

# PROCESO FORMATIVO DE LA LEY DE REFORMA Y DESARROLLO AGRARIO\*

Por

EMILIO LAMO DE ESPINOSA Y ENRIQUEZ DE NAVARRA  
Presidente de la Asociación Española de Derecho Agrario  
Presidente de la Comisión de Agricultura de las Cortes

## S U M A R I O

I. JUSTIFICACIÓN DEL TRABAJO.—II. DISPOSICIONES QUE SE REFUNDEN.—III. PERSONAS QUE HAN INTERVENIDO EN LA ELABORACIÓN: a) Ministros de Agricultura. b) Subsecretarios de Agricultura. c) Directores Generales de Colonización y del Servicio de Concentración Parcelaria. d) Procuradores en Cortes.—IV. PARTICIPACIÓN DE LAS CORTES EN LA ELABORACIÓN DE LAS LEYES.—V. ORIGEN DE LA LEY DE REFORMA Y DESARROLLO AGRARIO.—VI. ANTERIORES INTENTOS DE REFUNDICIÓN.—VII. CONDICIONAMIENTOS LEGALES SOBRE LA FORMA DE LLEVAR A CABO LA REFUNDICIÓN.—VIII. REORGANIZACIONES ADMINISTRATIVAS QUE HAN INFLUIDO EN LA REFUNDICIÓN.—IX. LA LEY DE REFORMA Y DESARROLLO AGRARIO COMO PIEZA LEGISLATIVA.—X. PROCESO CRONOLÓGICO DE LAS LEYES QUE HAN SIDO OBJETO DE REFUNDICIÓN: a) Creación del Instituto Nacional de Colonización y circunstancias concurrentes en aquel momento. b) Colonización de grandes zonas. c) Adquisición de fincas para su distribución. d) Colonización de interés local. e) Fomento de explotaciones racionales. f) Expropiación forzosa por causas de interés social. g) Concentración Parcelaria. h) Ordenación Rural. i) Creación del Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario.—XI NOTAS COMUNES O PRINCIPIOS QUE HAN PRESIDIDO LA LEGISLACIÓN AHORA REFUNDIDA: a) Puesta en efectividad de nuestra Legislación constitucional. b) Ajuste de la Legislación a la realidad social. c) Aplicación de las enseñanzas deducidas de la experiencia. d) Grandes líneas de la reforma. e) Función social de la propiedad. f) Ausencia de todo sentido discriminatorio. g) Expropiación por interés social. h) Los tribunales de justicia como salvaguardia de los derechos de los agricultores. i) Participación de los agricultores y de sus órganos profesionales. j) La reforma y los precios de los productos agrarios. k) El régimen de cesión de tierra. l) Evolución dinámica de la legislación.—XII. EVOLUCIÓN DE LOS FINES DE LA REFORMA AGRARIA.—XIII. LA EMPRESA COMO OBJETIVO FINAL DE LA REFORMA.—XIV LA EMPRESA COMUNITARIA COMO MEDIO DE SATISFACER LAS EXIGENCIAS DEL MOMENTO.—XV. LA REFORMA AGRARIA Y EL DESARROLLO INTEGRAL.—XVI. JUICIO SOBRE LA LEY DE REFORMA Y DESARROLLO AGRARIO.—XVII. CONSIDERACIONES FINALES.—ANEJO: RELACIÓN POR ORDEN CRONOLÓGICO DE LAS DISPOSICIONES CON RANGO DE LEY REFUNDIDAS EN EL TEXTO APROBADO POR DECRETO 118/1973, DE 12 DE ENERO, CON EL TÍTULO LEY DE REFORMA Y DESARROLLO AGRARIO: (I) Disposiciones promulgadas con anterioridad a la creación de las Cortes Españolas. (II) Disposiciones promulgadas después de la creación de las Cortes.

\* Conferencia inaugural de las JORNADAS NACIONALES DE DERECHO AGRARIO pronunciada el día 25 de noviembre de 1974, en el salón de actos del IRYDA.

## I. JUSTIFICACION DEL TRABAJO

**A**L recibir el honroso encargo de abrir estas jornadas dedicadas al estudio de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, exponiendo el largo proceso legislativo que culmina con la promulgación del Decreto número 118 de 12 de enero de 1973 que aprueba el Texto Refundido de dicha Ley, no suponía, ni mucho menos, el cúmulo de íntimas emociones que la redacción de esta conferencia iba a promover en mi ánimo.

## II. DISPOSICIONES QUE SE REFUNDEN

El texto refunde, según enumera la disposición derogatoria, un total de 19 disposiciones, constituidas por un Real Decreto-Ley, un Decreto-Ley y 17 Leyes. Sin embargo, en realidad, comprende 31 disposiciones con rango de Ley. Lo que sucede es que las Leyes que aparecen en el catálogo como derogadas, a su vez, habían derogado otras o refundido varias, en un solo texto.

El total, auténticamente exacto, está formado por dos Reales Decretos-Leyes promulgados durante la Dictadura del General Primo de Rivera; cuatro Leyes, la de Colonización de Grandes Zonas Regables del año 1939 y tres más del 40, 41 y 42 sobre Colonización Local, aparecidas como es consiguiente antes de la creación de las Cortes Españolas; dos Decretos-Leyes, uno del año 1949 realmente intrascendente, ya que se reduce a conferir al director General de Colonización, en los casos de expropiación por interés social, las facultades que la vieja legislación de expropiación por utilidad pública del año 1879 confería a los gobernadores civiles, y el otro, del año 1960, que adapta a Concentración Parcelaria la legislación del Ministerio de Agricultura sobre la realización de obras; dos Textos Refundidos, y, por último, 20 Leyes elaboradas por las Cortes Españolas y aprobadas por ellas las promulgadas a partir de la Ley Orgánica del Estado, que, como es sabido, confiere a dicho Organismo esta facultad, con reserva de la sanción que corresponde al Jefe del Estado, de las cuales 19 han sido dictaminadas por la Comisión de Agricultura y una por la de Hacienda.

Quien como yo tiene el alto y singular honor de ostentar desde

---

la creación de las Cortes Españolas en el año 1943 la condición de procurador, y que, también, desde aquella lejana fecha pertenece a la Comisión de Agricultura, la que además preside desde 1952, al repasar, como he hecho, todo el proceso de elaboración de esas Leyes, los Proyectos, los Informes de las Ponencias, los Dictámenes de la Comisión y los discursos de defensa y presentación ante el Pleno de la Cámara —material que he puesto a disposición del IRYDA por si quisiera publicarlo, lo que sería de alto valor para los estudiosos de nuestro derecho agrario—, he sentido algo así como el rememorar mi propia vida. He sido ponente en dos Proyectos, he presidido los debates de la Comisión y firmado los dictámenes de diecisiete Leyes y, por último, he defendido ante el Pleno ocho dictámenes; datos numéricos, como es consiguiente, referidos únicamente a las que son objeto de refundición en el Texto de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario.

De aquí el que pueda afirmar sin petulancia, pero sin falsa humildad, que esta conferencia es la que más me podía satisfacer dentro de este ciclo. La que tenía que dictar para mí mismo, sin concesiones ni al lugar, ni al momento, sin más licencia que la que me concedo desde ahora para dar rienda suelta a mi emoción al recordar a las personas que han protagonizado el proceso legislativo.

### III. PERSONAS QUE HAN INTERVENIDO EN LA ELABORACION DE LAS LEYES

#### a) MINISTROS DE AGRICULTURA

Este recuerdo debe comenzar por aquellos que al frente del Departamento de Agricultura con distinto talante, pero con idéntico tesón y entrega generosa, con insuperable inteligencia, supieron sacar adelante esta gran obra de la reforma económica y social de la tierra; Raimundo Fernández Cuesta, Joaquín Benjumea Burín, Miguel Primo de Rivera y Sáez de Heredia, Carlos Rein Segura, Rafael Cavestany y de Anduaga, Cirilo Cánovas García, Adolfo Díaz Ambrona y Tomás Allende y García-Báxter.

De ellos, cinco, para nuestra desgracia, nos han dejado junto al vacío que no admite reemplazamiento su ejemplo de bien hacer y sobre todo la encomienda de no cejar en el empeño de luchar por España, dotándola de una agricultura en constante progreso.

Todos ellos merecerían un capítulo especial, pues crearon una conciencia pública sobre la reforma agraria, abrieron nuevos caminos a la legislación reformadora o dieron impulso especial a la acción. Pero como en el anexo, que confío se publique junto a este texto, queda consignado lo que corresponde a la iniciativa de cada uno y, por desgracia, la muerte es acaso lo único que nos iguala a todos, no quisiera que mis palabras envolvieran ningún juicio de valor o diferenciación y sí un cálido y entrañable recuerdo al testimonio de sus vidas, a su actividad, a su eficacia, a su obra y a su entrega a España.

En lo referente a los otros tres, he de ser parco en el elogio. Raimundo Fernández Cuesta ha sido para mí el maestro a quien respeto y admiro y con el que comparto la diaria labor en las Cortes Españolas. Su personalidad rebasa el marco de su servicio como ministro de Agricultura, en momentos difíciles y cruciales de nuestra historia, para ocupar capítulos brillantes de toda nuestra vida nacional.

En cuanto a Carlos Rein, por ser él quien me llevó a la Subsecretaría del Ministerio de Agricultura, renovando mi vocación agrarista al contacto de su encendida fe, entusiasmo, y cartesiana, ágil y fértil inteligencia, adobada de no pequeña dosis de gracejo malagueño. Nuestro país se lamenta, y no sin razón, de lo que se ha dado en llamar «fuga de cerebros». Pero tengo para mí, que más debiera lamentarse, dada la forma en que dilapida los que conserva. Y Carlos Rein es vivo testimonio de cuanto expreso.

Tomás Allende, estoy seguro, sabrá perdonar mi silencio lleno de afecto, admiración y respeto. Pero sí quiero decir, y con eso basta, que su firma aparece al pie del Decreto que aprueba el Texto Refundido. Con esa bondad que en él deja de ser circunstancia para convertirse en naturaleza, se ha declarado heredero, sin beneficio de inventario, de cuanto le legaron sus antecesores y lo ha sabido reunir y refundir, adicionando lo propio sin desmerecer lo ajeno, antes al contrario, revalorizándolo.

#### b) SUBSECRETARIOS DE AGRICULTURA

Y pasamos al capítulo de los subsecretarios de Agricultura. El primero, Dionisio Martín Sanz, el hombre del tesón y la anticipación. Le sigue Angel Zorrilla Dorronsoro, a quien después aludiré y que cesó para pasar a la dirección del Instituto Nacional de Colonización. Después, Lorenzo Justiniano Casado García, ponderado, pru-

---

dente y lleno de buen sentido. Le sustituye, y por pocos días, don Pedro E. Gordon Arístegui, que deja paso a aquel gran español que fue Antonio Rodríguez Jimeno, de tan imperecedero recuerdo en esta casa. Después, Carlos Rein; y Alfredo Cejudo, a quien la muerte apartó de nosotros en el momento de su máxima plenitud; y Santiago Pardo, hombre serio y entero, caballero leal, de amplios saberes y de una serenidad y prudencia poco común; y Fernando Hernández Gil, la inteligencia recubierta de discreción y tacto, mi compañero en la Junta de la Asociación de Derecho Agrario; y Luis García de Oteyza, mi viejo y querido colaborador desde el año 1948 en el Instituto de Estudios Agro-Sociales, a quien me honro de haber incorporado a la actividad pública desde el comienzo de su carrera; y Virgilio Oñate, la eficacia recubierta de naturalidad; y, por último, José García Gutiérrez, ponderado, encarnación del más alto sentido de servicio.

c) DIRECTORES GENERALES DE COLONIZACIÓN Y DEL SERVICIO DE CONCENTRACIÓN PARCELARIA

Y a los directores generales de Colonización, Angel Zorrilla, que con una visión de alcance realmente excepcional, fruto de su certera inteligencia, sentó, en momentos bien difíciles, los jalones de la que antes es su misma colonización, dándole un sentido que se ha mantenido constante; y a Fernando Montero, Alejandro Torrejón, Angel Martínez Borque, Federico Muñoz Durán, los cuatro ejemplo de bondad, entrega al servicio, sentido de colaboración y ese saber estar siempre atrás en los honores y delante en la responsabilidad. Y Ramón Beneyto Sanchís, primer director del Servicio de Concentración Parcelaria, personificación de la eficacia, que sin más asidero que una Ley publicada a vía de ensayo, supo organizar un Servicio y llevarlo hasta la cima, y todo eso sin aparente alteración en su ritmo de trabajo. Y Luis García de Oteyza, que llegó a la Subsecretaría después de una gran experiencia adquirida en Concentración Parcelaria, para ser después el primer presidente de IRYDA y bajo cuya jefatura se redacta el Texto Refundido. Y, por último, Alberto Ballarín, agrarista de excepción, al que incorporé al Instituto de Estudios Agro-Sociales en los comienzos de su profesión y que nos está dando tan alto ejemplo de auténtica entrega a la obra del IRYDA.

## d) PROCURADORES EN CORTES

Y a los presidentes de la Comisión de Agricultura, Dionisio Martín Sanz, Miguel Primo de Rivera y Gabriel Arias Salgado. Y a los que fueron ponentes de las diversas Leyes. Y a los procuradores de la Comisión o enmendantes, acaso injustamente olvidados ahora, y a los que se deben no pocas de las mejoras que se introdujeron en los Proyectos.

¿Puede extrañar a alguien que no pueda despojarme de la emoción? Si el técnico o el crítico, al analizar cada uno de los artículos de esta Ley, se adentra en su contenido despersonalizando el proceso de su elaboración, yo no puedo ni deseo olvidar, y recuerdo por encima de todo a los hombres que con su esfuerzo e inteligencia participaron en la redacción de las diversas Leyes. De ellos, unos alcanzaron los más altos puestos de la política, otros los más modestos, pero todos estuvieron animados con el deseo de servir a España, de reformar su agricultura, abriendo paso a una sociedad más justa, en la que el hombre y en especial el agricultor goce de capacidad y, sobre todo, disfrute de posibilidad para decidir libremente su destino.

He dedicado una atención especial a los hombres, pues fui o soy amigo de todos ellos. A su amistad y afecto debo cuanto soy. No era justo que al recapitular junto a un frío texto jurídico mi vida entera, olvidase a quienes me enseñaron, soportaron mis defectos, me animaron con su inteligente consejo y me dieron la oportunidad de participar en esta gran obra de la reforma y el desarrollo agrario. Tengo la seguridad que un día, acaso lejano, la Historia les reconocerá todo lo que en justicia se les debe. Y eso que el saldo es no pequeño.

## IV. PARTICIPACION DE LAS CORTES EN LA ELABORACION DE LAS LEYES

Debo cerrar aquí mi recuerdo emocionado para adentrarme en el tema de esta conferencia, anticipando que lo que pretendo hacer es sencillamente la historia de esta Ley.

Una consecuencia evidente se deduce de cuanto llevo dicho, y es la de que esta Ley es fruto sazonado de la labor de las Cortes Españolas, y por serlo de las Cortes, del pueblo español. Yo invito a que se estudie la participación de las Cámaras en las Leyes Elaboradas con anterioridad al 39. A este fin no establezco distinción entre las

Cortes de la Monarquía o las de la Segunda República. Hay que analizar las deliberaciones habidas en la aprobación de los preceptos —pocos, por cierto, aunque no faltaron los proyectos que quedaron en eso— en los Parlamentos y comparar en qué grado aquellos diputados intervenían, discutían y alteraban los proyectos de Ley, con la dedicación, minucioso estudio y sustanciales modificaciones introducidas por los procuradores en los proyectos de Ley, luego Leyes, que constituyen el catálogo de las refundidas. Y comparar asimismo las Leyes, Leyes votadas en Cortes que ahora se han refundido, en su número y sobre todo en su contenido, con los Decretos-Leyes que han sido recogidos en el texto. Bien claro queda que las Leyes de prerrogativa o los Decretos-Leyes, Leyes formales, suponen una aportación mínima, pese a toda esa crítica fácil que siempre invoca un régimen personalista, despreciando el alto grado de aportación de las Cortes, impresionante en cantidad, calidad y contenido en todo el proceso legislativo que ha dado origen al Texto Refundido.

## V. ORIGEN DE LA LEY DE REFORMA Y DESARROLLO AGRARIO

La Ley de Reforma y Desarrollo Agrario es una de las normas más importantes de cuantas rigen hoy en nuestro país y constituye uno de los instrumentos jurídicos más eficaces puestos al servicio del orden general de convivencia.

Esta Ley tiene su origen próximo y obligado en la Disposición Final cuarta de la Ley 35/1971, de 21 de julio, que crea el Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario, según la cual se encomendaba al Gobierno y ordenara y sistematizara en un solo Cuerpo legal, a más de dicha Ley, el catálogo de disposiciones con rango de Ley al que hace unos instantes he hecho referencia. A la relación debían unirse aquellas otras que pudieran dictarse sobre la materia, siempre que las Cortes, por disposición expresa así lo acordaran. Efecto de este precepto es la inclusión en el Texto Refundido de la Ley 27 de 25 de julio de 1971, sobre Comarcas y Fincas Mejorables, de la que, precisamente, el texto refundido toma su artículo primero o introductorio.

