

El Derecho agrario y sus modernas orientaciones

La elaboración del Derecho agrario, tan avanzada en otros países, se halla en estado incipiente en España, donde, no obstante la exuberante legislación agraria, promulgada principalmente desde el advenimiento del régimen republicano, son poco numerosos los trabajos a aquél dedicados y solamente un ensayo de sistematización, notable por cierto, se ha hecho de la nueva rama jurídica, y ha sido debido al maestro D. Fernando Campuzano. Nuestro objeto es mucho más restringido. Queremos simple y modestamente aportar algunas ideas sobre el concepto del Derecho agrario y poner de relieve las predominantes tendencias de éste.

Todos sentimos la existencia del Derecho agrario, y por impresión atribuímos el carácter de agrarias a ciertas leyes, costumbres o contratos. Mas cuando se trata de dar expresión gráfica al concepto del Derecho agrario surgen a cada paso dificultades.

Podemos observar que, tanto en su origen como en importantes facetas de su desarrollo, el Derecho agrario sigue una ruta paralela al Derecho mercantil, y ese paralelismo ha querido ser acentuado por algunos hasta límites inaceptables. El fenómeno de partenogénesis, que en el seno del Derecho civil se reitera de tiempo en tiempo, dió origen al Derecho mercantil y ahora ha dado nacimiento al Derecho agrario. Y así como los criterios básicos de definición del Derecho mercantil se han seguido también para la del Derecho agrario, la estructura de la teoría general del Derecho agrario ha querido ser asimilada a la del Derecho mercantil, y aun se ha llegado a propugnar la aplicación de las leyes mercantiles a la agricultura.

Pero ¿qué es el Derecho agrario? En dos grupos pueden clasificarse las concepciones doctrinales del Derecho agrario: abstractas y políticas o episódicas. Las primeras, que son las más frecuentes, radican en criterios subjetivos, objetivos o complejos de definición; las segundas atienden a una función modificativa de una situación agraria y de conservación de la sustitutiva establecida.

Alguien ha pretendido que el Derecho agrario se puede definir como el Derecho de los agricultores, a la manera como el Derecho mercantil se tituló Derecho de los comerciantes. Mas tal concepto de la nueva rama jurídica como Derecho de clase resulta de una rudimentaria noción del criterio subjetivo en la demarcación del Derecho mercantil y de una comparación superficial de la naturaleza y contenido de los Derechos mercantil y agrario. Precísase recalcar que el Derecho mercantil es y ha sido siempre el Derecho propio de los actos de comercio. «Cuando se habla de sistema subjetivo para la delimitación del Derecho mercantil—dice Garrigues—, no quiere decirse que se considere este Derecho como el Derecho propio de una clase de personas: los comerciantes. Tanto en el sistema objetivo como en el subjetivo, el Derecho mercantil es el Derecho propio de una clase de actos: los actos de comercio. La diferencia entre uno y otro sistema consiste sólo en que mientras en el sistema subjetivo actos de comercio son sólo los realizados por comerciantes, en el sistema objetivo son actos de comercio no sólo los realizados por comerciantes, sino también los que sin ser ejecutados por comerciantes se definen como mercantiles atendiendo a su sustantiva naturaleza» (1). Pero, además, mientras que el Derecho mercantil encuentra su contenido propio y con él el elemento delimitativo de su ámbito de aplicación en el acto de comercio, el Derecho agrario carece de un acto típico análogo; y, por otra parte, el concepto de agricultor, como veremos, no agota la titularidad de las relaciones reguladas por el Derecho agrario, estableciéndose así otra divergencia entre éste y el mercantil, el cual puede ser constituido como Derecho de empresa, aunque se respete por excepción el carácter mercantil de ciertos actos que son mercantiles no intrínsecamente, sino por calificación legal, aunque los realicen sujetos no comerciantes.

(1) GARRIGUES: Prólogo a la edición española de la obra de Rocco *Principios de Derecho mercantil*, pág. 12.

