sujeto a la Economía o a la Política, sería un grave error. La norma, una vez dictada, se hace estable y ¡ay de aquel que la infrinja! Pero la estabilidad no puede confundirse con el inmovilismo, ni desde luego con la eternidad.

Por el contrario, los juristas reformadores tenemos una gran fe en el Derecho. Nosotros mantenemos que todo proceso de Desarrollo debe cristalizar en un sistema de normas jurídicas si ha de ser algo más que un estudio de gabinete. Nosotros esperamos el desarrollo, no sólo de los estudios previos sobre sociología, tecnología, economía, etc., sino de la virtualidad transformadora de la norma, cuando ha sido elaborada por verdaderos juristas. El Derecho, para nosotros, es el instrumento de la Planificación (6).

Y, por supuesto, no creemos que el Derecho sea un servidor de

(5) Cfr. HERNÁNDEZ GIL, cuya postura sociologista y socializante comparto: «El sociologismo jurídico que propugno dista por igual de ver en el derecho el trasunto de un irreflexivo acontecer y del decisionismo. Por su sentido de lo jurídico como plegado a lo social, pero admitiendo también la existencia de contenidos éticos normativizados, evita y modera el impacto político directo. Precisamente esto es lo que permite dotar a la función social de un sentido rectificador de determinadas estructuras». Ob. cit., pág. 74.

(6) Cfr. Angel SÁNCHEZ DE LA TORRE: «El Derecho como instrumento de planificación», *Revista de la Universidad de Madrid*, núm. 46. Allí, pág. 259: «De este rápido *tour d'horizon* se desprende una convicción explícita: la necesidad de que, junto con la vigencia del Plan económico, se instaure una reforma legislativa que puede afectar a muy diversos tipos de leyes y disposiciones legales».

la Economía. Pensar a estas alturas que el Desarrollo es una cuestión económica sería un grave error.

En las últimas meditaciones sobre el Desarrollo se le considera un asunto de ciencia ecológica, en los dos sentidos de esta palabra que señala GOULET: biológico, referido a las relaciones entre los organismos y sus habitats (*environement*), y sociológico, que conviene a la instalación en el espacio de los pueblos e instituciones y a las interdependencias resultantes. Preservar la vida y la cualidad de la sociedad, de eso se trata (7).

En el mismo sentido, aunque aludiendo a aspectos políticos de orden general, Aldous HUXLEY ha dicho que «sólo desplazando nuestra atención colectiva desde lo meramente político a los aspectos biológicos básicos de la situación humana podemos esperar mitigar y acortar el tiempo de preocupaciones en el que nos movemos» (8).

Este planteamiento del Desarrollo como un tema biológico y ecológico puede ser especialmente tentador para el agrarista, que, por cierto, trata con sus normas de crear y preservar vida animal y vegetal al servicio de la alimentación y, por tanto, de la vida humana. Y qué duda cabe de que el agrarista se enfrenta para ello con el eterno problema de la relación hombre-tierra y, por tanto, con la distribución del agente humano sobre el espacio cultivable en explotaciones menores o mayores, en aldeas, en villas o en agro-ciudades.

Es evidente que los aspectos económicos de la ciencia moderna del Desarrollo, una ciencia que trata en definitiva de reorganizar la vida social del hombre, han quedado superados por ese importantísimo aspecto ecológico, pero yo digo que, a su vez, éste y todos los demás se subsumen en un planteamiento final de orden jurídico; la verdadera y suprema finalidad del Desarrollo y de su instrumento básico, la Planificación, es la Justicia. De lo que se tratará en cada nación será de hacer una sociedad más justa, y cuando se llegue, como es de desear, a una planificación mundial, de hacer un mundo más justo.

En los tiempos de Jovellanos el tema de la Justicia era mucho más limitado que ahora. La Justicia se identificaba entonces, y así se continuó haciendo durante mucho tiempo, con la Libertad: una sociedad justa era una sociedad de hombres libres y el progreso era sinónimo de liberación. No les culpemos; era lógico que pensasen

(7) GOULET: «The disapoingting decade of developement», en *The Center Magazine*, septiembre 1969, pág. 67.

(8) Loc. cit., pág. 27.

así aquellas inteligencias poderosas y bienintencionadas como la de don Gaspar: liberar a los agricultores de las pesadas e irritantes cargas señoriales era, efectivamente, a fines del siglo XVIII, un gran progreso. Proclamar la simple igualdad formal ante la Ley representó un ascenso fundamental, nunca bastante alabado, de la condición humana. En los tiempos actuales, la Justicia se identifica, no sólo con la Libertad —una conquista a la que no debemos renunciar a ningún precio—, sino también con la Igualdad.

Los más ilustres economistas han captado muy bien el cambio producido. La libertad engendraba desigualdad y durante mucho tiempo se creyó que éste era el secreto de todo progreso económico y social. El afán del hombre por ser superior a sus congéneres, lo que llamamos *destacar*, sería en definitiva el motor del progreso, concretado por algunos, de un modo no del todo correcto, en las nociones del lucro y de libre iniciativa. En cambio, uno de los grandes especialistas del Desarrollo, François PERROUX, nos dice: «Hay que admitir que éste puede y debe venir mediante la lucha contra la desigualdad». Es decir, concluiría yo, por el camino de la Justicia tal como ésta se concibe en nuestro tiempo.

Ahora bien, la lucha por la Justicia mediante sucesivos planes de Desarrollo, en cada uno de los cuales se contiene una nueva «constitución política social» o, al menos, una orientación diversa en materia económica, obliga a constantes replanteos, si no de todo el ordenamiento jurídico agrario, sí, al menos, de sus aspectos o puntos esenciales. Y no se crea que esto es privativo de los países que carecen de una Ley de Reforma agraria, la cual queda establecida como una especie de Código agrario o, al menos, como una «Ley Orgánica de la Agricultura». También en estos casos las modificaciones legislativas importantes se dan con harta frecuencia. Así, en Méjico se habla ahora de «reformar la Reforma agraria»; en Chile o en Perú hemos visto, en el lapso de unos cuantos años, cambiar las primeras Leyes de Reforma agraria. En Colombia, por ejemplo, las reformas operadas han sido de gran porte.

Ante esta realidad, es lógico que los agraristas practiquemos el método del «reformismo permanente», que hemos tratado de describir someramente en esta Introducción para que el lector pueda explicarse cuanto va a decirse a continuación.

## II. UN HORIZONTE AMPLIO DEL DERECHO COMPARADO, CON FINALIDAD INTEGRADORA.

Otra característica de nuestro método de trabajo debe ser el contemplar la evolución de las instituciones en un horizonte de Derecho comparado, especialmente cuando se trata de presentar esta Ponencia a un Congreso Mundial de Derecho Agrario para el cual han sido convocados agraristas de los cuatro puntos cardinales. ¿Qué sentido podría tener una reunión de este tipo si no tuviéramos fe cada uno de nosotros en la utilidad del método comparativo y no estuviéramos convencidos de que trabajamos, a la larga, en pos de aquel *ius inicum* que llegará a establecerse cuando logremos un gobierno mundial? ¿Cómo podríamos hacer del agrarismo un «saber de salvación» si no lucháramos por la Planificación mundial y por ese reformismo a escala planetaria, una vez que está plenamente demostrado el carácter internacional de los grandes problemas agrarios?

El tema de la Reforma agraria, por ejemplo, no sólo es permanente en el tiempo, a lo largo de toda la Historia, desde los albores mismos de la propiedad privada de la tierra, cuando Platón, en *Las Leyes*, planteó ya la exigencia de su reparto igualitario, sino que es universal en el espacio y, en realidad, sólo podrá solucionarse si se le contempla con esa mirada abierta y ambiciosa. No sólo hay problemas de Derecho internacional implicados en las Reformas agrarias concretas, como en el caso de asignaciones de tierras a súbditos extranjeros o de aprovechamientos de ríos que atraviesan varios Estados, sino, lo que es mucho más importante, la Reforma agraria se ha convertido en una cuestión de política global. En efecto, las reformas estructurales que pueda hacer cada país están ligadas a los problemas de comercialización, es decir, al tema eminentemente internacional de los precios agrícolas, de que se ha ocupado la Ronda Kennedy y la Reunión de Nueva Delhi, lo cual sucede también con respecto a la distribución de la tierra, que es, a la postre, el gran tema a debate. Se da la circunstancia de que hay países superpoblados donde escasean las tierras fértiles y otros subpoblados que las tienen en exceso. Que en el pasado se hayan producido equilibrios mediante la conquista o la emigración sólo demuestra la necesidad de que la materia llegue a ser objeto, algún día, de la debida reglamentación.

Pero hay algo todavía más importante. En una magna reunión in-

ternacional como ésta, digna continuadora de las de Florencia, iniciadas y promovidas por el genio infatigable del profesor Giangastone BOLLA, en los debates y reuniones que aquí se produzcan es donde quedará de relieve la oposición entre sistemas jurídicos diversos, como los que solemos llamar «occidentales» y «socialistas». Y dado que nos hemos reunido, con espíritu de concordia y hasta de amistad, agraristas venidos de todo el mundo, yo me pregunto si no cabe hacer aquí obra de reconciliación mediante la ciencia del Derecho agrario. Yo me pregunto, y pregunto a mis distinguidos colegas, si no debemos analizar las instituciones agrarias, en este horizonte amplio de Derecho comparado, con aquel espíritu reformista, en busca de una cierta convergencia que vaya preparando el largo y fatigoso camino de la unificación.

No ignoramos, ciertamente las posiciones irreductibles de quienes estiman, en uno u otro campo, que esa convergencia es imposible (9). Pero los hechos son más fuertes que las ideologías y precisamente me propongo probar cómo la relación del hombre con la tierra va siguiendo por todas partes una evolución que se orienta hacia un equilibrio entre lo individual y lo colectivo, entre el elemento privado y el elemento público. Este sería, en mi opinión, el centro de gravedad de todas las reformas e, incluso, de todas las revoluciones. He hallado su expresión en estas palabras del Ateniense cuando PLATÓN le hace hablar en *Las Leyes*:

«Que nuestros ciudadanos repartan entre ellos la tierra y las habitaciones. Pero que no labren en común, puesto que, como he dicho, esto sería pedir demasiado a hombres nacidos, alimentados y educados como lo son hoy. Pero que en esta distribución cada uno se persuada de que la porción que le corresponde no es menos del Estado que suya.»

Es nuestro deber de juristas luchar por las reformas que sean justas y necesarias, a fin de evitar la violencia de todo tipo y, en especial, la guerra. El Derecho no tiene otra justificación más que ésta, y el Derecho agrario, que trata de la distribución de la tierra y de su explotación por el hombre, debe ser especialmente sensible a tal vocación reformadora y pacificadora, por cuanto muchas de las luchas que en la Historia han tenido lugar, e incluso algunas de las

(9) Cfr. Gontz: «Reforme et Revolution», *Les Temps Modernes*, núm. 249, pág. 1346. Desde su punto de vista, él cree que «no hay ni puede haber *passage graduel* e insensible del capitalismo al socialismo». En la orilla opuesta sería más fácil todavía hallar afirmaciones correlativas.

que están hoy vigentes, se deben a la codicia y a la disputa de esa riqueza básica, representan el enfrentamiento de dos modos radicalmente opuestos de concebir la relación hombre-tierra, o, en fin, mediante la combinación de nociones como reforma agraria, revolución y guerra oponen una cultura agraria a otra cultura casi exclusivamente urbana e industrial.

Al propugnar este punto de vista seguimos el consejo del ilustre civilista Julliot DE LA MORANDIÈRE, Decano que fué de París, nuestro maestro de la Sorbona: «Los juristas deben tender a hacer destacar los puntos de unión, con el objeto de facilitar entre los hombres una mayor comprensión, y entre los Estados, la tolerancia y la armonía» (10).

### III. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN FUNDAMENTAL: PROPIEDAD Y EMPRESA.

La cuestión fundamental del Derecho agrario no cabe duda que continúa siendo la del derecho de propiedad sobre la tierra en sus tensiones con respecto al trabajo, es decir, la cuestión propiedad-empresa (11).

Desde un punto de vista histórico, hemos dicho que el Derecho agrario surgió como una consecuencia de la tendencia reformista favorable al trabajo frente a la Codificación que descansaba en la propiedad. El Derecho agrario no es, ni más ni menos, que una de las direcciones concretas que ha tomado el fenómeno general de «socialización del Derecho». Y lo que vamos a plantearnos en esta Ponencia es el estado actual de la cuestión. A la altura de 1970, dado que este Congreso nos ofrece una ocasión de hacer balance, debemos preguntarnos: ¿Cuáles son los rasgos de la propiedad en el momento actual y hacia adónde apuntan las flechas indicadoras de su evolución? ¿Hasta dónde ha llegado la organización empresarial en agricultura y cuáles son las tensiones dentro y fuera de la empresa?

En 1954, al presentar mi aportación al Primer Congreso Internacional de Derecho Agrario, celebrado en Florencia, definí al De-

(10) Cit. por Fernando FUEYO LANERI en *La propiedad y las soluciones que el Derecho ofrece al orden social*, Santiago de Chile, abril-junio 1966, pág. 17. Este civilista chileno afirma, por su parte, refiriéndose al derecho de propiedad: «Legislaciones paralelas y múltiples se observan, en materia de propiedad, en cualquier nación del Universo»; pág. 22.

(11) FUEYO LANERI, en las conclusiones del trabajo citado, dice: «El tema de la propiedad obliga, por esencial, al tratamiento simultáneo de otros temas, que son: la libertad, el trabajo y la empresa. Con ellos vive en evidente integración»; pág. 22.

recho agrario español como un Derecho regulador de la organización, de la conservación y del perfeccionamiento de las empresas agrarias, concepción ésta que desarrollé más a fondo en 1965 (12).