Ahora bien, así como el catálogo quedaba abierto y a su amparo se han ampliado las disposiciones objeto de refundición, también se ha producido una sola exclusión, la de la Ley de 20 de julio de

1955 sobre conservación y mejora del suelo agrícola en virtud de lo prevenido en la Disposición Final 7.ª del Decreto-Ley 17/1971, de 28 de octubre, por entender, y no sin motivo, que la materia a que le Ley se refiere quedaba fuera de la específica de la refundición.

## VI. ANTERIORES INTENTOS DE REFUNDICION

Dos notas conviene destacar: la primera es la de que este afán de recopilar no nace ni mucho menos de la Ley del 71. Y la segunda, las condiciones concretas que la Ley señala en cuanto a la manera de proceder en la refundición.

En relación a la primera, basta recordar los siguientes precedentes:

La Disposición Final Primera de la Ley de 20 de julio de 1955 complementando la Ley del 52 sobre Concentración Parcelaria, que concede al Gobierno un plazo de tres meses para publicar un texto refundido de los preceptos legales sobre concentración parcelaria, en uso de cuya facultad se promulga el Texto Refundido del 10 de agosto de 1955.

El artículo 4.º de la Ley de 17 de julio de 1958, aclarando la de Zonas Regables, que faculta al Gobierno, oído el Consejo de Estado, para dictar un Texto Refundido de los preceptos con rango de Ley que se refieran a funciones, actividades y atribuciones del Instituto Nacional de Colonización.

El mismo artículo de la Ley de 14 de abril de 1962 modificando la de zonas regables, que reitera igual mandato, pero limitando su ámbito a la legislación sobre colonización y distribución de la propiedad en zonas regables, refundición que no se lleva a efecto.

El artículo 36 de la Ley de 14 de agosto de 1962, que confiere igual facultad al Gobierno, si bien referida a la materia de concentración parcelaria, la que da lugar al Texto Refundido de 8 de noviembre de 1962.

Y, por último, la Disposición Adicional 1.ª de la Ley de 27 de julio de 1968, según la cual el Gobierno, en el plazo de un año, debía proceder a refundir y armonizar las Leyes sobre colonización, concentración parcelaria, conservación de suelos (materia ésta que ha

---



quedado después excluida conforme hemos indicado), fincas mejorables, explotaciones familiares protegidas y ordenación rural, a fin de facilitar y coordinar las funciones que, en orden a la reforma de estructuras agrarias y mejora del medio rural, corresponde a los distintos organismos integrados en la Dirección General de Colonización y Ordenación Rural.

Como es visto, antes del 71 las Cortes se han pronunciado cinco veces en el sentido de compeler a la redacción de un texto refundido. Sin embargo, el alcance y hasta la intencionalidad ha ido evolucionando. En el orden cronológico, el primer mandato del año 1955 se limita estrictamente a la materia de concentración parcelaria. El siguiente, del año 1958 toma como sujeto de la refundición a la legislación reguladora de la actividad de un órgano y no una materia propiamente dicha. En este caso el organismo es el Instituto Nacional de Colonización. En otras ocasiones, tal como el 1962, la refundición se centra en una Ley, la del año 49 sobre Colonización y Distribución de la Propiedad en las Zonas Regables, con las aclaraciones, adiciones y modificaciones introducidas por Leyes posteriores.

La refundición prevenida en el año 1968 y no realizada, tenía ya una finalidad más ambiciosa y muy semejante a la que se ha logrado en el Texto Refundido del año 1973, puesto que abarcaba toda la legislación referente a reforma de estructuras y mejora del medio rural.

#### VII. CONDICIONAMIENTOS LEGALES SOBRE LA FORMA DE LLEVAR A CABO LA REFUNDICION

Sin embargo, conforme acabamos de decir, esta refundición no se llevó a cabo. Y con esto entramos en la materia de la segunda nota. Su realización debía efectuarse mediante la refundición y armonización de las Leyes vigentes sobre la materia. El mandato de refundición del año 68 todavía no se había cumplido el 71. Y, sin embargo, entre julio del 71 y enero del 73 se redacta el Texto Refundido, que comprende una legislación más amplia, prueba evidente que la dificultad del trabajo, ciertamente muy importante, no estaba tanto en el aspecto técnico como en los términos que se imponían a la refundición según los estrictos condicionamientos de la Ley del 68.

El párrafo 2 de la Disposición Final Cuarta de la Ley de 35/1971, de 21 de julio, otorga unas posibilidades muy superiores a las de la Ley del 68.

Tales condiciones son:

- a) Respeto al contenido sustancial de la normativa vigente y, en especial, a las garantías establecidas en favor de los particulares.
- b) Prohibición de introducir modificaciones o supresiones de normas vigentes, salvo en la medida necesaria para lograr la máxima claridad, sencillez y armonía del sistema.
- c) Inclusión en el Texto Refundido de una disposición final con expresa referencia de las disposiciones legales derogadas relativas a la colonización, ordenación rural y concentración parcelaria, con exclusión de las singularmente aplicables a zonas o comarcas.

Este condicionamiento, rígido y ágil al tiempo; inflexible en lo que a las garantías de los particulares se refiere y permisivo en orden a los procesos administrativos y facultades de sus órganos; orientado hacia la claridad, sencillez y armonía, con derogación expresa de los antecedentes, de manera que el cuerpo legal que se aprobase por Decreto evitándose el apelar a la abundante legislación promulgada, ha permitido la consecución de esa refundición, largamente deseada y sólo ahora alcanzada.

El texto aprobado responde al mandato y exige el reconocimiento a la inteligencia, celeridad y acierto con que sus redactores han cumplido la misión. Quiero recordar ahora, porque es de justicia, los nombres de dos ilustres juristas: Don Francisco Gómez y Gómez Jordana y don Manuel Peña y Bernaldos de Quirós, autores de tan brillante tarea. Pero también demandan nuestra gratitud las Cortes, y en especial, su Comisión de Agricultura, pues los condicionamientos que aprobó han hecho posible este Texto Refundido. Recuerdo el tesón que puso el hoy director general de Reforma y Desarrollo Agrario, Alberto Ballarín Marcial, en aquel entonces miembro de la Comisión y Ponente de la Ley sobre Comarcas y Fincas Mejorables, en la defensa de la fórmula técnica que debía presidir la refundición y que, en definitiva, fue la que se plasmó en la Ley de creación del IRYDA.

### VIII. REORGANIZACIONES ADMINISTRATIVAS QUE HAN INFLUIDO EN LA REFUNDICION

Al recordar los preceptos que han impuesto una refundición más o menos amplia y ambiciosa no debo marginar ni silenciar otras normas que, si bien perseguían fines de otra naturaleza, han sido elemento coadyuvante, y en ocasiones de evidente importancia, en la consecución del Texto Refundido. Toda reforma administrativa tiene ya de por sí una clara incidencia desde el momento en que unifica en un solo órgano actividades dispersas, o, por el contrario, diversifica y distribuye entre varios lo que antes era competencia de uno sólo. Desde esta perspectiva, dos Decretos-Leyes y disposiciones complementarias han tenido esa influencia decisiva.

El primero es el Decreto-Ley 15/67, de 27 de noviembre, dictado por la Ordenación Económica y que establece medidas complementarias de la nueva paridad de la peseta. En desarrollo de este Decreto-Ley se promulgó el Decreto de igual fecha número 2.164, que reorganiza la Administración Civil del Estado para reducir el gasto público, y en el que, entre otros extremos, se dispone que el Instituto Nacional de Colonización y el Servicio Nacional de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural, conservando su carácter de organismos autónomos, así como el Servicio de Conservación de Suelos, se integren en una sola Dirección General que tendrá como título «de Colonización y Ordenación Rural». Es éste el primer paso que se dicta desde la vertiente puramente administrativa para someter a una sola Dirección los dos organismos Colonización y Ordenación, sobre los cuales se ha asentado toda la política de reforma y que, si bien en virtud de estas normas no unifican su legislación, se someten a un solo centro administrativo, iniciándose así un proceso que, desde otra vertiente, culminará en el Texto Refundido.

La otra Disposición es el Decreto-Ley 17/71, de 28 de octubre, que modifica la Administración institucional en el Ministerio de Agricultura. Esta Disposición da una nueva estructura a todos los Organismos y Direcciones dependientes del Ministerio de Agricultura, y si bien respeta la creación del Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario nacido por la Ley de 21 de julio de aquel mismo año, modifica, en parte, y reorganiza el Consejo de dicho Organismo y en especial y a los fines que ahora estamos contemplando, excluye del Texto Refundido, todavía en elaboración, la Ley de 20 de julio de 1955

sobre Conservación y Mejora del Suelo Agrario, cuya función queda atribuida al Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza. La reorganización del Ministerio, concebida desde el punto de vista administrativo para unificar las grandes líneas de acción del Ministerio, ha supuesto evidentemente un reforzamiento de la política ya iniciada al atraer al ámbito de la reforma y desarrollo agrario todas las complejas actividades que realizaba el Ministerio a través de distintos órganos, pero relacionadas en su finalidad con la reforma agraria. Si la creación del IRYDA ya apuntaba en este sentido, este Decreto-Ley, dictado a los pocos meses de la creación de este Organismo, ha supuesto una reafirmación de aquella política y en especial del mandato de refundición, único medio para que se diese una absoluta correlación entre la función que le estaba atribuida al nuevo órgano y los instrumentos legales puestos a su servicio.

#### IX. LA LEY DE REFORMA Y DESARROLLO AGRARIO COMO PIEZA LEGISLATIVA

Sería insensato si dijese que como pieza legislativa, analizada desde el punto de vista de la pura técnica jurídica, el Texto Refundido no tiene defectos. Y acaso alguno grave. Pero no es obra de serafines, ni tampoco las Leyes que se refunden se han elaborado con la pretensión única de constituir un monumento a la ciencia del Derecho.

Estas Leyes se han producido a lo largo de treinta y dos años, algunos de duración interminable, a juzgar por las dificultades que cada día presentaban. Los casi trescientos artículos de esta Ley (más si sumamos las Disposiciones Finales, las Transitorias y las Derogatorias) traen su origen de normas elaboradas, las primeras de ellas sobre un cuerpo social vivo, dolorido, torturado y sangrante, que ha sufrido en ese lapso de tiempo, dilatado para la vida de un hombre, pero breve —casi un instante— para la de un pueblo, uno de los cambios más bruscos, profundos y positivos de su historia. El desarrollo alcanzado, analizado desde cualquier perspectiva, resulta sobrecogedor.

Cualquier método de presentación del Texto Refundido, sobre todo si se aspira a compaginarlo con la brevedad que el tiempo impone al conferenciante, resulta tarea ciertamente difícil. Abrumado por esta responsabilidad a la que se unen mis muchas limitaciones,

voy a intentarlo siguiendo una doble vía: la primera, enlazando el proceso cronológico con la intencionalidad en cada caso perseguida; y la segunda, realzando las notas esenciales de esta legislación.

## X. PROCESO CRONOLOGICO DE LAS LEYES QUE HAN SIDO OBJETO DE REFUNDICION

### a) CREACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZACIÓN Y CIRCUNSTANCIAS CONCURRENTES EN AQUEL MOMENTO

El Instituto Nacional de Colonización nace por Decreto de 18 de octubre de 1939 y de una manera inmediata aparecen las normas que le atribuyen competencia sobre las materias que fundamentalmente van a presidir su actuación. No es lícito enjuiciar su gestión desligándose de las circunstancias concurrentes a su nacimiento, para la que no basta recordar dos fechas. El primero de abril anterior se abría una etapa de paz y reconstrucción interior que iba a durar, por fortuna, hasta la hora actual. El 1 de septiembre, también inmediatamente anterior, las tropas alemanas invadían Polonia, prólogo de la guerra más feroz, encarnizada y destructiva de cuantas han asolado a nuestro mundo y que iba a trastornar no sólo el mapa político y el equilibrio de fuerzas existentes, sino la vida misma de todos los hombres de nuestro planeta, cerrando la época del desarrollo industrial y del predominio del viejo mundo para iniciar la era atómica y del desarrollo tecnológico, con incorporación de todos los pueblos colonizados, echando sobre los hombros de Estados Unidos y Rusia la rectoría de un mundo en desorden y dejando a este viejo continente del que somos parte, en un estado de desasosiego todavía no superado, acaso porque la culpa de tan grave proceso se debe en no pequeña medida al egoísmo materialista de los propios europeos.

Por otra parte, hay que recordar nuestra guerra civil; esa guerra que ahora se pretende olvidar, sin caer en la cuenta de que para superar sus consecuencias y alcanzar la hermandad y unidad entre todos los hombres de esta España nuestra, tan apasionadamente amada, es indispensable tener muy presente las causas que la originaron. Aquel enfrentamiento nos había dejado una patria destruida, con unos hombres desunidos. Tal destrucción era patente en muchas de nuestras poblaciones y ciudades, pero todavía era más palpable en nuestro campo. Ni hombres, ni ganado de trabajo o de renta,

---

ni aperos, ni semillas, ni abonos, ni capitales, ni espíritu de iniciativa, ni fronteras abiertas por tierra o mar para traer lo que tanta falta hacía. Cuando hoy, críticos irresponsables, olvidadizos o tendenciosos, nos imputan una política autárquica, yo pediría que repasaran la realidad de aquellos trágicos años y dedujeran si la autarquía era una opción libremente elegida o el resultado de un estado de necesidad. Resulta de una frivolidad aterradora el enjuiciar aquel período olvidando que, en ocasiones, la única opción que cabía era la de suministrar pan a una provincia excedentaria o facilitar trigo de semilla a otra deficitaria.

La acción del Instituto durante esta primera etapa se desenvuelve con una doble finalidad: una es la constituida por las grandes zonas; la otra, la adquisición de fincas para su parcelación, y como complemento de ambas, la concesión de crédito para mejora de las explotaciones.

#### b) COLONIZACIÓN DE GRANDES ZONAS

Al cumplimiento de la primera se promulga la Ley de Bases de 25 de diciembre de 1939 de Colonización de Grandes Zonas. Para el logro del segundo se dicta el Decreto de 23 de abril de 1942.

La Ley de Grandes Zonas establece unos principios que se conservan inalterados, prueba evidente del acierto y del sentido realista de la disposición. Delimitación administrativa de una gran área geográfica; transformación integral de la zona delimitada con señalamiento de las obras a realizar; reconocimiento de que los trabajos superan la capacidad privada; asunción por el Instituto de la obligación de ejecutar las obras de interés general; facultad de expropiación a favor del Instituto de las tierras precisas, previa valoración contradictoria y pago del justiprecio en moneda de curso legal, con opción para el propietario, en caso de expropiación parcial, de que se extienda a la totalidad de la finca; creación de explotaciones familiares con adjudicación preferente a los arrendatarios o colonos afectados; fijación de los cultivos o producciones a obtener en la zona; atención especial a las grandes zonas regables en virtud de caudales regulados por grandes obras hidráulicas.

Algunas de sus orientaciones no fueron eficaces, tal como la creación de las Sociedades de Colonización o Asociaciones de Sustitución, pero no cabe duda de que esta Ley constituye el elemento fun-

damental de la política de reforma que con el tiempo se iría perfilando con mayor nitidez.

c) **ADQUISICIÓN DE FINCAS PARA SU DISTRIBUCIÓN**

El Decreto de 23 de julio de 1942 permitió al Instituto no sólo la adquisición y cesión en lotes de las fincas que se encontraban en régimen de arrendamiento forzoso de carácter colectivo y de que se había hecho cargo al subrogarse en la función de la Reforma Agraria de la República, sino que, además, le facultó para adquirir otras fincas para su subsiguiente parcelación, para lo cual restableció expresamente la vigencia del Real Decreto-Ley de 7 de enero de 1927 y del 29 de marzo de 1928, suspendidos por Decreto de 11 de abril de 1932.

d) **COLONIZACIÓN DE INTERÉS LOCAL**

Estimular la iniciativa mediante la concesión de auxilios técnicos y económicos constituía complemento necesario para lograr la debida superación del estado de nuestra agricultura de aquellos años; y a estos efectos se dictaron las Leyes de Colonización de Interés Local de 25 de noviembre de 1940, 24 de junio de 1941 y 23 de julio de 1942, que a su vez señalaban una política agraria al favorecer unos determinados y concretos tipos de mejora, y otra social, al extender con preferencia los auxilios a los colonos del Instituto, bien en zonas de alto interés nacional, bien en las fincas parceladas.

En orden a la legislación sobre colonizaciones de interés local, complementaria según hemos indicado de la de grandes zonas y de la de parcelación y creación de explotaciones racionales, en el año 1946, el 27 de abril, se promulgó la Ley sobre colonizaciones de interés local, básica y fundamental sobre esta materia, que deroga las Leyes antes citadas de los años 1940, 1941 y 1942 sobre auxilios especiales.

Sobre estas grandes líneas de marcha se va a desenvolver toda nuestra política agraria. A esto se suma la concentración parcelaria, que luego, en un afán de síntesis, se reunirán en la Ordenación rural. Así, en desarrollo y con ciertas puntualizaciones y correcciones sobre la política de las grandes zonas, se promulgan las Leyes del 21 de abril de 1949, sobre Colonización y Distribución de la Propiedad de las Zonas Regables, adecuada por Ley de 17 de julio de 1958 y modificada por la de 14 de abril de 1962.

