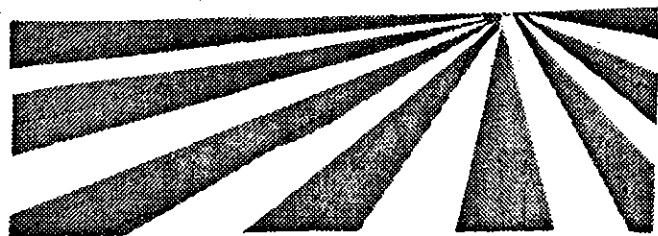


**agro  
consulting, s.l.**



Asesoramiento para compras e inversiones y fincas rústicas.

Estudios de valoración y divisiones de fincas rústicas.

Estudios técnicos y económicos de mejoras territoriales e industrias agroalimentarias.

Estudios de financiación y de viabilidad económica

Asesoramiento en gestión, y contabilidad de empresas agrarias

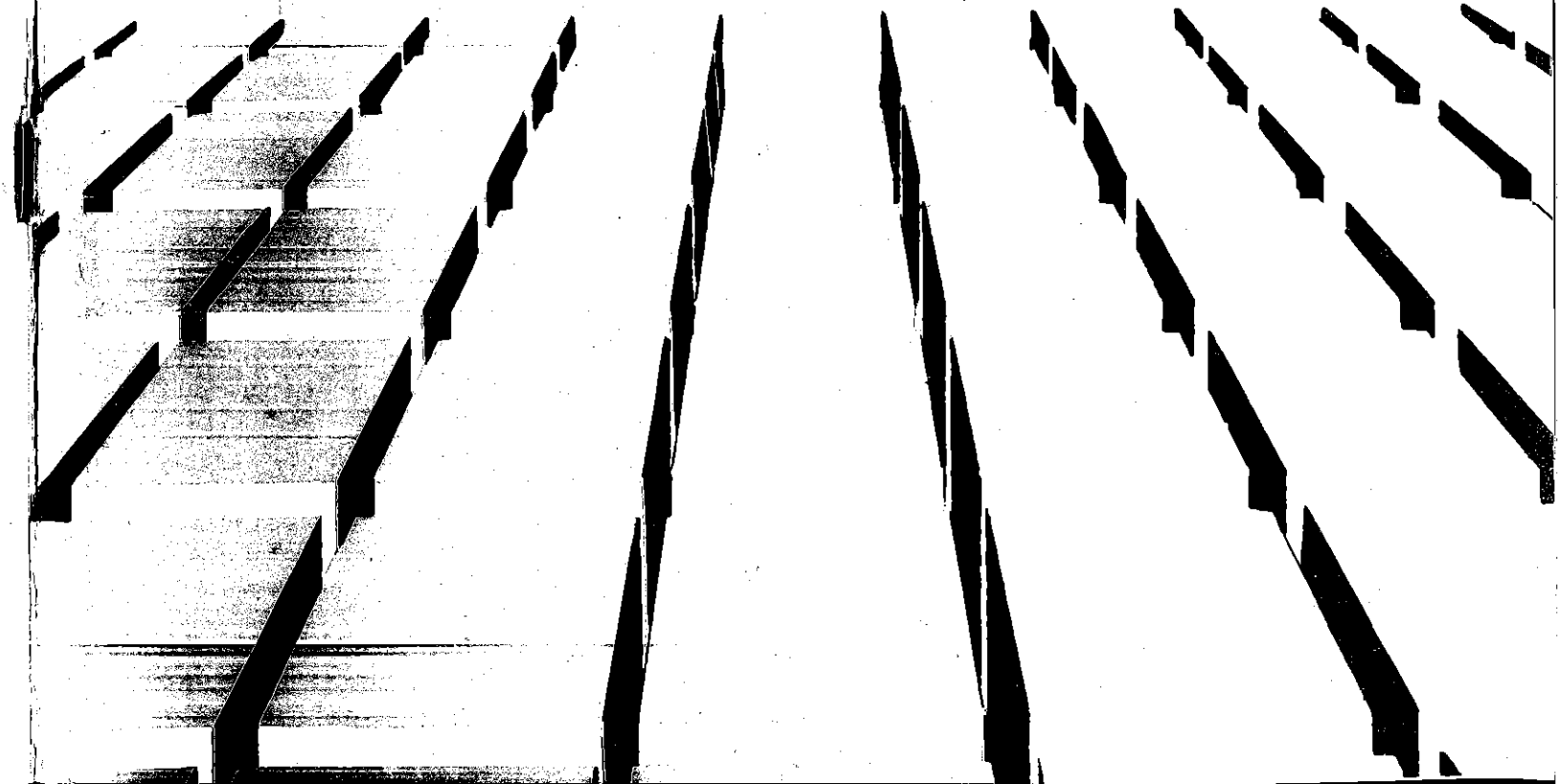
Santa Engracia, 15, 2.ª izqda. 28010 Madrid. Teléfs. 447 25 09 — 447 29 50 y 448 01 10.

Telex 42890 ETIF E

# **DERECHO AGRARIO Y ALIMENTARIO**

Años II-III

N.º 6-7 Octubre 1986-Marzo 1987



# REVISTA DE DERECHO AGRARIO Y ALIMENTARIO

Publicación trimestral de la Asociación española de Derecho agrario, de la Sección española de la Asociación Europea para el Derecho alimentario y de la Asociación catalana de Derecho agrario.

AÑOS II-III — N.º 6-7  
Octubre 1986-Marzo 1987

CONSEJO DE REDACCION: **Presidente:** Don Alberto Ballarín Marcial, *Notario de Madrid*. **Vicepresidente:** D. Juan José Sanz Jarque, *Catedrático de Derecho agrario y Sociología de la Universidad Politécnica de Madrid*. **Consejeros:** D. Antonio Agúndez Fernández, *Magistrado del Tribunal Supremo*. Don Carlos Barros Santos, *Profesor de Investigación del C.S.I.C.*; D. Francisco Corral Dueñas, *Registrador de la Propiedad*; D. Francisco Cuenca Anaya, *Notario*; D. Fernando Garrido Falla, *Catedrático de Derecho administrativo de la Universidad Complutense*; D. Marcelino Gavilán Estelat, *Abogado*; D. Salvador Grau Fernández, *Abogado*; D. Fernando Hernández Gil, *Magistrado del Tribunal Supremo*; D. Jaime Lamo de Espinosa, *Catedrático de Comercialización y Divulgación agraria de la Universidad Politécnica de Madrid*; D. Alejo Leal García, *Registrador de la Propiedad*; D. Jesús López Medel, *Registrador de la Propiedad*; D. Agustín Luna Serrano, *Catedrático de Derecho civil de la Universidad de Barcelona (Pedralbes)*; D. Carlos J. Maluquer de Motes Bernet, *Profesor titular de Derecho civil de la Universidad de Barcelona (Pedralbes)*; D. Sebastián Martín-Retortillo, *Catedrático de Derecho administrativo de la Universidad Complutense*; D. Alejandro Nieto García, *Catedrático de Derecho administrativo de la Universidad de Alcalá de Henares*; D. Ángel Rojo y Fernández-Rio, *Catedrático de Derecho mercantil de la Universidad de Alcalá de Henares*; D. Marcelino Toubes Herrero, *de Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado*; D. Carlos Vázquez Cantero, *Abogado*. **Secretario:** D. José María de la Cuesta Sáez, *Profesor titular de Derecho civil de la Universidad de Valladolid*.

**DIRECTOR:** José Luis de los Mozos, *Catedrático de Derecho civil de la Universidad de Valladolid*.

1985, Revista de Derecho agrario y Alimentario

Edita: EDIASA  
Ayala, 20  
28001 MADRID

Dirección: General Ruiz, 1, 2º C  
47004 VALLADOLID

Administración:  
Ayala, 20  
28001 MADRID

Suscripción anual: 3.000 ptas.

Imprime: Cometa, S. A.  
Ctra Castellón, Km 3,400 Zaragoza  
ISSN 0213-2915  
Depósito Legal Z 647-86

Esta Revista no se solidariza con las opiniones de los autores contenidas en los originales publicados.