Siguiendo un criterio objetivo, se ha podido creer que el Derecho agrario es el Derecho de la agricultura. Pero si eso fuera sería inadecuado el nombre al objeto por él designado. El Derecho agrario, en ese supuesto, debería llamarse Derecho agrícola, de la misma manera que la ley de Crédito Agrícola se llamó así y no de Crédito Agrario. La agricultura, técnicamente, es el arte del cultivo de la tierra, del agro; económicamente es, en su sentido amplio, la industria rural. En estos conceptos elementales resalta la idea de parcialidad en cuanto a la totalidad de situaciones en que pueda hallarse la tierra. La tierra puede estar inculta y, sin embargo, ser objeto del Derecho agrario, y precisamente uno de los fines de éste es la puesta en cultivo de los yermos susceptibles de él. Entonces habrá Derecho agrario y no habrá agricultura, ni aun dando a ésta su más extenso significado, comprensivo por un lado de la industria fundiaria, y la industria cultivadora (praticultura y agricultura en estricto sentido) y por otro de la industria forestal e incluso de la cría del ganado.

He ahí por qué no nos parece aceptable la definición que del Derecho agrario da Arcangeli al decir que «por Derecho agrario se entiende el complejo de normas, sean de Derecho privado o de Derecho público, que regulan los sujetos, los bienes, los actos y las relaciones jurídicas pertinentes a la agricultura. Es decir, de las normas que tienen por objeto inmediato y directo la regulación jurídica de la agricultura» (1).

Se ha dicho también que el Derecho agrario es «el conjunto de normas jurídicas relativas a la producción agrícola» (Campuzano) (2) o «el complejo de normas que disciplinan las relaciones que se constituyen en el ejercicio de la actividad agraria» (Carrara) (3). Pero sólo dando a las frases «producción agrícola» y «actividad agraria» un sentido tan amplio como el que precisan para abarcar las situaciones de no producción y de inactividad de los predios, pueden ser exactas.

Sánchez Román aporta un nuevo criterio de determinación del

(1) AGEO ARCANGELI: *Nozioni generali sul diritto agrario*, en la *Rivista di Diritto Agrario*. Gennaio, Marzo 1935, página 1.

(2) FERNANDO CAMPUZANO: *El Derecho agrario en España. Ensayo de sistematización*. En la *Revista de Derecho Privado*, año 1933, pág. 362.

(3) GIOVANNI CARRARA: *Corso di diritto agrario*, volume primo, pág. 35.

concepto del Derecho agrario. Se basa en un elemento político y en un fin u objeto contingente y episódico. Para él el Derecho agrario es la representación de una política agraria (1). El Derecho agrario es el Derecho de la redistribución de la tierra, y donde no hay redistribución no hay Derecho agrario (2).

Este concepto aun completado, como lo completa, con el reconocimiento de que el Derecho agrario tiene además otro objetivo que cumplir: «crear las instituciones necesarias del funcionamiento, defensa y conservación del nuevo orden establecido», y, por consiguiente, dos funciones: distributiva y orgánica de la nueva empresa, restringe innecesariamente las posibilidades de existencia del Derecho agrario, el cual puede desenvolverse independientemente de una redistribución del suelo.

Por todo ello me atrevo a basar el concepto del Derecho agrario en dos puntos de apoyo: uno real, otro funcional. El Derecho agrario es el Derecho de los predios rústicos y de la empresa agrícola, o sea el conjunto de normas jurídicas que regulan la pertenencia, uso y disfrute de las fincas rústicas y el desenvolvimiento de la empresa agrícola.

Sería largo razonar esta definición, cuyos fundamentos resultan, por otra parte, de la crítica hecha a las antes expuestas. Baste in-

(1) Siempre que el concepto del Derecho agrario sale al paso, hay que preguntarse: ¿En relación a cuándo y en relación a dónde? ¿Cuál era la situación constituida? ¿Qué pretensión, qué dirección política quería seguirse en orden a esa situación hecha? ¿Qué formas concretas de legislación, siguiendo esa política y en un momento determinado un país, una sociedad, emprende sobre la materia?, dice Sánchez Román. (Interesantísima es la doctrina vertida por el profesor Sánchez Román en el cursillo que sobre Derecho agrario explicó en la Universidad Central en la primavera de 1934. No sabemos que se hayan publicado de él sino los extractos que aparecieron en el diario de Madrid *Luz* en los días 10 y siguientes de Abril de 1934. Al texto de dichos extractos, a falta de algo más completo, que sería de desear se publicase, me atengo en las citas que del señor Sánchez Román hago.)

