

LA TIERRA Y EL DERECHO DE PROPIEDAD EN LA REVISTA DE ESTUDIOS AGRO-SOCIALES

Por
FERNANDO RODRIGUEZ BARRERA (*)

INTRODUCCION

A la propiedad se la concibe, modernamente, vinculada a un cometido social y cada vez más próxima a la órbita del Derecho Público. Se la atribuye, además, un carácter interdependiente e influyente en el desenvolvimiento y solución de los múltiples e importantes problemas económicos y sociales de cualquier país. Por otra parte, la aparición del fenómeno de la planificación, que recoge, especifica y evalúa objetivos económicos y sociales, ha implicado o vinculado definitivamente a la propiedad privada en el empeño comunitario.

Late un deseo generalizado de eficacia productiva y una idea de mayor reparto de la riqueza con el fin de lograr un bienestar físico y moral de los ciudadanos, sin que se considere deba anularse la propiedad e iniciativa privadas, fuentes de incentivación económica y moral en los países donde aquéllas se reconocen. Sin embargo, la vinculación privada a los objetivos económicos y sociales conducirá a que las anteriores facultades de que disponían los propietarios se vean mermadas o sacrificadas.

Aparece, en consecuencia, una nueva concepción de la propiedad, la de su función social, derivándose diversidad de nor-

(*) Dr. En Derecho y Lcdo. en Ciencias Económicas. Departamento de Economía y Sociología Agrarias. Servicio de Investigación Agraria. Diputación General de Aragón Zaragoza.

— Revista de Estudios Agro-Sociales. Núm. 132 (julio-septiembre 1985)

mas que irán introduciendo deberes a la propiedad y justificarán la intervención del Estado, ente encargado de hacer posible el logro de los objetivos generales.

Será precisamente en la tierra donde empiece a quebrar la anterior concepción individualista de la propiedad y manifestarse la nueva concepción, seguramente porque está imbuida de la consideración de bien de primera necesidad, de fuente originaria de materias primas y de alimentos, de riqueza estrictamente limitada, de soporte de la población y de instrumento para el despegue industrial y económico de los países.

De esa importancia económica y social de la tierra se van a derivar, más que de cualquier otro sector económico, una serie de limitaciones e, incluso, anulaciones de facultades dominiales así como exigibilidades de conductas a los detentadores de este bien. Es así que el tema del derecho de propiedad sigue teniendo, hoy como ayer, importancia fundamental en el Derecho agrario de cualquier país. Va a introducirse, por tanto, un cúmulo extraordinario de normas, variables en el tiempo, que contribuirán a delimitar el contenido cambiante del moderno derecho de propiedad. Se trata de un proceso inacabado de socialización del Derecho, siendo la tierra el lugar donde se manifiesta con mayor énfasis la nueva tendencia.

La tarea de realizar un tratamiento de las variadas disposiciones que afectan a la propiedad agraria, utilizando como base los trabajos aparecidos en la Revista de Estudios Agro-Sociales (REAS) desde 1952 hasta nuestros días, se verá necesariamente limitada por las disponibilidades de espacio concedidas, pudiéndose intentar una visión general e ilustrativa al respecto. El alcance y contenido del derecho de propiedad de la tierra se recogen fundamentalmente, en REAS, a través de los análisis efectuados de las leyes agrarias más importantes, referidas en su mayor parte a nuestro país, siendo muy escasos los trabajos de tipo doctrinal o general, dedicados íntegramente a esta materia; sin embargo, las menciones a los aspectos de la nueva concepción, en las nuevas limitaciones y exigibilidades impuestas, aparecen tangencial o indirectamente citadas en numerosas ocasiones; con objeto de introducir cierta sistemática en su tratamiento, nos ceñiremos al siguiente esquema:

a) Previsiones que tienen por objeto actuar sobre la tierra, para que las fincas alcancen dimensiones adecuadas, y medidas

complementarias que impidan su disgregación. A este respecto, nos encontramos con la normativa sobre colonización, concentración parcelaria, unidades mínimas de cultivo, permutas forzosas y conservación de la explotación.

b) Configuración de la conducta del agricultor, imponiéndole una profesionalidad, con el fin de que utilice medios técnicos adecuados, elija cultivos correctos y desarrolle una actividad acorde con la productividad o vocación de los terrenos. Se trata de los deberes de mejorar y de cultivar, regulados básicamente por las leyes sobre laboreo forzoso y sobre comarcas y fincas mejorables.

c) Disposiciones configuradoras de la tenencia de la tierra y de carácter social. Aquí se recogen diversas leyes ligadas a hacer coincidir la figura del empresario con la del propietario o pretenden un reparto de tierras por consideraciones sociales. Como ejemplo podemos citar las leyes sobre reforma agraria, arrendamientos rústicos, explotaciones familiares y expropiación por causa de interés social.

El tratamiento de las publicaciones de REAS sobre estos temas puede quedar referido, en una primera parte, a sus aspectos doctrinales y generales y, en una segunda, a los desenvolvimientos normativos habidos en nuestro país, siguiendo el anterior planteamiento. Aunque se halle incluido dentro del diseño propuesto el tema de la reforma agraria en el sentido clásico de reparto de tierras, no vamos a ocuparnos de él, ya que su análisis comportaría un estudio específico considerando la amplitud con que aparece en REAS y, además, consideramos preferible limitarnos a nuestro país en donde no existe una legislación sobre reforma agraria con aquel significado, viniéndose aplicando un reformismo agrario que pretende, fundamentalmente, el logro de explotaciones de dimensiones óptimas o rentables y la introducción de conductas empresariales por sus titulares.

I. ASPECTOS GENERALES DEL DERECHO DE PROPIEDAD ACTUAL

I.1. CONTENIDO DE LA FUNCION SOCIAL DE LA PROPIEDAD

De la antigua concepción individualista e intangible de la propiedad, basada en la idea del interés o voluntad del individuo y

proclamada por la Revolución Francesa, se pasará a la idea de finalidad o funcionalidad.

Mediante el desenvolvimiento legal de la teoría de la función social se irá configurando la construcción jurídica de la propiedad, posibilitando respuestas apropiadas a los problemas sociales y económicos de la colectividad; las formas de concretar dicha noción serán distintas, en relación a las circunstancias del momento y del lugar.

Con esta visión, referida a la propiedad de la tierra, ha desarrollado SANZ JARQUE (1971, n.º 76), la definición de la función social, introduciendo una sistemática en sus caracteres y enmarcando la normativa agraria española en sus presupuestos; este trabajo es el único en REAS que ha tratado doctrinalmente, en su integridad, el tema de la función social.

Otro autor que ha tratado brillantemente el contenido de la función social, con aplicación a la empresa agraria, ha sido BALLARIN (1968, n.º 62 y 1971, n.º 76). Otras menciones, de carácter indirecto, han sido expuestas en múltiples trabajos, sobresaliendo los de LEAL (1955, n.º 11 y 1969, n.º 36), LAMO DE ESPINOSA, E. (1975, n.º 91) y CORRAL (1979, n.º 106 y 1981, n.º 114).

La funcionalidad de la propiedad es referida, por SANZ JARQUE, a la producción agraria, de lo que hace derivar unos efectos sobre los titulares propietarios, conduciéndoles a que exploten la finca individual o familiarmente, incluso de forma asociada o de forma pública, a que no las dejen sin cultivar o que las parcelen irracionalmente, a que no desaprovechen las posibilidades naturales; también infiere unas implicaciones sobre la empresa para que sea protegida.

Con una orientación más concreta, BALLARIN postula pasar de la visión estática de nuestra organización actual, basada en la concepción individualista de la propiedad de nuestro viejo Código Civil, a la dinámica empresarial mediante la palanca de la función social, contemplando el contenido de ésta desde un doble punto de vista: el subjetivo, cuando la función social se incumple por no cultivarse eficientemente, al inobservarse una nueva técnica agronómica y de diligencia en la gestión empresarial, y el objetivo en que el incumplimiento se produce cuando en un área determinada la distribución y el ejercicio del derecho de propiedad se verifica de forma que la situación económico-

social, en su conjunto, aparezca deteriorada o deficitaria; no considera a España como a un país con un problema generalizado de reforma agraria y se trataría de ampliar el concepto de expropiación por causa de utilidad social, indicando que si en una zona o una región necesita de la reforma agraria que acuda allí el Instituto Nacional de Colonización (hoy IRYDA), de manera que puesto un límite a la propiedad para reconocer un derecho de reserva de tierras, el exceso sería expropiado con objeto de crear una estructura más estable y justa.

Ciertamente, será éste un procedimiento expropiatorio, propuesto por BALLARIN como instrumento de reforma agraria, una de las vías por las que se plasmará la nueva conciencia social de la propiedad y se elevará a la categoría de causa justificadora de la decisión expropiatoria, según se ha puesto de relieve por LAMO DE ESPINOSA, E. (1975, n.º 91) al analizar el proceso formativo de nuestra vigente Ley de Reforma y Desarrollo Agrario (LRDA); se manifiesta partidario de aplicar esta nueva causa, en la mayor parte de ocasiones, el ámbito agrario, y de mantener la subsistencia del procedimiento expropiatorio específico, según lo establece el art. 97 de la actual Ley de Expropiación Forzosa (LEF) de 16-12-1954, para las expropiaciones por causa de colonización y de fincas mejorables, incluso en lo relativo a los órganos, medios de valoración y recursos, en base a las particularidades que concurren en la expropiación de las tierras, siendo contrario a la idea de uniformidad, propuesta por los administrativistas, fundada en principios jurídicos.