## SUMARIO

### ESTUDIOS

- G. GARCIA CANTERO, *Capacidad para arrendar, ser arrendatario y prohibiciones de serlo, según la LAR de 1980*. 3
- M.A. LOPEZ SANCHEZ, *Sobre la aplicabilidad a los agricultores de la Ley General para la defensa de los Consumidores y Usuarios*. 11
- A. PRESA DE LA CUESTA, *La aplicabilidad del artículo 91 de la Ley de Arrendamientos rústicos a los procedimientos ejecutivos y forma de cumplimentarlo*. 18

### DOCUMENTACION

- C. VATTIER FUENZALIDA, *Reforma de estructuras y concentración parcelaria*. 21
- M. VILCHEZ PARDO, *Situación de los mercados agrícolas en la CEE (Mercado del aceite de oliva, Mercado del vino)*. 37

### ACTUALIDAD JURIDICA AGRARIA

- F. CUENCA ANAYA, *Los asentamientos en la Ley de reforma agraria andaluza*. 43
- L.G. VAQUE, *Consideraciones sobre la definición de «competencia (exclusiva) en colaboración con el Estado» de las Comunidades Autónomas en materia de denominaciones de origen*. 50

### LEGISLACION

- (A cargo de J.M. de la Cuesta). 56
- NACIONAL:  
Real Decreto 2.748/1986, de 5 de diciembre que regula la tasa de corresponsabilidad establecida por la CEE en el sector de la leche y de los productos lácteos. 56
- Ley 1/1987, por la que se prorrogan determinados contratos de arrendamientos rústicos y se establecen plazos para el acceso a la propiedad. 57
- Real Decreto 214/1987, de 16 de enero, que regula determinados aspectos relacionados con el mercado del azúcar. 57
- Resolución del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 19 de febrero de 1987, relativa al índice anual de precios a efectos de actualización de rentas de arrendamientos rústicos (art. 38 LAR). 58

### REGIONAL

- Galicia:  
Ley 2/1986, de 10 de diciembre, de prórroga en el régimen de arrendamientos rústicos para Galicia. 58
- Valencia:  
Ley 6/1986, de 15 de diciembre de Arrendamientos históricos valencianos. 58
- Ley 7/1986, de 22 de diciembre, sobre la utilización de aguas para riego, en Valencia. 60
- Aragón:  
Ley 3/1987, de 10 de marzo, del Banco de Tierras. 62

### JURISPRUDENCIA

- (A cargo de J.M. de la Cuesta). 68
- CIVIL  
Arrendamiento rústico. Deshaucio por expiración del plazo. Denegación de prórroga para cultivo directo. Juntas arbitrales. Cultivador personal (Sentencia de 29 de noviembre de 1986). 68

- Arrendamiento rústico. Resolución por expiración del plazo. Incongruencia. Error de hecho. Costas (Sentencia de 3 de diciembre de 1985). 68
- Arrendamiento rústico. Denegación de prórroga para cultivo directo. Juntas arbitrales. Cultivador personal (Sentencia de 30 de enero de 1986). 69
- Grupo sindical de colonización. Reclamación de derramas a los socios. Error en la apreciación de las pruebas. Renuncia liberatoria (Sentencia de 15 de octubre de 1986). 71
- Aprovechamiento de aguas. Adquisición por prescripción (Sentencia de 25 de abril de 1986). 72
- Retracto arrendaticio. Renuncia. Incongruencia. Error en la apreciación de las pruebas (Sentencia de 7 de abril de 1986). 74
- Retracto arrendaticio. Incongruencia. Litisconsorcio pasivo necesario (Sentencia de 24 de mayo de 1986). 76

### CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

- Cuota sindical remolachera. Libertad sindical (Sentencia de 10 de diciembre de 1986). 76
- Declaración de finca manifiestamente mejorable. Protección jurisdiccional de los Derechos fundamentales. Indefensión (art. 24 C.E.) (Sentencia de 20 de enero de 1987). 77
- Autorización de obras de profundización de una captación de aguas subterráneas. Suspensión por acuerdo del Ayuntamiento (Sentencia de 21 de abril de 1987). 79
- Autorización para alumbramiento de aguas en terreno público. Extradlimitación (Sentencia de 13 de febrero de 1987). 80
- Autorización de alumbramiento de aguas subterráneas. Representación de las personas jurídicas. Cálculo de la fianza previa de los posibles perjuicios a otras comunidades de aguas (Sentencia de 20 de marzo de 1987). 81
- Impuesto sobre transmisiones patrimoniales. Cooperativas: Exención de las adquisiciones realizadas por las mismas. No es aplicable a la cancelación de hipoteca (Sentencia de 10 de noviembre de 1986). 81

### BIBLIOGRAFIA

- VARIOS, *Historia agraria de la España contemporánea*, vol III (1900-1960: El fin de la agricultura tradicional), Ed. Crítica, Barcelona, 1986 (por J.M. de la Cuesta). 83
- GIL-ROBLES Y GIL-DELGADO, J.M., *Arrendamientos rústicos y legislación agraria básica*, Ed. Civitas, Madrid, 1986 (por F. Corral Dueñas). 83
- RODOTA, St., *El terrible derecho: Estudios sobre la propiedad privada*, trad., esp., Ed. Civitas, Madrid, 1986 (por F. Corral Dueñas). 84

### NOTICIAS

- Seminario en Pisa, 19-20-21 de marzo sobre la empresa zootécnica. Conferencia. Presente y futuro de la explotación familiar agraria. 86

### REVISTA DE REVISTAS

- Revista de Estudios Agro-Sociales. Agricultura y Sociedad. 90

## ESTUDIOS

# Capacidad para arrendar, ser arrendatario y prohibiciones de serlo, según la L.A.R. de 1980

## 1. INDICACIONES GENERALES

Parece de justicia reconocer que la Ley de 31 de diciembre de 1980 (en adelante: L.A.R.) presenta indudables perfeccionamientos técnicos, en sus aspectos formales, si se la compara con la legislación a la que deroga. Por de pronto regula por separado, en títulos diferenciados, los contratos de arrendamiento rústico y de aparcería rústica; y si nos fijamos en el título I —en cuyo estudio voy a centrarme— se observa una coherente sistematización de la materia y una lógica estructuración de ésta, de suerte que, después de unas Disposiciones Generales, se trata de los requisitos o presupuestos del contrato de arrendamiento rústico, con especial atención a sus clásicos elementos característicos —duración y renta—, regulándose a continuación la vida y vicisitudes del contrato, destacándose el tránsito del arrendamiento a la propiedad. Aunque no se expresan las relaciones que la L.A.R. guarda con la legislación común, parece claro que no se trata de una ley completa que regula la totalidad de la materia, sino que constituye una ley especial cuyas lagunas se suplen por las normas del C.c. (y a salvo la aplicación de los Derechos Forales y de la legislación de las Comunidades Autónomas en el ámbito de su competencia, a que se refiere la Disposición Adicional 1, letras a) y b). No parece significativo a este respecto que la L.A.R. haya prescindido del capítulo IV de la Ley de 1935, cuyo enunciado —«derechos y obligaciones del arrendador y del arrendatario»— podía prestarse a confusión en orden a la *voluntas legislatoris* de regular *in complexu* el contrato de arrendamiento.

Supuesto lo anterior, y con referencia a los elementos personales del contrato de arrendamiento rústico en la L.A.R. conviene precisar si, no obstante los indicados perfeccionamientos técnicos en su aspecto formal, también son merecedores de igual juicio favorable las modificaciones sustanciales o de fondo que se han introducido en el texto vigente.

## 2. ELEMENTOS PERSONALES

Se regulan en el capítulo II del título I de la Ley bajo el epígrafe de «Partes contratantes», lo que constituye una novedad de la L.A.R. (anteriormente

englobados en el capítulo I de la Ley de 1935 bajo la denominación genérica de «Concepto y elementos de los arrendamientos»), y se analizan en la respuesta a las preguntas de ¿Quién puede ser arrendador? y ¿Quién puede ser arrendatario? La regulación legal es amplia (arts. 12 a 19), mezclándose cuestiones de capacidad y legitimación, así como prohibiciones legales. El legislador ha tomado postura en el debate doctrinal acerca de la naturaleza jurídica del acto de dar en arrendamiento una finca rústica.

### A) Capacidad para arrendar

Se trata de una de las modificaciones de mayor alcance de la nueva Ley. En efecto, mientras que la Ley de 1936 y su Reglamento de 1959 disponían que «la capacidad para celebrar el contrato de arrendamiento en concepto de arrendador se regulará por la legislación civil, común o foral a que éste se halle sometido» (con las variaciones contenidas en el artículo 3.º de ambas disposiciones), el nuevo artículo 12.1 L.A.R. declara tajantemente que «para dar fincas en arrendamientos sujetos a esta Ley se exige la misma capacidad que para enajenarlas». Ello supone dos cosas: de una parte un claro apartamiento de la doctrina común de ser el arrendamiento acto de administración, y, de otra, una cierta simplificación normativa, pues basta con consultar en cada caso la legislación civil o foral relativa a la capacidad para enajenar, para deducir, a continuación, quién tiene capacidad para arrendar fincas rústicas.

a) *Principio general: El arrendamiento de fincas rústicas sujeto a la L.A.R. es un acto de disposición.* Ello supone que si el arrendador actúa por mandatario, no bastará un mandato concebido en términos generales, sino que hará falta mandato expreso (art. 1.713, párr. 1.º y 2.º); que si el arrendador es un menor no emancipado, en ningún caso podrá arrendar sólo, y que, por regla general, los titulares de la patria potestad necesitarán la autorización del Juez del domicilio con audiencia del Ministerio Fiscal (art. 166, párr. 1.º) (en cuanto a la hipótesis del párrafo 3.º de este artículo, será examinada *infra* al estudiar el art. 12.2 de la L.A.R.); que el menor emancipado en cualquiera de sus modalidades tampoco puede arrendar sólo, sino que necesitará, por principio, el consentimiento de sus padres y, por fal-

ta de ambos, después de 1983, el de su curador (artículo 323, pár. 1.º); según la reforma de la tutela, el tutor también necesitará autorización judicial para ceder bienes en arrendamientos sujetos a prórroga forzosa, lo que abarca, indudablemente, el caso de los contratos sometidos a la L.A.R. (art. 272.4.º); que si la cosa dada en arrendamiento pertenece a varios *pro indiviso*, hará falta el consentimiento de todos los comuneros (art. 397); que si los bienes cedidos en arrendamiento son gananciales, el nuevo principio general comporta importantes consecuencias jurídicas, ya que, a salvo de lo dispuesto en capitulaciones, el arrendamiento de tales bienes exige el consentimiento de ambos cónyuges (art. 1.377, párrafo 1.º), sin que pueda aplicarse el sistema supletorio más flexible del art. 1.376, sino el más riguroso del 1.377, párrafo 2.º, ni la singular legitimación para la actuación individual que contempla el art. 1.384.