---

**e) FOMENTO DE EXPLOTACIONES RACIONALES**

Sobre el fomento de explotaciones racionales y régimen de las tierras adquiridas por el Instituto, política iniciada al restablecer los Reales Decretos-Leyes del 27 y 28 y acentuada desde el momento en que se le reconoce facultad de explotación, aparecen las Leyes de 15 de julio de 1952 sobre explotaciones ejemplares y calificadas; la de igual fecha sobre patrimonios familiares; la de 3 de diciembre de 1953 sobre fincas manifiestamente mejorables; la del 15 de julio de 1954 sobre unidades mínimas de cultivo; la de 12 de mayo de 1956, dictada a propuesta del Ministerio de Hacienda, que otorga determinados beneficios fiscales en la construcción de viviendas con destino a los trabajadores en fincas mejorables; la de 11 de mayo de 1959 sobre permuta forzosa de fincas rústicas; la de 14 de abril de 1962 sobre fincas mejorables, y la de igual fecha sobre explotaciones familiares; la de 27 de julio de 1968 sobre el régimen de tierras adquiridas por el Instituto Nacional de Colonización o afectadas por sus planes, que a su vez deroga el Real Decreto-Ley de 29 de marzo de 1928, la disposición transitoria de la de 15 de julio de 1952 sobre Patrimonios Familiares y el artículo 30 de la Ley de 21 de abril de 1949 sobre Colonización y Distribución de la Propiedad de las Zonas Regables, dando una nueva redacción al artículo 1.º de la de 15 de julio de Patrimonios Familiares; y, por último, la de 21 de julio de 1961 sobre Comarcas y Fincas Mejorables. Esta última Ley deroga las de 3 de diciembre de 1953 y 14 de abril de 1962 sobre Fincas Mejorables y por la disposición final tercera, incluye a la propia Ley entre las que han de ser refundidas de acuerdo con lo dispuesto en la adicional primera de la Ley de 27 de julio de 1968 sobre Ordenación Rural. Es de notar que el texto refundido del 73 mantiene la vigencia de las disposiciones adicionales de la de 3 de diciembre de 1953, modificada por la Ley de 12 de mayo de 1956.

**f) EXPROPIACIÓN FORZOSA POR CAUSA DE INTERÉS SOCIAL**

Hemos omitido una actividad que por su importancia merece un tratamiento diferenciado, ya que si en alguna medida es complementaria de las antes reflejadas no deja de ser también un elemento de autónoma actividad. Me refiero a la Ley de Expropiación Forzosa de Fincas Rústicas por causa de interés social de 27 de abril de 1946. Esta Ley ha continuado vigente hasta el momento actual. Y eso que no han sido pocas las presiones que se han ejercido para su derogación.



No lo lograron ciertamente, pero tampoco fueron baldías, como lo acredita el uso que de la misma se ha venido haciendo. Tal legislación sólo exigió otra norma complementaria, el Decreto-Ley de 20 de mayo de 1949 sobre atribuciones del Director General del Instituto Nacional de Colonización en materia de expropiación forzosa.

La Ley de Expropiación fue promulgada en momentos excepcionales, cuando el cerco exterior se hacía cada día más agobiante y dramático y supuso la plasmación de una promesa hecha por Franco a los agricultores extremeños. Y es que Extremadura ha sido causa directa de dos de las disposiciones básicas de nuestra reforma, ya que, a más de la citada, de allí nació la de colonización y distribución de la propiedad en zonas regables.

Las realizaciones hidráulicas del Guadiana estaban ultimándose y se aproximaba el momento de poder obtener su resultado, pero la iniciativa privada se manifestaba en forma poco activa, tal como había sucedido en otras zonas dominadas ya por los canales, y ni las Sociedades de Colonización ni las Asociaciones de Sustitución previstas en la Ley de Grandes Zonas eran promovidas por los propietarios. Tierras regables cultivadas en secano; un aprovechamiento privado del potencial derivado de la enorme plusvalía originada por unas aguas públicas reguladas a través de una fuerte inversión del Estado; una gran concentración de la propiedad; una inestabilidad social muy acusada, y un desabastecimiento nacional de una gravedad extrema, no consentían el cruzarse de brazos. Esta fue la causa de que antes de la finalización del sistema hidráulico de Montijo se estudiara una Ley especial para esta zona, proyecto de Ley que llegó a estar redactado y prácticamente dispuesto para ser sometido al Consejo de Ministros. Pero en el último instante se llegó a la conclusión de que lo que se manifestaba en aquella zona no era diferente de lo que ya sucedía en otras áreas de la geografía española, y si bien allí era más hiriente en razón de la situación concurrente, no podían quedar marginadas del proceso de aprovechamiento de las grandes obras ya construidas las trescientas mil hectáreas regables en las cuencas del Tajo, Duero y Ebro y Guadalquivir y de los que se beneficiaban tan sólo, y en forma defectuosa, unas cien mil. La Ley ya redactada para Montijo sirvió para elaborar sobre ella otra de carácter general, que fue aprobada el 21 de abril de 1949 y que en no pequeña medida se ampara en la Ley de Expropiación por interés social, de la que toma todo lo referente a la expropiación, si bien con la adición de precios máximos y mínimos, que a su vez

ha sido incorporado a otras normas no agrarias. No puede extrañar, pues, que el primer Decreto aprobando un Plan General se dictase el mismo año, el 23 de diciembre de 1949, y se refiere concretamente a la zona regable de Montijo, estudiada detenidamente con antelación.

g) CONCENTRACIÓN PARCELARIA

Queda por exponer dentro de esta larga, pero al tiempo apretada síntesis del proceso legislativo, lo referente a una misma línea de actividad, que nace al margen de la colonización interior, pero llamada vocacionalmente a insertarse en ella, a ser una parte más de la política de reforma de estructuras o, si se quiere, para llamar a las cosas por su nombre, de la reforma agraria y que, en su consecuencia, tenía forzosamente que reencontrarse dependiendo, junto con la colonización, de un mismo centro administrativo del Ministerio de Agricultura. Me refiero, como es consiguiente, a lo que nació como un esbozo de concentración parcelaria y ha culminado en el más ambicioso y omnicomprendivo concepto de Ordenación Rural.

La primera disposición sobre concentración parcelaria se promulga el 20 de diciembre de 1952. Se trata, según lo enuncia la propia Ley, de un simple ensayo, por lo que en la adicional se crea una Comisión a la que se le encomienda que en el plazo máximo de los cinco años siguientes a la promulgación de la Ley redacte un proyecto definitivo en el que se recoja la experiencia del período inicial.

Pero la formidable acogida del ensayo, manifestada en la afluencia de demandas de los agricultores solicitando la concentración, rebasó los cálculos más optimistas y obligó a promulgar otra nueva Ley, la de 20 de julio de 1955, que no fue la definitiva anunciada, ya que trata tan sólo de complementar la anterior, si bien con la novedad de facultar al Gobierno para promulgar un texto refundido sobre concentración, texto que se aprueba por Decreto de 10 de agosto de 1955, en el que se recogen, aparte de las dos Leyes del 52 y 55, otras normas que fueron promulgadas sin rango de Ley y que aparecieron para hacer posible los primeros ensayos de concentración, tal como la orden conjunta de los Ministerios de Justicia y Agricultura de 22 de noviembre de 1954.

Posteriormente, el 25 de febrero de 1960, aparece el Decreto-Ley por el que se adapta a la concentración la legislación del Ministerio de Agricultura sobre realización de obras.

A los dos años, el 14 de abril de 1962, se aprueba otra nueva Ley sobre la misma materia de concentración parcelaria. Es también una norma de carácter complementario, si bien por el artículo 36 se ordena la promulgación de un texto refundido y coordinado de las Leyes de 10 de agosto de 1955, de la del 62 y del Decreto-Ley de 1960, así como cuantas disposiciones con rango de Ley fuesen de aplicación a la concentración parcelaria. Este mandato dio lugar al Texto Refundido de 8 de noviembre de 1962.

#### h) ORDENACIÓN RURAL

Por fin, y después de varios ensayos aparecidos en normas de rango menor, el 27 de abril de 1968 se aprueba la primera Ley sobre ordenación rural. Como es consiguiente, la ordenación comprende y abarca todo lo referente a reforma de estructuras, y de aquí el que la disposición adicional primera disponga que el Gobierno, en el plazo de un año, procederá a refundir y armonizar las Leyes vigentes sobre colonización, concentración parcelaria, conservación del suelo, fincas mejorables, explotaciones familiares protegidas y la Ley de ordenación rural, a fin de coordinar las funciones que en orden a la reforma de estructuras agrarias y mejora del medio rural corresponden a los distintos organismos integrados en la Dirección General de Colonización y Ordenación Rural. Recoge, pues, en esencia el anhelo de refundir los textos vigentes, puesto de manifiesto en materia de concentración desde 1955, y en Colonización desde 1958, pero lo amplía a todas las que se inscriben bajo la rúbrica general de reforma de estructuras.

#### i) CREACIÓN DEL INSTITUTO DE REFORMA Y DESARROLLO AGRARIO

El proceso se cierra volviendo al origen. Se abre con la creación del Instituto de Colonización. Se cierra con la Ley de 21 de julio de 1971 que crea el Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario, al que incorpora el Instituto Nacional de Colonización, el Servicio Nacional de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural y demás Organismos del Ministerio de Agricultura cuyos cometidos inciden en el problema de las estructuras agrarias. La Ley que crea este nuevo Organismo, ordena en la disposición adicional cuarta la redacción de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario.

---

## XI. NOTAS COMUNES O PRINCIPIOS QUE HAN PRESIDIDO LA LEGISLACION AHORA REFUNDIDA

Este impresionante catálogo de normas que han sido objeto de refundición bajo el título de Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, promulgadas en el período comprendido entre el año 1939 y el 1971, es decir, a lo largo de treinta y dos años, están íntimamente interrelacionadas no sólo por la materia como es obligado, sino, lo que es más de enaltecer, por unas notas o principios que han incidido en toda esa legislación, dotándola de un sentido unitario que ha hecho posible su refundición, sin alterar ni cambiar su sentido. Ello no obsta a que tales principios se manifiesten con desigual intensidad de una a otra norma, lo que por otra parte era obligado en consideración a los diferentes fines, básicamente perseguidos.

Cualquier observador que se limite a revisar superficialmente el catálogo de disposiciones refundidas no alcanzará a comprender cómo preceptos que persiguen fines aparentemente contrapuestos, tales como parcelar o concentrar, incrementar la producción o atender a fines eminentemente sociales, exigir de la propiedad el cumplimiento del fin comunitario a que está llamada, o auxiliar técnica y económicamente a la mejor puesta en rentabilidad de una explotación, puedan estar directamente relacionados y responder a unos principios comunes. Sin embargo, es así. Y lo que realmente asombra es que haya sido así, pese a los treinta y dos años transcurridos, a los cambios radicales y profundos producidos en ese espacio de tiempo, que superan a los originados en cualquier otro período de la historia, ya que han sido propulsados por unas transformaciones sociales y avances tecnológicos realmente impresionantes, y pese también a que la iniciativa legislativa ha pasado por manos de muy diversos hombres, tal como indiqué al comienzo de esta conferencia. Pero es una realidad. Y a reflejar esa realidad, resaltando esas notas o principios es a lo que desearía dedicar la atención de esta última parte de la conferencia.

### a) PUESTA EN EFECTIVIDAD DE NUESTRA LEGISLACIÓN CONSTITUCIONAL

Del análisis en profundidad de la abundante legislación refundida se deduce, como primera característica, su sometimiento, res-

peto y puesta en efectividad de nuestra legislación constitucional. Como es sabido, el orden constitucional español viene establecido por unas normas de carácter fundamental que obligan al legislador ordinario. Esas normas fundamentales y los principios que las inspiran acotan el campo de lo permisible en un doble sentido, positivo en cuanto induce a actuar en un determinado sentido, negativo en cuanto impide apelar a ciertos procesos. Dentro de un ordenamiento político-constitucional en el que la tierra es objeto de nacionalización, la reforma agraria ha de perseguir unos objetivos y someterse a unos procesos bien diferentes que en el nuestro, en que la propiedad privada es respetada y protegida por la Ley y la expropiación, limitada a los casos de utilidad pública o interés social previo el pago del correspondiente justiprecio, quedando proscrita cualquier forma de confiscación de bienes.

A estos aspectos negativos se unen otros de carácter positivo, tales como la subordinación de la propiedad al bien común, la exigencia de que la riqueza no puede permanecer inactiva y la asunción por el Estado de la obligación de facilitar a los españoles los medios para el acceso a la propiedad; el señalamiento, de entre uno de sus deberes del Estado, el de impulsar el progreso económico con la mejora de la agricultura, la multiplicación de las obras de regadío y la reforma social del campo; el señalamiento como un deber de todos los españoles el de defender, mejorar e incrementar la producción nacional, concebida ésta como una unidad económica al servicio de la Patria; la tendencia a dotar a la familia campesina de una parcela o huerto familiar; la aspiración del Estado de que la tierra en condiciones justas pase a ser de quienes directamente la explotan, arbitrando a este fin las medidas oportunas; el amparo de la familia, como institución natural y fundamento de la sociedad; la igualdad de los españoles ante la Ley sin preferencia de clases ni acepción de personas; la libertad de elección del lugar de residencia; el derecho a la seguridad jurídica y la actuación de los órganos del Estado conforme a un orden jerárquico de normas preestablecidas; el reconocimiento del derecho al trabajo que asiste a los españoles; singularidad de la regulación del trabajo en la agricultura para ajustarla a sus especiales características y a las variaciones estacionales impuestas por la Naturaleza; la empresa, concebida como asociación ordenada a la producción, con comunidad de intereses y unidad de propósitos, basándose la relación de sus elementos en la justicia y la recíproca lealtad, subordinando en todo caso los valores

---

económicos a los de orden humano y social; responsabilidad de la dirección de la empresa en cuanto a la contribución de ésta a la economía nacional; obligado destino del beneficio de la empresa a su capitalización, al perfeccionamiento de la producción y al mejoramiento de las condiciones de trabajo y elevación del nivel de vida de los trabajadores; fijación de precios agrícolas de los principales productos a fin de asegurar un beneficio mínimo al empresario y, como contrapartida, exigirle unos jornales que permitan a los trabajadores mejorar sus condiciones de vida; la estabilidad del arrendatario en el cultivo de la tierra mediante contratos de largo plazo que permitan, a más de una mayor seguridad, la realización de mejoras territoriales al asegurar su amortización; orientar el más justo empleo y distribución del crédito público, ordenación del crédito en forma que contribuya a crear y sostener el pequeño patrimonio agrícola; el embellecimiento de la vida rural, mejorando la vivienda campesina y las condiciones higiénicas de los pueblos y caseríos; el reconocimiento de la iniciativa privada como fuente fecunda del desarrollo y de la función supletoria del Estado cuando falte aquélla, o lo demanden intereses superiores; todas estas exigencias y mandatos han estado potenciando y haciéndose presentes en las Leyes que se refunden, y en ocasiones han sido precisamente esas Leyes el instrumento arbitrado para la efectividad del principio, de la declaración o de la aspiración.

#### b) AJUSTE DE LA LEGISLACIÓN A LA REALIDAD SOCIAL

Otra nota que caracteriza esta legislación es la de su auténtico realismo. Como pueblo latino no podemos sustraernos a la tendencia de descargar en la Ley lo que restamos a la acción. Inconscientemente, optamos por la perfección de la norma, aun a riesgo de su ineficacia operativa. Todo ello conduce en ocasiones a que el derecho, vehículo por el que han de discurrir las realidades y medio de corregir o remover los obstáculos que se oponen a una óptima realización de objetivos concretos, en ocasiones se anticipa a la demanda, con lo que queda casi vacío su contenido o se demora y nace, cuando esa exigencia social ya ha estallado en múltiples canalizaciones arbitrarias que hacen difícil su reconducción hacia una normativa. Nada de esto ha sucedido en nuestro caso. La atención a esa realidad social ha sido constante, y la oportunidad, su consecuencia. Se ha prescindido de lo que constituye la aspiración de todo político, y es el

---

dejar vinculado su nombre a la Ley reformadora. Al ceñirse y plegarse a la realidad se ha optado por dictar en cada momento la norma que la ocasión demandaba, por más que pudiera estimarse poco importante, pues lo importante no era la norma misma, sino la acción que del conjunto de normas se lograra. Y a su eficacia se sacrificó cualquier ambición personal. No se apeló a una Ley de reforma agraria, pero no por eso se pospuso su realización a través de la promulgación de las normas necesarias e imprescindibles a los fines que demandaba el momento.

c) APLICACIÓN DE LAS ENSEÑANZAS DEDUCIDAS DE LA EXPERIENCIA

El imperativo del realismo obligaba asimismo a evadir los dos graves riesgos que las reformas agrarias realizadas fuera y dentro de nuestras fronteras habían puesto de manifiesto. Los riesgos que se deducían de la experiencia de los años 20 se manifestaban en un doble sentido. Por un lado, un descenso inmediato de la producción. Por otro, una fuerte oposición a la ejecución de la reforma. Pero ambos obedecían a una misma causa. Toda Ley sobre reforma agraria, al no distinguir, ni programar la acción, ni establecer una prioridad de objetivos, ni incitar a los propietarios a salir de la situación defectuosa en que se encuentran, produce un total y absoluto desánimo. No existe medio de evadir sus efectos; es algo así como una condenación colectiva sin salvación ni saneamiento. Su efecto inmediato es el abandonismo, la recuperación en lo posible de los capitales invertidos, el descenso inmediato de la producción, la reacción hostil de los afectados, agrupando a los que explotaban la tierra con un alto sentido profesional, con quienes no hacían otra cosa que servirse de ella como origen de renta o de poder.