Pero la visión eminentemente social y teleológica del contenido de la propiedad aparecerá recogida en la mayoría de las Constituciones modernas, al establecerse la subordinación de la riqueza nacional y su tenencia a los superiores de la colectividad. Un ejemplo de la manera de introducirse y desarrollarse la idea de esta función social de la propiedad rústica en las Constituciones españolas ha sido expuesta en un interesante trabajo de CORRAL (1981, n.º 114) en donde se analiza el inicio y desarrollo del contenido de la nueva orientación desde la Constitución española de 1808 hasta la vigente de 1978; el sentido social se inicia con el artículo 25 del Anteproyecto constitucional de 1929, el cual no llegaría a promulgarse, y aparecerá por primera vez reconocido en el Estatuto del Gobierno provisional de la República para luego pasar al artículo 44 de la Constitución del 9 de Diciembre de 1931

en cuanto a nuestra Constitución actual expone las distintas opiniones que merece el trato dispensado a la propiedad rústica, siendo considerada, por unos, como liberal, por otros, como liberal progresista, y, por la mayoría, como de gran ambigüedad; aunque nuestra Constitución no se refiere específicamente al acceso de la propiedad de la tierra, se apunta por el autor que podría aplicarse el artículo 129 en el que se indica que «también (los poderes públicos) establecerán los medios que faciliten el acceso a los trabajadores a la propiedad de los medios de producción», si bien no se explican ni se regulan los procedimientos para ese acceso.

Por último, podemos observar las unánimes citas de diversos autores reconociendo la nueva concepción de la propiedad, considerándola como un derecho-deber. Uno de estos ejemplos lo encontramos en CORRAL (1976, n.º 106), con motivo de analizar las funciones agrarias del Registro de la Propiedad, que indicará que «esta moderna construcción contempla de modo prevalente los vínculos y aún cargas concretas que, al lado de los derechos, crea la propiedad sobre sus titulares» (p. 31) y la de LEAL (1955, n.º 11) que señalará que «la propiedad, más que como un derecho, se considera como un deber, y en la mejor realización de este deber está el título que la justifica» (p. 13).

I.2. ASPECTOS EVOLUTIVOS DE LA ACTUAL VISION DE LA PROPIEDAD

En el reconocimiento de los diversos autores de una cierta «socialización» del derecho de la propiedad se observa una evolución que consiste en ampliar las limitaciones dominiales, extendiéndose a nuevos supuestos las medidas expropiatorias y la intervención estatal; asimismo, los anteriores deberes, de carácter abstencionista, se irán convirtiendo en deberes de actuación para el propietario. Estas limitaciones y exigibilidades nuevas comienzan por establecerse con el carácter de excepción para irse posteriormente generalizando. Por otra parte, esta evolución no se agota, dada la flexibilidad con que está dotada la noción de función social para adaptarse a las circunstancias económicas y sociales del momento, sino que continúa desarrollándose mediante sucesivos y más amplios reconocimientos jurídicos.

El mecanismo de esta evolución, en nuestro Derecho, es observado, en un meritorio trabajo de LEAL (1954, n.º 7) donde se analiza ampliamente nuestra primera Ley sobre fincas manifiestamente mejorables (LFMM) del 3-12-1953, postulando la necesidad de que el Legislador cree nuevas normas, ya dotando de un Estatuto jurídico a la institución de la propiedad o ya regulando aspectos parciales, como se viene haciendo en España, donde se van sentando jalones para una ulterior construcción legal.

Pero en esta vía de progresiva socialización del derecho de propiedad, la introducción de la noción de empresa en todos los ámbitos de la vida económica influirá poderosamente en la evolución iniciada. En efecto, el carácter dinámico del concepto de empresa se opone diametralmente al sentido estático de la mera propiedad; los factores humanos y organizativos pasan a predominar sobre el factor capital; el papel del organizador, creador o empresario irá destacando sobre la del mero propietario, contrastando ambas figuras en sus cometidos a la hora de evaluar su participación en el logro de los objetivos colectivos. Todo ello no dejará de producir consecuencias de tipo social en la antigua concepción del derecho de propiedad.

La influencia de la idea de empresa en esta evolución ha sido perfectamente comentada por BALLARIN (1971, n.º 76) quien llega a decir que «la teoría de la empresa es un instrumento de socialización» (p. 48), aunque sin mostrarse partidario de que «el Derecho sea un servidor de la Economía» (p. 11); observa como hechos impulsores de la nueva tendencia socializadora la revalorización del factor trabajo sobre el factor capital y la disociación entre propiedad y gestión.

La revalorización del trabajo también fue puesta de relieve en diversos análisis aparecidos en REAS, incluso el mismo BALLARIN (1953, n.º 2) ya observaba tempranamente que «el fundamento de la propiedad se ha desplazado decididamente hacia el trabajo, y, por tanto, es en la persona del cultivador donde se quiere ver concentrada la plena titularidad de la finca» (p. 85). De la misma manera, BAZ IZQUIERDO (1965, n.º 51) considera que la tierra viene afectada por ese hecho, ya que, de una parte, ha perdido importancia en el proceso de producción agrícola, dejando de ser el elemento principal y pasando a estar subordinado al principio organizativo, y, de otra, ha dejado de ser considerada por la política agraria como medio de sustentación de las fa-

milias de los campesinos existentes, para serlo como medio de sustentación de la comunidad nacional. También LEAL (1965, n.º 50) reconocerá que la legislación vigente protege al trabajo de modo positivo en cuanto que se adoptan medidas conducentes para que la tierra pase a quienes directamente la explotan, conduciendo a una redistribución de la propiedad; menciona como ejemplos de la protección al trabajo las modificaciones que se introdujeron en la Ley sobre Arrendamientos Rústicos (LAR) de 15-9-1935, el derecho de los propietarios cultivadores directos a reserva de tierras (arts. 10 y 13 de la Ley 21-4-1949, hoy art. 105 de la LRDA), a que se les asigne la superficie necesaria para completar la unidad familiar de la zona (art. 11 de la misma Ley, hoy art. 120 de la LRDA) y en la posibilidad jurídica de que el arrendador de tierras sitas en zonas regables que se comprometa a su cultivo directo, obtenga la adjudicación de una unidad familiar (art. 12, párrafo 3.º, Ley 21-4-49, hoy art. 106 de la LRDA). Por último, CORRAL (1979, n.º 106), indica que el cultivo directo es requisito imprescindible para poder optar a la reserva de tierras en las zonas de transformación (art. 111 LRDA), ya que en otro caso la expropiación es total y el derecho a la reserva se pierde a posteriori si no se obtiene el grado mínimo de intensidad en el cultivo previsto en el Plan General de la zona (art. 122 LRDA).

Sin embargo, LEAL (1954, n.º 7) no está conforme con que se haga una contraposición entre propiedad y empresa ya que estima que ambas instituciones no se contraponen, argumentando que «no puede entenderse que haya que posponer una u otra de estas instituciones, sino que habrá que posponer de modo más o menos general, en un determinado momento histórico, el interés de los sujetos concretos titulares de la propiedad de la finca al interés general, representado por los sujetos titulares o creadores de una empresa agraria... Si de hecho existen propietarios no empresarios, o empresarios no propietarios, debe tenderse a la integración de los dos entes actuales en un sólo sujeto. Sólo en este caso, de carácter puramente accidental o si se quiere existencial, cabe la posposición de la propiedad respecto de la empresa o de ésta a aquélla» (p. 47).

Por consiguiente, el objetivo final que se pretende, consistirá en que el interés general quede lo mejor atendido posible, realizándose la subordinación entre instituciones, sin entrar en consi-

deración de la valoración intrínseca, o referencia a casos concretos, entre las mismas.

Por otro lado, la constatación creciente de la disociación entre propiedad y gestión o actividad posesoria, como es el caso de los títulos valores, produce, en opinión de BALLARIN (1971, n.º 76), un debilitamiento de la propiedad en general frente a la potenciación creciente de quienes crean riqueza o generan beneficios, lo que planteará de paso el tema de reparto de las plusvalías; «la titularidad de la tierra, cuando está desconectada de la gestión, nos dirá, no sólo pierde cualquier significación de predominio político y social, sino que se deteriora, orientándose a la situación de un mero derecho de crédito, quizá temporal o de alguna manera rescatable» (p. 51).

Es preciso decir que la doctrina ya había resaltado el contenido prevalente de la posesión frente a la propiedad (HERNANDEZ GIL, A. «La función social de la posesión», Madrid, 1967) pero lo que hace BALLARIN es sustituir al poseedor por el empresario «ya que no es cualquier poseedor sino el que posee para organizar las cosas y crear riqueza» (p. 22-23). Para este autor la teoría que mejor explicaría el cambio que se ha producido sería, desde el punto de vista jurídico, la de visión del dominio, apareciendo la empresa agraria concertada con el Estado, al tiempo que aquélla ejercería una propiedad-posesión tejida de derechos y obligaciones, conceptuándose como «relación real», más bien que como derecho subjetivo.

En relación con estas nuevas posibilidades abiertas para concebir la empresa agraria desde la nueva orientación, FRANCO GARCIA (1974, n.º 89) indica que se está produciendo una moderna colectivización agraria traducida en formas empresariales de nuevas formas de producción, para la cual se requiere una nueva configuración jurídica y señala los problemas que ello produce; propone una serie de actuaciones orientativas para esa realidad empresarial y se inclina por «la agricultura empresarial de tipo asociativo, sea del modelo estatal, de cogestión o autogestión, aquella cuyos horizontes deben ampliarse, y la que reclama una normativa jurídica, cónsona, comprensiva y bien estructurada.» (p. 115).