b) *Excepciones al principio general.* Dijérase que el legislador se ha asustado de las consecuencias que se derivaban, en algunos supuestos, de la aplicación del principio general antes examinado, y en los artículos 12.2 y 13 de la L.A.R. establece algunas excepciones. Obsérvese que en el art. 3.º de la Ley de 1935 y en el correlativo del R.A.R. de 1959 también se consignaban reglas especiales, en parte coincidentes con las actualmente vigentes, si bien su significado era diferente, pues constituían excepciones a una regla general de sentido contrario. En la legislación derogada las excepciones suponían, por lo general, una mayor rigurosidad, en tanto que ahora representan una cierta dulcificación de la exigencia legal. Por otra parte, alguna de aquellas excepciones, como la de la mujer casada, carece ya de base normativa.

a') *Supuestos de capacidad.* Se contienen en el art. 12.2, si bien no aclaran la naturaleza (común o especial) de los contratos otorgados por las personas a que la norma se refiere. Únicamente se excluye la aplicación de la prórroga forzosa («estos arrendamientos serán improrrogables») y se dicta una norma similar a otras del C.c. (1). La pregunta básica es la siguiente: ¿Se trata de contratos sujetos a la L.A.R., salvo en lo relativo a su duración, o, por el contrario, se someterán al régimen del arrendamiento ordinario del C.c.?

Los padres o tutores podrán dar en arrendamiento las fincas de los menores sujetos a su patria potestad o tutela por término no superior al que falte a dichos menores para alcanzar la mayoría de edad. La idea básica de limitación en la duración de estos contratos aparece, tanto en la redacción originaria del art. 1.548 C.c. como en la reforma de la Ley de 2 de mayo de 1975; también está presente, por lo que a los padres se refiere, en el artículo 3.º, letra a), de la Ley de 1935 y precepto correlativo del R.A.R. de 1959, mientras que para los tutores el art. 3.º, letra b) de la Ley exigía en todo caso la autorización del Consejo de Familia, si bien ocurrió que el precepto correlativo del R.A.R. estableció una regulación paralela a la de los padres.

(1) Cfr. arts. 1.571, pár. 2.º, y 1.578: «Expirado el plazo de arrendamiento, el arrendatario tendrá derecho a continuar en posesión de la finca hasta la recolección de la cosecha pendiente». El problema no se lo plantea SANCHEZ REBULLIDA al exponer el arrendamiento rústico en *Elementos de Derecho civil*, II-3.º, 2.ª ed. (Barcelona, 1986), p. 238. Tampoco FERRANDIS VILELLA, en revisión de CASTÁN, IV, 12.ª ed. (Madrid, 1985), pp. 406 y ss.

Pero después de la Ley de 13 de mayo de 1981, reformadora del régimen de la patria potestad, para el supuesto de enajenación de bienes inmuebles, el art. 166, pár. 1.º, dicta la siguiente regla: «No será necesaria autorización judicial si el menor hubiese cumplido dieciséis años y consintiere en documento público», en todo caso, el contrato de arrendamiento de fincas rústicas otorgado por sus padres. ¿Es efectivamente aplicable dicha norma a la legislación especial? En caso afirmativo, ¿cómo se coordina con la del art. 12.2 de la L.A.R.? Adviértase que, al tratarse de menores no emancipados, el que concierne el arrendamiento no es el menor, sino sus padres; por ello el consentimiento de aquél que prevé la ley hay que situarlo en la línea de los asentimientos, más que del consentimiento negocial propiamente dicho; por otra parte, no cabe parangón posible entre tal consentimiento del menor no emancipado y la autorización judicial que sería exigible con carácter general a tenor del párrafo 1.º del artículo 166. Todo ello hace dudar de la aplicabilidad del párrafo 3.º del artículo 166 C.c. al contrato especial de arrendamiento rústico.

En cuanto a los tutores, cabe resaltar el tono tajante con que ahora el art. 272.4.º dispone que «también necesitará el tutor autorización judicial: ...para ceder bienes en arrendamientos sujetos a prórroga forzosa». De donde parece deducirse que en ningún caso puede el tutor por sí sólo otorgar un arrendamiento rústico sujeto a L.A.R.

Como síntesis de lo que antecede cabría sentar algunas conclusiones provisionales:

1.ª El legislador contempla con mayor rigurosidad que antes de la reforma, la capacidad para celebrar este contrato, equiparándolo a los actos positivos.

2.ª Tratándose de fincas pertenecientes a menores de edad o pupilos, se exige la intervención de los padres o del tutor, y, en todo caso, autorización judicial (1 bis).

3.ª Los contratos otorgados exclusivamente por los padres o por los tutores (art. 12.2 de la Ley), aunque sea con el consentimiento del menor (art. 166, pár. 3.º del C.c.), no quedan sujetos a la Ley especial sino al Código civil.

b') *Supuestos de legitimación.* El hecho de que el legislador dedique a este caso un nuevo precepto, parece indicar que concibe las situaciones contempladas en el art. 13 como de naturaleza diversa, si bien aparentemente constituyen también excepciones al principio general de capacidad para arrendar que formula el art. 12.1. En todo caso, los precedentes de la norma y la discusión parlamentaria no contribuyen demasiado a clarificar su significado.

Dice el artículo 13 L.A.R.: «Los arrendamientos otorgados por usufructuarios, superficiarios, enfiteutas y cuantos tengan un análogo derecho de goce sobre la finca, se resolverán al extinguirse el derecho de arrendador, subsistiendo el arrendamiento durante el correspondiente año agrícola; también podrán subsistir, durante el tiempo concertado en el

(1 bis) SANCHEZ REBULLIDA, op. et loc. cit., dice que si la sentencia de incapacitación no priva al sujeto de la facultad de enajenar inmuebles, podrá él otorgar contratos de arrendamientos rústicos, hipótesis poco probable. FERRANDIS VILELLA, loc. cit., nota 2, no considera aplicable la regla a los incapacitados al no existir certeza, en cuanto a la fecha de extinción de la tutela.

contrato cuando éste excediere de la duración de aquellos derechos, si a su otorgamiento hubiere concurrido el propietario».

El origen de la norma está en el penúltimo párrafo del artículo 3.º de la Ley de 1935, a cuyo tenor: «En todo caso, el arrendador deberá hallarse en la posesión jurídica de la finca a título de propietario, usufructuario o cualquier otro que le dé derecho a disfrutarla con capacidad (salvo lo dispuesto anteriormente) para realizar actos de enajenación, y sin que los actos que realice puedan tener más trascendencia que los de su propio derecho». La redacción de este precepto era todo menos clara, y en aparente contradicción con la remisión que en el primer párrafo del mismo se hacía a la legislación civil, común o foral para celebrar el contrato de arrendamiento. En el R.A.R. de 1959 la norma se reprodujo con mayor sencillez: «En todo caso el arrendador deberá hallarse en la posesión jurídica de la finca a título de propietario, usufructuario o cualquier otro que le faculte para disponer del disfrute de la misma dentro de los límites de su propio derecho». Ambas normas tenían una traducción práctica en orden a la duración del contrato, dentro del art. 9.º, pár. 2.º de la Ley de 1935 y art. 9.º.4 del R.A.R. de 1959.

Cabe decir, *prima facie*, que si únicamente está capacitado para arrendar quien posee facultades dispositivas sobre la cosa, el usufructuario carece de legitimación para ello, pues sólo puede disponer de su derecho, pero no de la cosa (salvo el caso del usufructo de disposición); el superficiario —supuesto muy raro tratándose de fincas rústicas— al ser propietario *ad tempus*, sólo podrá disponer con tal limitación temporal; el enfiteuta será propietario, o no, según la concepción que se tenga de la enfiteusis, si bien parece predominar la que hace de él un verdadero propietario con la carga del derecho real del dueño directo, en cuyo caso sí podría ejercitar plenas facultades dispositivas sobre la finca acensuada, solución diversa de si se considera que ambos son igualmente propietarios (en cuyo caso ambos deberían consentir también el arrendamiento rústico). Estas consideraciones permiten concluir que el artículo 13 alberga supuestos muy heterogéneos, de difícil homologación, lo que se complica si atendemos a que, a continuación habla de «cuantos tengan un análogo derecho de goce sobre la finca». Si para arrendar se exige la misma capacidad que para enajenar, ello significa que sólo puede arrendar el propietario y no quien sea titular de un mero derecho de goce o disfrute sobre la finca. Por ello coloco a estos casos bajo el epígrafe de un poder de disposición otorgado por la ley a personas que carecen de facultad dispositiva para arrendar válidamente.