Los progresos realizados desde entonces por el derecho de la empresa han sido enormes, viniendo a demostrar que estábamos en el buen camino. La expresión «empresa agraria», que en 1954 era puramente doctrinal y, por cierto, vista con recelo por los juristas tradicionales, ha pasado hoy a las Leyes agrarias vigentes, que la utilizan ampliamente, igual que la de «explotación agraria» (13). Las expresiones «titular de una explotación agraria» y de «empresario agrícola» han venido a ser normales y corrientes, hasta el punto de que los asignatarios de tierras del Instituto Nacional de Colonización, antes llamados con una palabra de profundo sabor romanista: «colonos», ahora se llamarán «empresarios agrícolas».

En realidad, el primer avance fundamental en esta materia se produjo al seguir España el camino universal del Desarrollo planificado, siendo el I Plan (aprobado por Ley de 29 de diciembre de 1963) el que consagró expresiones como las de «empresa» y «empresario». Ello era natural. Ya habíamos anunciado en nuestros trabajos anteriores que la idea de Planificación comportaba la de empresa, puesto que las orientaciones indicativas del Plan y sus acciones concertadas no podían tener otro interlocutor válido que el empresario, es decir, el «titular de una explotación» (14).

Pero el progreso más espectacular del derecho agrario de la empresa se produjo en 1965, al reformarse la Contribución territorial rústica, para tomar en consideración los beneficios producidos en el seno de la explotación, mientras que tradicionalmente se gravaba «la propiedad de la tierra» (15). Este fué un verdadero punto de flexión del sistema tradicional: de un sistema de propietarios se pasaba a un sistema de empresas, como sujetos tributarios, reconociéndose que era ya realidad la organización empresarial de la Agricultura.

La culminación la vemos en la promulgación de la Ordenanza General de Trabajo en el Campo (24 de mayo de 1969), en la cual se toma en consideración la realidad insoslayable de la empresa agraria,

(12) En mi libro *Derecho agrario*. Editorial «Revista de Derecho Privado», Madrid, 1965.

(13) Cfr. Ley española aprobatoria del II Plan de Desarrollo de 1968, ahora en vigor, y especialmente la Ley de Ordenación Rural, Título III. «De los auxilios a las explotaciones agrarias», arts. 29 y ss. Los 33 y 34 hablan de «Empresa agraria».

(14) Esta idea la habíamos visto enunciada con gran antelación en la obra de Mossa *L'Impresa nell'ordine corporativo*, Firenze, 1935.

(15) Ley de 11 de junio de 1964, llamada de Reforma del sistema tributario (arts. 3 al 27).

diferenciada de la mercantil o industrial, y se contempla en ella al trabajador inserto en una empresa no como simple titular de un contrato de trabajo.

Un movimiento paralelo de avance lo podríamos constatar con gran facilidad en las Leyes de Reforma agraria iberoamericanas. Por ejemplo, el *Estatuto da Terra del Brasil* llega a definir en su artículo 4.º, apartado VI, lo que debe entenderse por «empresa agraria» (16). El derecho de la empresa ha progresado sustancialmente con motivo de las Reformas agrarias por el sencillo motivo de que aquél representa el camino para la socialización del derecho, y las reformas agrarias han tenido que seguirlo. Por ejemplo, ha sido necesario definir al cultivador directo, es decir, al empresario, ya que su estatuto jurídico es completamente distinto del propietario no cultivador (17), hasta el extremo de que la Ley venezolana de Reforma agraria considera que para cumplirse la función social de la propiedad se requiere el cultivo directo, es decir, que el propietario pase a ser empresario (18).

En realidad, esta evolución terminológica es reveladora de la evolución producida, la cual podría resumirse en la fase: «De la propiedad a la empresa como centro de gravedad del sistema, al pasarse del Derecho civil capitalista al Derecho social agrario».

Lo interesante es ver hasta qué punto el derecho de la empresa está erosionando la figura tradicional del derecho de propiedad. Ello nos obliga a trabajar en una doble dirección: primero tendremos que analizar la evolución en el seno del derecho de propiedad y luego la que paralelamente se produce en el seno de la empresa. En efecto, la propiedad capitalista dió lugar a la empresa capitalista, mientras que la propiedad sometida al proceso de socialización da lugar —quizá sería más exacto decir «debería dar lugar»— a la *empresa socializada*, entendiendo por tal aquella en que la idea comunitaria está viva y operante, aquella en que el factor trabajo prepondera sobre el factor capital, aquella en que los valores humanistas pasan a primer plano (19).

(16) El Estatuto es la Ley 4.504 de 30 de noviembre de 1965.

(17) En este sentido, el art. 20 de la Ley de Reforma agraria peruana, Decreto Ley número 17.716 de 24 de junio de 1969. Allí la expresión «empresa agrícola». Incluso se contiene la distinción entre cultivo directo y la otra especie de cultivo directo y personal.

(18) El art. 19 de esta Ley de 5 de marzo de 1960 enumera como requisito «el trabajo y dirección personal y la responsabilidad financiera de la empresa agrícola por el propietario de la tierra, salvo en los casos de explotación indirecta eventual por causa justificada». Obsérvese la aparición de la expresión «empresa agrícola».

(19) La Ley chilena aludida a las cooperativas, cuyos miembros constituyen «una comunidad humana y económica».

Una matización de este tipo es sumamente necesaria. El paso de un sistema de producción feudal, o cuasi feudal, basado en latifundios (recuérdese que la Ley de Reforma agraria peruana emplea todavía el término «feudatario» para designar a ciertos trabajadores agrícolas que deben ser redimidos), a un sistema capitalista basado en empresas racionalmente organizadas, puede constituir en sí un progreso «social», por cuanto es seguro que aumentará la producción e, incluso, mejorará la suerte de los trabajadores agrícolas, que de una situación más o menos servil (como la de los antiguos huasipungueros ecuatorianos, magistralmente descrita por Jorge ICAZA) pasarán a la de asalariados; pero éste no es, por cierto, el ideal último a conseguir. La verdad es que tanto la legislación española como las latino-americanas pretenden superar la empresa capitalista por medio de lo que en Chile se llaman «empresas comunitarias» y que corresponden a «la propiedad comunitaria» (20) o que, en general, podrían ser llamadas «empresas socializadas» (21).

#### IV. REFORMA AGRARIA ES REFORMA DE LA EMPRESA. LA FUNCIÓN SOCIAL.

El recurso técnico de socialización utilizado por el reformismo occidental frente a la técnica revolucionaria (22) ha sido el de la «función social».

La función social fué concebida, primero, como límite de la propiedad en la fundamental obra de BARASSI, y luego, en cambio, se sostuvo por PUGLIATTI que el interés social penetraba en la entraña del Derecho para transformarlo (23). Lo que se trata de averiguar es el sentido y los límites de esa transformación en relación con los que al mismo tiempo....

Efectivamente, en los países donde la reforma agraria ya no procede, bien porque se haya realizado, como en el caso italiano, o

(20) Cfr. art. 1.º, letra r; cita por el libro *Exposición metódica y coordinada de la Ley de Reforma agraria de Chile*, Santiago de Chile, 1968; pág. 91.

(21) En los países socialistas se habla, como es natural, de «empresas socialistas» y también de «cooperativas semisocialistas»; por ejemplo, aquellas del Vietnam del Norte a las que los campesinos no aportan la propiedad de su tierra, sino tan sólo el goce y posesión. Cfr. LE CHAN: *Del feudalismo al socialismo: la economía de Vietnam del Norte*, México, 1967, pág. 352: «El porcentaje de cooperativas socialistas en relación al número total de cooperativas se elevaba en 1961 a sólo el 24 por 100, después de la Reforma agraria».

(22) Resumida en la frase de MARX: «Hay que expropiar a los expropiadores». Es decir, nacionalizar la tierra y los demás medios de producción.

(23) Una exposición de teorías en mi libro *Derecho agrario*, cit., págs. 157 y ss.

bien porque la evolución de las circunstancias la hagan innecesaria, caso de Francia; en general, allí donde la tierra ha perdido importancia y no constituye el medio de producción básico, el tema de la reforma agraria ya no está en el centro del proceso de socialización, sino que éste aparece ocupado por la reforma de la empresa. Es en torno a la reforma de la empresa donde se plantea la cuestión social moderna, y los agraristas debemos tomar conciencia del giro operado en los países desarrollados o en vías de desarrollo. Allí ya no tiene sentido hablar de reforma agraria. El Plan MANSHOLT, por ejemplo, no es, en modo alguno, una propuesta de reforma agraria, sino un intento de reestructuración empresarial (24).

Si tenemos en cuenta que la inmensa mayoría de los países han llevado a cabo, mejor o peor, sus correspondientes reformas agrarias, ya se comprende que también para ellos el tema fundamental de los próximos años va a ser el de la reforma de la empresa en general, y concretamente el de la reforma de la empresa agraria en particular.

Se ha producido, por otra parte, un fenómeno de la mayor importancia en el proceso histórico de la Reforma agraria. Hubo un tiempo en que el objetivo de ésta era pura y simplemente la distribución de las grandes propiedades en pequeñas unidades de tipo familiar (25), pero modernamente se echa de ver el fracaso de esta orientación y se tiende a conservar las antiguas unidades, produciendo respecto de las mismas un cambio de titularidad y, sobre todo, un cambio de estilo. Este punto de flexión es de la mayor importancia y representa un enfoque nuevo de la reforma agraria. Las disposiciones de la Ley chilena sobre asentamientos (arts. 67 y ss.) establecen el principio general de la asignación en dominio individual, pero se dispone que la Corporación de la reforma agraria pueda optar por asignaciones a cooperativas o en copropiedad, entre otras causas, «por razones de orden técnico debido a la naturaleza de la explotación», en lo que debemos ver un reconocimiento de la realidad de ésta y de su utilidad.

Lo importante es que existe primero un «asentamiento», definido como «la etapa transitoria inicial, en la cual se explotan las tierras expropiadas por la Corporación durante el período que media entre la toma de posesión material y el momento en que se destinan o

(24) Un caso típico es el de España, donde la pérdida de importancia de la agricultura ha hecho pasar a segundo plano el tema de la Reforma agraria.

(25) En este sentido, por ejemplo, la primera onda de reformas agrarias que siguió a la I Guerra Mundial. Cfr. DÍAZ DEL MORAL: *Las reformas agrarias europeas de la post-guerra, 1918-1929*, Madrid, 1967, por ejemplo; pág. 12.

asignan» (art. 66), constituyéndose a estos efectos «sociedades agrícolas de reforma agraria» entre la Corporación y los campesinos. De modo parecido, quizá más enérgica, la nueva Ley de Reforma agraria peruana ha previsto la administración de los predios y empresas expropiadas (obsérvese que se contempla la empresa como objeto de expropiación) por Comités especiales integrados por representantes del Ministerio de Agricultura y de los trabajadores (art. 68).

En España, ese punto de flexión se manifiesta en la nueva Ley sobre régimen de tierras adquiridas por el Instituto Nacional de Colonización, de 24 de julio de 1968, que ha venido a modificar la de 15 de julio de 1952, en la cual, de acuerdo con el antiguo criterio, se disponía que todas las tierras expropiadas habrían de destinarse a la constitución de «patrimonios familiares», mientras que ahora se fomenta la asignación a Cooperativas, Grupos Sindicales de Colonización (que son sociedades de agricultores) u otras agrupaciones de éstos que hayan de explotarlas en común. El patrimonio familiar funciona ahora, no como criterio único y obligatorio, sino como mínimo, adivinándose el deseo por parte de la Administración de adjudicar unidades mayores, en armonía con las economías de escala y dado que en las presentes circunstancias ha disminuído enormemente en España la presión demográfica sobre el campo.

Así, pues, al superarse el ideal de la explotación familiar como máximo desideratum de toda política agraria, se plantea como objetivo central de ésta el cambio de titularidad de las actuales explotaciones. La reforma agraria pasa de ser redistributiva de la propiedad a ser reformadora de las empresas.

No debe perderse de vista que incluso en aquellos países donde una reforma agraria ha sido realizada a fondo, como en Méjico, coexisten las explotaciones ejidales con las puramente capitalistas, y con más motivo ello ocurre allí donde el proceso de distribución de tierras está en marcha, como en Venezuela, y no digamos en España; las explotaciones familiares y algunas cooperativas (en que el conflicto capital-trabajo está superado) coexisten con numerosas haciendas de tipo capitalista.

Así, pues, en todo el mundo occidental cabe plantearse el tema de la reforma de las empresas agrarias que también se plantea en el mundo socialista. En muchos países de esta órbita se trata de ir sustituyendo progresivamente las cooperativas semisocialistas por las socialistas y de eliminar el sector privado agrario de tipo familiar que logra casi la mitad de la producción en Cuba y en Yugoslavia o

más de la mitad en Polonia. Mediante prioridades y beneficios de todo tipo se espera que voluntariamente los campesinos individualistas vayan desapareciendo.

Por lo demás, los países socialistas y los occidentales tienen planteado en términos semejantes el problema de organizar en forma eficiente sus grandes empresas, las cuales son un hecho técnico equivalente.

Por todas estas razones, los agraristas hemos acabado por incorporarnos al movimiento general de la reforma de la empresa, que en el fondo no es otra cosa sino la reforma de un sistema capitalista de producción para pasar a otra sociedad más justa. Más allá de la reforma agraria aparece, pues, la reforma de la empresa, pero, en todo caso, hay que empezar por analizar la evolución en el antiguo derecho de propiedad, pues es éste el que sigue estando en la base de la empresa.