Se observan, por consiguiente, unos efectos que trascienden no sólo el modo de configurar y delimitar el ámbito del derecho de propiedad, sino también unas repercusiones sobre el tipo de or-

ganización empresarial, postulándose nuevas fórmulas más acordes con el proceso desencadenado.

I.3. LA IMPORTANCIA DEL INTERVENCIONISMO ESTATAL

A todo lo apuntado es preciso añadir el creciente intervencionismo estatal que pasamos a comentar, brevemente, por las siguientes razones. De una parte, la aplicación concreta de la función social de la propiedad se encuentra estrechamente ligada al grado de intervencionismo desarrollado por la Administración, ya que la normativa sobre esta materia concede amplias facultades discrecionales a los órganos estatales encargados de su puesta en práctica; por otra parte, la teoría de la función social servirá de justificación al creciente intervencionismo estatal en la solución de los problemas económicos y sociales; a este respecto, la función social es señalada por la doctrina como un recurso técnico en que se apoya el Estado para desplegar gran parte de su actividad, encontrándose dotada de una amplia base jurídica para intervenir en la esfera individual. Sin embargo, la Administración no puede valerse de la nueva concepción como de un instrumento a su capricho utilizando la discrecionalidad, no la arbitrariedad, para la aplicación e interpretación de la norma, sino que la diversidad de casos y circunstancias concretas están exigiendo unas previsiones jurídicas suficientemente amplias y flexibles para su aplicabilidad; el legislador, por su parte, no debe permanecer indiferente a esta actuación estatal, al hecho de que una tarea de justicia sea encomendada a la discrecionalidad de los órganos políticos. También el estudioso del Derecho agrario debe analizar si la norma se aplica en la práctica y es justa, si su contenido es el adecuado a la situación económica y social o si se ha producido un vacío normativo que atienda la realidad.

El primer problema comienza en averiguar hasta dónde puede llegar la Ley en la imposición de deberes, descubriéndose de esta manera si la norma o la forma de aplicarse están lesionando la esencia de la institución. Esta preocupación ha sido manifestada por BALLARIN (1971, n.º 76) y LEAL (1954, n.º 7), indicando este último autor que no son las leyes referentes al derecho de propiedad mismo las que más ponen en peligro de destrucción a

la médula de dicho derecho, sino ciertas situaciones de hecho, e incluso algunas leyes de las que se suelen comprender en el Derecho económico e ignorar cuando se trata de instituciones de Derecho privado (p. 60).

Por lo que se refiere a la aplicación de la norma, la intervención estatal viene siendo jurídicamente aceptada y justificada en diversos lugares de la REAS. Así, por ejemplo, PEÑA BERNALDO DE QUIROS (1972, n.º 81), que estudia la Ley sobre comarcas y fincas mejorables de 1971, nos dirá que la función social de la tierra justifica el intervencionismo administrativo para conseguir que la explotación de determinada finca sea mejorada en los términos que pretende la Ley, pero igualmente, justifica las medidas sobre colonización, concentración parcelaria, permutas forzosas, laboreo forzoso y conservación del suelo. De la misma manera se pronuncia MARSÁ (1970, n.º 72), para quien la gran importancia histórica que tuvo la distinción entre Derecho privado y Derecho público, hoy tiende a disminuir considerablemente, amenazada por el creciente intervencionismo del Estado en todas las esferas de la existencia; no obstante lo anterior, afirma que el Derecho agrario, es y será siempre Derecho Civil; se declara partidario de que al Código Civil pasen, debidamente pulidos y sistematizados los principios cardinales de la concentración parcelaria y de la colonización, en cuanto que afectan al derecho de propiedad, así como los de la Ley de fincas mejorables, y por supuesto, los preceptos sobre unidades mínimas indivisibles.

Pero será en la propiedad forestal donde en mayor medida se haga presente la intervención estatal; el proceso se inició con la Ley de 24-6-1908, dictada para la repoblación de los montes públicos y de particulares, pudiendo, incluso, llegarse hasta la expropiación si su propietario no quisiera repoblarlo por su cuenta ni asociarse para ofrecerlo al Estado; posteriormente se acentuó el intervencionismo en los montes particulares, siendo exponente de esta tendencia el Decreto de 24-9-1938. Esta misma orientación intervencionista es recogida en la vigente Ley de Montes de 8-6-1957 y su Reglamento del 22-2-1962, así como en la Ley del Patrimonio Forestal del Estado de 10-3-1941. Esta cuestión ha sido ampliamente expuesta por LASO y BAUER (1964, n.º 49), MORENO PINEDO (1976, n.º 95) y PEREZ CARBALLO (1967, n.º 59). Demuestran el acusadísimo grado de intervencio-

nismo estatal en la propiedad privada forestal de manera que cualquier acto que signifique una división de la propiedad queda sometido al control estatal, extendiéndose tanto a la propia titularidad como a las facultades de disfrute. Por otra parte, la intervención estatal se ha manifestado de manera muy importante con ocasión de la aparición de nuestra vigente LAR de 31-12-1980, institucionalizándose un nuevo control sobre la relación arrendaticia a través del IRYDA que sustituye, unas veces, la voluntad de una de las partes, e interviene otras, emitiendo informes, valoraciones y autorizando la realización de obras y mejoras (art. 17; 18, 7.º; 58, 1.º). Estas atribuciones al IRYDA son expuestas en sus detalles en los trabajos de GARRIDO EGIDO (1981, n.º 117) y LLOMBART (1982, n.º 118).

La actuación estatal también es analizada desde un punto de vista técnico-económico en REAS, habiendo aparecido un número monográfico (1976, n.º 95), que recoge diversas ponencias sobre esta cuestión. Entre dichos análisis mencionamos el de RODRIGUEZ ALCAIDE que plantea la distribución más eficiente de las ayudas estatales y preconiza un grado de intervención del Estado en la agricultura acorde con el objetivo de conseguir un sector agrario o regional eficiente y con capacidad de crear reservas, pero no cuando la productividad del sector esté en franca línea de competitividad; señala prioridades de actuación seleccionando aquellas políticas que maximicen el incremento en renta del área pobre por cada peseta pública y privada invertida en la región; apunta criterios de jerarquización para conjugar los intereses contrapuestos entre agricultores, consumidores y limitaciones presupuestarias del Gobierno para esos fines, basándose en criterios de coste/efectividad.

Se pretende, por consiguiente, una cuantificación de la intervención mediante la introducción de criterios técnico-económicos y de máxima repercusión social de la actuación estatal, no permitiéndose ayudas económicas que se contrapongan a las limitaciones financieras del Estado y a los criterios de racionalidad económica.

II. LIMITACIONES Y EXIGIBILIDADES AL DERECHO DE PROPIEDAD EN NUESTRO PAIS

II.1. RECONOCIMIENTOS GENERICOS

En nuestra vigente Constitución de 1978 se establece que toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titular, quede subordinada al interés general, así como mediante Ley, y por este interés general, pueda acordarse la intervención de empresas (art. 128); no obstante, nadie podrá ser privado de sus bienes y derecho sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes (art. 33). Pero estos reconocimientos abstractos deben concretarse mediante normativa específica para que no queden en meras teorías; a este respecto, la doctrina es coincidente en señalar su desarrollo limitado en leyes particulares puesto que la teoría de los deberes jurídicos, según DIEZ PICAZO, se encuentra curiosamente muy escasamente desarrollada frente a la teoría de los derechos subjetivos (1).

El primer desarrollo normativo lo encontramos en el todavía no reformado art. 348 de nuestro código civil en donde se refleja una configuración individualista de la propiedad, plasmación de la corriente jurídica más importante de la Revolución Francesa, dejándola libre, suprimiendo las cargas que la gravaban y estableciendo únicamente las limitaciones y las exigibilidades que se impongan por Ley. Pero las escasas limitaciones previstas por nuestro Código a la concepción absolutista de la propiedad que contiene, han ido supliéndose por una abundante legislación posterior en donde se han ido destacando los rasgos fundamentales de la nueva configuración, aunque la intención del legislador no haya sido plantear un nuevo contenido de la propiedad. Ese gran caudal de disposiciones de naturaleza administrativa, y muchas veces de carácter transitorio, dice LEAL (1954, n.º 7), ha venido a imponer a los dueños de fincas rústicas, obligaciones concretas. Estas disposiciones, verdaderas ordenanzas de necesidad algunas, que se han dictado en interés de orden público o con finalidad social, no han tratado de perfilar la configuración de la propiedad privada como institución (p. 45).

(1) Vid. «Experiencias jurídicas y teoría del Derecho», Ed. Ariel, Barcelona, 1973, p. 75.

Esta apreciación sigue siendo válida hoy día ya que la subsistencia de la concepción recogida en el vigente texto civilista no se corresponde con el progreso técnico y social, que en el momento actual debe exigirse a los recursos agrarios. Esta inadecuación es comentada por LEAL (1968, n.º 64) en un artículo dedicado a la reforma de las estructuras agrarias, señalando que el propietario, particular o una entidad pública, podía, salvo excepciones, determinar el destino del suelo, al amparo del Código civil, en el que como es natural, en una ley que tiene una función privatística, remite a las leyes especiales la regulación de los límites, que hoy llamaríamos contenido, del derecho de propiedad. Pero esas leyes se han dictado, recientemente y de modo fragmentario, lo que hace que nuestro ordenamiento jurídico presente importantes lagunas.