Pero el régimen que establece la ley en estos casos no es el normal de la L.A.R. sino que tales contratos «se resolverán al extinguirse el derecho del arrendador, subsistiendo el arrendamiento durante el correspondiente año agrícola». Y si consideramos el supuesto más importante, a saber el arrendamiento otorgado por el usufructuario, surge idéntica pregunta que en los casos especiales de capacidad: ¿Se está en presencia de un contrato sometido a la Ley especial, salvo en cuanto a la duración, o más bien es un arrendamiento de derecho común? La respuesta tendrá extraordinariamente importancia si se plantea cualquier forma de acceso a la propiedad. Las incongruencias que resultarían de aplicar los dere-

chos de tanteo y retracto en el caso de que el usufructuario-arrendador cediese a otro su derecho de usufructo sobre la finca arrendada, inclinan a pensar que el legislador no ha querido sujetar tales contratos a la legislación especial.

El art. 13 contiene un inciso final a cuyo tenor: «También podrán subsistir durante el tiempo concertado en el contrato, cuando éste excediera de la duración de aquellos derechos, si a su otorgamiento hubiere concurrido el propietario». Norma sorprendente que provoca tantos problemas como los que trata de resolver. El legislador ha pensado que la presencia del propietario a la hora de la formalización del contrato «sanaba» a éste de las irregularidades que pudiera tener. Sin embargo, no se sabe bien la naturaleza de tal concurso: ¿Bastaría con firmar, sin más, el contrato que otorga el usufructuario? ¿Sería suficiente que el nudo propietario se diese por enterado del mismo? ¿O que firmase el «intervente»? ¿O habría que exigir una verdadera intervención negocial, de modo que nudo propietario y usufructuario, actuando de modo conjunto, otorgasen el contrato de arrendamiento? ¿Estaríamos en presencia de un «asentimiento» más de los muchos que últimamente ha prodigado el legislador? No ha sido feliz la expresión elegida, y los escasos precedentes que pueden invocarse (cfr. 1.329 C.c.) no ayudan a resolver el problema. Tampoco se comprende muy bien el efecto jurídico de tal «concurso», pues no dice la Ley que el contrato se sujetará a la L.A.R. sino que subsistirá durante el plazo pactado (¿sin derecho a prórroga legal?) Si la primera parte del art. 13 me ha parecido excesiva, la última demuestra cortedad de visión y falta de generosidad por parte del legislador. ¿Cabe exigir más que nudo propietario y usufructuario, dueño directo y enfiteuta, concedente y superficiario, en sus respectivos casos, concurren de modo pleno al otorgamiento del contrato para que se entiendan cumplidos los requisitos de capacidad para arrendar?

## B) Capacidad para ser arrendatario

Ha desaparecido de la nueva ley el párrafo final del art. 3.º de la de 1935, completado o especificado por el art. 3.º.3 del R.A.R. de 1959. Según aquella norma: «Podrán ser arrendatarios todos los que tengan capacidad para contratar», lo que se aclaraba así en el párrafo 2.º de la última: «La capacidad para contratar consistirá en hallarse los arrendatarios en la plenitud de sus derechos civiles o en haber obtenido la emancipación o habilitación de edad, con sujeción todo ello a la legislación civil, común o foral a que se encuentren sometidos». Norma esta última en parte recogida en el art. 15, letra a).

La nueva legislación resulta demasiado extensa (arts. 14 a 19, algunos de ellos con gran número de apartados) y prolija, oscurece el concepto básico de capacidad para ser arrendatario al mezclarlo con lo que puede ser un *desideratum* de política agraria, pero nunca, por su incorrección, norma jurídicamente exigible. Además, junto a la capacidad jurídica y a la profesionalidad agraria —difícilmente conectada con aquélla— aparecen prohibiciones legales de dudosa efectividad práctica.

Conviene diferenciar la capacidad de la persona física y de la persona jurídica, así como la de arren-

datarios nacionales y extranjeros; también una incapacidad inicial y otra sobrevenida.

a) *Regla general.* Hay que considerarla así la que se formula en el art. 14.1, a cuyo tenor: «Sólo pueden ser arrendatarios... de fincas rústicas los profesionales de la agricultura». Norma que, por su novedad en el ámbito civil, ha obligado al legislador a explicarla en el art. 15, que contempla nada menos que cinco supuestos diferentes. De todos ellos únicamente el primero hace referencia al arrendatario individual: «Se entiende por profesional de la agricultura a los efectos de esta Ley: a) La persona natural, en la plenitud de sus derechos civiles o emancipado o habilitado de edad, que se dedique o vaya a dedicarse de manera preferente a actividades de carácter agrario y se ocupe de manera efectiva y directa de la explotación».

Para nuestro legislador, el requisito primario que debe reunir el arrendatario —persona física o jurídica— es que sea un profesional de la agricultura, con anterioridad, incluso, a la capacidad de obrar con arreglo al Derecho civil. Procede aquél, a lo que parece, de la legislación extranjera; en particular del art. 2.083 del C.c. italiano de 1942 y de los arts. 790 y ss. del *Code Rural* francés que regula el *statut du fermage*. No parece, sin embargo, que se haya asimilado debidamente el ejemplo extranjero por cuanto que el art. 15, letra a), considera suficiente que el arrendatario «vaya a dedicarse de manera preferente a actividades de carácter agrario», disposición poco coherente con un requisito de capacidad que, por otra parte, ha sido cuestionado también desde el punto de vista constitucional (2).

Si el modelo de arrendatario individual es el que se describe en el art. 15 a), conviene analizar sus requisitos:

— *plenitud de derechos civiles:* hace referencia al mayor de edad no incurso en ninguna causa de incapacidad, lo que sería coherente con la consideración del arrendamiento (al menos para el arrendador) como acto de disposición;

— pero alternativamente se añade: *emancipado o habilitado de edad;* ello revela una cierta incongruencia con el requisito anterior, dado que el menor emancipado no se halla en la plenitud de sus derechos civiles (razón por la cual no puede ser arrendador, cosa que, sin embargo, no le impide ser arrendatario); por otro lado, ha desaparecido la situación de habilitado de edad, sustituida ahora por la emancipación en virtud de concesión judicial (artículo 321 C.c.).

En resumen: El contrato de arrendamiento rústico examinado bajo la óptica de la capacidad de obrar ofrece una fisonomía bifronte, pues para el arrendador es acto de riguroso dominio, mientras que para el arrendatario basta con que ostente la capacidad para obligarse propia del menor emancipado (cfr. art. 1.263-1.º);

— por último se requiere que el arrendatario se ocupe de manera efectiva y directa de la explotación; el antecedente de esta exigencia se encuentra en el art. 6.º de la Ley de 28 de junio de 1940, que fue reproducido en el art. 11.5 del R.A.R. de 1959: «Se

entenderá por explotación directa aquella en que el propietario de la tierra asuma los riesgos totales de la empresa agrícola, sufragando los gastos a que la misma dé lugar», lo que ahora hay que referir al arrendatario como profesional de la agricultura; la exigencia tiende a evitar la mercantilización del campo, suprimiendo posibles intermediarios (no se cumpliría este requisito en el caso de subarriendo); el legislador quiere que el arrendatario sea el empresario agrícola, si bien ello no implica que realice personalmente las actividades agrarias.

Pero el art. 16 ha conservado la antigua figura del cultivador directo y personal (si bien suprimiendo el primer calificativo, probablemente por redundante), estableciendo que «será considerado en todo caso como profesional de la agricultura a los efectos de esta Ley». El art. 16.1 reproduce su definición: «Se considerará cultivador personal a quien lleve la explotación por sí, o con la ayuda de familiares que con él conviven, sin utilizar asalariados más que circunstancialmente, por exigencias estacionales de la explotación agraria. No se perderá la condición de cultivador personal aunque se utilicen uno o dos asalariados, en caso de enfermedad sobrevenida o de otra justa causa que impida continuar el cultivo personal».

La doctrina se pregunta por la diferencia entre el cultivo personal y el cultivo directo y efectivo. A juicio de CORBACHO GÓMEZ (3), «la diferencia hay que encontrarla en la realización del trabajo físico de llevar una explotación agrícola, ganadera o forestal. Mientras que el cultivador personal realiza este trabajo por sí mismo o con la ayuda de familiares que con él conviven y sin la utilización de asalariados más que por exigencias estacionales del cultivo, el cultivador directo y efectivo es aquél que dirige la explotación por sí mismo y que asume los riesgos de tal actividad económica, pudiendo contratar asalariados cuando lo estime conveniente para el buen funcionamiento de las tareas agrícolas». Cabe decir que se trata de un arrastre histórico del que el legislador no ha querido prescindir, pero que no añade nada a la definición del art. 15, letra a). Todo arrendatario rústico debe ocuparse de manera efectiva y directa de la explotación agraria, y lo que el art. 16 viene a aclarar es que el antiguo cultivador (directo y) personal constituye uno de los casos que pueden darse en la vida real. En consecuencia, el art. 16 no es un supuesto que ha de añadirse a los del art. 15, sino una aclaración o ejemplificación del mismo, no pudiendo sostenerse que se trate de una figura privilegiada a la que no sean exigibles los demás requisitos del art. 15, sino una aclaración o ejemplificación del mismo, en particular la capacidad de obrar en los términos expuestos (4). Lo que acaso podría esperarse es que la ley hubiera asignado mayor número de consecuencias jurídicas a esta figura, que viene a tener casi carácter decorativo en la nueva ley (5).