#### V. LA PROPIEDAD DE LA TIERRA; RASGOS MÁS DESTACADOS DE SU CONFIGURACIÓN ACTUAL DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA EMPRESA.

En 1965 escribíamos: «Lo que no ha hecho la doctrina española hasta ahora ha sido examinar el problema de la propiedad desde el punto de vista de la empresa, comprobando las transformaciones que este tipo de organización productiva produce en el derecho subjetivo (26). Quisiéramos hoy comenzar a llenar esta laguna teorizando sobre la propiedad y la empresa, mirando principalmente el mundo occidental que se halla a nuestro alcance, no sin aludir, a veces, a ciertas tendencias evolutivas en los países socialistas, como lo venimos haciendo.

##### 1.º *Propiedad activa o empresarial frente a propiedad estática. Cultivo eficiente.*

El proceso de socialización del Derecho está consistiendo en una progresiva revalorización del factor trabajo frente al factor capital, según lo hemos insistentemente afirmado. Para potenciar al Ser frente

(26) *Derecho agrario*, cit., pág. 165.

al Poseer (diciéndolo con la bella frase de Gabriel MARCEL), el camino utilizado, en términos generales, es el de exigir al propietario una actividad productiva.

El propietario debe poner en explotación sus tierras y sólo así se salvará de caer bajo las leyes sobre tierras ociosas e incultas existentes hoy en todos los países. Mas lo importante es comprobar las diferentes posiciones del Derecho occidental ante el problema, porque de ahí podremos deducir una línea evolutiva.

En España, por ejemplo, la legislación sobre laboreo forzoso de fincas ha previsto sanciones pecuniarias, y las Leyes sobre fincas mejorables (de 3 de diciembre de 1953 y 14 de abril de 1964) llegan a la expropiación, pero en ningún caso el dominio se extingue o resuelve sin indemnización, aunque es lo cierto que las sanciones son cada vez más duras. En cambio, varias Leyes latinoamericanas de reforma agraria —concretamente la ecuatoriana— llegan a la extinción de dominio por la falta de cultivo de la finca durante diez años (27). Surge así la que yo llamaría «propiedad resoluble», figura verdaderamente nueva, incluso revolucionaria, con respecto a la propiedad romana.

Vale la pena que nos detengamos en este punto por ser la situación límite de incumplimiento de la función social de la propiedad. Esta queda reducida a pura titularidad formal, entelequia sólo existente en las escrituras públicas o en el Registro de la Propiedad; se trata, verdaderamente, de una propiedad sin el menor aditamento posesorio y la evolución jurídica nos muestra al respecto un progresivo endurecimiento hasta llegar a la resolución, extinción o reversión del derecho (28).

Ello es revelador de algo nuevo: el papel de la posesión sube; el divorcio propiedad-posesión debe terminar; propiedad y posesión se combinan; se exige una propiedad posesiva, activa o dinámica, una propiedad empresarial. La otra es propiedad resoluble, propiedad moribunda, caminando hacia su extinción.

No será ocioso meditar cómo se ha llegado a la reversión del dominio por falta de uso. Se ha invocado como fundamento histórico la reversión a la Corona española de las tierras concedidas en dominio útil en América. Como el Rey conservaba el *ius eminens*, es

(27) Cfr. mi trabajo *Los Principios generales de la Reforma agraria integral*, Madrid, 1965, donde hago una exposición comparativa.

(28) La Ley peruana, en su art. 193, «nacionaliza» todos los terrenos eriazos, considerando como tales aquellos «no cultivados por falta o exceso de agua y demás terrenos improductivos. Todos ellos pasan al dominio público».

natural que revertieran a él si la obligación de «morada habitual, cultivo efectivo» no se cumplía. Ahora bien, tal como lo sostuvieron los constitucionalistas mejicanos de Querétaro, la Nación mejicana había sustituido al Rey como titular del *ius eminens* y era lógico, pues —es lógico, diría yo— que ahora revierta al Estado de cada país esas tierras no cultivadas.

He ahí por donde descubrimos la verdadera naturaleza de la propiedad actual: más bien que un derecho subjetivo, sin ser tampoco función pura, aparece como una *relación real* del sujeto con la cosa, integrada por una suma entrecruzada de derechos, de cargas, de obligaciones, de amenazas y de premios; el antiguo Señor o la Corona aparecen sustituidos ahora por el Estado. La época de la propiedad como derecho subjetivo está en decadencia y se avecina otra en que la *relación real* se asemejará mucho más a la enfiteusis, verdadero modelo de una relación tejida de cargas y prestaciones personales que ahora se exigen en nombre del interés general, siendo el Estado, por medio de sus funcionarios, quien ejerce las antiguas prerrogativas del Señor. Es el Estado quien únicamente tiene el *dominio*, y el agricultor tendrá una mera propiedad enfiteútica; «usufructuaria, o empresarial», como yo la llamo (29).

El estudio más importante y significativo en este sentido revalorizador de la posesión frente a la propiedad ha sido hecho por un ilustre civilista español, el profesor HERNÁNDEZ GIL (30): «El centro de la tutela jurídica lo ocupa la posesión como situación de disfrute de los bienes, frente a la propiedad como titularidad, dirigida a producir la renta, la venta o la herencia» (31).

En realidad, donde HERNÁNDEZ GIL coloca al poseedor nosotros colocamos al empresario, y en este sentido sí que puede decirse que aquella posición control la ocupa el empresario, que no es cualquier poseedor, sino el que posee para organizar las cosas y crear riqueza. El Derecho moderno no protege al que levanta las tapias de su propiedad. El Derecho actual premia al organizador, al creador. Prueba

(29) Sería sumamente instructivo analizar las concepciones y la terminología del Derecho inglés a este respecto, en el cual la situación del propietario apareció siempre muy ligada a la posesión y se reconoció la propiedad temporal. Cfr. CHESHIRE: *Modern law of real property*, London, 1967, pág. 27, donde explica: «The doctrine of the estate the land couldnot be owned by the tenant since it was recoverable by the lord if the tenurial services were not faithfully performed it could not be owned by the lord, since he had no claim to it as long as the tenant fulfilled his duties». En contraste con la distinción romana entre propiedad y posesión, la Ley inglesa, al analizar «the relation of the tenant to the land, has directed its attention not to owervership, but to possession, or, as it is called, in the case of land, seisin»; pág. 28.

(30) En su obra ya cit., *La función social de la posesión*.

(31) Ob. cit., pág. 192.

de ello es que no basta siquiera con cultivar como el cultivo no alcance determinados niveles de racionalidad económica y social (32). He aquí, pues, el primer rasgo de esta *relación real* en que consiste la propiedad moderna: presupone que el titular de la relación organice una empresa sobre la tierra.

Se supera la vieja antítesis derechos reales-derechos de crédito; la relación real liga, respecto de una cosa, al propietario con el Estado, y buena prueba de ello es la nueva institución de las *acciones concertadas*, surgidas en los modernos Planes de Desarrollo. También en el caso de la propiedad, como yo la concibo, hay un cierto concierto entre el propietario y el Estado a propósito de una finca. Aquél promete actuar, respecto de ella, como empresario; éste, en cambio, le proporciona seguridad jurídica, excluye a los terceros, le permite disponer de su situación... (33). Cuando se habla de una «economía concertada» se da por sentado que de algún modo existe un concierto entre cada empresario y el Estado.

## 2.º *Propiedad y Gestión. El requisito del «cultivo directo».*

Un análisis como el que venimos haciendo de la propiedad —y también de la posesión—, desde el punto de vista de la organización empresarial, nos lleva a este otro punto apasionante de la *gestión*, que podríamos plantear así: para que el propietario cumpla su función social, ¿basta con que organice sobre la finca una empresa agraria, aportando el capital preciso, pudiendo luego desentenderse de ella, o bien se requiere su dedicación personal a la gestión? El que arrienda y hace así producir su finca, ¿cumple la función social?

El tema de las relaciones entre propiedad y gestión es de los más fecundos en resultados jurídicos y prácticos. Cuando volvemos a un cierto medievalismo (34) es natural que recordemos la obligación inhe-

(32) Por ejemplo, las fincas excluidas de expropiación en una zona de colonización española han de adquirir los índices de productividad establecidos por la Administración. Cfr. Ley de Transformación y Distribución de la Propiedad, de 21 de abril de 1949. En todas las Leyes se equipara el cultivo deficiente a la falta de cultivo. Es muy expresiva y ajustada la expresión del art. 4, ap. V., letra b), del *Estatuto da Terra* brasileño, que considera «latifundio» (con todos los inconvenientes que ello lleva consigo) la extensión de tierra que, aun no excediendo de la dimensión máxima fijada, «se mantenga inexplorada en relación con las posibilidades físicas, económicas y sociales del medio, con fines especulativos, o sea deficiente o inadecuadamente explotado, de modo que ello le impida la concepción como empresa agraria».

(33) Cfr. HERNÁNDEZ GIL: Ob. cit., pág. 103, sobre la distinción entre derechos reales y de crédito.

(34) Según HERNÁNDEZ GIL, al revalorizar la posesión estaríamos regresando a un primitivismo en que lo fundamental era, en efecto, poseer, como ocurría en la hipótesis del comunismo primitivo. Ob. cit., pág. 153, donde cita la feliz expresión de SPROTT «propiedad usufructuaria».

rente al feudatario de residir en la tierra (exacerbado en la hipótesis de los *coloni adscriti*) y de cultivar por sí, cosa que reiteraron las Leyes de Indias (cuyo espíritu es evidentemente medieval, como lo prueba que establecieran en América la división entre dominio directo y dominio útil). Pues bien; en Derecho español, por ejemplo, no es requisito del cultivo directo ni tener el domicilio donde radica la finca ni dirigir efectivamente su explotación, pero debemos advertir, a propósito de este ordenamiento, que posee un concepto puramente capitalista de empresario. Empresario es quien responde de sus deudas, pero ello no le impide residir fuera y designar un administrador. Este criterio está sometido a flexión en el Derecho francés de arrendamientos, donde los requisitos de residencia y dirección son presupuestos obligados para el ejercicio de ciertos derechos por el cultivador directo, y también en las reformas agrarias latinoamericanas; aparece exigido por el artículo 19 de la Ley venezolana, apartado *b*): «El trabajo y dirección personal y la responsabilidad financiera de la empresa agrícola por el propietario de la tierra, salvo en los casos de explotación indirecta eventual por causa justificada». No basta, pues, con poseer y con pagar; hay que trabajar, gestionar la empresa. En parecidos términos se expresa el artículo 20, apartado *b*), de la Ley peruana: «Se entiende que un predio es conducido o explotado directamente si el propietario dirige personalmente la empresa agrícola de modo habitual, es responsable de la gestión financiera... Si el predio pertenece a una persona jurídica es entendido que la dirección personal y la responsabilidad de la gestión financiera deberá cumplirse por uno de los socios. Se presume de pleno derecho que una persona no puede conducir más de un predio». Aquí también aparece implícito el requisito de estar en el campo al frente de la explotación, sin que quepa confiarla a un administrador, ya que ello no es posible ni siquiera a una sociedad propietaria. La última presunción supone un modo de adecuar la capacidad empresarial a sus justos límites, a la vez que impide la acumulación de explotaciones.

El requisito de la gestión se relaciona con el de la profesionalidad del empresario, que se ha planteado principalmente en Francia y otros países de Europa, al prohibir la compra de fincas —en Suiza, por ejemplo— a personas no agricultoras o combatir de hecho las adquisiciones, como en Francia. Ni en España ni en Latinoamérica hay normas, que nosotros sepamos, en este sentido.

En este punto del cultivo directo hay, como vamos viendo, numerosas graduaciones; países en que se excluye *ex lege* toda forma de

explotación indirecta de la tierra y, por tanto, el requisito de la gestión, al menos en el sentido mínimo de la responsabilidad, resulta exigido. Desde luego, en los países socialistas de primer grado —como la U. R. S. S.— no se concibe siquiera el arrendamiento; toda relación real con la tierra ha de ser posesoria. En Yugoslavia, donde se permite, con un límite máximo de extensión la propiedad privada de la tierra, está prohibido el arrendamiento entre particulares, igual que en Méjico. En Ecuador, la Ley de Reforma agraria anunció la prohibición para dentro de ocho años (art. 90). En otros, como en Perú, se prohíbe el arrendamiento en las zonas de reforma agraria (art. 127). En algunas Leyes de Reforma agraria se incurre en la contradicción de decir que la función social requiere el cultivo directo, regulándose, en cambio, el contrato de arrendamiento (típica, en este sentido, es la Ley venezolana). Esa aparente contradicción se explica si consideramos que la propiedad desligada de la gestión, más bien que revertir o anularse, se desgrada, es decir, queda profundamente debilitada, y ello es común a los países de la Europa occidental y a los latinoamericanos.

El tema puramente agrario puede relacionarse con el de carácter general a propósito de la reforma de la empresa. Una característica general de la propiedad moderna, en el caso tan importante de los títulos valores, es la separación entre propiedad y gestión. Los que manejan la empresa no son sus propietarios, sino los que integran aquello que GALBRAITH llama las tecnoestructuras. Algún economista norteamericano sostiene que, a través de los Fondos de Inversión, vuelve a ejercerse el control democrático de las sociedades por los accionistas, quienes se valen, pues, de un intermediario, pero ello no parece en todo caso cierto.