No podemos decir, que del Código civil, promulgado en 1889, se deriven deberes distintos de los puramente negativos de no abusar de la cosa o de no usarla en daño de terceros, ni deducirse, de las limitaciones impuestas a la propiedad como la expropiación forzosa (art. 349), la enajenación forzosa de la cosa (art. 456) y las servidumbres legales (arts. 549 a 593), unas exigencias que indirectamente constituyen deberes positivos. Las únicas limitaciones previstas son las que pueden estimarse implícitas y generales a cualquier derecho ya que no puede concebirse ningún derecho que no vaya acompañado de su correspondiente deber; de esta manera nos encontramos con limitaciones basadas en el abuso del derecho o en el principio de no dañar a otros, excepto para satisfacer serios intereses, el de tolerar determinadas acciones ajenas, etc.

El estudio más valioso de las virtudes y defectos que merece nuestro Código civil y de los inconvenientes derivados de su falta de adaptación a nuestra agricultura actual, fue realizado con amplitud por BALLARIN (1953, n.º 2) comentando y apuntando soluciones jurídicas en base a dicho Código, las cuales siguen siendo válidas actualmente al permanecer inalterados los principios en que se apoya y las normas estudiadas; propone unos criterios de reforma que, en lo relativo a la propiedad agraria, podemos resumir en los siguientes:

1) Mayor relieve y atención por la normativa al empresario que al propietario, al ser más atendible el interés del empresario como creador de riqueza. Consecuencias de ello serían:

a) Imposición al propietario del deber de integrar su propiedad en una empresa productiva (laboreo forzoso).

b) Caso de colisión de intereses, a propósito de una determinada finca, entre propietario y empresario, el legislador protege a este último (arrendamientos rústicos).

2) Preferir el tipo de empresa en cuyo interior no exista la tensión derivada de la lucha de clases, es decir, la empresa familiar (aversión a la gran propiedad, tendencia a distribuir la tierra, retractsos).

3) La empresa debe ser continuamente mejorada en un sentido técnico (limitaciones al derecho de propiedad derivadas de unidades mínimas de cultivo, concentración parcelaria, etc.).

4) Cuando se estima haber alcanzado organizaciones productivas perfectas, evitar que los dueños las desbaraten (limitaciones a la disponibilidad de los bienes).

Aunque estas orientaciones son muy genéricas y merecerían una mayor concreción, el mérito de BALLARIN puede situarse en haber manifestado prontamente la importancia del concepto de empresa, como contrapuesto a la noción estática de propiedad recogida en el Código, presentando modificaciones jurídicas con la intención de propiciar bases para un desarrollo moderno de la agricultura, ante la ausencia, insuficiencia o inadecuación de las previsiones civilistas.

Otro aspecto de singular importancia que debería introducirse en la vieja concepción de nuestro Código, es el relativo al derecho sucesorio con vistas a la eliminación de divisiones o segregaciones antieconómicas en la explotación agraria. De esta cuestión se ha ocupado específicamente GARRIDO PALMA (1978, n.º 104) quien postularía modificar el Código civil en lo estrictamente necesario y completarlo con los principios que inspiran los derechos forales y determinados derechos europeos.

Tanto BALLARIN, que estudia también este aspecto en el artículo anteriormente citado, como GARRIDO PALMA, son coincidentes en reconocer la adecuación más apropiada de las disposiciones escritas y consuetudinarias de los viejos Derechos forales a la situación agraria española, pudiéndose utilizar muchas de sus orientaciones para una mayor adecuación normativa; sin embargo, BALLARIN apunta que debería retocarse el escaso sentido social de las disposiciones forales, para realizar una construcción de un moderno derecho agrario.

Ciertamente, las legislaciones forales por su origen y enraizamiento en el medio rural ofrecen una experiencia muy interesante de adaptación a la agricultura, particularmente en el tema de la sucesión agraria, lo que contrasta con la parquedad y limitación de contenido del Código Civil, burgués y urbano en sus criterios; éste, mediante la libertad de testar y la imposición del régimen de legítimas, permite la ilimitada división de las fincas, pudiendo, y haciendo de hecho, antieconómica la explotación.

Para suplir esta falta de reconocimiento de la función social en el Código, nuestro máximo cuerpo legal agrario, la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario (LRDA) de 12-1-1973, lo recoge y lo delimita en sus artículos 1.º y 2.º. El comentario de esta fundamental Ley agraria está a cargo de LAMO DE ESPINOSA, E. (1975, n.º 91), quien manifiesta que si no se hubiese recogido en su artículo 1.º el alcance jurídico de la función social de la propiedad, expuesto con anterioridad en la Ley de 21-7-1971 sobre comarcas y fincas mejorables, se hubiese carecido del eje fundamental al que referir el contenido de la misma; afirma que desde la Ley de colonización de las 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 (IRYDA), fincas mejorables, 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 (p. 30 y 31); enjuicia la LRDA señalando que sus objetivos pueden reconducirse a uno: la creación de empresas agrarias bajo el principio de 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 jerárquicas para asegurar la continuidad de los patrimonios (p. 47).

Por consiguiente, la refundición de las leyes agrarias que contiene nuestra LRDA constituye el desarrollo normativo más importante del contenido de la función social en nuestro país; sin embargo, la vigente Ley sobre fincas manifiestamente mejora-

bles (LFMM) de 16-11-1979 en donde se establece, entre otras cosas, un plan de intensificación de cultivos y aprovechamientos para incrementar los puestos de trabajo, lo que supone una nueva ampliación del contenido de la función social, sin precedente jurídico anterior, se ha sacado fuera de su articulado, volviéndose a iniciar el proceso de dispersión de nuestras leyes agrarias que la LRDA agrupó, que no sistematizó y dio coherencia, limitándose a ser un texto refundido.

En el ámbito de la LRDA, de la LFMM de 1979 y de la LAR de 1980 se encuentra específica y básicamente desarrollada la función social que delimitará el contenido y significado actual de la institución dominial en el ámbito agrario. Desde esta perspectiva y teniendo en cuenta los trabajos publicados en REAS, intentaremos su tratamiento.

II.2. LA SUFICIENCIA DE LA FINCA

La suficiencia de la finca está relacionada con una extensión y una parcelación apropiada y con la vocación agrícola del terreno, de manera que deba hacerse posible realizar una explotación racional en términos técnico-económicos. Es así que podrá disponerse de las condiciones necesarias para exigir una conducta productiva adecuada y, en definitiva, de los requisitos para alcanzar una óptima productividad del capital y de la mano de obra aplicados. Pero la extensión y parcelación no pueden establecerse con carácter general ya que su determinación concreta dependerá de la climatología, fertilidad del suelo, condición de la tierra de secano o de regadío, siendo distintas para cada zona agraria; tampoco debe desconocerse el nivel alcanzado por las técnicas de cultivo que predominan en el país. Estas cuestiones, se conectan con el objetivo de la recomposición y ampliación de la finca, orientándose a la búsqueda de la dimensión mínima agraria, suficiente para desenvolver una explotación técnica y económicamente viable; de forma similar podría argumentarse en la vertiente opuesta, aunque entrando más en el ámbito de la justicia social que en el terreno económico, respecto a las extensiones máximas permitidas, materia ésta que las legislaciones no suelen prever, salvo en los casos de aplicación de reformas agrarias que contemplan preferentemente los aspectos sociales; las legislaciones con orienta-

ción reformista como la española, prefieren favorecer la formación de explotaciones de mayor dimensión a través de la constitución de agrupaciones de distinto tipo entre propietarios, o, incluso, entre arrendatarios, para la gestión en común de las empresas agrarias.

Sin embargo, la dimensión suficiente de la finca no es bastante para conseguir, a la postre, fincas rentables. Junto a los elementos objetivos o físicos del fondo, deben considerarse los elementos subjetivos referidos a la actividad empresarial, como son la realización de mejoras fundiarias y agrarias, la imposición de cultivos más beneficiosos o política de ordenación de cultivos, la explotación de fincas ociosas o insuficientemente cultivadas, etc., a los que nos referiremos más adelante.

Dentro de este planteamiento global se van a situar las variadas normas aplicables, no habiéndose conseguido reducirlas a unidad u homologación en nuestra LRDA para el logro de aquellos fines.

Por lo que respecta al tema de las fincas de dimensión suficiente, separaremos las distintas medidas utilizadas, trayendo a colación las publicaciones de REAS, las cuales se centran en el análisis crítico que merecen las correspondientes leyes específicas.

1º) *Unidades mínimas de cultivo (u.m.c.)*

Los propietarios se verán limitados en sus facultades de disposición al impedirseles la división de sus tierras de modo indefinido, estableciéndose la normativa sobre u.m.c. que fija el límite por debajo del cual no se permite la división.

Han aparecido dos trabajos dedicados íntegramente al tema: el de LEAL (1955, n.º 11) y el de FOSAR (1957, n.º 21) que analizan críticamente la Ley del 15-7-1954 sobre u.m.c., hoy recogida en la vigente LRDA, habiéndose aludido de manera ocasional en otros, como el de LOPEZ MEDEL (1964, n.º 47).

De una parte, la Ley ha creado un deber al propietario ya que la indivisibilidad implica una prohibición de disponer de una determinada manera y, de otra, se pretende una finalidad económica de modo que la tierra esté en condiciones de producir la cantidad de frutos adecuada a su situación, con independencia de que los produzca. LEAL indica que la extensión de la u.m.c. no se fi-

ja a priori, como lo hace el art. 1.523 del Código Civil, sino que será determinada en función de tres factores: las labores fundamentales, los medios normales de producción y el rendimiento de la finca, o sea, por tres puntos influidos decisivamente por las técnicas agronómicas y económicas, de donde resulta una gran flexibilidad, ya que queda en mano de los órganos administrativos la facultad de ir variando las extensiones mínimas. Se refiere también a la adquisición de un derecho a favor del propietario de la parcela colindante, lo que implica una titularidad 'ob rem', o sea, un derecho por razón de la cosa; finalmente, señala las medidas que también pueden adoptarse para el caso de que la Ley promulgada no resultase efectiva.