La realidad de los años iniciales no permitían un descenso en la producción agraria española, cuya población venía necesitada de ser alimentada con nuestra única fuente de abastecimiento, ya que la Guerra Mundial primero y el cerco internacional después así lo imponían. Pero no bastaba con producir lo que fuera posible, ya que nuestras explotaciones estaban destrozadas después de nuestra guerra interior. Había de forzar la producción llevando capitales al campo, nuevas técnicas, nuevos y renovados empresarios de elevado sentido profesional. Una Ley de reforma, nos hubiera puesto a merced de nuestros enemigos exteriores, ciertamente no pequeños.

d) GRANDES LÍNEAS DE REFORMA

Todos esos factores llevaron a la adopción de una política de reforma absolutamente realista, carente de triunfalismo, despersonalizada, objetiva, centrada en unas grandes líneas de marcha que aún hoy conservan su vigencia: incremento de nuestra producción mediante el regadío y la adopción de avances técnicos; repoblación forestal; estabilidad de los arrendamientos; aprovechamiento de las plusvalías de las zonas regables para establecer nuevos agricultores sobre lotes suficientes con un régimen jurídico que permitiese el acceso a la propiedad de su parcela; exigencia de aprovechar los recursos potenciales mediante la puesta en cultivo de fincas susceptibles de una sensible mejora; facilidades crediticias, en especial a los agricultores modestos; expropiación por causa de interés social para la subsiguiente parcelación de grandes propiedades sitas en localidades en que se manifestasen problemas sociales de carácter permanente; redistribución de tierras, mediante el juego de todos los mecanismos legales, a nuevos empresarios, sobre lotes suficientes, y, por último, mejoramiento del mundo rural. Y como compendio de toda esta actividad, creación de empresas racionales y viables, desde la familiar hasta la mecanizada, sin olvidar la agrupada.

e) FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD

Quinta nota que interesa destacar es la de la configuración y traslación al campo del derecho del concepto perfectamente dibujado en el terreno de la política y no del todo elaborado en el de la doctrina científica de la función social de la propiedad. Una reforma como la nuestra, que se apoya y trae su origen en los principios programáticos o mandatos contenidos en la legislación constitucional a que antes he aludido, que se ha plegado a la realidad conforme he expuesto, que ha evitado tanto la innecesaria agitación de pasiones o intereses como el encubrirse en la insinceridad, desdiciéndose o cambiando de rumbo, tenía que llegar necesariamente a la plasmación de este concepto jurídico de la función social por la vía de las sucesivas aproximaciones. Desde la Ley de Colonización de Grandes Zonas del año 1939, pasando por la de Expropiación por Causa de Interés Social de 1946, la de Colonización y Distribución de la Propiedad de las Zonas Regables de 21 de abril de 1949, toda la legislación sobre explotaciones agrarias ejemplares y calificadas, patrimonios familiares, régimen de tierras del Instituto, fincas mejora-

---



bles ordenación rural, hasta llegar a la de 21 de julio de 1971 sobre Comarcas y Fincas Mejorables, el proceso legislativo se ha caracterizado por su constante tendencia hacia la definición de esa función, que en bien y respeto de la comunidad debe cumplir la propiedad para ser propiedad, es decir, para poder demandar a su vez la protección de la Ley y merecer el reconocimiento y amparo que le otorga nuestra legislación fundamental.

Este dilatado proceso culmina al aprobar la Ley de 21 de julio de 1971 —de la que fue brillante defensor como ponente el actual presidente del IRYDA—, en la que se define el alcance jurídico de la función social de la propiedad agraria. No puede extrañar que el texto refundido de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario se abra trasladando su concepto al artículo primero, algo así como si la refundición hubiese estado esperando, ya que en otro caso no merecía realizarse, a la promulgación, en una norma de este concepto.

Y no será así, pero es lo cierto que si la refundición no hubiese incorporado esta declaración, hubiese carecido del eje fundamental al que referir el contenido de la Ley. No cabe imaginar una recopilación del derecho sobre las personas que no comience con declarar, a efectos del derecho, lo que es la persona misma. No era posible refundir la legislación sobre reforma agraria dentro de un ordenamiento jurídico que ampara y protege la propiedad, pero la subordina a las necesidades del bien común, sin definir la función social que la propiedad agraria está llamada a servir.

#### f) AUSENCIA DE TODO SENTIDO DISCRIMINATORIO

Acucia destacar por su importancia y sobre todo por su trascendencia política la total ausencia dentro de nuestra legislación agraria de todo sentido discriminatorio. Ninguna distinción entre los hombres o las tierras. Absoluta objetividad y juego limpio. La ideología o antecedentes políticos no han comportado ninguna preferencia.

Resaltar esta característica de nuestra reforma, aquí y ahora, puede parecer ocioso. Pero no lo es tanto si se tiene en cuenta el interés con que se intenta desfigurar nuestra imagen. La consecución de una clientela política no ha sido ajena a la generalidad de las reformas agrarias. La formación de un clima hostil a nuestro orden de convivencia imputándole el estigma de un régimen de autoridad, de un sistema policíaco, con la arbitrariedad como última razón de sus decisiones, tampoco no es desgraciadamente desconocido.

---

Quien se adentre en el estudio de nuestra legislación desprovisto de cualquier prejuicio tendrá que reconocer forzosamente que nuestra legislación agraria —como cualquier otra, pero me ciño a la que ahora interesa— está presidida por la máxima objetividad; desprovista de cualquier sentido beligerante hacia las personas o hacia las tierras, comarcas o regiones. Sólo se atiende al interés social o al interés agrario.

Si se trata de determinar una zona de preferente acción, ésta surge en atención a unos hechos predeterminados. O es una zona susceptible de riego, o la propiedad está tan fragmentada que resulta imposible el establecimiento de explotaciones racionales, o se trata de un área deprimida en la que sin la acción pública que remueva de raíz los obstáculos, resulta imposible su desarrollo o exige una transformación integral que sólo puede lograrse mediante una coordinación de esfuerzos.

Y si acudimos a las personas beneficiarias veremos que también aquí, casi diría que fundamentalmente aquí, la objetividad en la selección se hace más palpable. La profesionalidad, la residencia, el trabajo directo y personal, la reducción de la legítima en el patrimonio familiar, la condición de cabeza de familia numerosa y de entre ellas, la de mayor número de hijos; la insuficiencia de tierra para constituir una explotación familiar viable son, a grandes rasgos, los determinantes de la preferencia.

No se puede aducir de contrario que la Base 33 de la Ley de Colonización de Grandes Zonas otorga prioridad a los ex combatientes, viudas e hijos de ex combatientes o víctimas de la persecución, pues esta Ley exigió para su efectividad y auténtica aplicación la promulgación de la Ley de Colonización y Distribución de la Propiedad en las Zonas Regables. Recuerdo perfectamente, puesto que fui ponente de este proyecto y luego lo defendí ante el Pleno, que en el seno de la Comisión de Agricultura algún Procurador cuyo nombre también recuerdo, pero no citaré, defendió la incorporación de iguales preferencias, pero la Ponencia, representada en aquel momento por mí, se opuso decididamente a aceptar cualquier criterio discriminatorio, y así se aprobó. Como la labor en las zonas regables declaradas de alto interés nacional se continuó al amparo de la Ley del año 49, no ha prevalecido ninguna discriminación en las adjudicaciones realizadas, que tampoco se ha incorporado, como es consiguiente, al Texto Refundido.

g) EXPROPIACIÓN POR INTERÉS SOCIAL

Otra nota que conviene destacar es la aportación del interés social como causa motivadora de la expropiación. La legislación fundamental ya invocaba esta causa junto a la de utilidad pública. La Ley General sobre Expropiación Forzosa de 1879, vigente hasta su derogación por la Ley de 16 de diciembre de 1954, traía su origen en el artículo 10 de la Constitución de 1876, que, de acuerdo con el orden político liberal que la inspiraba, declaraba la utilidad pública como única causa justificativa de la expropiación. La conciencia social del nuevo Estado, las modificaciones introducidas en las bases políticas, sociales y económicas y la subordinación de los intereses privados a los superiores de la colectividad, se plasmaron en lo que a la institución expropiatoria se refiere en el artículo 32 del Fuero de los Españoles, de 17 de julio de 1945, que a efectos de expropiación, equipara la utilidad pública al interés social. Pero es lo cierto que el interés social ni venía definido ni podía ser invocado, aun después de 1945, al no existir una Ley ordinaria que lo desarrollara.

La adquisición de fincas rústicas para su mejora y subsiguiente parcelación quedaba limitada en los años 1939 y siguientes o a las grandes zonas, y aun así con no pequeñas dificultades, o a la voluntad de los particulares manifestada en su oferta. La realidad, esa realidad a que antes he aludido, se imponía y no hay otra fórmula para dominarla que sirviéndola. Para servirla había que adquirir tierras, no donde sus propietarios las ofrecían en venta, sino donde las circunstancias lo exigían, y normalmente no existía coincidencia entre oferta y necesidad. Además, no se trataba realmente de un supuesto de utilidad pública, pues por más que se amplíe su alcance, incluso llevando el sentido interpretativo a su máximo extremo, resultaba difícil ampararse en la vetusta y venerable Ley de 1879 para expropiar una propiedad con el exclusivo destino de ser cedida, previa parcelación y mejora, a otros nuevos propietarios por más que cultivasen directa y personalmente la tierra.

El interés social declarado en el Fuero era expresión elocuente del sentido social del Estado, pero tenía que pasar del campo de las declaraciones de intencionalidad al de las realizaciones concretas, lo que exigía su materialización en una norma operativa. Y así surgió la Ley de Expropiación Forzosa por causa de interés social, que permite la expropiación de una finca para la resolución de un

---

problema social no circunstancial y cuya instrumentación, con la adición de precios máximos y mínimos, es decir precios de tierras en secano para canalizar la plusvalía derivada del riego, pasó a la Ley de Colonización y Distribución de la propiedad en zonas regables declaradas de alto interés nacional, y luego, a la legislación sobre concentración y ordenación rural.

El proyecto de Ley General de Expropiación Forzosa que dio lugar a la Ley del 54 se basaba en un afán de uniformidad, defendido por los administrativistas, perfectamente lógico si sólo nos atenemos a puros principios jurídicos, pero inconveniente en cuanto borra las particularidades que concurren en la expropiación de tierras. Formaba personalmente parte en aquella ocasión de la Comisión de Justicia y en ella defendí la necesidad de mantener inalterado el procedimiento establecido, y así se aprobó el artículo 97, que remite en bloque a su legislación especial a las expropiaciones por causa de colonización y de fincas mejorables, incluso en lo relativo a los órganos, medios de valoración y recursos.

La regulación de la expropiación dictada en materia agraria no sólo mereció de la Ley General sobre Expropiación Forzosa el reconocimiento de su singularidad y subsiguiente vigencia, sino que influyó decisivamente en la Ley General hasta el extremo de incorporar la fórmula de los precios máximos y mínimos en las expropiaciones por zonas o grupos de bienes, a lo que dedica el Capítulo primero del Título III, que trata de los procedimientos especiales y una regulación en las expropiaciones por incumplimiento de la función social de la propiedad, muy similar a la establecida en la Ley de abril de 1947 para fincas rústicas por causa de interés social.

No es éste lugar ni momento para recordar la apasionada polémica a que dio lugar la modificación introducida en la Ley General de Expropiación. Merecen mi máximo respeto cuantos han criticado duramente la excepción introducida. Como también las razones en que han basado su crítica. Las de los oponentes y las mías fueron publicadas en su momento. Sólo quiero ahora reiterar, junto a mi respeto para opiniones y personas, algunas de mi mayor estimación científica y afecto personal, que sigo manteniendo la creencia de la bondad del sistema establecido y no sólo por firmeza en mis propias creencias —condición que en mí se agiganta para constituir un no pequeño defecto—, sino porque además y posiblemente esto sólo sea suficiente, la experiencia de estos veinte últimos años no ha hecho

---

otra cosa que reafirmar la exigencia de normas específicas, sustantivas y profesionalizadas para la agricultura.

**h) LOS TRIBUNALES DE JUSTICIA COMO SALVAGUARDIA DE LOS DE-  
DICHOS DE LOS AGRICULTORES**

Un Estado de Derecho ha de garantizar a los agricultores el poder acudir a los Tribunales en demanda del reconocimiento de aquellos derechos que puedan resultar infringidos. Desde que se promulgan las primeras leyes que han sido objeto de la refundición, el reconocimiento de este derecho básico a la protección de la Justicia ha estado presente en todas ellas. Es más, los casos de expropiación se han remitido expresamente a la Sala de lo Social del Tribunal Supremo con un doble objetivo: lograr una Sala especializada en materia agraria, marcando así la singularidad de esta rama del derecho y sus diferencias con el específicamente administrativo, y acogerse a la rúbrica de la social, que es el título de la Sala. De aquí el que establecen las condiciones bajo las cuales debía realizarse la refundición se exigiese un especial respeto para las garantías establecidas en favor de los particulares. Por otra parte, la Ley está repleta de referencias a los derechos individuales, a la defensa de los mismos e incluso abre nuevas vías procesales, más ágiles y adecuadas, tal como sucede, por ejemplo, en los casos de permutas forzosas.

**i) PARTICIPACIÓN DE LOS AGRICULTORES Y DE SUS ÓRGANOS PRO-  
FESIONALES**

Así como al principio me he referido a quienes han sido protagonistas en el proceso de elaboración de la Ley, no puedo silenciar a los que también son protagonistas diarios en su ejercicio, a sus auténticos destinatarios, a los agricultores. La Ley regula y garantiza sus derechos tanto en cuanto partícipes en los órganos planificadores como en orden a la garantía de sus derechos, como en lo que se refiere al respeto y estímulo a su iniciativa.

Si nuestras Leyes Fundamentales —conforme he recordado— reservan al Estado una función supletoria y reconocen y amparan el derecho de iniciativa, la Ley tenía necesariamente que arrancar de esta premisa. La función pública es la de programar, coordinar intereses y exigir el cumplimiento. Es el agricultor el llamado a ejecutar, en la parte que le corresponde, el plan general, beneficiándose de la mejora estructural general cuya ejecución asume el Estado y

de los auxilios y beneficios que éste otorga. Sólo cuando la iniciativa privada desatiende la llamada es cuando nace la compulsión pública, pero no para asumir aquella actividad empresarial incumplida, sino para sustituir al empresario carente de iniciativa y de diligencia por otro que libremente ocupe su lugar y asuma la totalidad de sus obligaciones. Bastaría repasar someramente la Ley para comprobar la veracidad de cuanto afirmo. Desde la transformación en zonas regables, de cuyas normas excluye a quienes se anticipan en la puesta en riego, pasando por la acción en zonas deprimidas o en las declaradas de ordenación, los ejemplos son tan numerosos, que resulta innecesario insistir. Pero como contrapartida, la Ley exige. En unos casos, unos índices de producción; en otros, la ejecución de unas determinadas mejoras territoriales, todo ello dentro de unos plazos predefinidos y mediante unos auxilios cuya graduación depende en ocasiones del nivel económico del agricultor. Y siempre con idéntico efecto. Si no se cumple la obligación que se asume y que justifica la reserva o motiva la ayuda, se transfiere la tierra, previa expropiación, a otro agricultor.

Debemos añadir que todos los expedientes se tramitan con la publicidad debida para que los titulares afectados puedan alegar y recurrir y en las Comisiones estén representados no sólo los órganos profesionales, tales como la Hermandad Nacional de Labradores, sino los propios agricultores, con lo que se logra la necesaria coordinación entre la Administración Pública y los administrados.

Y con esto enlace con otro aspecto que debe ser realizado y es el referente a la participación en la reforma del único órgano profesional con personalidad jurídica y plena capacidad para representar legalmente los intereses generales de las agriculturas. La Ley confiere a las Hermandades facultades directas y además la de servir de único cauce a través del cual los agricultores participan en las Comisiones Locales de Concentración, Jurado de Fincas Mejorables e incluso en el Consejo del Instituto.