(2) «Hay que distribuir—dice Sánchez Román—la tierra, y siempre que la legislación ha ido al sistema de redistribuir la propiedad de la tierra, ha hecho derecho agrario; cuando se ha eludido, se ha hecho una legislación de tipo intervencionista, económica, pero no una legislación agraria.» «Derecho agrario—añade—es, ante todo, una legislación que expresa una política; ésta, a su vez, determinada por una necesidad, y cuyo objetivo es distribuir la tierra, organizar, por tanto, sobre planta distinta, la propiedad del suelo.»

dicar que en dicha definición se abarca tanto al Derecho agrario reformador o Derecho de la reforma agraria, como al Derecho agrario regulador de las relaciones jurídicas que recaigan sobre las fincas rústicas o afecten a las empresas agrícolas.

En ella se da a entender ya cuál sea la materia propia del Derecho agrario: está constituida por las fincas rústicas y la empresa agraria. Es un objeto complejo, por consiguiente. Con esto me aproximo a aquellos que «distinguen dentro del Derecho agrario un objeto estático (la propiedad rústica) y un objeto dinámico (la empresa agrícola)». Pero con el léxico arriba empleado, que expresa ideas no coincidentes en absoluto, como se ve, con las de estos autores (hablamos de fincas rústicas y no de propiedad rústica), queda rehusada la acertada crítica que a la opinión de los últimos hace Campuzano (1) al decir que la propiedad rústica, mejor que objeto, debe calificarse como institución del Derecho agrario.

Nos parecen inciertas, pues, las opiniones de los que sostienen que el objeto del Derecho agrario es la empresa o explotación agrícola, y más las de los que lo constriñen a las cosas y los derechos sobre las cosas atinentes al ejercicio de la industria agraria, como hace Carrara (2), que llega a esta conclusión por entender que la hacienda agraria, supuesto objeto del Derecho agrario, tras un superficial examen, refleja el mismo sistema de aquel Derecho, puesto que comprende personas, cosas y convenciones, lo que haría contrario a las exigencias sistemáticas encerrar el concepto de hacienda en la parte dedicada al objeto del Derecho agrario.

Nos hemos enfrentado con una institución nueva cuyo concepto conviene dibujar: la hacienda agraria. He ahí otro punto de coincidencia del Derecho agrario con el Derecho mercantil. Al estudiar el objeto de la relación jurídica mercantil se perfila con contornos precisos la hacienda mercantil. Al tratarse del objeto o materia del Derecho agrario se habla de la hacienda agraria. Pero la homonimia no implica una identidad de contenido diversificado simplemente por su calidad de agrario o mercantil. En Derecho agrario «la hacienda es un concepto dinámico que comprende no sólo las co-

(1) CAMPUZANO: Loc. cit., pág. 368.

(2) Loc. cit., pág. 149.

sas, sino también la energía humana y acuerdos contractuales. La hacienda del agricultor comprende, por lo tanto, no sólo las cosas (ganado, máquinas, instrumentos, simientes, abonos, anticriptogámicos, etc.), sino también la energía de trabajo del mismo agricultor que dirige la hacienda, de sus factores, de sus empleados y de sus obreros, y, si se trata de un arrendatario, también el mismo contrato de arrendamiento», dice Carrara (1).

No es equivalente el concepto de hacienda comercial. El establecimiento o hacienda mercantil es sólo una modalidad de cosa compleja, una universalidad de cosas objeto de la relación jurídica mercantil. Rocco (2) estudia el establecimiento o hacienda mercantil desde el punto de vista económico y desde el punto de vista jurídico, y dice: «Económicamente, la hacienda no es otra cosa que una empresa en sentido económico, o sea la reunión de varios factores de la producción organizados por ésta, cuyos elementos, como sabemos, son capital y trabajo, y al igual que en toda forma de empresa, en ésta no importa cuál sea la procedencia y pertenencia de los elementos que la constituyen, pudiendo ser, tanto el capital como el trabajo, propiedad del mismo empresario (organizador de la producción) o de otras personas, o como puede ser en parte del empresario y en parte ajeno.» «La hacienda, jurídicamente, es el conjunto de cosas (bienes y servicios) reunidos u organizados para ejercer el comercio.»