Supuesto el hecho de la ruptura entre propiedad y gestión —nuevo caso de disociación entre propiedad y actividad posesoria de carácter empresarial—, la consecuencia que surge es la degradación de la propiedad, que tiende a convertirse en puro derecho de crédito, como lo vemos en la hipótesis de la propiedad de viviendas alquiladas —cuyas rentas se han bloqueado por todas partes—, lo mismo que en el de la tierra arrendada, por la limitación máxima de la renta que se contienen, por ejemplo, en el *Estatuto da Terra* brasileño (artículo 95, ap. XII: el precio no puede ser superior al 15 por 100 del valor catastral) o en la prohibición de la aparcería propia del Derecho italiano, mientras que el francés y el español se han orientado por el camino de reconocer al aparcerero el derecho a convertir

el contrato en arrendamiento, o sea a transformar una obligación de pago variable en otra de carácter fijo.

También en el caso de las empresas propiedad de sociedades con grandes masas de accionistas, éstos acaban considerados de alguna manera como puros acreedores, yendo los beneficios variables a los integrantes de la tecnoestructura que desarrollan actividades empresariales y al Fisco, o bien a los obreros. La degradación progresiva de la propiedad no ligada a actividades empresariales nos llevará a plantear importantes temas, como el de las Plusvalías y el de los Beneficios, pero antes acabemos el análisis de esta materia.

### 3.º *El cultivo «correcto».*

En el examen que venimos haciendo de la función social, en su aspecto subjetivo dibujamos la obligación impuesta al propietario empresario de cultivar eficientemente y de cultivar directamente. Mas también se le impone la de cultivar «correctamente», es decir, ajustándose a las Leyes y disposiciones agrarias. En el caso paradigmático de las «explotaciones ejemplares», regulado por la Ley española de 15 de julio de 1952, se citó como requisito para conseguir ese preciado título: «Que en la explotación se cumplan fielmente todas las obligaciones derivadas de la legislación social y de las disposiciones administrativas».

En la Ley venezolana de Reforma agraria (art. 19) se estableció la obligación de «cumplimiento de las disposiciones sobre conservación de recursos naturales renovables» y «el acatamiento de las normas jurídicas que regulan el trabajo asalariado, las demás relaciones de trabajo en el campo y los contratos agrícolas en las condiciones que señala esta Ley», así como «la inscripción del predio rústico en el Catastro» (35). En general, se toma en consideración el incumplimiento de las disposiciones de «derecho social» (normas sobre contratos agrarios y contratos de trabajo), es decir, aquel incumplimiento que genera explotación del hombre por el hombre.

Pero es en este punto donde cabe plantear un tema por demás apasionante: ¿Hasta dónde puede llegar la Ley en la imposición de deberes, cargas u obligaciones al propietario?

(35) V. art. 15 de la Ley peruana, en forma semejante, y el art. 9 de la chilena, que es aún más completo.

Las Leyes latinoamericanas de Reforma agraria han apuntado principalmente a la reforma de las estructuras productivas, mientras que en Europa tienen mayor importancia los problemas de producción y de precios (36).

La cuestión, pues, se plantea así: ¿cabe regular las producciones agrarias de modo que un empresario «correcto» tenga que cumplir las disposiciones contenidas en el Plan o en las decisiones posteriores de los planificadores? Está claro que así ha de hacerlo en la U. R. S. S. El «plan técnico, industrial y financiero de la empresa» debe establecerse sobre la base del plan anual impuesto por los órganos superiores; el poder del director sufre, además, otras restricciones resultantes tanto de las normas generales del derecho de la planificación, que establece precios, salarios, límites de *stock*, etc., como a nivel de empresa, del mecanismo de los abastecimientos y de la distribución (37).

Frente a este sistema, el Derecho yugoslavo permite a los organismos económicos explotar la tierra a su manera, plantando lo que quieran, siempre que ello sea conforme al destino de aquélla y se haga la explotación al modo de «un buen economista» (38).

En el Derecho occidental está más claro todavía que el empresario tiene poderes discrecionales, puesto que todas las Constituciones reconocen la libre iniciativa en materia económica. Como lo dijo con gran claridad el profesor BASANELLI: «El propietario tiene que cultivar, pero es libre de hacerlo como él lo crea oportuno». Aquí es, justamente, donde aparece un límite a la posible delimitación del derecho del Estado a determinar el contenido de la propiedad, y el límite deriva del principio constitucional de la iniciativa privada y libre (39).

Nos encontramos con normas prohibitivas como la de plantar viñedos, propia de varios países, pero, en tesis general, cada empresario es libre de arruinarse a su manera.

Este principio se mantiene ahora en teoría, pero a través de la política de precios es evidente que se orientan las producciones agrarias lo mismo que a través de conciertos entre el Gobierno y los agricultores, como en el caso típico de los norteamericanos, que se comprometen a no cultivar ciertas extensiones (curiosa negación última

(36) Buena prueba de ello es la política agrícola comunitaria en la C. E. E., centrada más bien en torno a los precios.

(37) Colette BEGAUX-FRANCOTTE: Ob. cit., pág. 1.742.

(38) FERRETJEANS: Ob. cit., pág. 155; v: allí posibles límites a ese derecho de gestión.

(39) En España, así se proclama desde el Fuero del Trabajo, Declaración 'I, punto 4, y Principio Fundamental del Movimiento X.

de la obligación de cultivo inherente a la función social) a cambio de tener protegidos los precios de sus productos (40).

La disciplina de la producción, ¿puede devenir obligatoria cuando en un área o sector económico la gran mayoría de los agricultores votan a favor de un acuerdo? La Legislación francesa lo había previsto así al regular «los Comités Económicos», pero la situación aparece algo confusa, siendo éste un tema que empieza a interesar en Latinoamérica, donde, a partir de la Ley venezolana, se han regulado los contratos agro-industriales (41).

Para superar la objeción del atentado a la libertad individual, DEBATISSE dijo aquella aguda frase de que «ser libre en los años 60 consistía en tomar parte en las decisiones». Pero muchos opinan todavía que la extensión de una disciplina productiva a quienes no la votaron es algo anticonstitucional. Desde luego, en España no cabe llegar a ese extremo, aun cuando tengamos el FORPPA como organismo encargado de la «ordenación y regulación de productos agrarios» (42).

He aquí, pues, una diferencia importante entre la gestión de las empresas soviéticas y las occidentales, lo que se debe al carácter vinculante total de los Planes quincenales, mientras que nuestros Planes de Desarrollo tienen ese carácter para el Sector público —y, por tanto, para las empresas públicas— mas no para el Sector privado. Sin embargo, un reformador de la empresa como BLOCH-LAINE ha sostenido que debiera existir una cierta adecuación entre la actividad empresarial y el Plan; ir contra éste podría ser contrario al interés general, diríamos que ello representaría el incumplimiento de la función social de la empresa (43).

Pero hay una curiosa e importante limitación al derecho de gestionar libremente que, en principio, compete al empresario. La legislación italiana de reforma agraria impuso a todo adjudicatario de tierras el pertenecer a una cooperativa en la zona (44). Mientras que las Leyes españolas de Colonización nada dicen al respecto, las latino-

(40) Muy a tono con esta situación se hallan las observaciones de Ugo PAPI: «No pueden dejar de coexistir y armonizarse gradualmente el Plan de Estado y de los entes públicos y las actividades de los particulares, las cuales constituyen el *primun mobile* de todo desarrollo». *La función del Estado en las economías mixtas*, Studia, ct., pág. 28.

(41) También en la Ley peruana, arts. 144 a 147.

(42) En el Preámbulo de la Ley de 20 de junio de 1968 leemos: «El FORPPA se configura no como un organismo de intervención forzosa o coactiva, sino como un fondo de medios instrumentales, principalmente económicos, destinados a ser puestos a disposición de las entidades intermedias a través de las cuales se canalice espontáneamente el libre juego de las fuerzas de mercado».

(43) Cfr. su obra *La reforma de la empresa*. Madrid. Aguilar.

(44) Cfr. SENI: *La riforma fondiaria in Italia*. Roma, 1950.

americanas siguen, de una u otra forma, el modelo italiano, así que el empresario queda encuadrado a efectos de gestión, o, al menos, de comercialización e industrialización de sus productos, en un esquema más amplio cual es el cooperativo.

Ello podría constituir un modelo a seguir por el legislador, que quizá en el futuro pretenderá, como lo ha anunciado ya el Ministro francés de Agricultura, DUHAMEL, que no haya ninguna pequeña o mediana explotación que no esté integrada en un esquema de comercialización, sea gran sociedad, titular, por ejemplo, de una fábrica (mediante contratos agro-industriales), sea cooperativa, sea una simple asociación (45), y por este camino aparecería una nueva limitación a la libertad empresarial.

#### 4.º *Propiedad y Plusvalía. La licitud de apropiarse las plusvalías.*

He aquí algo de enorme interés, no sólo para la reforma agraria, sino para la reforma de la empresa. Maurice HAURIUO señaló que la propiedad cumple una doble función: permite usar y disfrutar las cosas para obtener una renta, pero también sirve a un escondido afán especulativo que anida en la naturaleza humana. ¿Es lícito conservar estas «ganancias no ganadas»? ¿Se desligarán propiedad y plusvalía, igual que se han desligado gestión y propiedad?

Es indudable que la evolución, al menos, se orienta en este sentido. Durante toda la época del Estado liberal los propietarios rústicos en España conservaron para sí las plusvalías producidas por obras públicas de irrigación. En 1949 se dictó nuestra vigente Ley de Colonización precisamente para evitar este enriquecimiento injusto. Las plusvalías debidas a grandes obras hidráulicas se nacionalizaron y se distribuyen mediante el recurso técnico de expropiar en esas zonas por el valor que tenía la tierra antes de realizarse la obra pública (46), permitiendo al propietario la *reserva* de una extensión mínima (de 10 a 30 hectáreas, aproximadamente, según el número de hijos que tenga y según las zonas, y siempre sobre la base de que sea cultivador directo, es decir, empresario agrícola).

Por otra parte, la Ley de Reforma del Sistema Tributario, de 4 de junio de 1964, creó, con carácter general, el Impuesto de Plusvalía,

(45) Ejemplo, *groupement économique* del Derecho francés, estudiado en las Jornadas Franco-españolas de Derecho Agrario, celebradas en Burdeos, mayo de este año, bajo la presidencia del ilustre agrarista francés Jean MEGRET.

(46) Ley de 21 de abril de 1949.

que hasta entonces había sido regulado en España sólo con respecto al suelo urbano, pero en la práctica todavía no ha entrado en vigor.

La idea de nacionalizar las plusvalías para hacer obra de reforma agraria ha tenido también aplicaciones en Latinoamérica. La reforma del Presidente GOULART en Brasil se proponía expropiar a derecha e izquierda de las carreteras o autopistas a fin de impedir especular con los beneficios debidos a una obra estatal. Algo queda de esta orientación en el *Estatuto da Terra*, cuyo artículo 56 prevé que la colonización oficial deberá ser realizada preferentemente en las «áreas de desforestación (*desbravamento*) a lo largo de ejes viarios para ensanchar la frontera económica del país».

Como es de todos conocido, el tema de las plusvalías se plantea, sobre todo, en el suelo urbano, dentro del movimiento que se llama «lucha contra la especulación», pero lo interesante es comprobar cómo el fenómeno pasa al interior de la empresa y constituye un capítulo básico de su reforma.

En efecto, de modo interesante se produce la revalorización de los activos de las empresas (47). Ello se traduce en un enriquecimiento de los titulares del capital; quizá, en términos de estricta economía, las nuevas acciones que se reparten por virtud de la revalorización no sean beneficios, sino que vengan a compensar la erosión monetaria, pero, de hecho, esos títulos son vendidos en Bolsa y se consiguen enormes beneficios en algunos casos. Cabe preguntar si son lícitos, si ello es una consecuencia del derecho de propiedad que, gracias a su perpetuidad, nos pone al abrigo de inflaciones y devaluaciones. En realidad, es ésta una de las preguntas más difíciles de contestar para el reformador moderno.

En Francia, como es sabido, la enmienda WALLON se dirigía a lograr la participación de los trabajadores en los beneficios de la expansión.

En España, al discutirse en las Cortes el II Plan de Desarrollo, planteamos esta cuestión de las Plusvalías y se zanjó en términos muy moderados al decir que habría participación en los beneficios que se repartieran como plusvalías, cosa que ocurre con frecuencia al atribuir a los antiguos accionistas acciones liberadas. Pero nada se ha hecho en el terreno práctico para desarrollar la correspondiente de-

(47) En España hemos tenido una Ley de Regularización de Balances, cuyo texto refundido fué aprobado por Decreto de 2 de julio de 1964. En ella se declaran revalorizables «las tierras de labor» y «los bosques» (art. 4). Es revelador que se estimulen las ventas de títulos a los trabajadores de la empresa, favoreciendo fiscalmente la operación (art. 25, n. 3 y 4).

claración. Es de advertir que al operarse la regulación de balances algunas empresas españolas repartieron acciones entre sus empleados, y aquí podríamos decir: «Lo que hoy es Caridad, mañana será Justicia». Las dificultades con que ha tropezado la enmienda WALLON en Francia demuestran que es muy difícil suprimir las plusvalías en un contexto capitalista o neocapitalista sin nacionalizar los medios de producción.

##### 5.º *La participación en la gestión y en los beneficios de la empresa.*

La participación en beneficios ha sido, en algunas ocasiones, presentada como la solución del problema social. Recomendada, aunque no impuesta, por la Doctrina Pontificia la participación en frutos y cosechas, puede aplicarse con más facilidad en la Agricultura que en la Industria, ya que la inmediatidad entre el hombre y la cosecha es aquí total. Al obrero agrícola no se le puede prometer un tanto por ciento de los beneficios contables —porque él no sabe ni quiere saber de contabilidades—, pero sí que, por ejemplo, la tercera parte de los productos obtenidos serán suyos, teniendo garantizado un salario mínimo que cobrará como anticipo. Más o menos, ese porcentaje se corresponde con viejísimas fórmulas de aparcería que, consuetudinariamente, así lo establecían, sobre todo en el caso de cultivos que exigen mucha mano de obra.