Una importante crítica es realizada por FOSAR, quien analiza las opiniones adversas de la doctrina a esta Ley, centradas en que carece de normas para evitar las divisiones practicadas en documento privado y de cláusula derogatoria de los preceptos contrarios del Código civil, que impide el acceso de los obreros agrícolas al prohibirse la división en pequeñas parcelas, que no adopta la inscripción constitutiva en la transferencia de la finca, que la extensión mínima para las tierras de regadío fijada por el Decreto del 25-3-1955 es excesiva, que el derecho de recomposición de la u.m.c. pone en peligro la seguridad del tráfico, que existe contradicción entre el art. 5 de la Ley y el Decreto, que es imposible establecer normas generales sobre las u.m.c. pues existen fincas inferiores con rendimientos plenamente satisfactorios y, en definitiva, que los preceptos son inoperantes para impedir la pulverización; para evitar estos problemas propone medidas complementarias que aseguren la eficacia de la ley prescribiendo la expropiación para las parcelas inferiores a la u.m.c., la reorganización de la propiedad indebidamente segregada, la concesión de créditos para la adquisición de las parcelas, la irrelevancia fiscal de los actos de segregación ilegal y beneficios fiscales a los actos de recomposición de la u.m.c.

Aunque varias de las objeciones y medidas apuntadas tengan plena vigencia actualmente, tal como la necesaria inscripción constitutiva y el impedimento a las divisiones practicadas en documento privado, otras carecen de trascendencia práctica como son las referentes a las contradicciones jurídicas entre disposiciones; lo que no puede defenderse actualmente es que las u.m.c. fijadas sean de dimensión excesiva y, en ocasiones, con rendimien-

tos satisfactorios, cuando en nuestro país la insuficiencia dimensional de las fincas ha quedado evidenciada a través de los censos agrarios y, sobre todo, si nos comparamos con los países de la Comunidad Económica Europea; por otra parte, la necesidad de mayores dimensiones superficiales de las fincas viene impuesta por la creciente mecanización y explotación extensiva de los cultivos que antes no estaban mecanizados.

2º) *Colonización*

Este tema fue objeto de gran atención durante los años cincuenta, cuando estaba en pleno auge la política colonizadora en nuestro país. En esta época aparecieron publicados los trabajos de GOMEZ AYAU (1953, n.º 4 y 1957, n.º 20), TORREJON (1953, n.º 5) LOPEZ SANTAMARIA (1954, n.º 6), NEYRA (1955, n.º 12) y PAZOS (1957, n.º 9); posteriormente LEAL (1962, n.º 40, 1965, n.º 50 y 1969, n.º 66), LUNA SERRANO (1961, n.º 35) y ZORRILLA (1962, n.º 41) se ocuparían aun que de una manera más incidental.

Todos los análisis enfatizan la política de regadíos y de colonización como factor fundamental en la mejora del nivel de vida del país, al considerar la existencia de una mala distribución de lluvias y un exceso de población. Justifican económicamente las grandes obras por los avances técnicos y por superar la iniciativa de los particulares. Surge, por tanto, una importantísima actividad interventora del Estado que es evidenciada por los autores, señalando la ampliación de sus fines, que pasan de los meramente constructivos o hidráulicos a los de riego y, por último, a los de colonización, y observando se produce una importante preocupación social. Se comenta la Ley de 21-4-1949, hoy recogida en la LRDA, que coloniza y distribuye la propiedad en los nuevos regadíos, de manera que se limita la superficie a los originales propietarios y se autoriza al Estado para que expropie, a precio de mercado en secano, las tierras excedentes, siendo éstas posteriormente redistribuidas entre familias cultivadoras directas en régimen de pequeña propiedad; se fija un tope de 125 Ha. a la unidad de explotación y se regulan las reservas que se pueden dejar a los propietarios.

Se produce, por consiguiente, una redistribución de propiedades utilizándose motivos técnico-económicos e introduciéndose un sentido social en las adjudicaciones.

TORREJON, con la experiencia de Director General de Colonización, estudia las grandes zonas regables en sus aspectos económicos, en el de la protección técnica y financiera dispensada a los nuevos propietarios, a los criterios fundamentales de la política colonizadora y las razones en que se basa su actuación; considera que la creación y colonización de nuevos regadíos permite en los países con abundante población crear una pequeña propiedad de tipo familiar, estimándola, desde el punto de vista técnico y social, como la modalidad de explotación más adecuada para el desarrollo de las nuevas zonas regables; también encomia las consideraciones no económicas, como las religiosas o morales a la hora de elegir a los entonces llamados «colonos».

Es evidente que las características técnico-económicas, atribuibles a las actuales explotaciones agrarias son muy distintas a las previstas para entonces, no pudiéndose plantear unas explotaciones pequeñas orientadas a una economía doméstica más que a un mercado competitivo.

Con una visión más conforme a los momentos actuales, LEAL (1969, n.º 66) plantea las consecuencias de la colonización y de la puesta en riego en la ordenación del territorio en el medio rural, analizando las derivadas de la revalorización de los terrenos y de la creación de nuevas poblaciones; la puesta en riego repercute en las estructuras económicas y sociales de la zona, en el valor de las tierras y sus rendimientos, en el Régimen local; la colonización es definida en base a las leyes vigentes de colonización, como una actividad administrativa de naturaleza técnica y jurídica, que crea unidades de producción agrícola racionales para atribuirles en propiedad a determinados agricultores; estudia la ordenación del territorio objeto de colonización con las necesarias previsiones para el asiento de las poblaciones.

La cuestión esencial queda centrada, a nuestros propósitos, en los criterios que debe presidir la expropiación de los terrenos a colonizar, tras la puesta en regadío, debiéndose fijar las superficies que se han de reservar al propietario, el tamaño de las fincas a constituir y el sistema de prioridades en las adjudicaciones; estas especificaciones quedan fuera de las actuales normas, reservadas al criterio de la Administración. En cuanto a las superficies a reservar a los originarios propietarios, deberían quedar limitadas al valor, a precio de mercado en secano, que tuviesen las fincas antes de realizarse las obras hidráulicas, ya que las plusvalías

o revalorizaciones que se producen por tales obras han sido creadas con fondos públicos, siendo propiedad del Estado, debiendo constituir este hecho una ocasión para introducir explotaciones de dimensiones técnica y económicamente adecuadas y realizar al mismo tiempo un cometido social con las adjudicaciones.

3.º) *Concentración parcelaria*

El derecho de propiedad se verá también afectado por la concentración parcelaria, que puede venir impuesta de oficio por la Administración cuando existan graves motivos que la aconsejen, con vistas a la creación de fincas de dimensiones adecuadas.

Este tema competía en interés con el de colonización en REAS en los años cincuenta al ponerse en vigor la Ley del 20-12-1952 sobre esta materia. Las numerosas publicaciones que se ocupan, en mayor o en menor medida, de esta temática son las siguientes: GARCIA DE OTEYZA (1953, n.º 2 y 1962, n.º 41), BALLARIN (1953, n.º 4), BENEYTO (1955, n.º 10), MARTINEZ DE BEDOYA y CARANDE (1955, n.º 13), MORENO TORRES (1956, n.º 16), SANZ JARQUE (1957, n.º 18 y 1960, n.º 34), VIDAL FRANCES (1958, n.º 23, 1958, n.º 25 y 1959, n.º 27), LEAL (1962, n.º 40 y 1965, n.º 50), AGUNDEZ (1966, n.º 55), BUENO GOMEZ (1966, n.º 56) y CORRAL (1979, n.º 106). De todos ellos nos limitaremos a subrayar los aspectos más sobresalientes que nos afectan.

BENEYTO señala las características de la nueva Ley y la compara con la situación existente en otros países europeos, observando como novedad en relación a éstos, la de completar la propiedad de aquellos propietarios que no reúnen tierras suficientes para alcanzar la unidad mínima de cultivo; encuentra acertado para la generalidad del sistema el que el legislador haya prescindido del sistema de expropiación forzosa; manifiesta la necesidad de una nueva disposición que evite que la propiedad vuelva a su estado anterior ya que la Ley de unidades mínimas de cultivo no es suficiente. Para concretar el tipo de medidas a adoptarse en la conservación de la labor de concentración parcelaria, MARTINEZ DE BEDOYA y CARANDE proponen la inexcusabilidad de la inscripción registral y la nulidad de los actos que produzcan la división de la finca; consideran que la regulación de esta materia referente al Registro peca de «timorata»,

ya que no se ha atrevido a introducir que la adquisición de los derechos reales se operase por la inscripción del acta en la que se refleja la nueva distribución de la propiedad, de modo que se hubiese establecido un sistema registral de inscripción constitutiva o, al menos, obligatoria; apuntan que la solución del problema sería la de no conceder validez al documento privado en que se efectúa la transmisión, concediendo, en definitiva, al Registro la cualidad de operar la transmisión.

En esta misma orientación BALLARIN subraya la importancia esencial del Registro como base de partida de la intervención legislativa en la ordenación de la propiedad rústica, como órgano que debe controlar el cumplimiento de las normas imperativas, debiendo reflejar íntegramente la realidad jurídica y física del territorio cultivado. De manera específica CORRAL se ocupa de la concentración y de la colonización en el Registro, indicando que la institución registral está perfectamente preparada para servir de cauce a las nuevas directrices funcionales del dominio del suelo y de pieza indispensable para orientar las acciones concretas de política agraria.