(3) Estudios sobre la Ley de Arrendamientos Rústicos (Murcia, 1982), p. 41. Para SANCIO REBULLIDA, op. et loc. cit., nota 17, todo cultivador personal es profesional de la agricultura, pero no todo profesional de la agricultura es cultivador personal, por ejemplo, el empresario agrícola individual. Invoca la doctrina jurisprudencial contenida en las sentencias de 3 abril 1982, 15 y 17 octubre 1984 y 25 abril 1985.

(4) En sentido contrario GIL-ROBLES y GIL-DELGADO, op. cit., p. 78.

(5) Así CORBACHO GÓMEZ, op. cit., p. 41.

¿Qué eficacia tendrá el contrato de arrendamiento rústico celebrado por persona que carece de la capacidad legal? Hay que distinguir los posibles casos. Si el contrato lo ha celebrado un incapacitado o un menor no emancipado, será anulable (arts. 1.263 y 1.301). Pero si falta el requisito de la profesionalidad (y al tiempo de contratar, basta con manifestar que se tiene intención de dedicarse de manera preferente a actividades agrarias *lato sensu*), el contrato sólo es resoluble a instancia del arrendador por interés social (art. 76), y subsidiariamente se producirá una hipotética intervención del IRYDA en calidad de arrendatario, abonando como renta la usual en la comarca, con finalidad fundamental de subarriendo (art. 17). No parece correcto en buena técnica jurídica que la observancia de un requisito de capacidad que el legislador destaca con tanto énfasis en el art. 14 quede a la buena voluntad del arrendador, dado que la intervención administrativa es poco probable. Nada de extraño tiene que los primeros comentaristas critiquen a la ley en este punto (6).

b) *La persona jurídica como arrendataria.* Las exigencias que la ley establece con carácter general para ser arrendatario, especialmente las de profesionalidad y la de ocuparse de manera efectiva y directa de la explotación, ha obligado al legislador a una minuciosa reglamentación —que no se reputó necesaria, por ej., en los arts. 15, 32 y 88 del Reglamento de 1959—. Dado que las personas jurídicas poseen la capacidad general del art. 38 C.c. en función de los fines para los cuales han sido constituidas, era evidente que no bastaba con una referencia genérica a las mismas. En principio, las entidades enumeradas en la letra b) del art. 15 (Cooperativas Agrarias, Sociedades Agrarias de transformación y otras formas de Asociación de agricultores, Cámaras Agrarias y Sindicatos Agrarios) no ofrecían problemas en su capacidad, pues la explotación agraria encaja directamente entre sus actividades principales y directas. Para el IRYDA y organismos similares de las Comunidades Autónomas hay una prohibición general del ejercicio de la empresa agraria, y únicamente se les autoriza en determinados y bien delimitados supuestos a arrendar con la finalidad de subarrendar a otros profesionales de la agricultura (personas individuales o jurídicas), dejando bien claro que «sólo excepcionalmente podrá el IRYDA (y hay que entender que la norma alcanza a los organismos paralelos de las C.C.A.A.) retener fincas como arrendatario» (art. 15, letra c).

Mayores dificultades pueden originar el resto de las personas jurídicas públicas (a las que se exige que en sus leyes reguladoras se les autorice de modo expreso para la explotación de fincas rústicas: letra d); y las sociedades civiles o mercantiles, a las que se imponen requisitos más estrictos: que las participaciones o acciones de sus socios sean nominativas, y tengan por exclusivo objeto, conforme a sus estatutos, la explotación agrícola, ganadera o forestal y, eventualmente, la comercialización e industrialización de los productos obtenidos, con la advertencia de que cualquier variación del objeto o

(6) Así CORBACHO GÓMEZ, op. cit., p. 39 s. que piensa en la posible inconstitucionalidad del art. 76; para GIL-ROBLES y GIL-DELGADO, op. cit., p. 84 s., la utilización de la facultad otorgada al IRYDA por el art. 17, requerirá amplios medios de investigación que no es previsible vayan a ponerse en práctica, por lo que se da la impresión de que el legislador confía, más bien, en el efecto disuasorio del precepto.

ampliación de las actividades sociales fuera de los supuestos previstos en el párrafo anterior, privará a la sociedad de su condición de profesional de la agricultura (letra e). Infiérese de lo anterior que ni las sociedades anónimas, ni las de responsabilidad limitada pueden, por su propia naturaleza, ser arrendatarias, mientras que las civiles y las colectivas podrán serlo cumpliendo los transcritos requisitos. ¿Hay *numerus clausus* de posibles personas jurídicas que pueden llegar a adquirir la cualidad de arrendatarios de fincas rústicas? El problema puede plantearse respecto de las funciones que no aparecen mencionadas *expressis verbis* —a menos que se entiendan incluidas entre «las entidades públicas» que se refiere la letra d)—. Pienso que la enumeración no es taxativa y que del art. 15 se deducen suficientes criterios para aplicar análogamente a la fundación la noción de profesional de la agricultura (7).

Entiendo que a las personas jurídicas ha de exigirse también la capacidad de obrar que para las personas individuales se requiere en el art. 15, letra a). Ello se traduce en que el consentimiento negocial ha de ser otorgado por el órgano autorizado para ello por los respectivos Estatutos o leyes fundacionales. En este punto conviene recordar que sólo se exige capacidad para obligarse y no poder de disposición.

c) El caso del arrendatario extranjero.

Se regula en el art. 14.2: «No podrán ser arrendatarios los extranjeros, salvo los súbditos de aquellos países que apliquen a los españoles el principio de reciprocidad en esta materia». Se trata de una norma nueva en nuestro ordenamiento arrendaticio, que no figuraba en el Proyecto del Gobierno y que se introdujo durante la discusión parlamentaria mediante una enmienda. Cuenta, sin embargo, con el precedente del art. 7.º de la L.A.U. de 1964 redactado en forma parcialmente diferente (se exige reciprocidad para disfrutar de los beneficios de la L.A.U., mientras que la L.A.R. se niega capacidad para ser arrendatario salvo el principio de reciprocidad). La norma es aplicable, tanto a las personas físicas como a las jurídicas, y no exonera, sino que supone en caso de reciprocidad que el arrendatario cumpla todos los requisitos de la Ley especial.

### C) Prohibiciones legales para ser arrendatario

Sin existir antecedentes en la legislación especial, y con el confesado propósito de «evitar la concentración de tierras en explotaciones de dimensiones excesivas, a fin de facilitar la instalación en el campo de mayor número de empresarios profesionales y de conseguir la máxima dedicación a la dirección de la explotación» —según la Exposición de Motivos de Anteproyecto—, y tras una animada discusión parlamentaria, se ha llegado a la promulgación de ese mastodóntico art. 18, si atendemos a su extensión a todas luces desmesurada, y reglamentista por su casuística, propia más bien de una norma de inferior rango. Probablemente la objeción de mayor entidad consiste en la utilización de una técnica legal —la de las leyes claramente prohibitivas— cuya sanción no

(7) Últimamente se ha defendido entre nosotros la posibilidad de que la fundación ejercite una actividad económica de modo habitual: VALERO AGUIRRE, *La fundación como forma de empresa* (Valladolid, 1969), p. 482.

(2) Véase arts. 35 y 38 C.E.: GIL-ROBLES y GIL-DELGADO, *Comentarios prácticos a la Ley de Arrendamientos Rústicos*, Madrid, 1982, p. 75.

puede ser otra que la nulidad de pleno derecho (artículo 6.3 C.c.) (8), mientras que el propio texto le asigna la sanción poco eficaz del art. 17. Añádanse las variadas remisiones a normas futuras que han de dictar los órganos legislativos o administrativos (apartados 1 y 8 del propio art. 18), y fácil será deducir la complejidad de su aplicación que redundará en una mayor ineficacia práctica del mismo.

En el art. 18 hay una regla general aplicable a las personas físicas, una aplicación caso por caso a las personas jurídicas, normas aclaratorias para ambos supuestos, y determinadas excepciones. Como ya he indicado, las consecuencias jurídicas de la violación de estas prohibiciones legales se ha situado en el artículo precedente.

a) *Norma general aplicable a las personas físicas.* No podrán ser arrendatarios de fincas rústicas las personas físicas que, por sí o por persona física o jurídica interpuesta, sean ya titulares de una explotación agraria o varias cuyas dimensiones y demás características sean fijadas en las distintas comarcas del país por los órganos competentes de las Comunidades autónomas o por el Ministerio de Agricultura, sin que puedan exceder en total de 500 hectáreas de secano ó 50 de regadío. Cuando se trata de finca para aprovechamiento ganadero en régimen extensivo el límite máximo será de 1.000 hectáreas. Si las fincas arrendadas incluyen superficies incultas, calificadas catastralmente como eriales, matorrales y monte bajo, dichas superficies no se computarán a los efectos establecidos en este artículo (apartado 1). En el caso de fincas mixtas, para la determinación del límite máximo total se computará cada hectárea de regadío por diez de secano y cada dos hectáreas de terreno forestal o ganadero por una de secano (apartado 6, aplicable tanto a las personas físicas como, en sus respectivos casos, a las jurídicas).