Pero estas fórmulas consuetudinarias no han sido consagradas legislativamente, quizá por la misma dificultad que entraña cristalizar en norma lo que vive, espontáneamente, en la realidad campesina. (Desde luego, no ha sido ello establecido en la Ordenanza Laboral del Campo).

La única manifestación legislativa española en esta materia, que no deja de tener valor indicativo, es el precepto contenido en la Ley de Explotaciones Agrarias Ejemplares, de 15 de julio de 1952, artículo 2.º, ap. f), que enumera este requisito para la concesión de ese título: «Que los obreros fijos que exija la explotación estén interesados de cualquier modo que se estime justo y conveniente en los resultados de la misma». En el paradigma, pues, se establece la participación en beneficios y sólo así podrán quedar exceptuadas tales explotaciones de la expropiación por causa de interés social (48).

(48) Art. 4.º

Este tema de la participación en beneficios presenta facetas del mayor interés. Al cambiar las fuentes de financiación de las empresas, se cuestiona toda su estructura, tal como lo ha demostrado BERLE. En efecto, cuando el propietario era el empresario y todo el dinero para la empresa salía de su bolsillo, nadie le discutía sus beneficios ni su derecho a dirigir. Más tarde, en el caso de las empresas industriales, la financiación se obtuvo en la Bolsa, procedente de masas anónimas de inversores, y entonces se produjo la revolución llamada de los *managers*. Hoy en día la financiación sigue este camino y en muchos países es dinero público, a través de un Banco oficial de Crédito Agrícola, o dinero llamado institucional, el que va a sostener y, sobre todo, a promocionar la empresa agrícola. En tal caso, para las empresas industriales se produce la mutación que BERLE resume en la frase *power without property*, de modo que no son ya los *managers* quienes gobiernan, sino un equipo de funcionarios, y la retribución de los accionistas «tiende a convertirse en un componente de las costas, más bien que en un hecho residual». El ánimo de lucro, entendido como remuneración normal de los capitales fijos, puede estar, desde luego, «ausente de las razones que impulsen a constituir una sociedad», aunque la empresa esté animada por un ánimo de lucro entendido genéricamente en el sentido de que no ha sido creada y no es mantenida en vida por miras filantrópicas, sino por objetivos económicos (49).

La influencia, pues, de los medios de financiación en las estructuras y en las tensiones de la empresa es evidente. Con motivo de la última Asamblea Sindical Agraria tenida en el seno de la Organización Sindical Española (mayo de 1968) se discutió una propuesta en el siguiente sentido: que cuando una empresa agraria obtenga un crédito agrícola oficial importante tenga que crear un Fondo para atenciones de sus empleados. Esta aspiración nos parece extraordinariamente significativa. Sabido es que uno de los caminos utilizados por la última reforma económica soviética (Estatuto de la Empresa socialista de producción, de 4 de octubre de 1965) ha sido el de obligar a las empresas a destinar una parte de sus beneficios al Fondo de Empresa, con destino a mejorar las condiciones sociales y culturales de los trabajadores y a perfeccionar la producción (50).

(49) Cit. por COTTINO en su artículo «Participación pública en la empresa privada e interés social», en *Studia Albornotiana sobre la empresa pública*, I, pág. 327.

(50) En realidad hay tres fondos de estímulo. Cfr. Collete BEGAUX-FRANCOTTE: «La empresa pública en la Unión Soviética», en *Studia Albornotiana*, cit., II, pág. 1.752.

Estimamos que el camino de los Fondos de Empresa se desarrollará también cada vez más en Occidente (ya hay ejemplos en varios países, especialmente en Alemania), si bien en todas partes la participación en beneficios (consagrada con carácter individual en ese Estatuto soviético) chocará con la observación que nos hacía un dirigente sindical agrario de nuestro país: «No podemos tolerar del todo que los obreros de las empresas ricas sean ricos y que los de las otras sean pobres». Es la famosa objeción de la igualdad, que puede vencerse, hasta cierto punto, si se contempla —y así parece hacerlo el Estatuto soviético— la participación en beneficios como estímulo o premio a la productividad, pues «a cada uno según sus méritos».

En definitiva, hay en Occidente una propensión a considerar la remuneración del capital como un coste, mientras que, paralelamente, se aumenta la participación del personal en los beneficios, sea por el camino de la presión sindical, sea por disposiciones legales que así lo prevén, sin olvidarnos que para la empresa agraria es de grandísimo interés no sólo la participación dineraria, sino la mejora de las condiciones de habitabilidad, culturales, recreativas, sociales (51). Por diversas disposiciones se estimula este tipo de inversiones «sociales» que cambian el medio rural haciéndolo más humano (52).

#### 6.º *Participación en la dirección. Cogestión.*

Este es, sin duda, un camino de erosión de la propiedad tradicional que actúa, paralelamente a los otros, también en el ámbito de la empresa (53).

Cierto que la materia se halla muy atrasada de desarrollo en el Derecho agrario. Ni siquiera la Ley de Explotaciones Agrarias Ejemplares exigió este requisito. En cambio, la Ley STRALCIO italiana, de 1950, había previsto «los consejos de hacienda», que, en nuestra opinión, son el único caso conocido de cogestión en el seno de las empresas agrarias.

Porque la cogestión regulada en algunos países occidentales, especialmente en Alemania, no afecta, prácticamente hablando, a las

(51) Por ello, la citada Ley de Explotaciones Agrarias Ejemplares cita como requisito el que «los obreros que residan en la explotación y sean cabezas de familia se hallen instalados en viviendas adecuadas e higiénicas», art. 2.º, ap. 7).

(52) Ley de 27 de abril, de Colonización e Interés Local, y su Reglamento de 10 de enero de 1947.

(53) Como lo dice CAPET: «La participación en los resultados»: «El *interessement* es previo al diálogo en un comité de empresas», *Revue Economique*, 1966, núm. 1, pág. 54.

explotaciones agrarias, en cuanto se halla reservada a las grandes unidades donde haya más de 500 obreros fijos —caso español, según la Ley de 21 de julio de 1952— (54).

Es de esperar que en el futuro se desarrolle el derecho de cogestión y llegue a penetrar en las empresas agrarias, para lo cual sería oportuno dictar una norma especial, tal como se ha hecho para la Seguridad Social o para el trabajo en el campo (55).

Ese criterio numérico resulta absurdo aplicado a la empresa agraria. En realidad, una empresa agraria con 20 obreros fijos es importantísima y la cogestión debería ya actuar a estos niveles, y aún más abajo, en cuanto saliéramos del ámbito de la explotación familiar, plurifamiliar o comunitaria y la mediana empresa. Las cualificaciones pequeña, mediana y grande empresa tienen un especial significado para la Agricultura, que no puede medirse con los patrones de la Industria (56).

### 7.º *El Impuesto.*

Fernando FUEYO LANERI señala las diversas soluciones que el Derecho ofrece al orden social (57), y entre ellas cita el Impuesto. Es indudable que éste se nos aparece hoy no sólo como un medio para

(54) Reglamento de 15 de julio de 1965: «El derecho de cogestión reconocido en la Ley 41/62 al personal es muy restringido en el campo de aplicación, en la proporción numérica, en las atribuciones de sus representantes en el Consejo y en el procedimiento de la elección». Alvaro GARRALDA: «Participación del personal en la gestión de las entidades públicas», *Studia Albornotiana*, cit., II, pág. 469.

(55) Cfr. el ejemplo de Venezuela en el libro del colombiano Carlos María Londoño *La participación de los empresarios agrícolas trabajadores en los beneficios de la empresa*, Madrid, pág. 58. En él se contiene una exposición muy completa que abarca los países de Europa y América.

(56) En el interesante libro de SANZ JARQUE *Más allá de la reforma agraria*, Madrid, 1970. Parece este autor hacerse eco, con su gran sensibilidad social, de estas tendencias reformadoras de la empresa. V. especialmente pág. 131. En cuanto habla, no sólo de funcionalidad de la propiedad, sino también de funcionalidad de la empresa, reconoce que también ésta es un campo de socialización donde deben actuar las tendencias contenidas en nuestras Leyes Fundamentales.

(57) Ob. cit. La posición de FUEYO es clarividente y amplia. Comienza por citar: 1, «aparcería forzosas», característica del Derecho mejicano que ya hemos visto tiene su correlativo español en el arrendamiento forzoso; 2, la ocupación temporal de tierras ociosas; 3, la edificación forzosa de sitios eriazos y, a falta de cumplimiento, la enajenación forzosa del suelo, lo que tiene también cumplida aplicación en la legislación urbanística española y se manifiesta en la agraria mediante la obligatoriedad, en ciertos casos, de edificación y mejoras. Cfr. SANZ JARQUE: Ob. cit., pág. 136. «Concentración parcelaria muy desarrollada en nuestro país» (cifras de SANZ JARQUE). Retractos legales de los que nosotros tenemos buena muestra: Expropiación, Requisita y Confiscación (esta última no se da entre nosotros). En España, ya hemos visto que ni siquiera en la hipótesis de grave incumplimiento de la función social de la propiedad se produce la reversión o confiscación de ésta; a lo más que podría llegarse sería a una expropiación —sanción regulada moderadamente en la Ley de Expropiación Forzosa, de 15 de diciembre de 1954—. Alude luego al Impuesto único y sobre la Plusvalía. De este último se ha tratado ya. Fernando FUEYO LANERI concluye, con razón: «Se observan en la propiedad actual nuevas tendencias o directrices; la ecuación que comprende Política, Economía y Derecho recibe nuevos planteamientos en los últimos tiempos, con fuerte acento de la Política». Ob. cit., pág. 22.

recaudar fondos al objeto de subvenir a las necesidades financieras del Estado, sino como un instrumento poderoso de política social. Esto es algo constantemente declarado tanto por los científicos como por los políticos más autorizados.

Se da la circunstancia de que fué a propósito de la tierra y de su renta cómo se planeó la finalidad reformadora del llamado por Henry GEORGE «Impuesto único». El impuesto como instrumento de reforma agraria se utilizó en España por primera vez en 1962, cuando la Ley de Reforma Tributaria previó un sistema especial de tributación para las grandes fincas, que quedaban así, de algún modo, combatidas por la política fiscal socializadora. Ello continúa todavía en vigor.

Es notable la utilización del impuesto, a fines de reforma agraria, que se hace en el *Estatuto da Terra*, para premiar o castigar según se cumpla o no la función social (58).

Pero hay otra faceta de la cuestión: en aras del principio de paridad, y dada la real inferioridad del sector agrario, se acude a la suavidad impositiva para equilibrarlo con los demás sectores. Este es, evidentemente, el caso español. La paridad ha sido proclamada en el II y vigente Plan de Desarrollo y, desde luego, la contribución fiscal global del sector agrario es muy inferior a la parte que le corresponde en el P. N. B. Esta suavidad fiscal describirá el efecto combativo de la gran propiedad. Es de esperar que en el futuro se acentúe esta tendencia.

### 8.º *Publicitación de la empresa agraria.*

Un instrumento importante de socialización es el de la publicitación o nacionalización de las empresas agrarias. La empresa pública es una manifestación de colectivismo. Una expresión de la intervención del Estado en la propiedad, la dirección y el funcionamiento de las industrias y servicios (59).

Con motivo de colaborar en el libro colectivo sobre *La empresa pública*, editado y prologado por el profesor VERDERA Y TUELLS, tuvimos que plantearnos esta cuestión, algo extraña, de la «empresa pública agraria».

(58) Cfr. mi trabajo *Los Principios generales de la Reforma agraria integral*, antes citado, donde analizo la cuestión.

(59) ROBSON, cit. por NAHARRO, en *Studia Albornotiana*.

Es evidente que en un intento como el que estamos haciendo en esta Ponencia de delinear los perfiles actuales de la propiedad y de la empresa, así como de rastrear «los signos de los tiempos» en esta materia, resulta de capital importancia saber dónde nos encontramos, tanto en el tema de la propiedad pública y de la nacionalización del suelo, como en el de la publicitación de la empresa agraria.

La propiedad pública de la tierra ha sido de gran importancia, sobre todo, en los países nuevos, de gran extensión relativamente poco poblada (60). En líneas muy generales, cabría decir que las tierras públicas han funcionado como una gran reserva, que se ha ido entregando al cultivo a medida que lo han exigido las necesidades sociales. En el mundo occidental, puede afirmarse que no ha existido agricultura sobre tierras públicas; no se conocen, prácticamente hablando, «explotaciones públicas de tierras». Un caso aparte, de enorme importancia, ha sido el de la silvicultura, que ésta ha sido y continúa siendo llevada a cabo sobre bosques de propiedad estatal y por funcionarios estatales. Pero en materia agrícola —es decir, en materia de cultivo— el sistema seguido en todas partes fué el de transformar las tierras públicas en propiedades privadas. Por cierto que el método seguido en este proceso ha variado desde el *homestead* norteamericano, para crear explotaciones familiares, hasta el sistema de apropiarse los baldíos por la simple cerca abusiva de los mismos, a veces por mera inscripción en el Registro de la Propiedad. En el caso anglosajón ha sido la posesión económica o empresarial la que contaba, puesto que sin ella no había *homestead*. Al sur de Río Grande era la propiedad quiritaria de tipo romano la que se imponía, lo cual explica la posterior necesidad de reformas agrarias en el Sur, mientras que Estados Unidos liquidó la cuestión social agraria en su Guerra de Secesión, cuando el sistema del *homestead* derrotó al latifundio esclavista y la marcha hacia el Oeste se realizó por colonos y no por grandes señores.