4.º) *Permutas forzosas*

La Ley del 11-5-1959 sobre permuta forzosa de fincas rústicas, hoy recogida en los arts. 261 a 269 de la LRDA, forma parte del conjunto de disposiciones que tienden a una reorganización de la propiedad rural, cuando se produce el hecho de que una finca esté enclavada dentro de otra.

Esta Ley ha sido comentada únicamente por LEAL (1960, n.º 32) quien indica que la posición relativa de ciertas fincas, la deficiente configuración de las mismas o el ejercicio de su disfrute, dificultan la racional explotación de los inmuebles; por tanto, la finalidad es perfeccionar la distribución del suelo rústico en relación con su mejor explotación, no contemplándose problemas propiamente sociales; por consiguiente, se pretende corregir, mediante permutas, los imperfectos límites entre varias unidades que deben subsistir (rectificación de lindes entre dos fincas) y trasladar ciertas situaciones jurídicas no dominiales establecidas sobre fincas ajenas a otras porciones de la misma finca o de distinta finca del mismo propietario (subrogación real de derechos de disfrute o modificación objetiva del arrendamiento o aparce-
ría).

5º) Ordenación de las explotaciones

Finalmente, una breve referencia a esta normativa, aparecida en nuestra legislación con el nombre de ordenación rural en el I Plan de Desarrollo de 1963 y regulada por una Ley de 1968, hoy recogida en la LRDA, que tiene por finalidad el conseguir la reestructuración de las zonas rurales en orden a la elevación de las condiciones de vida de la población y al mayor aprovechamiento de los recursos naturales. Para ello se señala como procedimiento principal la constitución de explotaciones de dimensiones suficientes y de características adecuadas respecto a su estructura, capitalización y organización empresarial.

Entre las medidas que se incluyen en la ordenación de explotaciones, CORRAL (1979, n.º 106), que trata tangencialmente este tema, menciona las siguientes:

—Medidas de tipo técnico-jurídico (redistribución de la propiedad para constituir explotaciones viables y concentración parcelaria).

—Medidas de tipo asesor y formativo (asistencia técnica, asesoramiento a gerentes de explotaciones, centros culturales y deportivos).

—Medidas económicas (promover la agricultura de grupo, modernización de las explotaciones, obras y mejoras territoriales e incentivos dinerarios) (p. 35).

Por consiguiente, la ordenación de las explotaciones se refiere, en parte muy reducida, a las cuestiones que venimos analizando, ya que en aquéllas confluyen múltiples medidas, una de las cuales es la redistribución de la propiedad, viniendo ésta tratada muy indirectamente en los artículos publicados en REAS: MAESTRE (1967, n.º 61), MARCHIONI (1967, n.º 61), BUENO (1969, n.º 66), GARCIA DE OTEYZA (1969, n.º 66), FERNANDEZ Y MUÑOZ (1969, n.º 66), VERGARA DONCEL (1972, n.º 79) y LEAL PEREZ-OLAGUE (1973, n.º 83).

Hemos considerado las medidas previstas para el logro de una suficiencia dimensional desde el punto de vista técnico-económico, si bien podrían arbitrarse otro tipo de previsiones encaminadas a esta finalidad; a este respecto podemos mencionar el derecho de tanteo y/o retracto a favor del Estado, al menos para determinadas zonas, sobre fincas puestas a la venta por sus propietarios; con ello se evitaría, en cierta medida, la concentración

parcelaria y la especulación del suelo agrícola. El retracto de colindantes del artículo 1523 de nuestro Código Civil, por el que se atribuye el derecho de retraer a los colindantes propietarios de una extensión que no exceda de una hectárea, puede estimarse anticuado ante las más amplias superficies exigidas por una adecuada mecanización de la explotación agraria moderna; esta actualización, en cualquier caso, sería muy necesaria. Asimismo, debería preverse la limitación de compra de fincas a extranjeros y la conversión del suelo rústico para fines no agrarios.

II.3. LA CONDUCTA DEL PROPIETARIO

El propietario de una finca va a tener unas obligaciones de carácter positivo conocidas jurídicamente con la denominación de deberes de mejora y de cultivo. Estos vendrán desarrollados en las Leyes sobre cultivo forzoso y sobre comarcas y fincas mejorables.

Ya observamos que del sistema normativo de nuestro Código civil no puede deducirse ningún deber de carácter positivo; tampoco la noción de utilidad pública abarcaba la noción del buen cultivo ni el hecho del cultivo efectivo fue valorado para la prescripción. En realidad, el Código civil se detuvo en la obligación de conservar (arts. 395 y 396 para el supuesto de comunidad de bienes), desconociendo los deberes de mejorar y de cultivar adecuadamente.

El alcance de esos deberes impuestos a la propiedad rústica en nuestro Derecho viene a concretarse en dos aspectos: el económico, que incluye el deber de explotar adecuadamente la tierra desde el punto de vista técnico-económico, juntamente con el deber de transformarla y mejorarla, y el aspecto social que obliga a tener en cuenta las condiciones laborales y la promoción de quienes prestan el trabajo en la empresa agraria. Esto es lo previsto en el artículo 2º de la LRDA donde se dice también que la función social de la propiedad rústica obliga, cualquiera que sea la naturaleza, pública o privada del titular.

Por lo que respecta a la exigencia del cultivo directo por el propietario, no se establece en la normativa, con carácter general, ya que ello supondría la prohibición de arrendamientos y otras formas indirectas de explotación de la tierra; la obligación

será para quien asume la posición del propietario, es decir, el que se hace cargo de la finca.

Por otra parte, afecta directamente a los deberes de mejorar y cultivar el procedimiento expropiatorio, justificándose éste como sanción impuesta al incumplidor de aquéllos. Pero en la concepción moderna del deber de mejorar y cultivar puede jugar un gran papel una figura nueva como es la del arrendamiento forzoso, no prevista en el Código civil, mediante el cual se puede obtener un resultado semejante al de la expropiación por interés social. El Estado impone al propietario incumplidor la sanción de ceder la finca en arrendamiento a una persona dispuesta a cultivarla adecuadamente, o, incluso, a mejorarla. Esta figura aparece por primera vez en la ley de Comarcas y Fincas Mejorables (LCFM) de 1971 y se aplica de forma esencial en la vigente LFMM de 1979.

Mediante la declaración de finca mejorable, el titular de la misma debe hacer el uso apropiado y las mejoras que se determinen en el Decreto por razones del interés general. También es preciso decir que aún está en vigor la Ley del 5-11-1940, no derogada ni recogida en la LRDA, sobre laboreo forzoso en la cual se declaraba de interés y utilidad nacional las labores de siembra de otoño y primavera y barbechera y estableció la obligatoriedad para los cultivadores directos de ejecutar los trabajos agrícolas que, a uso y costumbre de buen labrador, exigieran las explotaciones agrícolas a su cargo, fijándose una multa de hasta 100.000 pts para el caso de incumplimiento. Se evidencia que esta medida aunque permanece en vigor, ha quedado totalmente anticuada por lo que debería actualizarse y darse mayor alcance.

La REAS ha presentado esta temática con ocasión de los trabajos de LEAL (1954, n.º 7), referido a la primera LFMM del 3-12-1953, de PEÑA BERNALDO DE QUIROS (1972, n.º 81) sobre la LCFM del 21-7-1971 y de PLANCHUELO (1971, n.º 74) sobre las tierras incultas en el minifundio lucense.

LEAL comenta ampliamente el articulado de la Ley de 1953 partiendo del artículo 30 del Fuero de los Españoles, en donde se establecía que la riqueza no podía quedar inactiva, y de las causas que determinan la especialidad de esta normativa en base a la exposición de motivos de la misma; analiza con detalle el concepto de finca mejorable, el plan de explotación o mejora y la ejecución de este plan en base a los presupuestos legales.

PEÑA BERNALDO DE QUIROS estudia los preceptos de la LCFM de 1971 como desarrollo de la función social de la propiedad y constata el intervencionismo administrativo; critica agudamente la normativa al deducir que no es fácil ver en la ley resortes técnicos suficientes para hacer continuamente efectiva la carga permanente de «llevar la explotación en condiciones técnicas y sociales adecuadas», ni siquiera, lo que es más grave, cuando la finca ha pasado, por expropiación o por ejercicio del derecho de acceso, a un tercero; plantea el alcance de la Ley respecto de los diferentes titulares (dueño, usufructuario, arrendatario, etc) en relación con la carga de la mejora de la explotación ya que la ley no especifica si todos los titulares deben realizarla conjuntamente o de forma separada; aporta a este respecto posibles soluciones, como la de que lo determine la Administración en el plan individual, según la naturaleza y circunstancias de los distintos derechos, o la de que las cargas que se imponen lo sean para el propietario sin que el plan entre a especificar nada, inclinándose por esta última solución; destaca diversos errores, señalando, por ejemplo, que la solución del arrendamiento forzoso puede significar un privilegio excesivo en favor del económicamente poderoso, de ser ocasión para que, con el pretexto de la mejora impuesta, reciba la propiedad (incluso la gran propiedad) singulares ayudas (préstamos, subvenciones, etc), que la aplicación de la ley, al quedar los resortes en manos de la Administración, dependerá en gran parte del clima político del momento, que el procedimiento de pública subasta de la finca puede significar que la Administración le organice y pague una subasta cuando el propietario tiene deseos de vender su finca, etc.; en definitiva, concluye diciendo que los resortes técnico-jurídicos ideados por la Ley no siempre conducen a resultados conformes con la finalidad pretendida: dar efectividad al sentido social de la propiedad.