Las diferencias que separan esta noción de la de Carrara son, como se ve, de gran relieve.

* * *

Obsérvese a primera vista que el Derecho privado agrario tiene una orientación decidida a constituirse preponderantemente como Derecho de orden público. Algunos autores hablan de la intensificación de las interferencias del Derecho público en el privado cuando de materias agrarias se trata. Sin embargo, conviene precisar los términos para evitar la confusión en que algunos han incidido de hacer sinónimos el Derecho público y el Derecho necesario o de orden público, siguiendo un criterio funcional o un criterio teleológico de distinción entre el público y el privado, hoy abando-

(1) Loc. cit., pág. 149.

(2) *Principios de Derecho mercantil*, pág. 236.

nados por la ciencia, que atiende al sujeto y al fin de la relación jurídica regulada para determinar el carácter de la norma, que será de Derecho público sólo cuando en aquella relación intervenga un ente público en funciones de tal y no como persona jurídica privada. Por esto decíamos que el Derecho agrario privado se nutre preponderantemente de normas de orden público o de Derecho necesario, ya que limitan la autonomía de la voluntad individual, tanto en el ejercicio de los derechos reales como en el de los de obligación, estableciendo la inderogabilidad de los preceptos legales por pactos entre partes y prohibiendo, por consiguiente, la renuncia de los beneficios que a alguno de los interesados en la relación jurídica agraria se conceden.

Ello es debido a que gran parte de los preceptos del Derecho agrario son la concreción jurídica de los deberes morales que hasta ahora se habían reconocido a la propiedad, o sea la regulación de la función social de la propiedad. Con esto no se subvierten los principios básicos del Derecho de propiedad. No hay inconveniente en afirmar que «poseer no es un vicio, sino un talento del que son capaces los menos» como dice Spengler (1); pero precisamente el talento está en enderezar el uso de la propiedad a los fines de todo orden que está llamada a llenar. Realmente es cierto que de la propiedad individual debemos tener el culto y no la superstición, como dice Luzzati (2), y superstición es el principio de la intangibilidad de la propiedad, defendido ya por muy pocos.

Las cuatro tendencias directrices que orientan el nuevo Derecho privado, según Castán, a saber: la democrática, la socializadora, la espiritualista y la dinamicista, señalan también el rumbo del Derecho agrario, como parte de aquél que es, aunque con varia intensidad. La tendencia democrática se manifiesta en el aspecto que adopta el Derecho agrario de derecho de los débiles, protegiendo al cultivador no propietario frente al propietario y abriendo a aquél nuevos cauces de acceso a la propiedad. La socializadora aparece en el afán de llevar a sus últimas aplicaciones la función social de la propiedad, haciéndola trascender desde la reorganización de la propiedad rústica o redistribución de la tierra hasta el control de

(1) *Años decisivos*, pág. 89.

(2) Citado por Giangastone Bolla: *Opere di Luigi Luzzati. I problemi della terra*, en la *Rivista di Diritto Agrario*, año 1934, pág. 346.

la producción y tutela de la empresa agraria. La tendencia espiritualista resulta del fundamento ético y anhelo humanitario que informa muchas disposiciones, preconizadas o adoptadas ya, que hallan su raíz jurídica en la teoría del abuso del Derecho, bien que es de reconocer que la mayor parte del Derecho agrario persigue un fin económico concordante por fortuna, casi siempre, con los principios morales, salvo desviaciones producidas por los objetivos políticos propuestos en cada país, cuya trayectoria hay que separar de las líneas jurídicas. Menos diáfana es la tendencia dinamicista en el Derecho agrario, y se requiere para señalarla una previa determinación conceptual de aquélla. Dice Castán (1) que, «aunque el concepto de dinamicidad del Derecho, a pesar de la boga que ha alcanzado, sobre todo en Alemania, no tiene todavía un contenido claro, admitido unánimemente, puede afirmarse que una de las exigencias primordiales de un derecho construido dinámicamente será el establecer las condiciones adecuadas para un extensivo movimiento de los bienes». Pues bien, siendo esto así en el Derecho agrario, puede decirse que se manifiesta una corriente en cierto sentido antidinamicista, porque, después del movimiento efervescente de la redistribución de la tierra, se trata de paralizar en buen grado las transferencias de fincas mediante restricciones a la facultad de disposición de sus titulares. Mas si se concibe el dinamicismo en el sentido de funcionalismo, entonces cabría señalar una orientación dinamicista en el Derecho agrario, ya que, a diferencia del civil, que regula los bienes y los derechos sobre éstos considerando en sí mismos, el Derecho agrario los contempla vivificados como fuentes actuales o en potencia de riqueza, interviniendo no sólo su función productiva, sino también la distribución de los productos cuando varias personas cooperan en la industria rural. De la misma manera puede señalarse la corriente dinamicista en el Derecho agrario, si por aquélla se entiende la de «creación de una seguridad dinámica jurídica», que cita Castán.