La prohibición legal de ser arrendatario rústico alcanza a la titularidad de una o varias explotaciones agrarias, sin que distinga la ley los supuestos de titularidad dominical, arrendaticia u otras, por lo que hay que entender que los abarca a todos. La prohibición se refuerza contemplando expresamente los casos de simulación o interpolación de personas, físicas o jurídicas. Si la explotación es ganancial, se computará únicamente la mitad, y si hay una comunidad *pro indiviso*, se computará la cuota parte correspondiente. Del precepto resulta una prohibición indirecta de adquirir en propiedad fincas diversas de las que ya se llevan en arriendo, pues si se sobrepasan los límites legales puede frenarse el movimiento de adquisición de tierras (puede ser menos grave seguir siendo arrendatario que no propietario con mayores responsabilidades fiscales, etc.). Por otra parte unos límites más bajo juegan también como prohibiciones para ejercitar los derechos reales de adquisición preferente (cfr. art. 97).

La fijación de estos límites cuantitativos se remite a futuras normas que dicten las C.C.A.A. o el Ministerio de Agricultura, señalándose un tope máximo de 500 hectáreas de secano (o de 1.000 si se trata de cultivo ganadero extensivo) y 50 hectáreas de regadío.

b) *Normas aplicables a las personas jurídicas.* Respecto del IRYDA y demás entidades públicas, so-

ciudades estatales y organismos autónomos, a que se refieren los apartados c) y d) del art. 15, no existirá limitación de superficie (apartado 2 del artículo 18). Norma comprensible en su aplicación al IRYDA, pero creadora de una injustificada desigualdad en favor de las demás personas jurídicas públicas en relación con las personas privadas, físicas o jurídicas. ¿No se infringe el principio de igualdad del art. 14, y el principio de economía de mercado del art. 38, ambos de la C.E.? En cuanto a las entidades comprendidas en el apartado b) del art. 15 (Cooperativas, Sociedades de Transformación, etc.) el límite se determinará reglamentariamente en función de las características de aquéllas (apartado 3). Esta remisión a una norma reglamentaria crea incertidumbre e inseguridad jurídica, y parece concebirse como norma privilegiada en relación con las personas jurídicas privadas. Los requisitos de superficie serán igualmente aplicables a las sociedades mencionadas en el apartado 2) del art. 15. A tal efecto se considerará que cada socio es arrendatario del número de hectáreas que resulte de aplicar a la superficie total arrendada por la sociedad el porcentaje de participación de aquél en el capital social (apartado 4).

c) *Excepciones a las prohibiciones legales de arrendar.* Tratan de ellas los apartados 7 y 8 del art. 18, que parecen obedecer a fundamento distinto:

a') *Arrendamiento de una unidad indivisible de explotación.* Podrá, por una misma persona—sea física o jurídica—, tomarse en arrendamiento, previa autorización del IRYDA, una finca cuya superficie sea superior a los límites que resulten del desarrollo normativo de los apartados 1 y 3 de este artículo, siempre que constituya una unidad de explotación cuya división menoscabe sustancialmente su rentabilidad. Adviértase que la validez del contrato se subordina a una autorización administrativa previa. ¿*Quid* si seso lícita *a posteriori*, o si se ha incidido en la prohibición después de formalizado el contrato? Por otra parte, la expresión utilizada («unidad de explotación cuya división menoscabe sustancialmente su rentabilidad») no parece coincidir con las de los artículos del C.c. relativos a la división de la cosa común («no podrán exigir la división de la cosa común cuando de hacerla resulte inservible para el uso a que se destina», dice el art. 401, párr. 1.º: «cuando la cosa fuere esencialmente indivisible», dice el art. 404).

b') *Arrendamiento de fincas forestales.* Cuando se trata de fincas cuyo destino sea forestal y los arrendatarios industrialicen la totalidad de los productos forestales obtenidos en ellas no regirán los límites de superficie establecidos en este artículo, pero corresponderá al Ministerio de Agricultura o a los órganos competentes de las C.C.A.A. señalar la superficie máxima que se puede tomar en arrendamiento de acuerdo con las características de la empresa y podrá limitar las especies, métodos de plantación y tratamiento selvícola que pretendan utilizarse, cuando puedan alterar el equilibrio ecológico de la zona. No parece muy clara la razón de ser de esta excepción (9), y mucho menos la última justificación de la limitación de superficie aludida en la

(9) Salvo, acaso, la de proteger a las industrias papeleras, y otras de aprovechamiento de los productos forestales, a que alude GIL-ROBLES y GIL-DELGADO, op. cit., p. 92.

norma, dado que la protección del medio ambiente debe tener otras sedes. El trato discriminatorio para las explotaciones agrarias en sentido estricto resulta llamativo, pues en el primer caso se establecen unas limitaciones mínimas de origen legal, en tanto que en las explotaciones forestales no se avanza por la ley ningún criterio para fijar límites, encomendándolo totalmente a la determinación administrativa.

#### D) **Modificaciones sobre venidas en las circunstancias personales del arrendatario. Convalidación eventual del contrato**

Es una rigurosa innovación del art. 19 que viene a completar lo dispuesto en el art. 17. Puede explicarse por la circunstancia de contemplarse el arrendamiento rústico por el legislador como contrato de largo tracto durante cuyo transcurso pueden llegarse a modificar las circunstancias personales que deben concurrir en el arrendatario. Novedosa es también la posibilidad de convalidación que se prevé en el mismo proyecto, poco coherente con la naturaleza de las prohibiciones legales para contratar.

Dice así el art. 19: «1.— En el caso de que durante el arrendamiento, el arrendatario dejase de ser profesional de la agricultura o arrendare explotaciones que rebasen los límites a que se refiere el artículo anterior se aplicará lo dispuesto en el artículo 17.

2.— Los contratos a que se refiere el apartado anterior quedarán convalidados si, antes de que el arrendatario, en su defecto, el IRYDA ejercite su derecho, recupera el arrendatario la condición de profesional de la agricultura o se resolvieran o extinguieran otros arrendamientos, de modo que las tierras que pueda explotar el arrendatario queden reducidas a los límites permitidos».

Por de pronto no se trata aquí de alteraciones en la capacidad civil de obrar (p. ej., arrendatario que resulta incapacitado por locura), sino exclusivamente en el requisito de la profesionalidad agraria y en las prohibiciones por razón de superficie cultivada. La fórmula «durante el arrendamiento» engloba tanto los supuestos de plazo contractual como de prórroga legal. El «derecho» a que alude el artículo 19.2, es exclusivamente el otorgado por la L.A.R. en sus arts. 76 y subsidiariamente 17, y no a otros que, nacidos del contrato, pudieran estar amparados por el C.c. Se ha observado que no hay adecuada correlación entre el art. 18.1 y el 18.2, de modo que este último no ha previsto la alteración introducida en aquél durante la discusión parlamentaria según la cual hay que computar también las superficies agrarias de que por ejemplo se es propietario (10). En mi opinión el art. 19 debe completarse con la nueva redacción dada al art. 18.1, sin que pueda verse en aquél un ámbito de actuación más reducido.

#### E) **Consecuencias derivadas del incumplimiento por el arrendatario de los requisitos subjetivos para celebrar el contrato de arrendamiento rústico.**

Ha de advertirse que las sanciones por falta de capacidad dispositiva en el arrendador (art. 12.1) no

aparecen en la L.A.R., por lo que será preciso aplicar la doctrina general del C.c. Tampoco dice nada esta Ley cuando se infringe la exigencia de que el arrendatario individual esté en la plenitud de sus derechos civiles o sea un menor emancipado por cualquier causa (art. 15, letra a), y el contrato se otorgue por un órgano de persona jurídica no legitimado para realizar este contrato (hipótesis contempladas en las letras b) y e) del mismo artículo, supuesto al que habrá de aplicar la solución anterior.

La sanción del art. 17 se aplica a los arrendatarios que no sean profesionales de la agricultura. Circunstancia difícil de acreditar, por un lado, y que, por otro, para eludir la basta alegar en el contrato que se tiene el propósito «de dedicarse de manera preferente a actividades de carácter agrario». De aquí que al tiempo de contratar habrá pocos arrendatarios individuales que no cumplan tal exigencia, razón que explica también la norma del art. 19, ya que será a lo largo de la vida del contrato cuando se ponga de manifiesto que el arrendatario no es un profesional de la agricultura.

El exceso de superficie cultivable es un dato de hecho que puede aparecer al contratar, y que arrendador y arrendatario conocerán cumplidamente si son del mismo pueblo o, al menos, de la misma comarca. Pero, ¿interesará al arrendador descubrirlo y al arrendatario confesarlo? Los primeros comentaristas de la ley han puesto en duda la eficacia de esta sanción, por la falta de interés del arrendador y por la problemática intervención del IRYDA.