Finalmente, PLANCHUELO, por motivo de la importante emigración gallega o por residencia del propietario en otro lugar geográfico, estudia el problema de los terrenos incultos que analiza en 8 comarcas lucenses, resultando que el 70,12% del número total de propietarios son ausentes, perteneciéndoles el 39,44% de la superficie total; el 58,03% de las tierras de los ausentes es explotada por ellos, seguido del 21,66% que lo es en arrendamiento; propone dos procedimientos contra la falta de iniciativas: expropiación forzosa de las tierras incultas (LEF de 16-12-

1954, Ley del 27-4-1946 y LFMM) y el acceso a la propiedad de los ausentes por parte de sus cultivadores (LAR y Ordenación rural); también propone la búsqueda de un procedimiento más efectivo que el actual para la declaración legal de ausencia y, sobre todo, para la declaración de fallecimiento, así como la aplicación de la concentración parcelaria.

En REAS no se hizo ningún análisis de la segunda LFMM del 14-4-1962, por la que se extendía la aplicación de la LFMM de 1953 a las fincas de gran extensión y cultivadas en arrendamiento en todo o en gran parte de su terreno y susceptibles de mejoras rentables; las excesivas precauciones legales establecidas la hicieron intrascendente. Tampoco se ha presentado un estudio sobre la vigente LFMM del 16-11-1979 y su Orden de aplicación del 25-3-1980 en donde se establece, entre otras cosas, un plan de intensificación de cultivos y aprovechamientos para incrementar adecuadamente el empleo; sin embargo, la ausencia de una ordenación de cultivos, que intentase conectar con las decisiones particulares la planificación y rotación de cultivos, puede hacer poco efectiva la Ley a este respecto; en apoyo de esta hipótesis podemos citar el análisis de CAMILLERI et al. (1979, n.º 107) sobre la generación de empleo en el campo y la ordenación de producciones agrarias; mencionan como medidas que influyen en el empleo a medio y largo plazo, las políticas de ordenación de cultivos, comercialización y transformación de productos agrarios, reforma de estructuras y conservación de la naturaleza, y establecen modelos básicos para la ordenación de cultivos; el problema es planteado en su complejidad, incluso señalan las contradicciones que pueden surgir, ya que, en casos concretos, la solución que maximiza el margen neto es la que proporciona menor número de puestos de trabajo; por consiguiente, concluye que la ordenación de cultivos no puede ceñirse de forma prioritaria a objetivos ligados al empleo.

Por consiguiente, el obligar a un plan de intensificación mediante la vigente LFMM, eliminando la posibilidad de sustituir el factor trabajo por el factor capital, constituye una penalización al sector agrario que no tiene lugar para las empresas de los restantes sectores, siendo de difícil justificación en un planteamiento general de la función social de la propiedad.

II.4. LA TENENCIA DE LA TIERRA

Una vez conseguidas explotaciones de dimensión económicamente rentable y de garantizarse legislativamente su integridad, así como el desenvolvimiento de una actividad agraria correcta, es preciso cerrar el ciclo mediante un procedimiento de atribución de titularidades.

La distribución apropiada del suelo rústico y el de su tenencia, constituyen objetivos permanentes en el tema de las estructuras agrarias o en el de las reformas agrarias, debiendo comprender sus miras no sólo el incremento de la productividad y la equiparación de las rentas agrarias con las de otros sectores económicos, sino también el establecimiento de objetivos basados en las mayores exigencias igualitarias o socializantes de los tiempos modernos. Por consiguiente, las previsiones van a encaminarse a la realización de los postulados de la justicia social al haberse revalorizado, según vimos con anterioridad, el trabajo y la actividad productiva organizada. Por este motivo, el legislador intentará hacer coincidir la titularidad de la tierra con la de la empresa agraria, pudiéndose concretar aquella coincidencia en dos derechos: derecho del propietario a hacerse empresario de su tierra y derecho del empresario a hacerse propietario de la tierra que cultiva.

De conformidad con ello vamos a referirnos al modo en que se distribuye la propiedad rústica y su tenencia en nuestro país, intentando relacionarlas con la afectación o repercusión en los derechos subjetivos.

1º) *La distribución de la propiedad rústica y su tenencia*

El primer trabajo sobre el régimen de explotaciones en nuestro país fue efectuado por GARCIA DE OTEYZA (1952, n.º 1) quien, basándose en un avance estadístico realizado en 1950 por el Instituto de Estudios Agro-Sociales para un total aproximado de 21 millones de hectáreas, obtuvo que el 63,63% de las tierras cultivadas las explotaban directamente sus propietarios, el 22,27% se llevaba en arrendamiento y el 14,10% en aparcería; el número de empresarios agrícolas superaba los tres millones y medio, siendo 56,25% los que dirigían personalmente sus tierras, el 31,44% eran arrendatarios y el 12,3% aparceros; divide las su-

perfiles explotadas por su correspondiente número de empresarios, resultado 6,19 ha para el propietario, 7,8 para el arrendatario no protegido, 6,46 ha para el aparcerero y 2,21 ha para el arrendatario protegido.

El siguiente análisis efectuado corresponde a GARCIA-BADELL (1960, n.º 30) que utilizó los datos facilitados por el Servicio de Catastro de Rústica al 31-12-1959, cuando se llevaban catastrados 45 millones de Ha sobre el total de 50 de la superficie nacional; analiza el desenvolvimiento de nuestra propiedad rural y obtiene que el 48% de la superficie catastrada está cultivada y el 52% restante corresponde a las zonas sin cultivar, improductiva y con descuentos; el regadío ocupa el 3,4% de la superficie total considerada; observa la distribución de la riqueza imponible y calcula las extensiones medias que corresponden a cada parcela y a cada propietario, indicando que el grupo de la pequeña propiedad (menores de 10 Ha según su criterio) representa el 39% de la superficie considerada, la gran propiedad (más de 100 Ha) el 32% y para la media propiedad (entre 10 y 100 Ha) el 29%. Postula como solución un reparto de las grandes fincas en los casos en que por falta de capitales para inversión y para su explotación no rindieran lo que debieren.

Un análisis muy documentado de la estructura tenencial de la tierra se realizó por SEVILLA-GUZMAN y GAMIZ (1971, n.º 74) tratando de descubrir la función de la explotación directa (propietario-empresario) y las indirectas (arrendamiento y aparcería) en el desarrollo económico y, más concretamente, en la modernización del campo; exponen su localización espacial, intentan medir su evolución en los veinte años anteriores y apuntan hipótesis sobre las posibles funciones de los distintos sistemas de tenencia.

La distribución de la propiedad también es recogida por GOMEZ AYAU (1971, n.º 77), comentando el libro de MALEFAKIS, quien analiza la distribución de los propietarios de tierras por regiones según la riqueza catastrada en 1930 y 1959; concluye con que se han producido pocos cambios fundamentales en la propiedad entre las dos fechas, observándose tan solo un ligero aumento de las propiedades de mediano tamaño y una ligera disminución relativa en las grandes y pequeñas. Finalmente, BUENO y SANCHEZ (1974, n.º 87), estudian la evolución de las explotaciones agrarias en el período intercensal 1962-1972, en cuan-

to a su número y su distribución, por el impacto de la actividad transformadora en regadío (se aumenta el número total de empresas y se reduce la superficie por empresa en la zona de actuación) y de concentración parcelaria y de fomento de la agricultura de grupo (disminuye el número de explotaciones y aumenta la superficie por unidad de producción) que despliega el IRYDA. Estos mismos autores realizarían otro estudio (1974, n.º 88) en donde observarían las características y evolución de las agrupaciones para el cultivo en común de la tierra, durante el período 1966-1974, en zonas de actuación del IRYDA.

Estos tres últimos artículos utilizan la amplia información recogida en los censos agrarios de 1962 y 1972, salvando en gran medida la escasa información que sobre la estructura de la propiedad rústica se disponía.

2.º) *Los arrendamientos rústicos*

La legislación sobre los arrendamientos rústicos va a conceder preferencia al arrendatario frente al propietario, estableciéndose un derecho de acceso a la propiedad, incluso un derecho de tanteo y de retracto a favor del arrendatario. Todo ello podemos observarlo en los múltiples artículos aparecidos en esta Revista.

GARCIA GALAN y RODRIGUEZ SOLANO (1954, n.º 8) analizan la LAR del 15-7-1954 y justifican el derecho de acceso a la propiedad de los arrendatarios que establece, basándose en la declaración V del Fuero del Trabajo y en la función social de la propiedad; plantean el derecho de enervar el acceso a la propiedad de los arrendatarios cuando el propietario se dedique al cultivo directo y personal de conformidad al artículo 2.º de la Ley.

Por aquel entonces la legislación sobre arrendamientos rústicos era muy dispersa, lo que da ocasión para que HIDALGO (1954, n.º 8) establezca las bases de una sistematización e indique los problemas que conllevaba la opción del aparcerero para convertirse en arrendatario.