El caso soviético es de todos conocido; su sistema económico se basa en la propiedad pública —del pueblo a través del Estado— de la tierra, que luego es explotada en granjas estatales (*svokhozes*), cedida en usufructo a las cooperativas (*kolkhozes*). Hay cinco veces más *kolkhozes* que *svokhozes*, pero la dimensión de las explotaciones del Estado hacen que éstas ocupen más del tercio de los terrenos cultivables. Si nuestros informes no son inexactos, se ha hecho recién-

(60) Cfr. para cuestiones de detalle y de datos nuestro trabajo «La cuestión de la empresa pública agraria», en esa obra, I, pág. 735.

temente una reforma por virtud de la cual el derecho de usufructo de los *kolkhozes* es permanente y no temporal, lo cual es tremendamente significativo. Si a ello unimos que cada granja hace suyos los beneficios que produce, deducido el porcentaje que corresponde al Estado, nos encontramos con que los *kolkhozes* se encuentran en la situación práctica de ser propietarios de la tierra que explotan (dando a la propiedad, naturalmente, el sentido dinámico o empresarial que antes hemos configurado). En cierto modo, se ha producido lo que con óptica occidental llamaríamos una «privatización» de la tierra *kolkhosiana* a partir del germen cooperativo, que de por sí representaba ya un reducto frente a la publicitación, sin paralelo en el sector industrial soviético, donde todas las empresas (salvo las artesanas) son, por definición, empresas públicas o del Estado.

En los países socialistas del Este europeo no se produce, ni mucho menos, el fenómeno de nacionalización del suelo. Sigue existiendo la propiedad privada de la tierra, que en Yugoslavia se llama «propiedad social». En cuanto a las empresas públicas, las agrarias, en Polonia, sólo tienen una importancia relativa del 15 por 100, aproximadamente. Witold CZACHORKI dice haber dos concepciones opuestas: 1. La de la U. R. S. S. y los demás países socialistas, a excepción de Yugoslavia. Se considera al Estado socialista y sólo a él propietario de la empresa pública. 2. La yugoslava, que no conoce el principio de fondo único propiedad del Estado socialista. Aunque el Estado cree una empresa y le confíe (entregue) un cierto número de bienes hasta entonces estatales, la empresa se convierte en propietaria de este patrimonio, que cesa en el mismo momento de ser patrimonio del Estado (61).

Ahora bien, si se analiza el concepto de *propiedad social*, cosa que ha hecho magistralmente FERRETJEANS (62), se llega a la conclusión de que estamos ante un caso típico de «dominio dividido». El órgano económico no sólo puede gestionar la empresa, sino también disponer de ella (63), por lo cual el dominio del Estado aparece como *ius eminens*. Tendría, pues, razón el jurista yugoslavo ANDRIJA GANS, según el cual «la sociedad estaría personificada en el plano de la técnica jurídica por dos series de órganos: los órganos políticos y los órganos económicos». Los bienes declarados por la Constitu-

(61) «Responsabilidad del director de la empresa pública socialista», en *Studia*, cit., página 531.

(62) En su obra *Essai sur la notion de propriété sociale*, París, 1963.

(63) Cfr. pág. 206.

ción «propiedad de toda la sociedad» tendrían jurídicamente como propietarios, de una parte, a la empresa económica y, de otra parte, al municipio, la provincia, la república y la federación» (64).

Por ahora, lo único que nos interesa aclarar es que la publicitación de la propiedad y de la empresa agraria no ha seguido un ritmo expansivo en los países socialistas, sino que más bien ha ocurrido algo, en cierto modo, opuesto, al no seguirse el modelo soviético.

En el Derecho occidental, la propiedad pública agraria se ha desarrollado en materia de propiedad forestal. Esta tendencia es evidente en España. No sólo nuestro Patrimonio Forestal del Estado compra contractualmente fincas, sino que puede, por vía de retracto legal, adquirir cualquier extensión forestal superior a 200 hectáreas enajenada por un particular. Esta norma no tiene paralelo tratándose de fincas de cultivo y así se evidencia el diverso punto de vista. Otro fenómeno muy significativo ha sido la nacionalización de las aguas de riego, llevada a cabo tanto por la Reforma agraria chilena como por la peruana. En España existe una posición doctrinal de gran valor que pide esto mismo (65), pero el agua de riego continúa siendo en muchos casos propiedad privada.

Estas tendencias aparecen claras (66), pero, en cambio, sigue la repulsa de la empresa pública agraria. Es muy significativo que el *Estatuto da Terra* del Brasil contenga un artículo en virtud del cual el Instituto Brasileño de Reforma agraria, IBRA, puede tener en su poder las tierras sólo a efectos de mejorarlas y distribuir las (67). Se pretende así levantar un muro de contención al eventual desarrollo de una actividad de cultivo o explotación por parte del Ente encargado de realizar la reforma agraria. Análogo criterio se sigue en España. El Instituto Nacional de Colonización, que es el mayor terrateniente del país, no explota; cede en aparcería sus tierras o en arrendamiento hasta que las asigna a sus beneficiarios, y algo parecido podría decirse de las SAFER francesas, encargadas de reestructurar las explotaciones, pero no de cultivar. Así, pues, ni siquiera en las Leyes de reforma agraria se ha previsto, para llevar a cabo la socialización o colectivización, la creación de empresas públicas, lo cual

(64) Cfr. GRAU: *Caracterización y aspectos de la propiedad forestal*, Madrid, 1967, página 16.

(65) Sebastián MARTÍN RETORTILLO. V. sus lecciones sobre «Aguas», en el Curso de Derecho Agrario de la Asociación Española de Derecho Agrario.

(66) Se dan tensiones en esta materia, debido al carácter privado de las aguas. J. J. SANZ JARQUE: *Más allá de la Reforma agraria*, pág. 124.

(67) Cfr. art. 25.

podría explicarse por diversas razones, entre ellas la gran importancia que todavía hoy se concede a la creación de explotaciones familiares y cooperativas a efectos de democratización de la propiedad, evitando así lo que en Italia se llamó *monopolio terriero*.

Podrían citarse en Occidente ejemplos excepcionales de empresa pública agraria. Dejando aparte las Granjas estatales de investigación o enseñanza y algunos casos en que ciertas instituciones —una universidad, un hospital, etc.— tienen en explotación tierras para proporcionarse ingresos, a veces alimentos para los acogidos a la Institución, que puede no ser pública, podríamos citar los ingenios de azúcar del Generalísimo TRUJILLO, incautados luego por el Estado dominicano; un fenómeno que demuestra la mayor labilidad a la publicitación de este tipo de haciendas con monocultivo de caña, subordinado a una fábrica (un esquema aprovechado por Fidel CASTRO para crear sus Granjas del Pueblo) o las tierras adquiridas por el Estado ecuatoriano en la Desamortización eclesiástica, que se explotan por la Administración con fines de beneficencia.

Sin embargo, insistamos: la vía de la nacionalización, lo mismo de la tierra que de la empresa, no es la que se sigue, lo que, por otra parte, no deja de estar de acuerdo con la crisis en que ahora se encuentra la onda de nacionalizaciones industriales que siguió, por ejemplo, en Francia, a la II Guerra Mundial.

Sin embargo, conviene matizar. En la Ley de Reforma agraria chilena aparece un tipo de sociedad de economía mixta que se dedica a explotar las haciendas expropiadas en el período transitorio hasta la asignación definitiva de tierras (68).

Por el lado de la comercialización e industrialización agrarias, un tema que cobra mayor importancia cada día, podrá darse también la empresa de economía mixta en el futuro como un sistema de inyectar técnica y capital estatales en el medio rural.

### 9.º *Límites a la extensión de la propiedad individual.*

Este es un camino fundamental de socialización que responde a la exigencia de toda reforma agraria: igualar las propiedades de los ciudadanos para igualar sus riquezas. La Igualdad, efectivamente, es la explicación última de las reformas agrarias. La Igualdad, que,

(68) Cfr. artículos antes citados.

como lo reconoce HERNÁNDEZ GIL, destaca su valor moderno con respecto a la Libertad (69), es la que ha impuesto siempre la realización de reformas agrarias, por cuanto, como lo dijera SOLON, el primer reformador agrario, no hay mal más grave para la República que las desigualdades entre sus ciudadanos.

El marxismo resolvió el problema de la desigualdad mediante el colectivismo, haciendo así compatible la igualdad con el gigantismo de la explotación (convendrá recordar que Marx admiraba la productividad de las grandes fincas inglesas).

Ahora bien, la experiencia nos enseña las dificultades para aplicar el colectivismo agrario. O lo hacemos forzoso, como lo hizo STALIN, al precio de todos conocido, o el colectivismo no cubrirá más del 10 por 100, aproximadamente, de una estructura agraria, como ocurre en Méjico con los ejidos colectivos (70). En España se han favorecido e impulsado por todos los medios las explotaciones cooperativas o asociativas, sin que hayan llegado a representar, ni mucho menos, ese 10 por 100; la política de fomento, en Francia, de los Grupos de Explotación en Común, o GAEC, tampoco ha conseguido hasta la fecha grandes resultados; éstos no representan tampoco más del 1 por 100. Conviene insistir en esta afirmación y mostrar tales cifras pesimistas para combatir las excesivas ilusiones que puedan hacerse los reformadores agrarios sobre el colectivismo o cooperativismo, incluso el puro asociacionismo de producción.

Como la solución igualitaria no podía venir por el camino del colectivismo —so pena de prescindir de la libertad—, se tuvo que orientar por la vía de las limitaciones a la superficie de tierra susceptible de apropiación privada.

El ejemplo más radical nos lo ofrece Yugoslavia, que se sitúa alrededor de las 12 hectáreas, si nuestras informaciones no nos engañan.

En ningún país de Europa occidental, que nosotros sepamos, existe un límite legal a la propiedad de la tierra. Ello es lógico. Siendo sociedades desarrolladas, urbano-industriales, si se pusiera un límite a la tierra, ¿por qué no habría de ponerse límite a la posesión de otros bienes, singularmente de capital acciones, en las empresas in-

(69) «La socialización como movimiento intelectual de nuestro tiempo no descubre, por supuesto, el problema social, sino que patrocina otro modo de entenderlo. Si la libertad y la igualdad referidas a cada uno no conducen a la libertad y la igualdad de todos, entonces es preciso reconsiderar de qué modo la libertad y la igualdad de todos permiten la de cada uno. Así las cosas, la libertad se restringirá y la igualdad vendrá representada por la homogeneización efectiva antes que por la paridad formal». Ob. cit., pág. 151.

(70) Cfr. EKSTEIN: *El ejido colectivo en Méjico*, F. C. E.

dustriales? Un límite circunscrito a la tierra sólo tiene justificación en sociedades predominantemente agrarias, pues es así como se logra, fundamentalmente, pasar a una situación igualitaria (71).

Veamos ahora esta cuestión del límite en las Leyes latinoamericanas. En la primera onda de Leyes, que se inicia con la venezolana, se contempla la función social de la propiedad en su aspecto subjetivo, como una suma de deberes impuestos al propietario, que se resumen en nuestra frase «cultivo eficiente, directo y correcto», objeto del análisis anteriormente realizado.

En nuestro trabajo *Los Principios generales de la Reforma agraria integral* (72) formulamos un planteamiento nuevo de la función social de la propiedad, en que apuntábamos a la función social en sentido objetivo; no se trata aquí de la función social del propietario, sino de la función social de la propiedad como institución social que debe estar regulada en la forma más ajustada posible al interés social.

Este sentido objetivo es el que resplandece en el artículo 15 de la Ley de Reforma agraria peruana, al aludir a «la concentración de la tierra de manera tal que constituya un obstáculo para la difusión de la pequeña y mediana propiedad rural y que determine la extrema o injusta dependencia de la población respecto al propietario».

La Ley peruana del General VELASCO ha hecho dar así un gran avance al principio de la función social. Ahora una propiedad eficiente, directa y correctamente explotada puede, a pesar de todo, ser expropiada por razón de reforma agraria. Aquí se supera el criterio neocapitalista de los déficits empresariales y se busca otro fundamento eminentemente social: la desigualdad, que engendra dependencia.

Se había criticado a la Reforma agraria anterior, de BELAÜNDE TERRY, el haber exceptuado las magníficas haciendas de la costa en base, precisamente, a su magnífica organización empresarial (73).

En España aparece la figura del límite máximo sólo en las zonas de Colonización, donde se permite a cada propietario una reserva de tierra propia, fijada en el correspondiente Decreto.

(71) Con todo y con eso hubo algún conservador en Chile que increpaba a los norteamericanos por propiciar reformas agrarias en Latinoamérica, en lugar de repartir ellos el capital de sus empresas mineras, industriales o comerciales.

(72) Antes cit., se publicó en los números especiales que la REVISTA DE ESTUDIOS AGRO-SOCIALES, de Madrid, consagró a la Reforma agraria en Iberoamérica.

(73) Se había criticado a la Reforma agraria anterior, de BELAÜNDE TERRY, el haber exceptuado las magníficas haciendas de la costa en base precisamente a su magnífica organización empresarial. Cfr. MAC-LEAN: *La Reforma agraria en el Perú*, México, 1965. V. ad., ex., pág. 154. Según este autor, la Ley de BELAÜNDE fue una transacción entre la tesis oligárquica y la reformista, por lo cual no satisfizo a nadie. Edgardo SEOANE empezó el ataque señalando que la Ley entrañaba «un privilegiado régimen de favor para los latifundios de la costa», pág. 193.