Ahora bien : ¿cómo se concretan estas directrices? Podemos separar las tendencias concretas del Derecho agrario en tres grupos referentes : 1.º, a la organización de la propiedad rural ; 2.º, al fun-

(1) *Hacia un nuevo Derecho civil*, en la *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, tomo CLXII, I de 1933, pág. 35.

cionamiento de la propiedad, y 3.º, a instituciones que afectan a la organización y al funcionamiento de la propiedad.

En cuanto a la organización de la propiedad, tres tendencias sobresalen con arraigo profundo y se refieren: a la restauración parcial de la propiedad colectiva, a la instauración de fincas típicas y a la concentración en el agricultor de la titularidad o titularidad útil de los derechos sobre las fincas.

Después de largo tiempo de crítica de la propiedad de los entes públicos, se ha generalizado la opinión, distanciada por otra parte de las doctrinas socialistas, de considerar necesaria la coexistencia y coordinación de la propiedad pública y la privada; la propiedad pública representada por la propiedad del Estado—y dentro de ella, con particular importancia, por el patrimonio forestal de la nación—y por la propiedad de las Corporaciones, de la que destacan los bienes de los Municipios, en su forma de bienes comunales principalmente.

Para examinar la tendencia a instaurar las fincas típicas debemos empezar por fijar el concepto de éstas. La finca típica puede decirse que es un predio de superficie continua suficiente para una explotación racional ajustada a las exigencias económicas y sociales y sujeto a normas jurídicas específicas. La vaguedad de este concepto en algunos puntos es notoria, pero ineludible. Es una ampliación del concepto de unidad agraria, unidad de cultivo o unidad fundiaria, que de esta forma resulta siempre especie o forma de finca típica. Obsérvese que hoy se propugna la formación de fincas de extensión superior a la de las unidades fundiarias, fincas que deben constituirse con arreglo a ciertos tipos regulados por las leyes. Por esta razón hemos creído conveniente fijar una noción amplia de las nuevas fincas que tiende a crear el Derecho agrario como base de verdaderas instituciones agrarias, fincas que hemos denominado típicas, y de las que viene a ser una modalidad minimalista la unidad de cultivo. Así, dentro del concepto de finca típica, cabe lo mismo la «heredad» alemana (1), que el patrimonio familiar, mientras que aquélla no puede estar comprendida en el

(1) Sobre esta institución véase: Ramón de la RICA y ARENAL: *Evolución legislativa del Derecho de propiedad. La nueva ley del Reich sobre el derecho de sucesión en las heredades*, en el *Boletín del Instituto de Reforma Agraria*, año 1934. pág. 5; Vicente GAY: *El Derecho agrario de la revolución nacional-*

concepto de unidad de cultivo. En efecto, la unidad de cultivo puede ser definida, dice Carrara (1), «como el trozo mínimo de terreno provisto o no de casa, suficiente al trabajo y mantenimiento de una familia». Arcangeli (2), por su parte, dice que es unidad de cultivo «aquella porción de tierra que con arreglo a su ubicación, destino y fertilidad es suficiente para el trabajo y mantenimiento de una familia de cultivadores». Y en análogos términos define la unidad fundiaria Giuseppe Dato (3).