Las Hermandades tienen facultad de promover determinadas actuaciones del Instituto y la de convenir la conservación de ciertas obras. Si a ello se une la acción cerca de los agricultores, promoviendo la creación de Cooperativas o Grupos Sindicales para gozar así de preferencias, de arrendamiento forzoso, ayudas, realización de obras e instalaciones de interés agrícola privado, recibir formación profesional o asistencia técnica, se deduce, inequívocamente, que la Ley es un instrumento que estimula a los agricultores y, en su con-

secuencia, que implanta un derecho profesionalizado y activo, requiriendo, y casi me atrevería a decir exigiendo, el concurso de los agricultores, su participación, el mantenimiento de un alto grado de profesionalidad, borrando esa imagen del campesino rutinario, insensible a la técnica, cerrado al progreso, insolidario y en posición defensiva, para dar paso a un agricultor moderno, eficaz, con criterio gerencial, que valora su profesión, con conciencia de que de su trabajo diario depende el bienestar y la alimentación de todos los españoles. Para ello era preciso el alcanzar el amparo de la seguridad social, la igualdad entre todos los sectores laborales del país merced a un sentido de amplia solidaridad social, principio que no está sólo en esta Ley de reforma, pero que también influye, como no podía ser menos, en su contenido.

j) **LA REFORMA Y LOS PRECIOS DE LOS PRODUCTOS AGRARIOS**

Otra nota que singulariza a nuestra acción reformadora es la de no haber incidido en el error en que se ha incurrido en los últimos tiempos en países muy avanzados, al suponer que una política de precios comporta por sí misma una reforma de estructuras. Como sucede frecuentemente, la verdad no está en las posiciones maximalistas. Ni los precios suplen a la reforma ni son ajenos a ella. Son un medio más, un medio importante de acción indirecta, un elemento complementario siempre que su estimación se realice coordinadamente con la reforma, pero la reforma ha de lograrse por medios directos que están a su vez relacionados con cuantas medidas se establezcan para la configuración del orden social. También influye, y con efectos bien notorios, la política salarial y la demanda de mano de obra por la industria, pero no por eso cabe el suponer que la reforma agraria puede endosarse a la política industrial. Cualquier criterio simplista se ve superado con creces por la complejidad de medios que hoy demanda la reforma agraria, en la que confluyen toda una variedad de actividades públicas y privadas, de técnicas, de instrumentos directos e indirectos.

k) **EL RÉGIMEN DE CESIÓN DE TIERRA**

El régimen de cesión de tierras ha constituido, sin duda alguna, una de las cuestiones más polémicas y posiblemente de las que más se discutirán en el futuro. ¿La reforma agraria española debía ceder la tierra a los colonos en propiedad o mediante alguna otra figura

jurídica —civil o administrativa, eso no importa ahora— que asegure meramente el uso y disfrute de la misma? Esta es la pregunta a la que hay que dar respuesta. Si ésta se reduce a una mera constatación de lo que la legislación determina, la respuesta es muy simple. Pero si, por el contrario, se intenta justificar el motivo o, por mejor, los motivos por los que se optó por el régimen de propiedad, la cuestión es mucho más compleja. No faltan, ciertamente, argumentos en contrario.

Al establecer la vigencia del Real Decreto-Ley del 27 se estaba adoptando una decisión política de la mayor entidad, pero mucho menos trascendente en el campo de la concreta realidad, ya que las superficies adquiridas a su amparo no fueran demasiado extensas. Cuando se refunde la trascendencia política a la entidad real, es a partir de la Ley de Expropiación por interés social del 47 y de la de Colonización y Distribución de la Propiedad en Zonas Regables del 49. El título de esta última, distribución de la propiedad, ya es de por sí suficientemente explícito y contundente.

Los principios o condicionamientos señalados en nuestras Leyes Fundamentales ya han sido ampliamente analizados con anterioridad, por lo que no es momento de volver sobre ellos. Pero sí el recordar, dentro de su contexto, la declaración, como deber primordial del Estado, de facilitar al agricultor la propiedad de la tierra.

Pero dejando este aspecto, dos caminos únicos podían seguirse: o la tierra adquirida quedaba propiedad del Estado o se transfería al colono. Si la intencionalidad hubiese sido la de operar sobre unas extensiones superficiales pequeñas y además reunidas, concentradas en pocos núcleos, cabe incluso que se hubiese suscitado la duda entre la mera cesión del uso o de la propiedad. Mas la aspiración no era limitada, sino ambiciosa. No era deseable —conforme he dicho ya— el concitar oposición a la reforma, ni anticipar los objetivos a largo plazo. Pero tampoco era cuestión de levantar una política en demanda de asistencias. Se quería hacer una auténtica reforma, pero interesaba más hacerla que decirlo. Y por más que se pretenda mantener lo contrario, el Estado no puede en calidad de propietario administrar miles de hectáreas de tierra de cultivo diseminadas por toda la geografía española cediendo su uso a los agricultores a cambio de recibir un canon y fijando las condiciones del cultivo.

A este aspecto meramente negativo venían a sumarse otros muchos de signo positivo. La propiedad corta toda tensión entre el propie-



tario y el cultivador y permite al agricultor la ejecución de toda clase de mejoras. La reforma no presupone sólo la nueva transferencia de la propiedad, implica la creación de unidades de explotación racionales, precisamente por la adopción de una serie de medidas que la hacen posible. Mejoras territoriales de infraestructura, de nuevos regadíos, adopción de nuevas técnicas de explotación, racionalización del trabajo, todo un conjunto de medios que, seguidos por un agricultor profesionalizado, debidamente instruido en centros de enseñanza, le permiten, pasado un período de ensayo y acceso, el pagar la tierra que trabaja. ¿Y para qué? Aquí radica el verdadero motivo. Para que la plus-valía quede en manos de quien la merece.

Al hablar de plus-valía no me refiero al incremento de valor de la tierra derivada de la erosión del poder adquisitivo del dinero. También esto tiene incidencia, pero no es eso sólo. Una explotación racional, en una zona transformada, tiene un valor en pesetas constante, superior al de la suma del valor del terreno más mejoras, derivado en parte de la racionalidad de la explotación montado sobre lo que antes eran meras propiedades, y en otra parte no pequeña, de la propia remoción de la infraestructura realizada con caudales públicos.

¿A quién debe ir esa plus-valía? He aquí la segunda cuestión que cierra el círculo. Dos respuestas caben: al Estado o al colono. Si va al Estado se hace de mejor condición al propietario que conserva parte de su propiedad en la zona en desarrollo que al colono, que con su trabajo contribuye a su logro. Luego o hay que remover toda la propiedad, o reconocerle al colono la plus-valía.

Es posible que esa plus-valía debiera volver a la sociedad, ya que es generada por el Estado. Pero el Estado tiene medios para desviarla. Desde el instrumento fiscal hasta las limitaciones del dominio. Lo que sucede es que en tanto las propiedades rústicas se benefician, por ejemplo, del desarrollo de una gran ciudad, sin otro título que el de un derecho inscrito, no puede privarse al colono de aquello a que contribuye con su esfuerzo.

A lo dicho podríamos añadir la experiencia de la reforma agraria de la República, en este sentido aleccionadora. Como podríamos asimismo invocar el Decreto de 14 de marzo de 1947, que permitía al Instituto la cesión de fincas a los colonos sin llevar a cabo la división en lotes «cuando las características de las fincas no aconsejen el establecimiento de unidades de explotación físicamente independientes» y para el uso en común de la finca, con lo que se instaura el sistema de explotación colectiva sobre las fincas cedidas en propiedad

---

por el Instituto y que someramente recoge la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario en el Artículo 29, al aludir a las explotaciones comunitarias.

Sólo resta dejar constancia de que el régimen de propiedad es, según el Texto Refundido, el preferente, pero se puede apelar al arrendamiento, en casos excepcionales, como sucede en los supuestos de fincas inscritas en el Catálogo de fincas rústicas de mejora forzosa.

#### 1) EVOLUCIÓN DINÁMICA DE LA LEGISLACIÓN

El realismo al que ya nos hemos referido por extenso, ha impuesto a su vez otra impronta a la legislación reformadora y ha sido la de su dinámica evolución. Primero se atendió con una preferencia no exenta de ingenuidad a las grandes zonas, descargando en los particulares, unidos en Sociedades de Colonización o Asociaciones de Sustitución, la responsabilidad de la ejecución de la transformación; a la adquisición de las fincas voluntariamente ofrecidas por sus propietarios para su subsiguiente parcelación y a auxiliar a las explotaciones en la realización de ciertas y determinadas mejoras.

Pero esto no era suficiente ni podía serlo. Y comenzaron a aparecer medidas en un doble sentido, unas para reforzar la actividad en las mismas direcciones, después creando otras. La expropiación por causa de interés social, los auxilios de interés local, la colonización y distribución de la propiedad en las grandes zonas regables, respondían al primero; la concentración parcelaria y la iniciación de la legislación sobre fincas mejorables, al segundo.

Pero había que avanzar todavía más, establecer nuevas posibilidades y al tiempo que se dictaban nuevas medidas complementarias o modificativas de las vigentes, se instrumentaban estímulos para que los particulares perfeccionasen sus explotaciones, o se instrumentaban medios jurídicos para protegerlas y conservarlas tendiendo al tiempo a evitar el excesivo parcelamiento, lo que se materializa en la legislación sobre explotaciones ejemplares y calificadas, patrimonio familiar, unidades mínimas de cultivo, permuta forzosa de fincas rústicas, explotaciones familiares, régimen de tierras adquiridas por el Instituto o afectadas por sus planes. Y por último, y casi como síntesis, la ordenación rural y las comarcas mejorables.

La reforma ha seguido una doble vía. Estimulando a los particulares a salir de las situaciones defectuosas, mediante una combinación de auxilio y penalidades, o concentrando la acción administrativa

en grandes áreas previamente delimitadas, con el fin de transformarlas en regadío, corregir la fragmentación, elevar las áreas deprimidas y, por último, el desarrollo integral y armónico de las comarcas mediante la ordenación, entendida ésta, tal como la Ley la define, como la actividad del Estado dirigida a conseguir la constitución de empresas agrarias de dimensiones suficientes y de características adecuadas en su estructura, capitalización y organización, promoviendo, gracias a una actuación administrativa coordinada, la formación profesional y cultural, la reestructuración de núcleos rurales, la instalación de industrias, servicios y cuanto conduzca a mejorar la condición social de la población.

## XII.—EVOLUCION DE LOS FINES DE LA REFORMA AGRARIA

La reforma agraria que se inicia, es decir, aparece en la historia, como un mero instrumento de distribución de tierras para estabilizar fundamentalmente a los combatientes una vez lograda la paz, evitando la tensión social que inevitablemente aparece con el licenciamiento de un ejército —máximo si se trata de un ejército vencido— que ha sido después el medio de integrar todas las clases sociales, haciendo desaparecer a los detentadores de grandes extensiones como último vestigio de la sociedad estamental del feudalismo o de los descendientes de las metrópolis colonizadoras, en los que confluían, junto al señorío territorial el poder político, ha ido evolucionando sustancialmente a medida que dicho poder se transfería a otras clases, sean éstas la burguesía industrial o el proletariado urbano y el valor de la tierra decrecería en relación con el conjunto de elementos precisos para racionalizar la explotación y transformarla en una unidad productiva, socialmente estable y económicamente rentable.

Lo que comenzó por ser una simple distribución, se ha transformado en una de las más complejas actividades económico-sociales. El medio es tan condicionante que impone su mandato. No cabe pensar en una explotación racional y socialmente válida, enclavada como en un islote de progreso en medio de una amplia zona deprimida, removiendo los obstáculos estructurales, creando una base territorial sobre la que operar con toda la complicada política del desarrollo económico y social.

### XIII.—LA EMPRESA COMO OBJETIVO FINAL DE LA REFORMA

Todo esto exige a su vez instituciones jurídicas propias, dando un contenido sustantivo al elemento básico de la producción agraria que es a la empresa, sea ésta individual o colectiva. A medida que los elementos que en ella confluyen se relacionen con mayor fluidez y respondan a un propósito más unitario, se dan menos motivos de tensión. Si la tierra se detenta en propiedad, desaparecen en una gran parte los motivos que han originado no pocas de las justas convulsiones agrarias. Si los elementos de trabajo y el capital de explotación pertenecen a la empresa, podemos decir lo mismo. Si las mejoras se realizan sobre una tierra propia, su ejecución resulta más hacedera que cuando el tiempo de amortización condiciona necesariamente su establecimiento. Como beneficio en no pequeña medida las condiciones del crédito, si hay que apelar a la obtención de capitales ajenos. Las relaciones con el trabajo se suavizan y las tensiones se atenúan si existe estabilidad en el empleo, si el trabajador cuenta con una seguridad social no inferior de la que disfruta el de los otros sectores, si el salario es suficiente y goza además de una participación en los resultados, si dispone de una vivienda alegre y sana, si su vida, es decir la de la familia, se desenvuelve en un medio en el que encuentre los servicios precisos de formación y cultura, si goza de unas vacaciones retribuidas y de centros de ocio y esparcimiento.

No se trata, a través de la empresa, de mercantilizar el derecho agrario. Sucede precisamente lo contrario. La empresa agraria, entendida como centro de conformación de las nuevas estructuras agrarias, es precisamente la que se polariza en torno a la organización y gestión de las explotaciones agrarias, con independencia de sus aspectos mercantiles.

La empresa surge, históricamente —ya lo he dicho en ocasiones anteriores— como respuesta a una radical transformación de las estructuras socio-económicas y para servir esa misma transformación, pasando a ser después causa más que efecto. La empresa mercantil se convierte así en el instrumento de liquidación del sistema económico basado en la organización gremial mediovalista, de forma análoga a como el liberalismo fue liquidador del orden político anterior. La burguesía, como nueva clase social, va a conformar toda una nueva organización política y sobre todo y antes que nada, un nuevo orden económico que gira en torno de la empresa. La empresa fue la res-

---

puesta a los problemas de organización que suscitaban las nuevas corrientes comerciales que no podían encajarse dentro de las fórmulas tradicionales. La empresa mercantil es la suprema concepción de la nueva clase negociante y capitalista que liquida a la aristocracia campesina.

De la conjunción de una nueva estructura social, un nuevo orden político a su servicio y una nueva forma de organización económica surge necesariamente una nueva rama del derecho, esto es, había que ordenar jurídicamente el nuevo mundo de realidades socio-económicas operante. Y así nació el derecho mercantil que vino a ser primero el derecho de los comerciantes, después el de los actos de comercio, para terminar inevitablemente por ser el derecho de las empresas.

Pero si hoy nos encontramos ante una total transformación de los esquemas básicos de convivencia que inciden, y casi puede afirmarse que de una manera fundamental en el mundo rural, y que exigen del campo unas nuevas formas organizativas, no debe extrañarnos que el concepto de empresa agraria, de empresa inmediatamente productora de bienes agrícolas, tenga que ajustarse mediante un proceso de modernación de las estructuras empresariales, a las exigencias del campo, a sus concretas limitaciones y realidades. No será una traslación de fórmulas mercantiles, sino la recreación de un derecho, ajustado y estrictamente coherente con el nuevo orden socio-económico en su vertiente estrictamente agraria. La empresa agraria, así concebida, viene a ocupar un lugar preferente y constituye el eje alrededor del cual se polariza y confluye toda la aparentemente inconexa legislación agraria.

En este sentido, el proceso se acaba de iniciar y pronto veremos todo el enorme potencial que encierra. Algún día, esas empresas individuales o asociativas, si se alcanza a darles una regulación ajustada a la formación de unidades productivas, coherentes, racionales, puede que pasen también de efecto a causa, de consecuencia de una transformación socio-económica que arranca la juventud de nuestros campos a origen de una profunda transformación en la producción de bienes agrarios que dé como resultado una nueva estructura socio-económica.

---

#### XIV.—LA EMPRESA COMUNITARIA COMO MEDIO DE SATISFACER LAS EXIGENCIAS DEL MOMENTO

La empresa comunitaria, el sistema de agrupación de tierras para su explotación en común que puede revestir, tal como de hecho viene ocurriendo, muy diferentes figuras jurídicas, une a la ventaja de su agilidad la desventaja de su temporalidad, con primacía de este factor negativo al dificultar extraordinariamente la realización de las mejoras permanentes. No olvidemos que la tacha más importante, justificadamente aducida contra el arrendamiento, es precisamente la de que la temporalidad del contrato dificulta, si no impide, el establecimiento de mejoras permanentes.

En el momento actual puede estimarse como resuelto, dentro de las diversas medidas abiertas, la asociación en cuanto supone una agrupación temporal para la explotación en régimen común. Pero en ninguna de las formas jurídicas que pueda adoptar existe una regulación adecuada para la disolución de la asociación, en especial cuando durante la vigencia de la misma se hubieran establecido mejoras permanentes sobre tierras pertenecientes tan sólo a alguno o a algunos de los asociados. Por ello se hace preciso abordar una fórmula más ambiciosa que satisfaga una racionalización absoluta de las explotaciones agrarias permitiendo cubrir, no sólo las necesidades intrínsecas de estas explotaciones, sino paliar al tiempo las dos consecuencias de mayor gravedad que la situación actual plantea: el éxodo demográfico y la descapitalización del campo.

La característica más lamentable, si bien no la más destacada del absentismo rural, es la que supone una auténtica quema de naves. El campesino, sea propietario cultivador, sea arrendatario o aparcerero, no emigra a la ciudad sin preparar simultáneamente la liquidación, generalmente total, de sus bienes e intereses. Nada, desde el momento de su incorporación a la vida urbana, le vincula al campo. Naturalmente este proceso de liberalización de trabas, arrastra ineludiblemente una descapitalización del agro. El que emigra lleva a la ciudad su capital obtenido mediante una pésima liquidación de sus derechos y posesiones, bien sea para garantizar un mínimo vital en las etapas previas de adaptación a la vida urbana, o para efectuar una inversión fija en vivienda o negocios. Ahora bien, este proceso obedece a causas indudablemente válidas. No se trata de entorpecerlas, sino de compatibilizarlas con la supervivencia y la mejora de las explo-

---

taciones que lo merezcan, o de crear otras, tomando por hoy los tiernos ahondantes. Si tratamos de que la gente continúe en el campo a todo trance, no se hará sino perpetuar las sucesivas fragmentaciones y mantener unas explotaciones insuficientes e insostenibles desde todos los puntos de vista: humano, social y económico. La que importa es mantener unos capitales que fluyen del campo y se pierden en la ciudad, de forma que al retenerlos haga rentables y productivas las explotaciones y por ello permita sustentar a la población laboral que sea necesaria.