En Francia, la acción de las SAFER no cabe duda que se orienta en el sentido de luchar contra la acumulación de tierras y de democratizar la propiedad. También conoce ese país una Ley contra la acumulación de explotaciones, que responde al mismo ideal igualitario, un ideal al que sirvió la Reforma agraria italiana de 1950, acabando con el latifundio en Italia y en las Islas (Cerdeña y Sicilia), pero el límite legal no existe fijado en ningún país europeo occidental.

En España existe un límite estricto a la superficie de tierra que puede adquirir un extranjero, pero ello responde a otras motivaciones, aunque constituye un precedente. En los países desarrollados es de esperar que se siga la vía del retracto a favor de algún Ente público y la actuación fiscal, todo lo más la prohibición de acumular, pero el límite es más difícil de admitir, porque obligaría a plantearse nada menos que este problema: ¿hay que limitar cualquier tipo de propiedad de medios de producción, quizá también la propiedad de obras de arte que tienen un interés público? (74).

#### 10. *La limitación de la propiedad en el tiempo.*

Un proceso de socialización no sólo lleva a límites cuantitativos, sino también a otros temporales: lo que se pone en tela de juicio es el carácter de perpetuidad del dominio y concretamente la herencia de los medios de producción. Hay en el Derecho civil un precedente de gran valor, cual es la limitación temporal de la propiedad intelectual, no obstante su profundo carácter humano, a pesar de su espléndida justificación inicial.

Digamos, para empezar, que tanto la limitación cuantitativa, como esta otra, son perfectamente pensables en un sistema como el español, que predica la función social de la propiedad, llegando a decir en el X de los Principios Fundamentales que la propiedad está *condicionada* a su función social (75).

En un trabajo último de mi querido maestro el profesor Lorenzo MOSSA, sostuvo este mercantilista, uno de los grandes tratadistas de la empresa, que ésta, en cuanto creación intelectual que es por tener como alma la organización, podría verse sujeta a la misma suerte

(74) Además, una limitación general sólo se concibe en el contexto de una Ley de Reforma agraria que expropia el exceso.

(75) «La vinculación social de la propiedad no es solamente una regla de interpretación, sino también una encomienda y concesión de facultades del legislador para una conformación socializadora en el ámbito de la propiedad». Esta afirmación de IJSEN, recogida por NIETO, es válida para el Derecho español. A. NIETO: «Evolución expansiva del concepto de la expropiación forzosa», Madrid, 1962; sep. de la *Revista de Administración Pública*, pág. 87.

que la propiedad intelectual, es decir, transcurridos unos años desde su creación quedaría socializada, convirtiéndose —digo yo— en algo muy parecido a la empresa yugoslava autogestionada. Seguramente esta idea parecerá utópica, pero puede ser una flecha indicadora de hacia donde van las cosas. En el mismo derecho de sociedades anónimas se reconoce a los fundadores el derecho a reservarse unas «partes de fundador» de naturaleza esencialmente temporal.

Pues bien, lo que hizo MOSSA fué extender esta noción del privilegio temporal de fundación a la propiedad de la empresa, considerando las acciones como «partes de fundador».

Otra dirección que puede sonar a utopía, pero que no puede dejarse de considerar, es la que propugna pura y simplemente suprimir la herencia de los medios de producción y, por tanto, de la tierra, salvo la del empresario familiar que tiene en aquéllas su instrumento de trabajo. Lo más notable es que ello se plantea en el seno de la sociedad actual sin necesidad de acudir a la configuración colectivista estatista de toda la Economía ni de invocar dogmas marxistas (76).

No cabe duda que son de prever para el futuro los aumentos en los impuestos sucesorios a pagar, acentuando la progresividad, para acercarnos cada día más al modelo anglosajón (77).

La tendencia a una propiedad *ad tempus* se enmarca en la imagen de la «relación real», imbuída de funcionalidad. Los primeros siervos *adscriti* no tenían derecho a disponer *mortis causa*; lo consiguieron más tarde, muchas veces bajo reserva de aprobación señorial, a efectos de valorar las condiciones personales del nuevo titular, igual que ahora un lote de reforma agraria sólo puede ser transmitido por herencia a un hijo que sea cultivador directo y personal (78). El sucesor en la parcela venezolana ha de continuar el cultivo directo y personal so pena de revocación. Aquí debe verse, pues, un fuerte condicionamiento del *ius successionis* que tenía precedentes en la sucesión de los arrendamientos (79), lo cual confirma, una vez más, la tesis

(76) Cfr. el manifiesto *Liel et Terre*, J. J. SERVAN SCHREIBER, París, 1970; pág. 117.

(77) Estimo que en los Estados Unidos la «participación» se logra por medio de un sistema especial que descansa en estos principios: productividad alta, impuestos elevados, salarios altos. De este modo se consigue una participación del obrero en el capital, mas no en el de su empresa, sino en el que libremente compra en Bolsa, al mismo tiempo que se obtienen ingentes sumas de dinero para las infraestructuras colectivas: puertos, autopistas, parques nacionales, etc. Tampoco cabe olvidar la participación a través de los Sindicatos, que tienen grandes inversiones en empresas privadas.

(78) V. Ley española de 15 de julio de 1952, y ad. ex. el sistema venezolano en el libro de Acosta CAZABON *Manual de Derecho agrario*, Caracas, 1970.

(79) Cfr. Reglamento Español de Arrendamientos Rústicos, de 29 de abril de 1959, artículo 18, en general, y para los arrendamientos protegidos el art. 86, que permite la sucesión al familiar cooperador, es decir, a un profesional de la agricultura que sea también cultivador directo y personal.

de la aproximación de la figura del propietario a una relación contractual con respecto al Ente de reforma agraria.

El profesionalismo, pues, característico del nuevo Derecho agrario va penetrando, por la vía del derecho sucesorio especial, en los patrimonios familiares o unidades adjudicadas por el Ente de reforma agraria, y quizá pase luego al caso de sucesión en una explotación agrícola, pues, como es sabido, ésta es la línea de marcha que siguen muchas instituciones.

### 11. Expropiación.

No quedaría completo el perfil de la propiedad sin referirnos, siquiera en esquema, al tema de la expropiación. Esta figura tuvo primero carácter general y a la hora de las respectivas reformas agrarias se configuró con normas especiales aplicables a la expropiación por razón de reforma agraria. Se produjo, ante todo, un cambio en la causa; de la utilidad pública se pasó a la utilidad o interés social, idea conectada con la de incumplimiento de la función social; la propiedad se le quita a *X*, que incumple, para dársela a *Z* (que se obliga a cumplir, aparte de que *necesitaba* la cosa). Costó mucho admitir este cambio, hasta el extremo de que han sido precisas reformas constitucionales muy modernas para abrir los caminos de las reformas agrarias (80), pero el caso es que ello no ofrece, hoy día, ninguna dificultad.

El punto donde se ha manifestado una dirección evolutiva es el de la indemnización. Del valor real o valor de sustitución (que permitía reponer la cosa en el patrimonio del expropiado) se pasó a un valor más bajo en las reformas agrarias moderadas, para lo cual se conjugó el valor en venta con el valor fiscal —que se sabía bajo— y, por último, se llega al puro y escueto valor fiscal en las dos reformas agrarias latinoamericanas que se radicalizan: la chilena y la peruana (81). La otra innovación atañe a la forma de pago, parte al contado, parte en bonos, en plazo no superior, por ejemplo, a treinta años en la Reforma agraria chilena (82).

(80) Quizá la última sea la de Chile, de 20 de enero de 1967.

(81) Cfr. Leyes citadas, art. 42 de la chilena: avalúo vigente para la contribución territorial más el valor de las mejoras que no estuvieran comprendidas en dicho avalúo. En forma semejante, art 63 de la Ley de Reforma agraria peruana.

(82) Art. 10, núm. 10, de la Constitución.

La verdad es que la legislación española se ha mostrado más moderada. Como no hemos tenido una verdadera Reforma agraria de carácter global y masivo, hemos podido mantener el pago al contado y una valoración promediada entre lo fiscal y lo real, además de compensar al expropiado con la transformación en regadío de sus tierras de *reserva* (83).

Es de estimar que el valor declarado a efectos fiscales constituye el umbral más allá del cual una reforma agraria difícilmente puede radicalizarse, porque se vulneraría el famoso principio de los «actos propios». Si el propietario ha pagado sus impuestos sobre una base, parece lógico que se le expropie por ella. Sin embargo, podría darse el caso de la Ley tomase valores aún más bajos, aplicando el concepto de «expropiación-sanción», por haber incumplido el propietario la función social causando grave daño a la sociedad. La Ley española de Expropiación ya vimos que condiciona la expropiación-sanción al requisito de la intimación previa al propietario para que cumpla; así y todo, no traspasa el techo del valor fiscal.

Alguien ha propuesto que los latifundistas fueran expropiados sin indemnizarles y que, además, se les exigiera el pago de una compensación por el tiempo en que abusivamente habían disfrutado de una finca. Esto puede parecernos una *boutade*, pero, de admitirse la hipótesis de la expropiación-sanción, podríamos llegar a situaciones radicales, como también podría ocurrir si se invocaran estados de necesidad, causas de imposibilidad por parte del Estado para sufragar los gastos de una Reforma agraria, cuyo principal objetivo es el de destruir el poderío económico, social y político de una clase dominante, lo que no se logra llenándoles el bolsillo de dinero o de bonos. El curioso sistema seguido en la Reforma agraria de Taiwan fué el de pagar con títulos acciones de empresas públicas industriales, y por aquí vemos penetrar una nueva técnica de erosión.

El propietario ha de aceptar una indemnización en especie, no ya en dinero ni en bonos negociables.

De todos modos, en un Estado de derecho nos parece difícil atravesar la barrera del valor fiscal, como no sea en virtud de una reforma de la Constitución política.

---

(83) Conviene tener en cuenta, para una teoría de la expropiación en materia agraria, que en muchas ocasiones, dado el sistema, generalizado en Occidente, de la reserva de tierras al expropiado, éste recibe como compensación, no sólo dinero, sino la plusvalía de aquéllas.

## 12. *Las nuevas formas de empresa agraria.*

Cuando planteamos el tema de la empresa y de la propiedad nos encontramos, a propósito de la empresa agraria, con algunas dificultades que alguien podría llamar contradicciones.

La esencia del fenómeno empresarial consiste en la despersonalización de la empresa. Esta se torna algo autónoma con respecto a la personalidad de los propietarios, de las acciones de la sociedad anónima de que se trate, y así es como se llega al fenómeno de separación entre propiedad y gestión o poder (84).

Ahora bien, si nosotros observamos los objetivos de la Leyes de Colonización española, análogos a los de las Leyes de Reforma agraria latinoamericanas, ¿qué podemos comprobar? Ciertamente, no parece que se vaya por ninguna parte a la creación de grandes empresas agrarias, abriendo paso a la evolución natural y lógica de la empresa con arreglo a lo que ahora se llama la nueva filosofía de las Corporaciones. Antes bien, observamos una enemiga claramente manifestada hacia las sociedades capitalistas, especialmente en las Leyes latinoamericanas, hasta el extremo de que se prohíbe que «las Sociedades anónimas y las Sociedades en comandita puedan ser propietarias de predios rurales». Concédese un plazo de seis meses para la conversión en sociedades de personas o venta de sus fincas (art. 22 de la Ley peruana). Se llevará un Registro especial de Sociedades (de personas) terratenientes, controlándose las transferencias (art. 23) (85).

En general, las Leyes españolas e iberoamericanas se orientan a la creación de dos tipos de empresas, además de las de tipo familiar: las cooperativas —a las que podríamos equiparar las comunidades indígenas en la zona Andina, que se aspira a ver convertidas en cooperativas para modernizarlas sin pérdida de su cohesión humana— y otro tipo de sociedades no sujetas a los principios cooperativos, que no responden ni al tipo de la sociedad civil clásica ni, desde luego,

(84) DESPAX ha señalado la característica de la despersonalización en su obra citada, *L'entreprise et le droit*, Paris, 1956.

(85) Disposiciones semejantes, más o menos prohibitivas, se encuentran en casi todas las Leyes, proponiéndose todas combatir las sociedades capitalistas y el anonimato de su capital. En España no hay prohibiciones de ese tipo; tan sólo en la Ley de 14 de abril de 1962 aparece un brote de enemistad hacia las sociedades a las que se aporten tierras en una zona de colonización. Por el contrario, se ha tratado de estimular la forma anónima para la agricultura, aunque sin éxitos prácticos. Las únicas anónimas que se crean son las de tipo familiar. La Administración querría: a) fomentar la agrupación de explotaciones; b) fomentar las anónimas agrarias con capital negociable en Bolsa (Orden del Ministerio de Agricultura, 23 de junio de 1968). Vuelvo a repetir que ninguno de estos intentos ha logrado el menor éxito, lo cual demuestra las dificultades psicológicas de la asociación entre agricultores.

al de las sociedades mercantiles, siquiera fueran las sociedades de personas; podríamos llamarlas sociedades agrarias de base profesional. Está claro, pues, que el Derecho agrario ha creado o está creando un repertorio propio de figuras societarias: en Francia, los GAEC; en España, los Grupos Sindicales de Colonización; en Perú, las sociedades agrícolas de interés social (86).

Ello prueba que el Derecho agrario no se aproxima al Derecho mercantil, como alguien había profetizado. Que la teoría de la empresa no nos está llevando a la mercantilización de la agricultura; la teoría de la empresa es un instrumento de socialización (87).