La tendencia a la instauración de la finca típica se manifiesta en dos series de normas (promulgadas, proyectadas o simplemente demandadas por la opinión), que atañen unas a la constitución de dichas fincas y otras a su conservación. Las primeras se resuelven en medidas de parcelación de los latifundios, de agrupación de parcelas minifundiarias, de recomposición predial por concentración parcelaria y de reintegración del dominio, que tratan, respectivamente, de combatir las excesivas extensiones de algunas fincas, la pulverización de la propiedad, la dispersión de la propiedad por la discontinuidad de las distintas piezas de terreno que constituyen una sola finca y la concurrencia de titulares sobre un fundo con derecho a productos diferentes del mismo. Con esto ya hemos apuntado las diferentes situaciones antieconómicas en que la propiedad puede encontrarse. Para aclarar un poco más las ideas apuntadas podemos decir con Tassinari (4) que la fragmentación (o pulverización) «se refiere a una división extremada de la propiedad, por la cual ésta asume proporciones mínimas, aunque esté constituida por un solo trozo; la dispersión, por otro lado, tiene lugar cuando el predio se desmembra en fracciones separadas de terreno», y, en este caso, «el predio, unidad técnica de cultivo, no se presenta como un cuerpo único, sino constituido por muchos trozos, separados y distintos, intercalados entre otros de distintas personas». La terminología en socialista, en el *Boletín del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid*, año 1934, página 69.

(1) *Bases jurídicas y líneas constructivas de un plan de reforma agraria integral*, en la *Revista de Derecho Privado*, año 1932, pág. 139.

(2) *Loc. cit.*, pág. 5.

(3) *L'attuale questione delle promiscuità private*, en la *Rivista di Diritto Agrario*, año 1934, pág. 387.

(4) *La reconstrucción de la unidad fundiaria*, en la *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, tomo CLVI, I de 1930, pág. 497.

esta materia no es muy segura, ya que con las palabras «fragmentación», «dispersión» y «distribución irregular» de la propiedad se expresan a veces ideas diferentes por los distintos autores. Por eso nos parece menos dada a confusiones la distinción que hace Chauveau (1) entre «le morcellement du sol» y «le morcellement des propriétés», que aluden, respectivamente, a lo que antes hemos denominado fragmentación y dispersión de la propiedad.

El medio más eficaz e indispensable en toda reforma agraria para combatir una situación agraria perniciosa es la expropiación forzosa, pero también hay otros, de entre los coactivos, que pueden contribuir al mismo fin, y entre éstos se destacan los derechos de prelación a favor del Estado y a favor de los particulares para la adquisición de fincas que se enajenen, bien que en cuanto a estos últimos sólo para remediar su caso concreto de distribución inconveniente por defecto de extensión continua e íntegra jurídicamente de su fundo. La expropiación forzosa, a su vez, puede ser realizada en favor del Estado o en favor directa e inmediatamente de determinado individuo, como ocurre con el procedimiento llamado en Italia de *ingrossazione* y el seguido para el *remembrement* en Francia. Se aspira también por algunos a que se declaren obligatorias ciertas permutas para luchar contra la irregular distribución de la tierra. Una variedad de estas permutas, aunque tiene ciertas características diferenciales, viene a ser el sistema de «compenso per accantonamento» propuesto por Giuseppè Dato para conseguir la disolución de los casos de «promiscuità di dominio privato», con cuya denominación se alude a la mencionada concurrencia de titulares sobre una misma finca.

Los principios de conservación afectan al Derecho sucesorio y al Derecho de obligaciones, y algunas disposiciones afectan a varios tratados del Derecho civil, como ocurre con las que regulan la institución del patrimonio familiar. Estas medidas de conservación funcionan también como preventivas contra la creación de estados como los que tratan de combatir. Así ocurre con las correcciones que en el sistema legitimario se introducen, estableciendo una sucesión especial para las fincas constituidas en unidad de cultivo o al menos prescribiendo la indivisibilidad de los predios hasta cierta

(1) Citado por Tassinari, loc. cit.

medida o de ciertas explotaciones agrícolas. Coadyuvan al mismo fin las restricciones a la libertad de contratación o de disposición por actos intervivos de las fincas rústicas, respecto de las que se pueden impedir hasta cierto grado las enajenaciones parciales (actos de segregación de porciones de unidades fundiarias, por ejemplo), y respecto de las que se establecen a veces verdaderas vinculaciones. Una institución típica de este orden es el patrimonio familiar inembargable, inalienable e indivisible, por cuya implantación tantos claman, y en el Derecho alemán el mismo carácter tiene la institución llamada «heredad», creada por la Ley de 29 de Septiembre de 1933.