Hasta la fecha, y con pocas excepciones, la relación entre explotador agrario y bienes en explotación —tierras, aperos, capital— era estrictamente personal. La empresa agraria, si así podía llamarse, estaba inexorablemente ligada a la voluntad y a las vicisitudes laborales de su titular. Su muerte podía producir la división de la explotación entre sus herederos. La explotación misma como unidad técnica y racional de producción no contaba para nada, no existía, salvo en preceptos previsores —como el retracto de herederos o de colindantes— a todas luces insuficientes y, además inaplicados. Toda la gestión de la explotación era un puro expediente acomodado a la voluntad del dueño, más que un producto de las características de la explotación.

Parece urgente acabar con esta personalización de las explotaciones agrícolas que entre otras cosas hace imposible su adecuación objetiva y temporal a las exigencias reales de la técnica. Por ello es preciso instaurar un nuevo tipo de figura jurídica a la que llamaremos sociedad o empresa agraria, pero claro está, sin buscar identificaciones con sus homónimas mercantiles, asentada sobre la idea absolutamente esencial de la explotación. Si ello es así, la sociedad agraria ha de venir constituida por una masa de bienes al servicio de la explotación que ha de estarle atribuida en plena titularidad, esto es, ha de revestir una forma de personalidad jurídica plena, con el dominio absoluto sobre el patrimonio.

Ello exige en primer lugar que el patrimonio de la explotación de que es titular la empresa venga integrada por las aportaciones de los socios, a cambio de lo cual cada socio recibirá una participación en el capital social. En segundo lugar, estas sociedades necesitan de unos órganos de administración y de órganos de explotación, adquiriendo particular importancia la figura del Gestor Técnico de la explotación. Para ello sería necesario que el Estado arbitre los medios de fomento y protección de estas empresas. La ausencia de una tipifi-

---

cación auténtica de empresas agrarias hace imposible en la agricultura las medidas objetivas de protección que el Estado ha derramado sobre sectores no más necesitados que el campo. El sistema de medidas, en parte, podría ser semejante al adoptado para otros sectores productivos, pero estimo que la creación de explotaciones del tipo de las diseñadas haría posible la implantación de medidas protectoras típicamente agrarias, tales como compromisos de compra de producción a precios fijos, de incalculables efectos no sólo sobre el campo, sino sobre las estructuras internas de comercialización y distribución y, en definitiva, sobre los abastecimientos y precio de los productos agrarios a los consumidores. Acaso esta Ley de Reforma y Desarrollo Agrario permita, a través de normas de carácter complementario y rango suficiente, tender hacia la instauración de empresas agrarias comunitarias, tales como las que muy someramente acabo de esbozar.

#### XV.—LA REFORMA AGRARIA Y EL DESARROLLO INTEGRAL

Los medios de comunicación social y el turismo interior, favorecido éste por la difusión de los medios de transporte de tipo popular, han facilitado el conocimiento entre el mundo rural y el urbano. Pero no basta con conocerse, hay que dar un paso más.

La reforma ha de integrar ambas sociedades en una sola. Pero como la agricultura está diseminada y la estructura básica del territorio es indispensable para unas empresas viables desde lo social y lo económico, y como el valor de la tierra ha perdido importancia relativa y como, además, la tierra como factor de producción es limitada y sólo se multiplica cuando se combina una fuerte inversión en mejora con una técnica progresiva, resulta que la demanda de capital por hombre productivo, en lo agrario, es muy superior que en la industria.

La reforma agraria hoy en día es una consecuencia del desarrollo demográfico y del proceso de industrialización. Pero precisamente por ser una consecuencia es interdependiente con la totalidad de la estructura social, ya que el desarrollo supone implantar un nuevo orden social. La reforma se asienta sobre el reconocimiento de la solidaridad en el desarrollo, o dicho de otra manera, en el desarrollo integral. No cabe una agricultura progresiva con una industria atrasada, como no es posible una empresa agraria racional y potente en un área deprimida. La empresa agraria, sea del tipo que sea, per-

---



sonal o asociativa, ha de incorporar las técnicas organizativas de la empresa industrial, adecuando dentro de un sistema coherente los medios a los fines. En un país como el nuestro, tan diversificado, la dificultad se acrecienta, pues los esquemas ideales de empresa no son transferibles de unas regiones a otras, lo que todavía provoca una mayor aparente contradicción a la acción de reforma agraria, que es una parte del desarrollo rural, pero no todo el desarrollo rural. La complementación del desarrollo agrario no hay que buscarla en la legislación agraria, sino en la política integral del desarrollo.

De aquí el que los objetivos de la reforma sean cada vez más ambiciosos y complejos. La actividad reformadora que comenzó por centrarse en la parcela se ha transferido a la explotación. La unidad geográfica determinada administrativamente, que en la fase inicial fue la zona, se ha ampliado a la comarca. Lo que fueron simples medidas técnicas de producción han pasado a ser ambiciosos proyectos de ordenación total. La política crediticia evoluciona del crédito de mejoras al crédito condicionado a la viabilidad de la explotación, es decir, orientado hacia las mejoras permanentes de suficiente rentabilidad. La explotación ya no es sólo familiar o mecanizada, sino que éstas se integran en agrupaciones para dar nacimiento a unidades productivas más y más amplias, más racionales, más resistentes a la crisis, capaces de una rentabilidad asegurada. Lo que comenzó como mera reparcelación de la propiedad pasa a constituir la reforma de estructuras y se enlaza después, con una indispensable reforma paralela de la infraestructura.

#### XVI.—JUICIO SOBRE LA LEY DE REFORMA Y DESARROLLO AGRARIO

La Ley de Reforma y Desarrollo Agrario persigue esta pluralidad de objetivos, que pueden reconducirse a uno: la creación de empresas agrarias bajo el principio de la racionalidad. Para ello ha tenido que invadir el marco del derecho público y del privado, creando instituciones propias y originales. Y así han surgido, junto a fórmulas singulares de expropiación, exigencias sociales a la propiedad; instrumentos legales para establecer empresas suficientes; instituciones jurídicas para asegurar la continuidad de los patrimonios; excepciones al derecho común sucesorio para evitar el fraccionamiento; un especial régimen jurídico para las tierras afectadas por los planes

---

de reforma; limitaciones de carácter general en orden al fraccionamiento de la propiedad; órganos mixtos de participación de los particulares afectados con la Administración; una regulación de las actividades administrativas absolutamente singular; la creación de un catálogo de fincas a efectos exclusivos de aplicación de la reforma; unas limitaciones del dominio que se extiende a múltiples situaciones, a más de las apuntadas; un derecho de permuta que contradice el común, ya que mientras éste se fundamenta en la voluntariedad, aquél es de carácter forzoso; unos auxilios concebidos en razón de la explotación; una coordinación de la acción administrativa adecuada a los fines; un sistema de garantías del particular frente a la Administración, que no siempre es el de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Desde el punto de vista del Derecho y sin entrar en la polémica sobre la sustantividad del Derecho Agrario, lo que es evidente es que la Ley de Reforma es una Ley eminentemente profesionalizada, que aporta instituciones jurídicas totalmente singulares, que modifica en ocasiones radicalmente hasta el extremo de variar su naturaleza otras consagradas en nuestro derecho civil común. No es, pues, una Ley que crea una institución jurídica. Es mucho más. Es una Ley que regula sustancialmente un sector de actividad pública y privada, el desarrollo y la reforma agraria, con plena autonomía, con sustantividad propia.

#### XVII.—CONSIDERACIONES FINALES

Nuestra época ha agotado en el hombre su capacidad de asombro. También ha abatido los mitos. Cada día se aleja más de las ideas abstractas para centrarse en las realidades concretas. El dogmatismo se inclina ante el pragmatismo. La retórica ya no es capaz de levantar en vilo a un pueblo. Pero un programa de realizaciones realista y sincero, capaz de difundir el bienestar, logra concitar el esfuerzo y las energías de hombres de buena voluntad.

La reforma agraria ha ganado en autenticidad todo lo que ha perdido de sentido mítico. Como ha exigido en complejidad para lograr eficacia lo que ha perdido de simplicidad, que la llevaba a la esterilidad.

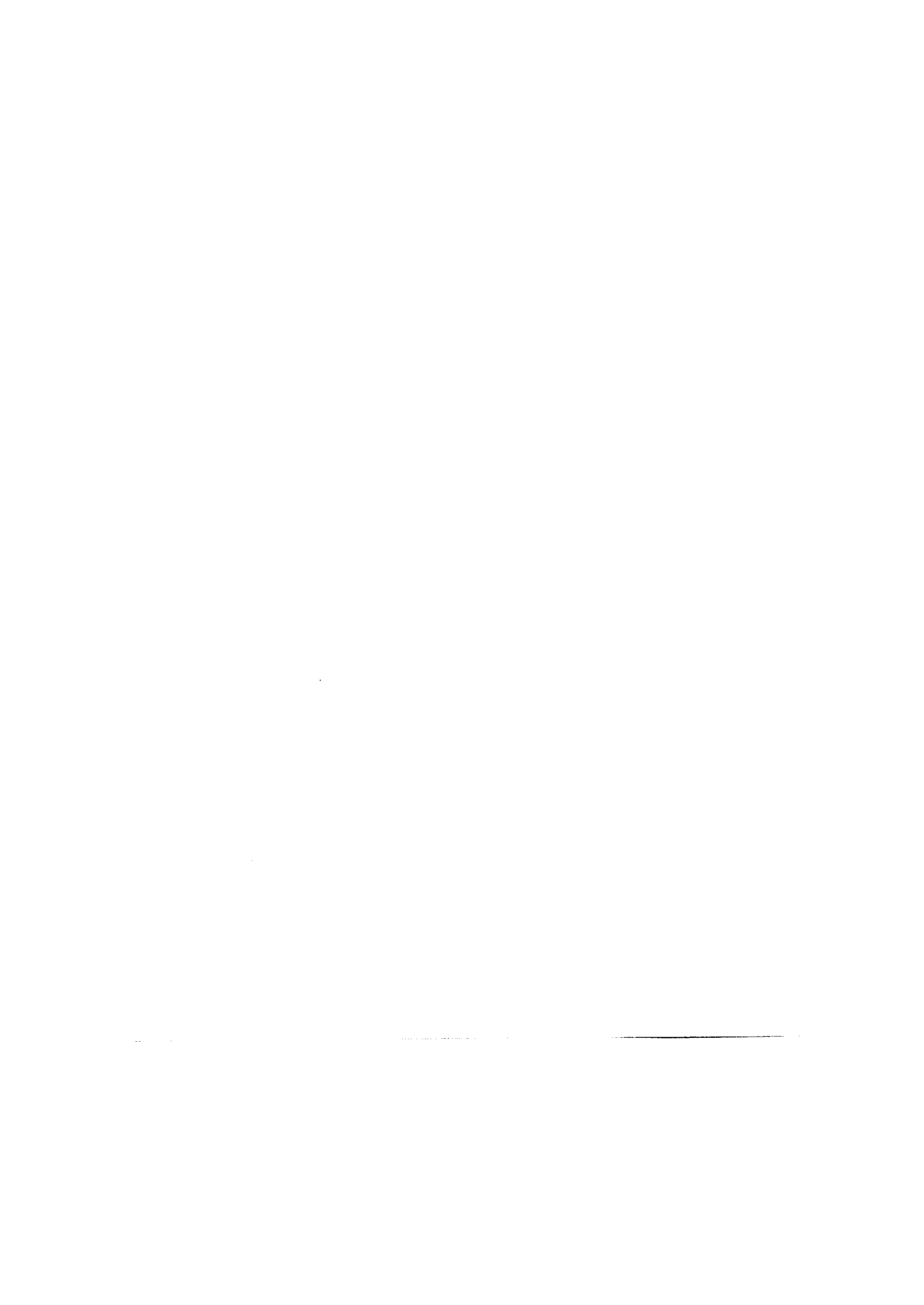
La integración de hombres y medios, de técnica agronómica, económica y jurídica; la coordinación de las actividades públicas y la

---

participación de la sociedad; la empresa agraria, en que se vinculan tierra, trabajo, organización, técnica y productividad, para lograr una producción al servicio del bien común como objetivo inmediato; dentro de un orden social sin barreras, sin antagonismos entre el mundo rural o agrícola y el urbano o industrial, con sentido de solidaridad colectiva, con un desarrollo responsable y armónico, en búsqueda de una sociedad cada vez más coherente, más realista, menos conturbada de falsas promesas, más libre, con participación consciente en la conformación de su destino, sin complejos de inferioridad ni falsos triunfalismos como objetivo inmediato; y todo ello al servicio del hombre concreto, del hombre éste y aquél, del agricultor repartido por toda nuestra geografía en su auténtica dimensión, con sus errores y su grandeza. He aquí todo el mensaje, el mandato, que esta Ley contiene.

Que sepamos responder a su convocatoria de hermandad y de paz es responsabilidad de todos los españoles. Y ciertamente no pequeña.

---



**A N E J O**

**RELACION POR ORDEN CRONOLOGICO DE LAS DISPOSICIONES CON RANGO DE LEY REFUNDIDAS EN EL TEXTO APROBADO POR DECRETO 118/1973, DE 12 DE ENERO, CON EL TITULO DE LEY DE REFORMA Y DESARROLLO AGRAIO.**

---



(I) DISPOSICIONES PROMULGADAS CON ANTERIORIDAD A LA CREACIÓN DE LAS CORTES ESPAÑOLAS

1. *Ley de 26 de diciembre de 1939 sobre colonización de Grandes Zonas.* La promulga con la sola firma de S. E. el Jefe del Estado, Francisco Franco, ya que es Ley de prerrogativa. Estaba encargado del Ministerio de Agricultura el que lo era de Trabajo, don Joaquín Benjumea Burín.
2. *Ley de 25 de noviembre de 1940 sobre auxilios especiales en colonización de interés local.* Al igual que la anterior, la firma S. E. el Jefe del Estado, Francisco Franco. Estaba encargado del Ministerio de Agricultura el que lo era de Trabajo, don Joaquín Benjumea Burín.
3. *Ley de 24 de junio de 1941 sobre auxilios especiales en colonización de interés local.* La firma el Jefe del Estado. Era Ministro de Agricultura, don Miguel Primo de Rivera y Sáenz de Heredia.
4. *Ley de 23 de julio de 1942 sobre auxilios especiales en colonización de interés local.* La firma el Jefe del Estado. Era Ministro de Agricultura, don Miguel Primo de Rivera y Sáenz de Heredia.
5. *Decreto-Ley de 7 de enero de 1927 del Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria autorizando a la Dirección General de Acción Social Agraria para la adquisición de fincas rústicas con fines de parcelación (1).*
6. *Decreto-Ley de 9 de marzo de 1928 regulando los deberes y obligaciones de los parceleros y sus relaciones con la Dirección General de Acción Social y Emigración durante el período que media hasta la total liquidación del lote (1).*

---

(1) Por Decreto de 23 de julio de 1942, firmado por Franco y por el ministro de Agricultura don Miguel Primo de Rivera y Sáenz de Heredia, se autoriza al Instituto Nacional de Colonización para adquirir fincas con fines de parcelación, y por el artículo 6.º de dicho Decreto se restablece la vigencia del Decreto-Ley antes referido e indirectamente el de 9 de marzo de 1928. Los dos referidos Decretos-Leyes habían quedado en suspenso por el Decreto dictado por el Gobierno Republicano el 12 de abril de 1932 a propuesta del ministro de Agricultura, Industria y Comercio, como consecuencia de haberse presentado ante las Cortes de la República el proyecto de Ley de Reforma Agraria.

(II) DISPOSICIONES PROMULGADAS DESPUÉS DE LA  
CREACIÓN DE LAS CORTES

7. *Ley de 27 de abril de 1946 de expropiación de fincas rústicas por causas de interés social.* Ministro de Agricultura don Carlos Rein Segura. El proyecto constaba de seis artículos («B. O. de las Cortes» núm. 132, de 10 de enero de 1946, pág. 2.785). Ponencia: don Miguel Alvarez Ayúcar, don Emilio Lamo de Espinosa y don Adolfo Rodríguez Jurado. Dictamen: consta de dieciséis artículos («B. O. de las Cortes» núm. 148, de 11 de abril, páginas 2.916 y siguientes). Firman como Presidente don Dionisio Martín Sanz y Secretario don Luis García Nuche. Defendida ante el Pleno por el ponente don Emilio Lamo de Espinosa y el Ministro de Agricultura, don Carlos Rein Segura, en sesión del 24 de abril («B. O. de las Cortes» núm. 149, págs. 2.936 y siguientes). Aprobada por unanimidad.
8. *Ley de 27 de abril de 1946 sobre Colonización de Interés Local.* Ministro de Agricultura, don Carlos Rein Segura. El proyecto constaba de 17 artículos y una transitoria («B. O. de las Cortes» núm. 133, de 12 de enero de 1946, págs. 2.790 y siguientes). Ponencia: don Rafael Cavestany y de Anduaga, don Juan Antonio Gómez Trenor y don Angel Zorrilla Dorronsoro. Dictamen: consta de 18 artículos («B. O. de las Cortes» núm. 148, de 11 de abril de 1946, págs. 2.919 y siguientes). Firman como Presidente don Dionisio Martín Sanz y Secretario don Luis García Nuche. Defendida ante el Pleno solamente por el Ministro de Agricultura, don Carlos Rein Segura, en sesión del 24 de abril («B. O. de las Cortes» núm. 149, págs. 2.944 y siguientes). Aprobada por unanimidad (2).
9. *Ley de 21 de abril de 1949 sobre colonización y distribución de la propiedad de las zonas regables.* Ministro de Agricultura, don Carlos Rein Segura. El proyecto constaba de 19 artículos, seis disposiciones finales y tres transitorias («B. O. de las Cortes» núm. 269, de 28 de octubre de 1948, págs. 4.859 y siguientes). Ponencia: don Rafael Cavestany y de Anduaga, don Pedro La-

---

(2) Deroga las Leyes de 25 de noviembre de 1940, 24 de junio de 1941 y 23 de julio de 1942.



mata Mejías, don Emilio Lamo de Espinosa. Dictamen: consta de 34 artículos, nueve disposiciones finales y una transitoria («B. O. de las Cortes» núm. 289, de 28 de febrero de 1949, páginas 5.213 y siguientes). Firman como Presidente don Miguel Primo de Rivera y como Secretario don Luis García Nuche. Defendida ante el Pleno por el ponente don Emilio Lamo de Espinosa y por el Ministro de Agricultura, don Carlos Rein Segura, en la sesión de 7 de abril de 1949 («B. O. de las Cortes», número 296, págs. 5.318 y siguientes). Aprobada con un solo voto en contra.