Tanto en el caso de no ser profesional de la agricultura el arrendatario como de exceso de superficie, el contrato no es anulable en un caso y nulo de pleno derecho en el otro, sino resoluble por interés social conforme al art. 76. Nada se dispone sobre la duración de esta acción resolutoria, por lo que habría que aplicar el plazo general de quince años. Precisamente para obviar esta larga pendencia, ha imaginado el legislador un complicado mecanismo que se describe en el art. 17: Debe mediar un requerimiento del IRYDA al arrendador para que ejercite la acción de resolución del contrato de arrendamiento. Algún comentarista advierte sobre la posibilidad de fraudes por connivencia entre las partes contractuales (11). Lo que sí está claro es que el IRYDA no ha sido parte del contrato y por ello carece de legitimación procesal para intervenir como coadyuvante en el proceso resolutorio. Ante una sentencia desestimatoria, la Administración no puede hacer nada. Pero si la sentencia ha resuelto el contrato, tampoco podrá intervenir el IRYDA, ya que la finalidad de la ley se habrá cumplido. Sólo en el caso de que el arrendador adopte una actitud pasiva, dejando transcurrir el plazo de treinta días, cabrá seguir aplicando el art. 17. Lo que ocurre es que no se explica suficientemente cómo el IRYDA se convierte en arrendatario. ¿Necesitará acudir a los Tribunales para resolver el contrato?; pero, entonces, ¿con qué personalidad actúa en el proceso? ¿Podrá el IRYDA solicitar del Juez directamente la cesión del contrato en su favor? El precepto sólo dice que este Organismo tendrá la facultad de arrendar la finca, abonando como renta la usual en la comarca. Lo que parece situarnos en la esfera de los contratos forzosos o impuestos. Pero salvo el caso de

(8) En tal sentido, GIL-ROBLES y GIL-DELGADO, op. cit., p. 85.

(10) Así GIL-ROBLES y GIL-DELGADO, op. cit., p. 94).

(11) Así GIL-ROBLES y GIL-DELGADO, op. cit., p. 86.

que el IRYDA retenga las fincas arrendadas —lo que sólo será excepcional según el art. 15, letra d)—, dicho organismo subarrendará las fincas a alguna de las personas enumeradas en las letras a) y b) del art. 15, y con preferencia a los titulares de explotaciones colindantes que no alcancen los límites mínimos de viabilidad (art. 17.2, *in fine*). ¿Se trata de una concesión discrecional administrativa, o de derechos civiles, eventualmente reclamables ante la jurisdicción de esta clase? Me inclino a esta segunda posibilidad.

La falta inicial del requisito de la profesionalidad o el exceso de superficie explotada no es susceptible de subsanación o convalidación *a posteriori*. Sí lo es, en cambio, como se ha visto, el caso de que

tal infracción se produzca durante la vida del contrato. Dualidad de trato no fácilmente explicable.

### 3. VALORACION CRITICA DE LOS REQUISITOS SUBJETIVOS DEL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO RUSTICO SEGUN LA LEY DE 1980

La valoración de conjunto no puede ser positiva. Si formalmente el capítulo II merece un juicio favorable por haber agrupado las normas que afectan a los elementos personales del contrato, desde un punto de vista sustantivo, o de fondo, la regulación es compleja, a veces confusa, y con pocas posibilidades de actuarse eficazmente.

Miguel - Angel LOPEZ SANCHEZ

## Sobre la aplicabilidad a los agricultores de la Ley General para la defensa de los Consumidores y Usuarios\*

### 1. PRELIMINAR: LA DOBLE JUSTIFICACION (FORMAL/MATERIAL) DE LA LGDCU

La Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios (LGDCU), obedece formalmente, según reza su preámbulo, al propósito de dar cumplimiento al mandato contenido en el art. 51 de nuestra Constitución (1). Como de todos es sabido, la redacción de los dos primeros apartados del mencionado precepto está directamente inspirada en la Resolución del Consejo de la Comunidad Económica Europea, de 14 de abril de 1975, relativa a un «Programa preliminar para una política de protección e información de los consumidores» (2). Al igual que en el texto comunitario, en la

norma constitucional se apunta hacia la necesidad de desarrollar una política por parte de los poderes públicos que garantice, mediante procedimientos eficaces, la salud, la seguridad y los legítimos intereses económicos de los consumidores, así como la promoción de su información y educación, el fomento de sus organizaciones y su audiencia en las cuestiones que puedan afectarles. Aunque sin excluir ni suplantarse otras actuaciones y desarrollos normativos derivados de ámbitos competenciales cercanos o conexos (3), la LGDCU aborda en su conjunto la amplia temática a que acabo de aludir.

Desde un punto de vista material —por cierto, el que aquí y ahora más nos interesa—, la finalidad de la nueva disciplina no es otra que la de restablecer el equilibrio en las relaciones entre empresarios/profesionales y consumidores. Que ese objetivo pueda o no alcanzarse con la regulación que se contiene en la LGDCU, es cuestión cuyo análisis escapa a las motivaciones de este escrito (4). Para las reflexiones

(\*) El presente escrito reproduce sustancialmente las tesis que tuve ocasión de mantener en las Jornadas que, organizadas por el Instituto de Derecho Agrario de la Universidad de Zaragoza, se celebraron en Jaca, los días 20 y 21 de septiembre de 1986, dedicadas a «La Agricultura ante la Ley General de Consumidores y Usuarios».

Para cumplir los compromisos asumidos, debo dejar constancia de que este estudio se sitúa en el marco de una investigación más amplia, sobre los «Aspectos jurídico-privados de la protección del consumidor», que un equipo de profesores de la Facultad de Derecho de Zaragoza venimos realizando con el apoyo financiero de la Diputación General de Aragón.

(1) En los países europeos occidentales, la legitimidad jurídico-formal de una política consciente por parte del Estado en favor de los intereses de los consumidores —política que históricamente se da por vez primera en el seno de los sistemas económicos de capitalismo avanzado a partir del conocido «Special Message to the Congress on Protecting the Consumer Interests», de 15 de marzo de 1962, del presidente USA J. F. Kennedy (cuyo contenido puede verse en E. v. HIPPEN, *Verbraucherschutz*, 3.ª ed., Tübingen, 1986, págs. 281 y sigs.)— hay que buscarla o bien en exigencias institucionales de asegurar el buen funcionamiento del sistema económico, o bien en la cláusula del «Estado social», allí donde expresa o implícitamente aparece afirmada. Según la perspectiva que se adopte —y, por tanto, según la «interpretación» que se haga de tal política—, ésta consistirá primordialmente en medidas de información y educación, que dejan intactas las causas determinantes de la posición del consumidor —según el llamado *Informationsmodell*— o en previsiones de carácter compensatorio en relación con los procesos de mercado, con las que se trata de remover aquellas causas (v., para las posibilidades que ofrece uno y otro enfoque, K. SMITTS, *Verbraucherschutz, Schlagwort oder Rechtsprinzip?*, Baden-Baden, 1976).

Entre nosotros —como se ha indicado— esa política en defensa del consumidor viene legitimada (y exigida) formalmente por la configuración de dicha defensa como «principio rector de la política social y económica» en el art. 51 de la Constitución. Circunstancia que, a la luz del art. 53, ap. 3, también del texto constitucional, confiere a dicho principio un valor superior al de una simple norma programática (v., así, E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Madrid, 1981, pág. 69).

(2) Publicada originariamente en JOCE, 1975, C 92, págs. 16 y sigs., la versión oficial en castellano de esta Resolución puede consultarse ahora en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* (DOCE), edición especial, 1985: 15. *Protección del medio ambiente y del consumidor*, volumen 01, págs. 65 y sigs.

Para los detalles acerca de la gestación del art. 51 de nuestra Constitución, pueden verse, entre otros, los trabajos de A. BERCOVITZ, «La

protección de los consumidores, la Constitución española y el Derecho mercantil», en *Lecturas sobre la Constitución española*, coordinación de T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, tomo II, Madrid, 1978, págs. 12 y sigs.; y J. J. RUIZ RICO, en los *Comentarios a las leyes políticas*, dirigidos por O. ALZAGA: *Constitución española de 1978*, tomo IV, Artículos 39 a 55, Madrid, 1984, págs. 405 y sigs.

(3) El carácter inter- o multidisciplinar del denominado «derecho del consumo» no deja de plantear delicados problemas cuando se trata de concretar hasta dónde pueden llegar en el ámbito de la protección de los consumidores los correspondientes órganos del Estado y de las Comunidades autónomas. El capítulo décimo de la LGDCU, destinado a precisar tales competencias, no parece haber seguido el camino metodológicamente más correcto para ello (v., sobre el particular, las interesantes reflexiones de J. A. SANTAMARÍA, «La regulación normativa de la distribución competencial», en *Est. Cons.*, 1984, núm. 3, págs. 161 y sigs.). El Tribunal Constitucional ha tenido ya ocasión de pronunciarse al respecto en la sentencia 71/1982, de 30 de noviembre (BOE, suplemento al núm. 312, de 29 de diciembre de 1982), al resolver el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Nación contra el «Estatuto del Consumidor» del País Vasco. En dicha resolución, se establece la doctrina de que, al no ser la defensa del consumidor «materia» de las mencionadas en los arts. 148 y 149 de la Constitución, la atribución de competencias en cuanto a su regulación (y/o ejecución) debe ser decidida a partir del criterio «prevaleciente» de clasificación de disciplinas jurídicas, presente en aquellos preceptos constitucionales, de entre los que concurran en el caso concreto. Recientemente, el Tribunal Constitucional ha vuelto sobre este problema en su sentencia 88/1986, de 1 de julio (BOE, suplemento al núm. 174, de 22 de julio de 1986), acerca de la Ley 1/1983, de 18 de febrero, de regulación administrativa de determinadas estructuras comerciales y ventas especiales, de la Presidencia de la Generalidad de Cataluña (v. el comentario a esta sentencia de R. BERCOVITZ, «La defensa contractual del consumidor y el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades autónomas en la doctrina del Tribunal Constitucional», en *Actualidad Civil*, 1986, págs. 145 y sigs.).