La tercera tendencia se refiere a la concentración en el cultivador de la titularidad o titularidad útil de los derechos sobre las fincas rústicas. Es beneficioso, desde el punto de vista económico y del de la estabilidad social, la popularización de la propiedad, y en particular el aumento del número de propietarios rurales. Hacer muchos propietarios es la aspiración de muchos reformadores agrarios. Algunos, sin embargo, no quieren llegar a tanto, y así Sánchez Román dice que la redistribución de la tierra se resuelve en dos operaciones: expropiación e impropiación; pero da a estas palabras «significaciones distintas a como figuran en el Derecho viejo». «No hay en la redistribución de la tierra una finalidad atributiva de propiedad. Lo que persiguen las leyes de redistribución de la tierra es quizá distinto. No se trata de crear la propiedad a favor de un titular nuevo. Se trata de establecer la posesión. Y la posesión, en definitiva, como causa que adquiere a favor del poseedor la plena disposición de los frutos. El hecho posesorio, causa adquisitiva de la propiedad de los frutos, no se complica así con la propiedad de las cosas que los producen. Pero yo llego a más—sigue diciendo Sánchez Román—. En mi recelo a deslindar claramente los campos del Derecho común y del Derecho agrario, llego a esta proposición, cuyo desarrollo y consecuencias ya tendremos oportunidad de apreciar: tan peligroso me parece a mí—si no tanto, bastante peligroso—llevar la impropiación al extremo de conceder investidura de propiedad al que se le da la tierra, como me parece también técnicamente imperfecto reducir todo el proceso a una situación de investidura posesoria meramente. Porque también la posesión como forma del Derecho común trae sus conflic-

tos. También trae sus consecuencias, y en esas consecuencias no siempre se encuentra la debida compatibilidad con los fines de una ley de distribución agraria.» «Hay un modo de proveer a la situación, de tomar a los nuevos titulares sin ser propietarios, pero como si lo fueran; sin ser poseedores, pero como si lo fueran. Con una situación que el Derecho conoce, mejor dicho, que el Derecho establece, pero que los juristas no conocen demasiado y que se llama precario. Formas de precario son las que habilitan rápidamente soluciones... He aquí la condicional: la condicional, que cuando la impone el Estado es una condicional de bien público. Mientras la producción, la empresa agraria, se lleve con arreglo a su destino...» Claro que antes ha advertido el profesor a que nos referimos: «estamos en una situación redistribuidora, no estamos en las posiciones ulteriores que hay que ir llenando en la nueva fase del Derecho agrario».

Entre los sostenedores de la primera opinión, o sea entre los que quieren que se aumente el número de propietarios, se va cada día extendiendo más la idea de que el acceso a la propiedad por los cultivadores debe hacerse por grados. «Es ya opinión generalizada —dice Leal Ramos (1)— que el acceso del bracero a la propiedad de la tierra se haga por etapas que sirvan de ensayo a las aptitudes del obrero para cultivar por su cuenta, como propietario de la heredad o patrimonio que le haya correspondido y a la vez de preparación o aprendizaje del nuevo oficio de cultivador propietario. Y adviértase que, como dice Henry Brun en su libro sobre *Le domaine rural*, «la parte comercial de una explotación agrícola es frecuentemente más delicada que la producción.»

Enfilada en esa dirección una reforma agraria, se arbitran dos reglas para conseguir una rápida y segura estructuración nueva del campo: preferencia para ser convertidos en propietarios de los que tengan acreditadas sus facultades de empresario, que son los agricultores, entendiéndolo por agricultor, con Carrara (2), «aquel que ejerce por cuenta propia la industria rural o la cría del ganado» (antiguos arrendatarios, colonos y aparceros); establecimiento de etapas transitorias entre la situación de bracero y la de propietario. La situación de transición debe ser de tenencia en

(1) *Factores jurídicos y sociales del problema agrario* (en prensa).