10. *Decreto-Ley de 20 de mayo de 1949 sobre atribución de facultades al Director General de Colonización en materia de expropiación forzosa.* Firmado por Francisco Franco. Ministro de Agricultura, don Carlos Rein Segura.
11. *Ley de 15 de julio de 1952 sobre explotaciones ejemplares y calificadas.* Ministro de Agricultura proponente, don Rafael Cavestany y de Anduaga. Proyecto de Ley, consta de 12 artículos («B. O. de las Cortes» núm. 390, de 26 de marzo de 1952, páginas 7.201 y siguientes). Ponencia: don Pedro Lamata Mejías, don Mariano Navarro Rubio y don Paulino Martínez Herмосilla. Dictamen: consta de 12 artículos («B. O. de las Cortes» núm. 400, de 2 de julio de 1952, págs. 7.377 y siguientes). Firma como Presidente don Emilio Lamo de Espinosa y Secretario don Luis García Nuche. Defendida ante el Pleno por el ponente don Mariano Navarro Rubio en sesión de 16 de julio de 1952 («B. O. de las Cortes» núm. 402, págs. 7.430 y siguientes). Aprobada sin ningún voto en contra.
12. *Ley de 15 de julio de 1952 sobre Patrimonios Familiares.* Ministro de Agricultura, don Rafael Cavestany y de Anduaga. Proyecto de Ley, consta de 17 artículos y una transitoria («B. O. de las Cortes» núm. 392, de 26 de abril de 1952, pág. 7.258). Ponencia: don Francisco Angel Abella Martín, don Agustín Conde Alonso, don Mariano Navarro Rubio, don Pedro Lamata Mejías, don Ramón Cortiñas Boig, don Julio Tarín Sabater. Dictamen: 17 artículos y una transitoria. Firma el dictamen como presidente don Emilio Lamo de Espinosa y Secretario don Luis García Nuche («B. O. de las Cortes» núm. 400, de 2 de julio de 1952, págs. 7.375 y siguientes). Defendida ante el Pleno por

don Emilio Lamo de Espinosa en sesión del 15 de julio («B. O. de las Cortes» núm. 402, págs. 7.425 y siguientes). Aprobada sin ningún voto en contra.

13. *Ley de 20 de diciembre de 1952 de Concentración Parcelaria.* Ministro de Agricultura proponente don Rafael Cavestany y de Anduaga. Proyecto de Ley, consta de 13 artículos y una disposición adicional («B. O. de las Cortes» núm. 409, de 15 de noviembre de 1952, págs. 7.597 y siguientes). Ponencia: don Carlos Rein Segura, don Mariano Navarro Rubio y don Gonzalo Marcos Chacón. Dictamen: 13 artículos y una disposición adicional («B. O. de las Cortes» núm. 413, de 9 de diciembre de 1952, página 7.729). Lo firma como Presidente don Emilio Lamo de Espinosa y Secretario don Luis García Nuche. Defendida ante el Pleno por don Gonzalo Marcos Chacón y el Ministro de Agricultura, don Rafael Cavestany y Anduaga en sesión de 18 de diciembre de 1952 («B. O. de las Cortes» núm. 414, págs. 7.752 y siguientes). Aprobada (3).
14. *Ley de 3 de diciembre de 1953 de Fincas Manifiestamente Mejorables.* Ministro proponente don Rafael Cavestany y de Anduaga. Proyecto de Ley, consta de 12 artículos y tres adicionales («B. O. de las Cortes» de 26 de junio de 1953, núm. 432, página 8.099). Ponencia: don Adolfo Díaz Ambrona, don Paulino Martín Hermosilla y don Mariano Navarro Rubio. Dictamen: consta de 13 artículos y tres adicionales («B. O. de las Cortes» número 403, de 14 de noviembre de 1953, págs. 8.535 y siguientes). Firma como Presidente don Emilio Lamo de Espinosa y Secretario don Luis García Nuche. Defensa ante el Pleno por don Santiago Pardo Canalís en sesión de 30 de noviembre de 1953 («B. O. de las Cortes» núm. 447, págs. 8.627 y siguientes). Aprobada sin votos en contra.
15. *Ley de 30 de marzo de 1954 sobre ampliación de los auxilios a las obras y mejoras de Colonización de Interés Local.* Ministro de Agricultura, don Rafael Cavestany y de Anduaga. Proyecto de Ley, consta de tres artículos («B. O. de las Cortes» núm. 456,

---

(3) Regula la concentración como simple ensayo y en la Disposición Adicional se crea una Comisión a la que se le encomienda el que antes de transcurrir los cinco años siguientes a la vigente de la Ley redacte un proyecto definitivo de Ley sobre Concentración Parcelaria recogiendo la experiencia de los cinco años iniciales.

de 16 de febrero de 1954, págs. 8.905-06). Ponencia: don Galo Carreros Mejías, don Mariano Navarro Rubio, don Santiago Pardo Canalís y don Luis Sáez de Ibarra. Dictamen: consta de tres artículos. Firma como presidente don Emilio Lamo de Espinosa y Secretario accidental don Santiago Pardo Canalís («B. O. de las Cortes» núm. 460, de 16 de marzo de 1954, págs. 8.963 y siguientes). Defensa ante el Pleno por don Esteban Martín Sicilia en sesión de 29 de marzo de 1954 («B. O. de las Cortes» número 462, pág. 8.989). Aprobada, sin votos en contra.

16. *Ley de 15 de julio de 1954 sobre unidades mínimas de cultivo.* Ministro proponente don Rafael Cavestany y de Anduaga. Proyecto de Ley, consta de siete artículos («B. O. de las Cortes» número 454, de 26 de abril de 1954, págs. 9.012 y siguientes). Ponencia: don Paulino Martínez Hermosilla, don Mariano Navarro Rubio, don Arturo Espinosa Poveda. Dictamen: ocho artículos («B. O. de las Cortes» núm. 469, de 28 de junio de 1954, páginas 9.077 y siguientes). Firman como Presidente don Emilio Lamo de Espinosa y el Secretario accidental don Santiago Pardo Canalís. Se rectifica el Dictamen por error en el («B. O. de las Cortes» núm. 407 (6 de julio de 1954, pág. 9.099). Defensa ante el Pleno por don Emilio Lamo de Espinosa y el Ministro de Agricultura, don Rafael Cavestany y de Anduaga, junto con otra Ley sobre arrendamientos rústicos, en sesión de 14 de julio de 1954 («B. O. de las Cortes» núm. 471, págs. 9.126 y siguientes). Aprobada por unanimidad.
  
  17. *Ley de 20 de julio de 1955 complementando la de 20 de diciembre de 1952 sobre Concentración Parcelaria.* Ministro proponente don Rafael Cavestany y de Anduaga. Proyecto de Ley, consta de 38 artículos, dos disposiciones finales y una transitoria («B. O. de las Cortes» núm. 499, de 23 de mayo de 1955, páginas 9.749 y siguientes). Ponencia: don Adolfo Díaz Ambrona, don Arturo Espinosa Poveda y don Mariano Navarro Rubio. Dictamen: consta de 38 artículos, dos finales y dos transitorias («B. O. de las Cortes» núm. 504, de 5 de julio de 1954, página 9.870). Firmado por el Presidente don Emilio Lamo de Espinosa y el Secretario don Santiago Pardo Canalís. Defensa ante el Pleno por don Arturo Espinosa Poveda y el Ministro de Agricultura don Rafael Cavestany y de Anduaga, en sesión de 14 de
-

- julio de 1955 («B. O. de las Cortes» núm. 505, págs. 9.887 y siguientes). Aprobada sin votos en contra (4).
18. *10 de agosto de 1955. Texto refundido aprobando, a propuesta del Ministro de Justicia y el de Agricultura, la Ley de Concentración Parcelaria* (5).
  19. *Ley de 12 de mayo de 1956 concediendo exención de Contribución Urbana para las viviendas de obreros agrícolas y escuelas construidas en fincas rústicas.* Ministro proponente, el de Hacienda, don Francisco Gómez Llanos. Proyecto de Ley, consta de tres artículos («B. O. de las Cortes» núm. 519, de 28 de enero de 1956, págs. 10.382 y siguientes). Ponencia: García Hernández, Izquierdo López y Prados Suárez. Dictamen: consta de tres artículos. Firman el Presidente de la Comisión de Hacienda, don Manuel Martínez de Tena y el Secretario don Rodrigo Vivar Téllez («B. O. de las Cortes» núm. 581, de 29 de febrero de 1956, págs. 10.436 y siguientes). Se dio cuenta al Pleno en sesión del 8 de mayo de 1956 («B. O. de las Cortes», núm. 529, página 10.602) (6).
  20. *Ley de 17 de julio de 1958 aclarando la de Colonización y Distribución de la Propiedad en zonas regables.* Ministro proponente don Cirilo Cánovas García. Proyecto, consta de cuatro artículos («B. O. de las Cortes» núm. 592, de 9 de junio de 1958, páginas 12.314 y siguientes). Ponencia: don Esteban Martín Sicilia, don Francisco Carrilero García y don Gabriel Bornás Urcullo. Dictamen: consta de cuatro artículos («B. O. de las Cortes» núm. 598, de 7 de julio de 1958, pág. 12.415). Firma el Presidente don Emilio Lamo de Espinosa y el Secretario accidental don Paulino Martínez Hermosilla. Se da cuenta al Pleno en se-

(4) Esta Ley no es la anunciada como definitiva por la de 20 de diciembre de 1952, ya que se reduce a una simple complementación de la regulación establecida por ésta a vía de ensayo; respondió, eso sí, a la acogida tan favorable con que los agricultores recibieron la concentración. Por la Disposición Final Primera se concede al Gobierno un plazo de tres meses para publicar un texto refundido "de los preceptos legales sobre Concentración Parcelaria".

(5) Este texto recoge las dos Leyes anteriores del 52 y 55 y además otras normas que no tienen carácter de Ley, tal como la Orden conjunta de los Ministerios de Justicia y de Agricultura de 22 de noviembre de 1954. Es decir, que no se limita a refundir las disposiciones con rango de Ley, sino que recoge, a su vez, normas no sustantivas, de simple procedimiento promulgadas desde el año 1952 para la debida y correcta ejecución de la Concentración.

(6) La Ley faculta para ordenar la realización de viviendas para los trabajadores en ciertos predios rústicos, o la construcción de escuelas, en cuyo caso se otorgan determinados beneficios fiscales.

- sión del 15 de julio de 1958 («B. O. de las Cortes» núm. 601, página 12.455) (7).
21. *Ley 30/1959, de 11 de mayo, sobre Permuta forzosa de fincas rústicas.* Ministro proponente don Cirilo Cánovas García. Proyecto de Ley, consta de ocho artículos («B. O. de las Cortes» núm. 590, de 2 de junio de 1958, pág. 12.276). Ponencia: don Arturo Espinosa Poveda, don Paulino Martínez Hermosilla y don Fernando Muñoz Grandes. Dictamen: consta de 12 artículos y dos disposiciones finales («B. O. de las Cortes» núm. 621, de 25 de abril de 1959, págs. 12.912 y siguientes). Firman el Presidente don Emilio Lamo de Espinosa y el Secretario don Ramiro Gómez Garibay. Defensa ante el Pleno por don Arturo Espinosa Poveda y el Ministro de Agricultura, don Cirilo Cánovas García, en sesión del 6 de mayo de 1959 («B. O. de las Cortes» núm. 623, págs. 12.948 y siguientes). Aprobada.
  22. *Decreto-Ley de 26 de febrero de 1960 por el que se adapta a la Concentración Parcelaria la legislación vigente en el Ministerio de Agricultura sobre la realización de obras.* Firmado por Francisco Franco. Ministro de Agricultura, don Cirilo Cánovas García.
  23. *Ley de 14 de abril de 1962 modificando varios artículos de la de 21 de abril de 1949 sobre colonización y distribución de la propiedad de las zonas regables.* Ministro proponente don Cirilo Cánovas García. Proyecto de Ley, consta de cuatro artículos y tres transitorios («B. O. de las Cortes» núm. 712, de 14 de noviembre de 1961, págs. 14.873 y siguientes). Ponencia: don Tomás Allende y García-Báxter, don Francisco Carrilero García y don José Poveda Murcia. Dictamen: consta de cuatro artículos y tres transitorios («B. O. de las Cortes» núm. 728, de 4 de abril de 1962). La firma como Presidente don Emilio Lamo de Espinosa y Secretario don Angel Campano López. Defensa ante el Pleno don Emilio Lamo de Espinosa y el Ministro, don Cirilo Cánovas García, en sesión del 12 de abril. Como dato de interés se resalta que por primera vez se defiende ante el Pleno por don Mariano Fernández Daza una enmienda al dictamen, que

---

(7) El artículo 4.º faculta al Gobierno, oído el Consejo de Estado, para publicar un texto refundido "de los preceptos con rango de Ley que se refieran a funciones, actividades y atribuciones del Instituto Nacional de Colonización, con expresa autorización para declarar derogadas las Leyes que íntegramente se refunden".

- fue denegada («B. O. de las Cortes» núm. 732, págs. 15.434 y siguientes). Aprobado con 14 votos en contra (8).
24. *Ley de 14 de abril de 1962 complementaria de la de Concentración Parcelaria.* Ministro ponente don Cirilo Cánovas García. Proyecto de Ley, consta de 37 artículos y una transitoria («Boletín O. de las Cortes» núm. 713, de 15 de noviembre de 1961, pág. 14.927). Ponencia: don Arturo Espinosa Poveda, don José Poveda Murcia y don Clemente Sánchez Torres. Dictamen: consta de 34 artículos y dos disposiciones finales y una transitoria. Lo firma como Presidente don Emilio Lamo de Espinosa y Secretario don Angel Campano López («B. O. de las Cortes» número 728, de 31 de marzo de 1962, págs. 15.365 y siguientes). Defensa ante el Pleno don Emilio Lamo de Espinosa y el Ministro de Agricultura, don Cirilo Cánovas García, en sesión del 12 de abril de 1962 («B. O. de las Cortes» núm. 732, páginas 15.438 y siguientes). Aprobado por unanimidad (9).
25. *Ley de 14 de abril de 1962 sobre fincas mejorables.* Ministro proponente don Cirilo Cánovas García. Proyecto de Ley, consta de seis artículos («B. O. de las Cortes» núm. 722, de 2 de enero de 1962, págs. 15.286 y siguientes). Ponencia: don Francisco Carrilero García, don Luis Mombiedro de la Torre, don Manuel Santaolalla de la Calle. Dictamen: consta de ocho artículos («B. O. de las Cortes» núm. 728, de 31 de marzo de 1962, páginas 16.377 y siguientes). Lo firma el Presidente don Emilio Lamo de Espinosa y el Secretario don Angel Campano López. Defensa ante el Pleno don Emilio Lamo de Espinosa y el Ministro de Agricultura, don Cirilo Cánovas García, en sesión de 12 de abril de 1962 («B. O. de las Cortes» núm. 732, pág. 15.438). Aprobado con 12 votos en contra.
26. *Ley de 14 de abril de 1962 sobre Explotaciones Familiares.* Ministro proponente don Cirilo Cánovas García. Proyecto de Ley,

(8) El artículo 4.º de nuevo faculta al Gobierno para publicar un texto refundido de la Ley de colonización y distribución de la propiedad de las zonas regables en el que se recojan los preceptos de la del 21 de abril de 1949, con todas las modificaciones, adiciones y aclaraciones hechas en aquélla "por la presente Ley y la de 17 de julio de 1958". Tal refundición no se llegó a realizar.

(9) Tampoco esta Ley es la definitiva anunciada en la del 52 y es otra Ley complementaria a la legislación vigente. Por el artículo 36 se ordena al Gobierno que, a propuesta de los Ministerios de Justicia y Agricultura, publique un texto que refunda y coordine esta Ley con la aprobada el 10 de agosto de 1955 y el Decreto-Ley de 25 de febrero de 1960, así como las disposiciones con rango de Ley en cuanto sean de aplicación a la Concentración Parcelaria.