Ahora bien, si el Derecho agrario moderno se encastilla en un personalísimo excluyente de todo anonimato y de toda masificación, ¿cómo van a evolucionar esos nuevos tipos de empresa dentro del proceso general evolutivo de ésta?

Con referencia al Derecho yugoslavo, FERRETJEANS se ha planteado la cuestión (88) a propósito de la cooperativa de tipo general, y dice: «El papel de ésta en la transformación del derecho de propiedad del campesino sobre la tierra ha sido el que en el dominio industrial ha tenido la sociedad anónima cuando bajo el efecto de la segunda revolución, la de comienzos del siglo xx, la noción de apropiación individual ha debido adaptarse a la gran producción».

Se ha llegado a la propiedad colectiva por el intermedio de la sociedad anónima. Pero la sociedad anónima ha operado un divorcio entre la propiedad y la gestión... y este divorcio es el que quiere lograr en su primera fase la cooperativa general, a la cual aporta o arrienda su tierra el campesino. La transformación de la propiedad en renta monetaria no constituye más que un primer estadio. La edificación del socialismo en la Agricultura exige la desaparición de toda forma de propiedad privada. Sobre este punto, continúa FERRETJEANS, los dirigentes yugoslavos aparecen evasivos, pero, en previsión de las dificultades, han atribuido a la cooperativa una función social: «La elevación de nivel de vida del campesino para desligarlo de su trozo de tierra, la transformación de la mentalidad campesina».

Este planteamiento de FERRETJEANS nos parece extraordinariamente sugestivo, por cuanto alude a la eventual transformación de la

(86) Art. 74 de la Ley peruana. El *Estatuto da Terra*, en su art. 3.º, se refiere a las «cooperativas y demás sociedades, cuyos estatutos habrán de ser aprobado por el IBRA, que establecerá condiciones mínimas para la democratización de tales sociedades».

(87) Así lo habíamos profetizado en nuestro libro *Derecho agrario*, capítulo dedicado a la Empresa.

(88) Ob. cit., págs. 95 y ss.

propiedad por efecto de una determinada forma de empresa. ¿Puede decirse que algo paralelo vaya a ocurrir con las formas occidentales?

Empecemos por establecer que en muchos países iberoamericanos no tenemos ese ideal de la «propiedad social» como algo clara y legalmente establecido. Esas formas asociativas o de «Agricultura de grupo» no se proponen, pues, expresamente, caminar hacia una nueva forma de propiedad. De lo que tratan más bien es de ligar propiedad y gestión, evitando justamente su divorcio (89). Ya se comprende que los Institutos o Corporaciones de Reforma agraria no pueden crear explotación indirecta de la tierra. Pero en la fase posterior o en los ámbitos desligados de la idea de una asignación de tierras hecha por un Ente de reforma, las cosas son distintas. Tenemos como ejemplo nuestra Ley de Ordenación Rural, de 5 de diciembre de 1968, donde se contienen los ideales de la política agraria española al margen de la Colonización. Se trata en ella de fomentar a toda costa la agricultura y, a tal fin, establece ventajas en el artículo 33, exigiendo como requisito «que uno o varios socios de la empresa participen directa y personalmente en el trabajo de la explotación» (art. 33, pag. c).

En cierto modo, pues, la evolución del Derecho español, y seguramente del iberoamericano, es la misma descrita por FERRETJEANS, aunque formalmente carezcamos nosotros de la noción de «propiedad social». Estamos fomentando estos tipos de asociación entre agricultores para producir en común. Ahora bien, sabemos y buscamos que esta mejora estructural, representada por la asociación, se traduzca en una liberación de mano de obra. Alguno de los campesinos que aportó su tierra podrá emigrar y limitarse a percibir una renta por su tierra, igual que lo hace el campesino yugoslavo (90).

Es realmente notable que la propiedad agraria siga, como es lógico, una evolución paralela a las otras, pero andando por caminos propios. La despersonalización y degradación de la propiedad de la tierra aportada surgirá en el seno de esos Grupos o Cooperativas, que, a la postre, acabarán tratando al aportante como acreedor y siendo ellos dueños de la tierra, ya que la enemiga contra el arrendamiento llevará a reformas legislativas que permitan el rescate de la tierra

(89) Por ello la Ley peruana dice que los socios habrán de ser «personas naturales que reúnan los requisitos para ser beneficiarias de la reforma agraria», art. 74. Igualmente el art. 6.º de la Ley española sobre régimen de tierras adquiridas por el I. N. C., de 5 de diciembre de 1968.

(90) En los estudios sociológicos llevados a cabo por el Servicio Español de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural sobre las cooperativas españolas de producción en común se ha observado que los campesinos prefieren percibir una renta por sus tierras cuando ellos no trabajan en la explotación. BUENO, LAMO DE ESPINOSA, BAZ IZQUIERDO: *Explotación en común de la tierra y concentración parcelaria*. Monografía número 13, edit. por el Servicio.

por el Grupo, o sea por la propia empresa, obteniéndose una solución equivalente a la de la «propiedad social».

Todo ese proceso queda favorecido por un fenómeno típicamente campesino, que es la constante emigración fuera del Sector, por lo que es de prever que la tierra de los emigrados, desligada de toda gestión, acabe en las manos de las empresas cooperativas o asociativas que quedan instaladas en el campo.

Y lo curioso es que un fenómeno semejante se produce en el seno mismo de las explotaciones familiares. Uno de los hijos queda a su cargo, mientras los otros buscan acomodo fuera, por regla general. Su derecho sobre la tierra debe ser rescatado en beneficio del hermano agricultor y a ello habrán de orientarse las Leyes sobre atribución integral o preferente (91).

## VI. FINAL.

Hemos intentado en este trabajo algo que estaba por hacer: un análisis de las perspectivas que ofrece en la actualidad, no sólo la evolución de la propiedad de la tierra, sino la evolución de empresa agraria, cuya organización incide sobre aquélla para transformarla. Y hemos hecho esto con referencia al grupo de países latinoamericanos, es decir, principalmente, Italia, Francia, España y lo que comúnmente se llama Latinoamérica.

Hemos podido comprobar cómo, a pesar de cuanto pudiera creerse en contra, la propiedad privada del suelo de cultivo permanece incólume, lo mismo que la explotación familiar, no obstante los grandes esfuerzos, como el del Plan MANSHOLT, para ir a explotaciones plurifamiliares, cooperativas o asociativas, habiendo podido comprobar las dificultades con que tropieza toda forma de colectivismo agrario. A pesar de todo, se fomenta la agricultura de grupo o asociativa, no por la vía de la mercantilización, sino por caminos propios, sociedades de base profesional. Tanto ellas como las cooperativas, que se irán desarrollando lenta pero irreversiblemente, jugarán el mismo papel, respecto a la transformación del derecho de propiedad, que juega la sociedad anónima.

Otro camino, en los países de economía libre, es el de la extensión de la sociedad anónima a la agricultura, de lo que tenemos abun-

---

(91) Sobre el tema, la completa monografía de René Bour *Les bénéficiaires de l'attribution préférentielle*, Paris, 1967, ya que es en Francia donde la regulación de este punto ha logrado mayores desenvolvimientos.

dantes ejemplos en Estados Unidos, aunque también los hay allí de la pervivencia magnífica de explotaciones familiares con rendimientos muy elevados.

La evolución futura parece orientarse hacia la consolidación en el Estado del polo político del dominio (92), arrebatándose a las clases de los terratenientes mediante requisito del cultivo directo.

El polo económico queda en manos de la empresa no pública, sino social o privada.

En el seno de la empresa, la titularidad de la tierra, cuando está desconectada de la gestión, no sólo pierde cualquier significación de predominio político y social, sino que se deteriora, orientándose a la situación de un mero derecho de crédito, quizá temporal o de alguna manera rescatable. Se desarrolla por todas partes la empresa asociativa, que favorece el proceso de emigración campesina y la consolidación del polo económico en una institución más bien que en un agricultor individual. Esta empresa tiende a integrar sus elementos personales que, de hecho, gestionen y lleven a cabo la explotación, los cuales participan de forma creciente en los beneficios y en la dirección.

La empresa deja de tener como único objetivo el beneficio económico y se configura como «institución social» al servicio del interés general y de la promoción humana. La explotación familiar aparece irreductible a la desaparición porque ha demostrado en ciertas condiciones su rentabilidad, y, por otra parte, al pasar a primer plano intereses no estrictamente económicos puede resultar importante conservar un frente de empresas familiares, siempre que no sean de mera subsistencia. Además, la explotación familiar enlaza con ideas nuevas propias de las sociedades avanzadas, como la agricultura a tiempo parcial y la agricultura *hobby*...

Jurídicamente hablando, es la teoría de la división del dominio la que parece expresar mejor que ninguna otra un eje de convergencia o, por lo menos, de aproximación. Estando en manos del Estado el polo político, la empresa económica aparece *concertada* con él en parecida situación a la que tuvieron los cultivadores frente al señor feudal. Estas empresas ejercerán una propiedad-posesión tejida de derechos y de obligaciones, que puede ser conceptuada como «relación real», más bien que como derecho subjetivo.

(92) La eterna cuestión de la propiedad-posesión está resumida en el diálogo que PEARL BUCK pone en boca de dos campesinos chinos. El viejo dice: «La tierra es de los que mandan». Y el joven le contesta: «La tierra es de los que la trabajan».

## RESUMEN

El autor parte de la idea de que el jurista debe entender el Derecho agrario en función de un reformismo permanente, destacando la importancia del Derecho comparado y el interés de la búsqueda de una cierta convergencia entre el Derecho de los distintos países.

La cuestión fundamental del Derecho agrario sigue siendo el de la propiedad y la empresa, observándose un predominio de esta última, debiendo plantearse tanto en el mundo occidental como en el socialista la reforma de las empresas agrarias.

El autor examina el problema de la propiedad desde la perspectiva de la empresa, deteniéndose en varios extremos que dibujan la función social: la propiedad activa o empresarial frente a la propiedad estática, que da lugar a la exigencia del cultivo eficiente; las relaciones entre propiedad y gestión, que desembocan en la exigencia del cultivo directo, y la imposición al propietario de la necesidad del cultivo correcto.

Se plantea el problema de la plusvalía y la licitud de su apropiación, y el de la participación en los beneficios y el de la cogestión de los trabajadores. Se refiere a la utilización del impuesto como instrumento de la política agraria, destacando también la importancia de la publicitación o nacionalización de las empresas agrarias.

Termina el autor refiriéndose a las limitaciones de la propiedad en relación a la extensión y al tiempo, a la expropiación y a las nuevas formas de empresas agrarias, destacando que la propiedad privada del suelo de cultivo permanece incólume, lo mismo que la explotación familiar, a pesar de los esfuerzos, como el del Plan Mansholt, para ir a explotaciones plurifamiliares, cooperativas o asociativas.

## RÉSUMÉ

L'auteur part de l'idée que le juriste doit entendre le Droit agraire en fonction d'un réformisme permanent, en soulignant l'importance du Droit comparé et l'intérêt de la recherche d'une certaine convergence entre le Droit des différents pays.

La question fondamentale du Droit agraire continue à être celle de la propriété et de l'exploitation, en observant une prédominance de cette dernière, la réforme des exploitations agricoles devant se poser tant dans le monde occidental que dans le monde socialiste.

L'auteur examine le problème de la propriété de la perspective de l'exploitation en s'arrêtant sur plusieurs points quidessinent la fonction sociale: la propriété active considérée comme une entreprise en face de la propriété statique qui donne lieu à l'exigence d'une culture efficiente; les relations entre la propriété et la gestion qui débouchent sur l'exigence de la culture directe, et l'obligation imposée au propriétaire de pratiquer une exploitation correcte.

Le problème de la plus-value et de la légitimité de son appropriation, celui de la participation aux bénéfices et celui de la cogestion des travailleurs se posent. L'auteur se réfère à l'utilisation de l'impôt comme instrument de la politique agraire en soulignant l'importance de la nationalisation des exploitations agricoles.

Il termine en se référant aux limitations de la propriété en étendue et dans le temps, à l'expropriation et aux nouvelles formes d'exploitations agricoles. Il souligne que la propriété privée du sol à cultiver reste inchangée, de même que l'exploitation familiale malgré tous les efforts, comme celui du Plan Mansholt, pour arriver à des exploitations plurifamiliales, coopératives ou associatives.

## SUMMARY

The author starts from the idea that the jurist should understand Agrarian Law as a function of a permanent attempt at reform, and emphasises the importance of comparative Law and the interest of seeking a certain convergence between the law of the different countries.

The fundamental question of Agrarian Law continues to be that of ownership and enterprise; the latter is observed to predominate, and the reform of agricultural enterprises should be raised both in the Western and the Socialist worlds.

The author examines the problem of ownership from the point of view of the enterprise, and lingers over several points which give a picture of the social function: active property, devoted to farming, as compared with static property, giving rise to the demand for efficient cultivation; the relations between ownership and negotiation which lead to the demand for direct cultivation, and the imposing on the owner of the need for correct cultivation.

The author poses the problem of value increase and the legality of its appropriation and that of the workers' participation in the profits and in management. He refers to the utilization of taxation as an instrument of agrarian policy, also pointing out the importance of creating public utility companies or of nationalizing agrarian enterprises.

The author concludes by referring to the limitations of ownership in relation to extent and to time, to expropriation and to new forms of agrarian enterprise, pointing out that the private ownership of the cultivated soil remains untouched, as does family farming, in spite of the efforts, such as that of the Mansholt Plan, to move towards multifamily, cooperative or associative farming.