(2) *Corso...*, pág. 73.

precario, situación cristalizada en la figura jurídica creada por la Reforma agraria española llamada «asentamiento» (1), que a algún escritor le parece mucho que sea el escalón inmediato a la propiedad, y que debe ser solamente «el primer grado de la actuación autónoma del campesino, tránsito para otras etapas de mayor perseverancia en la tierra y de más complejos derechos que le aproximen a lo que ha de ser el ideal de todos los asentados, la posesión de la tierra en pleno dominio, aunque con la protección y condición privilegiada que ha de corresponder siempre a la pequeña propiedad» (2).

Para la conversión de los arrendatarios, colonos o aparceros en propietarios, se trata de conceder a éstos acciones expropiatorias y de retracto.

En cuanto al funcionamiento de la propiedad, el Derecho agrario tiende a controlar la producción y a proteger a la empresa agraria. El control de la producción tiene por finalidad, generalmente, el aumento de la producción agrícola, pero también puede buscar una restricción en la producción mediante una política que se ha llamado de malthusianismo agrario. Lo corriente y normal es que pretenda la intensificación de cultivos, la extensión de la superficie cultivada y la coordinación de la producción a las necesidades de la economía nacional. Dentro de las medidas que tienen la primera pretensión pueden incluirse las que fomentan la ejecución de mejoras en las fincas y las que prescriben la indemnización al arrendatario de las que éste hubiera realizado en el predio arrendado.

Todas estas medidas pueden tener un fin económico, y de ordinario lo tienen. Mas el control aludido puede tener fines extraeconómicos, y ello ocurrirá cuando el aumento de producción por intensificación o extensión de cultivos sea antieconómico, en el sentido que esta palabra tiene en la economía política, y no obstante sean aquellas operaciones prescritas por el Poder público. Es el

(1). Sobre el concepto y naturaleza jurídica del asentamiento puede verse: SÁNCHEZ ROMÁN: loc. cit.; CAMPUZANO: *La riforma agraria spagnuola*, en la *Rivista di Diritto Agrario*, año 1934, pág. 54; Aurelio RODRÍGUEZ MOLINA: *De la reforma agraria: El Derecho de asentamiento*, en el *Boletín del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid*, núms. 29 y 30 de 1934; Alfonso MADRID: *Constitución agraria de España*; LEÓN LEAL RAMOS: loc. cit.

(2) LEAL RAMOS: loc. cit.

caso del laboreo forzoso de tierras que producen mayor beneficio económico dedicándolas a la ganadería. El laboreo entonces no tiene un fin económico, porque no produce aumento de valores para el propietario ni para la sociedad, pero tiende al mantenimiento de población, fin primero de la propiedad que ha de sostener a todos, y no sólo a una minoría.

La protección de la empresa agrícola aparece en cuanto se regulan las condiciones de viabilidad de la misma y su estabilidad. Sirven a la viabilidad las disposiciones relativas al régimen de rentas en los arrendamientos y aparcerías y, en general, en las cesiones contractuales del disfrute de predios por tiempo determinado, bien prefijándose la renta máxima que puede percibir el propietario, o bien reglamentándose un sistema de revisión de las rentas pactadas. La misma finalidad tienen las prohibiciones de subarriendos y la declaración de nulidad de ciertas cláusulas leoninas. La estabilidad se trata de obtener mediante la fijación de largos plazos a los arrendamientos, la prórroga de los contratos a voluntad del arrendatario y la indemnización por despido al arrendatario o colono.

Finalmente se trata de facilitar la reorganización y el funcionamiento de la propiedad con normas referentes al crédito agrario, ya en sí mismo considerado, ya en cuanto se procura darle una más amplia base de garantías (como cuando se propugnan medios de liberar las fincas de gravámenes antiguos, subsistentes hipotecaria o registralmente, pero no en la realidad). También notable es, en este respecto, la preponderancia que va alcanzando el convencimiento de la necesidad del acogimiento de las instituciones y relaciones jurídicas agrarias al Derecho legitimador, notarial y registral.

El esbozo, no ya de cada uno de los puntos enunciados, sino solamente del desenvolvimiento jurídico positivo y doctrinal de las líneas generales apuntadas, invertiría largo espacio. He procurado reflejar solamente una visión esquemática de lo que el Derecho agrario es y tiende a ser. De ella quizá resalte el interés de dedicar a los estudios jurídicoagrarios una atención creciente.

ALEJO LEAL GARCÍA,
Registrador de la Propiedad