- consta de siete artículos («B. O. de las Cortes» de 2 de enero de 1962, pág. 15.281). Ponencia: don Tomás Allende y García-Báxter, don Arturo Espinosa Poveda, don Domingo Solís Ruiz. Dictamen: consta de nueve artículos. Firma don Emilio Lamo de Espinosa y el Secretario don Angel Campano López («B. O. de las Cortes» núm. 728, de 31 de marzo de 1962, pág. 15.375). Defensa ante el Pleno don Emilio Lamo de Espinosa y el Ministro de Agricultura, don Cirilo Cánovas García, en sesión del 12 de abril de 1962 («B. O. de las Cortes» núm. 732, páginas 15.438 y siguientes). Aprobado con cinco votos en contra.
27. *8 de noviembre de 1962. Texto refundido aprobado por Decreto a propuesta de los Ministros de Justicia y Agricultura, bajo el título de Ley de Concentración Parcelaria (10).*
28. *Ley de 27 de julio de 1968 de Ordenación Rural.* Ministro proponente don Adolfo Díaz Ambrona. Proyecto de Ley, consta de 48 artículos, tres transitorios y dos derogatorios («B. O. de las Cortes» núm. 994, de 2 de febrero de 1968, pág. 21.174). Ponencia: don Tomás Allende y García-Báxter, don Francisco Espoñera Andrés, don José Poveda Murcia, don Santiago Pardo Canalís y don Juan Rodríguez. Dictamen: consta de 48 artículos, tres transitorios, dos adicionales y dos derogatorios («B. O. de las Cortes» núm. 1.018, de 20 de julio de 1968, págs. 21.779 y siguientes). Firma el dictamen el presidente don Emilio Lamo de Espinosa y el Secretario don Santiago Pardo Canalís. Defensa ante el Pleno don Santiago Pardo Canalís y el Ministro de Agricultura, don Adolfo Díaz Ambrona, en sesión del 24 de julio («B. O. de las Cortes» núm. 1.020, págs. 21.833 y siguientes). Aprobado por unanimidad (11).
29. *Ley de 27 de julio de 1968 sobre Régimen de los terrenos adquiridos por el Instituto Nacional de Colonización o afectados por*

(10) El texto refundido publicado bajo el título de Ley de Concentración Parcelaria aprobado por Decreto de 8 de noviembre de 1962 cumple lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley de 14 de abril de 1962.

(11) La Disposición Adicional Primera dispone que el Gobierno, en el plazo de un año, procederá a refundir y armonizar las Leyes vigentes sobre Colonización, Concentración Parcelaria, Conservación de Suelos, Fincas Mejorables, Explotaciones Familiares Protegidas y la Ley de Ordenación Rural, con el fin de facilitar y coordinar las funciones que en orden a la reforma de estructuras agrarias y mejoras del medio rural corresponden a los distintos organismos integrados en la Dirección General de Colonización y Ordenación Rural. Recoge en esencia el anhelo de refundir los textos vigentes puesto de manifiesto en materia de concentración desde 1955 y de colonización desde 1958, pero lo amplía a todo lo que afecta a la rúbrica general de reforma de estructuras.

*sus Planes*. Ministro proponente don Adolfo Díaz Ambrona. Proyecto, consta de 19 artículos, una disposición adicional, tres finales y una transitoria («B. O. de las Cortes» núm. 994, de 2 de febrero de 1968, págs. 21.170 y siguientes). Ponencia: don Arturo Espinosa Poveda, don Mariano Fernández Daza y Fernández de Córdova, don Victoriano González Sáez, don José Manuel Pardo de Santayana y Suárez y don José Poveda Murcia. Dictamen: consta de 26 artículos, una disposición adicional, cuatro finales y una transitoria. Firman el dictamen el Presidente don Emilio Lamo de Espinosa y el Secretario don Santiago Pardo Canalís («B. O. de las Cortes» núm. 1.014, de 5 de julio de 1968, págs. 21.704 y siguientes). Defensa ante el Pleno don Santiago Pardo Canalís y el Ministro de Agricultura, don Adolfo Díaz Ambrona, en sesión del 24 de julio de 1968 («B. O. de las Cortes» núm. 1.020, págs. 21.833 y siguientes). Aprobado por unanimidad (12).

30. *Ley de 21 de julio de 1971 sobre Comarcas y Fincas mejorables*. Ministro proponente don Tomás Allende y García-Báxter. Proyecto de Ley, consta de 26 artículos y cuatro disposiciones finales («B. O. de las Cortes» núm. 1.141, de 16 de marzo de 1971, pág. 27.802). Ponencia: don Alberto Ballarín Marcial, don Antonio Cuéllar Casalduero, don Luis Mombiedro de la Torre, don José Poveda Murcia y don Antonio Reus Cid. Dictamen: consta de 28 artículos, dos disposiciones adicionales, una transitoria y cuatro finales («B. O. de las Cortes» núm. 1.158, págs. 28.203 y siguientes). Firman el dictamen el Presidente de la Comisión, don Emilio Lamo de Espinosa, y el Secretario, don Eulogio Gómez-Trenor Fos. Defensa ante el Pleno don José Poveda Murcia y el Ministro de Agricultura, don Tomás Allende y García-Báxter, en sesión del 20 de julio de 1971 («B. O. de las Cortes» núm. 8, pág. 34). Aprobado por unanimidad (13).

(12) Esta Ley deroga el Real Decreto-Ley de 9 de marzo de 1928, la Disposición Transitoria de la de 15 de julio de 1952 sobre Patrimonios Familiares y el artículo 30 de la de 20 de abril de 1949 de Colonización y Distribución de la Propiedad de las Zonas Regables. Asimismo da nueva redacción al artículo 1.º de la Ley de 15 de julio de 1952 de Patrimonios Familiares.

(13) La Disposición Final Tercera incluye a esta Ley entre las que han de ser refundidas y armonizadas en el texto legal que se promulgue por el Gobierno en cumplimiento de lo ordenado en la Adicional Primera de la Ley de 27 de julio de 1968 de Ordenación Rural. Por la Final Cuarta deroga las Leyes de 3 de diciembre de 1953 y 14 de abril de 1962 de Fincas Mejorables.



31. *Ley de 21 de julio de 1971 de creación del Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario.* Ministro proponente don Tomás Allende y García-Báxter. Proyecto de Ley, consta de siete artículos, tres transitorios, cuatro adicionales y dos derogatorios («B. O. de las Cortes» núm. 1.141, de 16 de marzo de 1971, páginas 27.790 y siguientes). Ponencia: don Rafael del Aguila Goicoechea, don Victoriano González Sáez, don Santiago Pardo Canalís, don Antonio Rosón Pérez y don Salvador Serrats Urquiza. Dictamen: consta de ocho artículos, cuatro adicionales, dos transitorios y una derogatoria («B. O. de las Cortes» núm. 1.154, de 1 de julio de 1971, págs. 28.104 y siguientes). Firman el Presidente don Emilio Lamo de Espinosa y el Secretario don Eulogio Gómez-Trenor Fos. Defensa ante el Pleno don Salvador Serrats Urquiza y el Ministro de Agricultura, don Tomás Allende y García-Báxter, en sesión del 20 de julio de 1971 («B. O. de las Cortes» núm. 8, págs. 30 y siguientes). Aprobado por unanimidad (14).

(14) La Disposición Adicional Cuarta establece que el Gobierno, en el plazo de un año, ordenará y sistematizará en un solo texto legal, además de esta Ley, todo un conjunto de disposiciones que cita expresamente (dos Decretos-Leyes y 14 Leyes) más aquellas que en lo sucesivo puedan dictarse sobre las materias a que se refiere el artículo 2.º siempre que por disposición expresa de las mismas así lo acuerden las Cortes. En virtud de esta autorización se incorporó a los textos que deben ser refundidos la Ley de Comarcas y Fincas Mejorables de 1971. El nuevo texto legal ha de llevar el título de Ley de Reforma y Desarrollo Agrario y se señalan las condiciones para su elaboración. Entre las Leyes que deben ser objeto de refundición figuraba la Ley de 30 de julio de 1955 sobre Conservación y mejora del Suelo Agrícola. Sin embargo, por la Disposición Final Séptima del Decreto-Ley 17/1971, de 28 de octubre, de reorganización del Ministerio de Agricultura, se excluye aquella Ley de la refundición ordenada. La Disposición Derogatoria deroga la Ley de 14 de abril de 1962 de Explotaciones Familiares. Según la Adicional Cuarta del texto refundido debía incluir una Disposición Final que derogase expresamente las Leyes refundidas, relativas a Colonización, Ordenación Rural o Concentración Parcelaria, con exclusión de las singularmente aplicables a zonas o comarcas. Ello, no obstante el Texto Refundido, mantiene la vigencia de las Disposiciones Adicionales de la Ley de 3 de diciembre de 1953 de Fincas Manifiestamente Mejorables, modificada la Tercera por la Ley de 12 de mayo de 1956. Asimismo, los preceptos de carácter tributario contenidos en las Leyes que se derogan continuarán en vigor con el alcance que resulte de la legislación fiscal vigente.

## RESUMEN

El autor pretende hacer sencillamente, la historia de una ley, la de Reforma y Desarrollo agrario, que si bien refunde, según en ella se indica 19 disposiciones, en realidad resume 31, todas ellas dictadas entre 1939 y 1971, con rango de Leyes o Decretos Leyes. Todas íntimamente interrelacionadas no solo por la materia sino por los principios en que se inspiran, lo que ha hecho posible su refundición sin alterar ni cambiar su sentido, a pesar de los grandes cambios sufridos en todos los aspectos durante los treinta y dos años transcurridos y gracias también, a la renuncia desde el primer momento a encerrarse en la normativa de una Ley de reforma agraria, para poder pegarse mejor a la realidad social del momento mediante una evolución dinámica de la legislación en materia de colonización, expropiación por razones de utilidad social, concentración parcelaria y ordenación rural, que constituyen las grandes ramas de la política agraria a que esta legislación refundida se refiere.

El respeto a la propiedad privada subordinada al bien común, la expropiación limitada a los casos de utilidad pública y social y el respeto a la iniciativa privada limitan en nuestras Leyes Fundamentales la actuación pública que a su vez hace figurar entre sus deberes, el de impulsar el progreso económico con la mejora de la agricultura, la multiplicación de las obras de regadío y la reforma social del campo; la aspiración a que la tierra en condiciones justas pase a ser de quienes directamente la explotan y el amparo a la familia como institución natural y fundamento de la sociedad son otros tantos principios en que se inspira esta legislación.

La nueva Ley, teniendo en cuenta las enseñanzas deducidas de la experiencia, tiende a forzar la producción agraria con la aportación de capital, nuevas técnicas y nuevos empresarios de elevado sentido profesional; a incrementar los regadíos, aprovechar las plus valías de las zonas regables en la instalación de nuevos agricultores, exigir a los propietarios el cumplimiento de la función social de la propiedad cuyo concepto se establece en su artículo primero y a la creación de empresas racionales y viables, desde la familiar hasta la mecanizada, sin olvidar las formas agrupadas.

La reforma agraria, que en sus principios perseguía una mera redistribución, se ha transformado en una compleja actividad económico-social en la que la empresa, entendida como centro de conformación de las nuevas estructuras agrarias, se ha convertido en el objetivo final de la reforma. La transformación total de los esquemas de convivencia, que tan fundamentalmente repercuten en el mundo rural, exigen unas nuevas formas de organización y por tanto alrededor de la empresa empieza a polarizarse toda la aparentemente inconexa legislación agraria. Particular interés ofrece en este aspecto la empresa comunitaria que puede revestir, tal como de hecho ya viene ocurriendo, muy diferentes figuras jurídicas.

Por otra parte, se señala como la reforma agraria es hoy una consecuencia del desarrollo demográfico y del proceso de industrialización y como por esta interdependencia se hace preciso reconocer que no cabe una agricultura progresiva con una industria atrasada y que no es posible lograr una empresa agraria racional y potente en una área deprimida. Y también, que en todo caso y más en un país tan diversificado como el nuestro, la acción de reforma agraria es solo una parte del desarrollo rural pero no todo el desarrollo rural que solo cabe alcanzar a través de una política integral de desarrollo.

## RESUMÉ

L'auteur prétend faire simplement l'histoire d'une loi, celle sur la réforme et le Développement de l'agriculture, qui, si elle reprend, comme on l'indique dans son texte, 19 dispositions, en résumé en réalité 31, faites entre 1939 et

1971 sous forme de lois ou de décrets-lois, Elles sont toutes en relations les unes avec les autres non seulement par la matière mais par les principes dont elles s'inspirent, ce qui a rendu possible leur refonte sans altérer ni changer leur sens, malgré les grands changements survenus sous tous les aspects pendant les trente deux ans qui se sont écoulés et grâce aussi au renoncement dès le premier moment de s'enfermer dans la normative d'une Loi sur réforme agrarie pour pouvoir mieux se plier à la situation sociale du moment moyennant une évolution dynamique de la législation en matière de colonisation. L'expropriation pour raisons d'utilité sociale, remembrement et aménagement rural constituent les grandes branches de la politique agricole auxquelles se réfère cette législation agricole.

Le respect de la propriété privée subordonnée au bien commun, l'expropriation limitée aux cas d'utilité publique et sociale et le respect de l'initiative privée limitent dans nos Lois fondamentales l'action publique qui à son tour fait figurer parmi ses devoirs celui de stimuler le progrès économique par l'amélioration de l'agriculture, la multiplication des travaux d'irrigation et la réforme sociale du monde agricole; l'aspiration à ce que la terre passe dans des conditions justes à ceux qui l'exploitent directement et la protection de la famille considérés comme l'institution naturelle et le fondement de la société sont autant d'autres principes qui inspirent cette législation.

La nouvelle Loi tenant compte des leçons de l'expérience, tend à accroître la production agricole par l'apport de capitaux, de nouvelles techniques et de nouveaux exploitants ayant un sens élevé de leur profession, à augmenter les terres irriguées, à profiter des plus values des zones irrigables pour y installer de nouveaux agriculteurs, exiger des propriétaires l'accomplissement du rôle social de la propriété dont le concept est exposé dans l'article premier du texte et à créer des exploitations rationnelles et viables allant de la familiale à la mécanisée, sans oublier les formes de groupe.

La réforme agrarie qui, à ses débuts, cherchait une simple redistribution, s'est transformée en une activité économique et sociale où l'exploitation, entendue comme le centre de formation des nouvelles structures agraires, est devenue l'objectif final de la réforme. La transformation totale des schémas de vie en commun qui ont une si grande importance dans le monde rural, exigent de nouvelles formes d'organisation et c'est pourquoi toute la législation agrarie, apparemment sans liens, commence à se polariser autour de l'exploitation. L'exploitation communautaire qui peut prendre comme le cas se produit déjà des formes juridiques très différentes présente dans ce domaine un intérêt particulier.

D'autre part, on indique que la réforme agrarie est aujourd'hui une conséquence du développement démographique et du processus d'industrialisation et, en raison de cette interdépendance, il faut reconnaître qu'une agriculture avancée ne peut pas exister à côté d'une industrie arriérée et qu'il n'est pas possible d'obtenir une exploitation agricole et puissante dans une aire déprimée. Et aussi qu'en tout cas et plus dans un pays aussi diversifié que le nôtre, l'action de réforme agrarie n'est qu'une partie du développement rural, mais non de tout le développement rural qu'on peut seulement atteindre par une politique intégrale de développement.

## SUMMARY

The author attempts to give a simple history of the Law of Agrarian Reform and Development, which although, as it says, includes 19 ordinances, in reality summarises 31, all of them issued between 1939 and 1971 with the rank of Laws or Decree Laws. They are all closely interrelated, not only by the principles that inspire them, which has made it possible to recast them without altering or changing their thirty-two years that have elapsed and thanks also to the refusal from the first moment to shut themselves up within the norms of a Law of agrarian reform, so as to be able to adapt

better to the social reality of the moment by means of a dynamic evolution of the legislation with regard to Colonisation, Expropriation for reasons of social utility, Concentration of Smallholdings and Rural Ordering, which are the great branches of the agrarian policy to which this legislation refers.

Respect for private property subordinated to the common good, expropriation limited to cases of public and social utility and respect for private enterprise limit, in our Fundamental Laws, the public action which, in its turn, includes among its duties that of encouraging economic progress by improving agriculture, multiplying irrigations works and the social reform of the countryside; the aspiration that the land, in just conditions, should come to belong to those who exploit it directly and the protection of the family as a natural institution and foundation of society, are other principles which inspire this legislation.

The new Law, taking into account the lessons deduced from experience, tends to force agrarian production by the contribution of capital, new techniques and new employers with a high professional sense; to increase irrigation, to demand from owners the fulfilment of the social function of property, a concept which is established in the first article, and the creation of rational and viable farms, from the family one to the mechanised one, which at the beginning pursued mere redistribution, has turned into a complex economic and social activity in which the farming enterprise, understood as the central element in the new agrarian structures, has become the final objective of the reform. The complete transformation of the plans for living together, which have such a fundamental influence on the rural world, demand new forms of organisation, and therefore all the apparently unconnected agrarian legislation begins to be polarised around the farm. In this aspect, particular interest attaches to the community enterprise, which may adopt very different legal forms, as has already been occurring in fact.

Furthermore, it is indicated the agrarian reform is today a consequence of demographic development and of the process of industrialisation, and for this interdependence it becomes necessary to recognise that a progressive agriculture cannot exist with a backward industry and that it is not possible to achieve a rational and powerful agrarian enterprise in a depressed area. And also, in any case and all the more so in such a diversified country as Spain, the action of agrarian reform is only a part of rural development, which can only be achieved through an integrated development policy.