El derecho de retracto y el de acceso a la propiedad del colono en la que todavía estaba vigente LAR de 15-3-1935 y las innumerables disposiciones dispersas al respecto, son objeto de atención por SERVAN MUR (1956, n.º 15) que señala los requisitos, muy limitados para el arrendatario, para tener acceso a la propiedad ya que bastaba con que existiese pacto en contrario o que el pro-

pietario hubiese comunicado válidamente al arrendatario su propósito de cultivar directa y personalmente el predio para que no tuviese lugar; analiza el contrato de aparcería, que según el art. 7 de la Ley de 28-6-1940, si el propietario no quisiera continuar en aparcería el aparcerero podía optar entre el abandono al propietario del cultivo de la finca o su continuación como arrendatario de una parte de la tierra proporcional a su participación, con todos los beneficios que le otorga dicha Ley. Desde una consideración general de los arrendamientos, ROMAGNOLI (1977, n.º 101) mostrará cómo las doctrinas de la función social de la propiedad han llevado a una disminución de los derechos del propietario en comparación con los del arrendatario, debido a la exigencia de protección del contratante más débil, gozando el arrendatario del derecho de prelación y resintiéndose gravemente el precio de mercado de las fincas arrendadas por las nuevas prerrogativas del arrendatario; manifiesta una perspectiva de crisis del arrendamiento si bien se ha suavizado un poco por la orientación de la política comunitaria a favor del arrendamiento (párrafos 100 y 102 del Memorandum MANSHOLT); tal orientación de favor es explicada al considerar que el arrendamiento consiente al empresario agrícola el empleo en la producción de capitales que, si debiese adquirir en propiedad la finca en que trabaja, serían absorbidos por el precio de la misma, por lo menos en una gran parte (p. 23).

El derecho de acceso a la propiedad del arrendatario, en los arrendamientos especialmente protegidos, establecidos por la LAR del 15-7-1954, se analiza por ALGIBEZ (1978, n.º 102) como una pretensión de unir el cultivo directo y personal con la propiedad a través de un precio limitado (el 2% de la renta contractual o, en su defecto, por justiprecio contradictorio), pero bastaba la oposición del propietario para enervar aquel derecho.

En un segundo trabajo, ALGIBEZ (1978, n.º 105) vuelve a estudiar este derecho de acceso del arrendatario, deteniéndose en los antecedentes de este derecho (LAR de 15-3-1935), su fundamento en la función social, la situación en el derecho comparado y las tendencias que en él se observan. Postula hacer accesible al cultivador personal la adquisición de las tierras que trabaja, implantando un tanteo previo a la venta en una forma similar a como está establecido en los arrendamientos urbanos, reforzando de momento las medidas que favorezcan el retracto arrendaticio

y creando un derecho diferencial a obtener préstamos que permitan el acceso, pero sin acudir a medidas coactivas o expropiatorias.

Esta idea de aplicar el derecho de tanteo previo a favor del arrendamiento ha sido recogido en la vigente LAR del 31-12-1980, que es analizada en el número monográfico 117, en sus aspectos más importantes como son los de nuevas competencias para el IRYDA, la condición de profesionalidad exigida al arrendatario, la expropiación forzosa y las garantías al arrendatario, el derecho de acceso a la propiedad del arrendatario, la limitación para ser arrendatario cuando sea titular de fincas de determinada extensión, las Juntas Arbitrales que son creadas para lograr la avenencia en los procesos y adoptar decisiones ejecutivas previas a la actuación de los tribunales y la repercusión en el Registro de la propiedad.

BALLARIN (1981, n.º 117), apunta como novedad más digna de la Ley la contenida en su artículo 14 que exige la profesionalidad y la del artículo 18 que pone el tope al arrendamiento de modo que nadie que sea titular de más de 50 Ha de regadío, 500 ha de secano y 1.000 Ha de aprovechamiento ganadero puede ser arrendatario; se pregunta si este sistema de topes es compatible con una economía de mercado, indicando que cabe aceptar este intervencionismo estatal ya que el arrendamiento es válido ya que el IRYDA puede avisar al propietario para que lo resuelva y caso contrario el IRYDA puede hacerse cargo de la finca y subarrendarla; en cuanto al derecho de acceso a la propiedad se regulan los derechos de tanteo y retracto (artículos 86 a 100), habiéndose tomado el modelo de la legislación de los arrendamientos urbanos.

Finalmente, DE LOS MOZOS (1981, n.º 117) compara la vigente LAR con las que la precedieron, considerándola no haber aprovechado la oportunidad de ser instrumento de reforma agraria, cosa que intentó, a medias, la legislación anterior a partir de 1940.

La función de los arrendamientos rústicos se presenta como trascendente en la configuración de la tenencia de la tierra, debido a que el derecho de acceso a la propiedad a favor del arrendatario puede servir eficazmente en la tarea de la reforma agraria o, en todo caso, constituir un instrumento valioso para la reforma de las estructuras productivas al prever, en diverso grado, la

coincidencia de la figura del empresario con la del propietario. La nueva LAR española es considerada por los autores como un instrumento de reformas de estructuras, y no puede estimarse como de reforma agraria, ya que el derecho de tanteo y de retracto previsto no altera sustancialmente el precio de mercado de la finca, no facilitándose con este procedimiento la adquisición de la finca por el arrendatario. Junto a esto no podemos dejar de mencionar el aspecto negativo que la gestión del arrendatario puede presentar en la realización de mejoras y de transformaciones ya que, aunque la LAR vigente facilita al máximo su realización por el arrendatario, haciéndose intervenir, incluso, al IRYDA, el propietario siempre puede afrontar mejor un crédito de mejora o transformación con la garantía real de la finca; por otra parte, el acuerdo voluntario entre propietario y arrendatario para la actuación mejorada puede encontrar cierto grado de resistencia por parte de una u otra de las partes.

Pero el instrumento jurídico que posibilitaría en gran medida la iniciación de una reforma agraria en nuestro país viene representado por la Ley de 27-4-1946, hoy recogida en los artículos 241 a 255 de la LRDA, que prevé la expropiación de una finca rústica «para la resolución de un problema social de carácter no circunstancial», aunque debiéndose realizar la indemnización en dinero de curso legal, lo que limitará las posibilidades financieras del Estado y el objetivo de llevar a cabo una redistribución de la riqueza en general; a pesar de estos inconvenientes, en base a la amplia discrecionalidad concedida a la Administración para interpretar cuándo se produce un «problema social no circunstancial», se está dando ocasión para comenzar una reforma agraria, como la iniciada experimentalmente en Andalucía, para las típicas zonas latifundistas españolas (Andalucía, Castilla la Nueva, Extremadura y Salamanca), disponiendo las Comunidades Autónomas, a través de la actuación del IRYDA que es el encargado de aplicar la LRDA, de una amplia base jurídica sin necesidad de publicarse nuevas leyes agrarias. La REAS ha analizado esta Ley de 27-4-1946 desde el punto de vista procedimental y los criterios seguidos por la jurisprudencia en el justiprecio, pago y toma de posesión, a través de la publicación de LAMO DE ESPINOSA, E. (1955, n.º 10), echándose en falta un análisis de los aspectos sustantivos y de aplicabilidad de la misma. Por lo que respecta a la LFMM de 1979, que también contempla la aplicación de «gra-

ves motivos económicos y sociales» por la Administración, sin mencionarse cuáles puedan ser, para llevar a cabo la expropiación de la propiedad, pues de no existir tales motivos será solamente la expropiación del uso, debe haberse demostrado previamente que no existe una intensificación de cultivos o de aprovechamientos en la finca e imponerse un plan a este respecto y, además, el propietario no se avenga a cumplirlo; pero tampoco queda especificado, ni a título de ejemplo, en qué puedan consistir dichas intensificaciones. Se consagra, por tanto, una amplísima discrecionalidad a favor de la Administración, quedando sometida la aplicabilidad y efectividad, mayor o menor, de dichas Leyes a la decisión política.

III. CONCLUSIONES

En la apretada visión de la diversidad de medidas que afectan al derecho de propiedad de la tierra se ha observado una creciente finalidad social introducida en las mismas, lo cual ha sido manifestado reiteradamente en las publicaciones aparecidas en esta Revista. Desde una óptica global, se ha reflejado cómo la propiedad ha quedado permanentemente condicionada en su configuración por la interpretación dada por el Legislador y la aplicación realizada por la Administración de la ambigua y flexible teoría de la función social. Se produce, en consecuencia, una socialización importante del derecho de propiedad, aproximándose jurídicamente al ámbito del Derecho público y habiendo contribuido a ello, entre otras cosas, la idea dinámica de empresa, la revalorización del factor trabajo y de los aspectos organizativos, la relevancia de los intereses colectivos sobre los individuales y la creciente intervención estatal para el logro de objetivos generales; la consecuencia es la merma de facultades dominiales y la imposición de deberes de actuación para la propiedad, especialmente, la agraria.

La manera de desenvolverse esta nueva concepción en nuestro país es analizada a través de la normativa específica más importante que afecta al derecho de propiedad y que ha sido expuesta en REAS. Se deduce la concepción individualista de la propiedad de nuestro vigente Código civil, carente de sentido social e inadecuado para nuestro agro, y la posibilidad de adaptación de

las disposiciones forales para configurar un derecho sucesorio agrario; también se infiere una falta de medidas complementarias para asegurar los objetivos que se pretende con algunas leyes, tales como la falta de exigencia de inscripción constitutiva en el Registro de propiedad, para realizar las transferencias de la propiedad en las unidades mínimas de cultivo y concentración parcelaria; se percibe la carencia de una normativa que prevea un derecho de tanteo y/o retracto a favor del Estado en la compra de fincas, limitada a determinadas zonas, con el fin de llevar a cabo fines de reestructuración; se postula una actualización de la Ley del 5-11-1940 sobre cultivo obligatorio y del artículo 1.523 del Código civil sobre retracto de colindantes; se constata la amplísima discrecionalidad concedida a la Administración en las leyes agrarias, posibilitándose incluso el inicio de una reforma agraria en determinadas zonas latifundistas sin la necesidad de publicar nuevas disposiciones.

En definitiva, se realiza una revisión de nuestra normativa agraria, observándose los aspectos más críticos e importantes que afectan a esta temática.