(4) Acerca de ello me permito remitir al lector a mi trabajo «La tutela del consumatore in Spagna», publicado en la *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1986, págs. 960 y sigs. Un estudio global más detallado de la nueva disciplina puede verse en *Est. Cons.*, 1984, núm. 3, monográficamente dedicado a la LGDCU.

que siguen, lo que importa subrayar es que toda disciplina jurídica dictada en favor de los consumidores parte, como sobradamente lo acredita el examen del Derecho comparado, de la situación de desigualdad estructural de fuerzas en que éstos se encuentran en las modernas economías de mercado frente a productores y distribuidores, y de la estimación de que el modo de superar esa desigualdad pasa necesariamente por el reconocimiento al consumidor de derechos complementarios de aquellos de los que (al menos, formalmente) es ya titular según el ordenamiento tradicional, así como por el sometimiento de la actividad de producción y distribución de bienes y servicios a determinados controles de carácter jurídico-público (5).

## 2. LA DELIMITACION SUBJETIVA DEL AMBITO DE APLICACION DE LA LGDCU: LA OPCION LEGISLATIVA POR UNA NOCION CONCRETA, AUNQUE AMPLIA, DE CONSUMIDOR

Al delimitar el ámbito aplicativo de la LGDCU, nuestro legislador, prescindiendo de otras alternativas que igualmente en le ofrecían —como la referencia al acto de consumo, o a los bienes o servicios adquiridos o disfrutados (6)—, ha optado por definir al sujeto beneficiario de la protección dispensable que la citada ley. La noción de consumidor (y usuario) elegida resulta del art. 1, apartados 2 y 3, a cuyo tenor:

Art. 1, ap. 2: «A los efectos de esta Ley, son consumidores o usuarios las personas físicas o jurídicas que adquieren, utilizan o disfrutan, como destinatarios finales, bienes muebles o inmuebles, productos, servicios, actividades o funciones, cualquiera que sea la naturaleza pública o privada, individual o colectiva, de quienes los producen, facilitan, suministran o expiden».

Art. 1, ap. 3: «No tendrán la consideración de consumidores o usuarios quienes, sin constituirse en destinatarios finales, adquieran, almacenen, utilicen o consuman bienes o servicios con el fin de integrarlos en procesos de producción, transformación, comercialización o prestación a terceros» (7).

Como puede advertirse, se trata de una noción de consumidor a la vez concreta y amplia. Una noción concreta, porque en ella no se identifica consumidor con «cualquier individuo interesado en los diversos aspectos de la vida social que puedan directa o indirectamente afectarle en cuanto consumidor» —no-

ción esta última abstracta, utilizada en el «Programa preliminar» de la C.E.E. ya citado, y que, vista la inspiración comunitaria del art. 51 de nuestra ley fundamental, acaso quepa interpretar que fuera la noción de consumidor que el constituyente quiso incorporar a nuestro ordenamiento en el momento de definir la «protección de los consumidores» como principio rector de la política social y económica—, sino con quien se constituya en «destinatario final» de cuanto es ofrecido en el mercado. El alcance de esta exigencia, o, lo que es lo mismo, la determinación de quienes sean «destinatarios finales» en el sentido de la LGDCU, hay que buscarlo en la propia LGDCU, y precisamente en el art. 1, ap. 3, transcrito: «destinatarios finales» son quienes adquieren, utilizan o disfrutan bienes, servicios, etc., para un propósito o finalidad ajena al mercado —corrientemente, para la satisfacción de necesidades personales o familiares—, y no, en consecuencia, para «integrarlos en procesos de producción, transformación, comercialización o prestación a terceros».

Ahora bien, como he recordado, la noción de consumidor de la LGDCU es, al mismo tiempo, una noción amplia. Así, se comprende en ella, tanto al consumidor contratante, usuario o no del bien o servicio adquirido, cuanto al consumidor material o de hecho, que no contrató dicha adquisición; ya se trate de una persona física, ya de una jurídica; consista lo adquirido o disfrutado en bienes, productos o servicios, como en «actividades o funciones» (*sic.*); tenga la otra parte en la relación jurídica naturaleza pública o privada, individual o colectiva.

Al definir al consumidor protegido por la LGDCU, nuestro legislador no menciona expresamente la condición empresarial o profesional del sujeto con el que aquél ha de entrar en relación para merecer la tutela que dicha ley otorga. Sin embargo, que así debe ser está fuera de toda duda. Sustancialmente, porque —como ya he recordado— la *ratio* última a que obedece cualquier disciplina dictada en favor del consumidor consiste en superar la posición económico-jurídica subalterna que éste detenta en los sistemas económicos de capitalismo maduro en relación con la disfrutada por las fuerzas económicas activas en el mercado. Pero, además, porque formalmente —sin necesidad, por tanto, de tener que incurrir en una interpretación correctora de la literalidad de la norma (8)— cabe inferir sin dificultad esa exigencia del conjunto de la disciplina a través de las no escasas referencias que a fabricantes, productores, suministradores, empresas, etc., como *partners* del consumidor, se hacen en diversos preceptos de la LGDCU (*v. gr.*: arts. 10, 16, 21, 26, 27), y que viene a insinuar el ap. 3 del art. 1, en su inciso final.

## 3. LA APLICABILIDAD DE LA LGDCU A LOS AGRICULTORES EN CUANTO EMPRESARIOS. LA NO POSIBLE CONSIDERACION DE LOS AGRICULTORES COMO «DESTINATARIOS FINALES» EN EL SENTIDO DE LA LGDCU

Estas elementales puntualizaciones que preceden permiten abordar ya —en mi opinión— el estudio

del problema que da título a estas líneas: el de si es o no aplicable a los agricultores, entendiendo por tales a los empresarios o profesionales de la agricultura, la LGDCU. Y, a este respecto, parece claro que deben discriminarse dos supuestos: aquél en el que el agricultor actúa como productor (y, en su caso, suministrador directo) de productos agrícolas para el mercado, y aquel otro en el que el profesional de la agricultura interviene como adquirente o usuario de bienes y/o servicios para su actividad empresarial.

En el primer caso, la solución afirmativa no encuentra ningún obstáculo para imponerse (9). Ante todo, porque la actividad agrícola realizada con carácter profesional es actividad empresarial que puede comprometer los intereses económicos, la salud, la seguridad, etc., de los destinatarios últimos de los productos agrícolas; intereses éstos para cuya mejor salvaguardia fue promulgada de LGDCU. Pero, también, porque no es difícil incluir a los profesionales de la agricultura en la noción de «contraparte del consumidor» que cabe elaborar, en términos de gran amplitud, a partir del articulado de la LGDCU. Quiere con esto decirse que los agricultores vienen obligados a observar las prescripciones que a empresarios/profesionales, en general, refiere la LGDCU, quedando sujetos en otro caso a las sanciones y responsabilidades jurídico-públicas en ella previstas, al tiempo que pueden ver cómo en su contra los consumidores de sus productos esgrimen pretensiones de carácter jurídico-privado basadas en dicha ley.

La respuesta en el segundo supuesto no me parece más difícil. Sólo que aquí esa respuesta ha de ser, al menos en principio, negativa. Pues, en efecto, el profesional de la agricultura que adquiere o utiliza en o para su actividad empresarial maquinaria, fertilizantes, semillas, plaguicidas, etc., no es consumidor en el sentido del art. 1 de la LGDCU. Y no lo es porque, aun en el caso de que tales bienes no salgan de sus manos, lo cierto es que se integran «en procesos de producción, transformación, comercialización o prestación a terceros», lo que impide que tales sujetos puedan venir considerados «destinatarios finales» —y, por tanto, consumidores— a los efectos de aquella ley (10). Es más: en mi opinión, esa respuesta negativa procede igualmente, al menos en principio, en la hipótesis de que una parte de los bienes o servicios adquiridos o disfrutados con fines empresariales se empleen por el agricultor también o además para la satisfacción de necesidades personales o familiares. Y estimo que es ésta la solución que debe darse al problema que nos ocupa porque ni la contraparte del agricultor estará de ordinario en condiciones de conocer el destino dual que este último piensa dar a tales bienes o servicios —supuesto que en el momento de contratar el profesional de la agricultura tenga ya decidido ese doble destino—, ni el acto de adquisición o disfrute puede ser dividido en dos partes, a fin de aplicar a cada una un diverso régimen jurídico, ni el agricultor se encuentra en dicha hipótesis protagonizando una situación de subalternidad o inferioridad como la que materialmente justifica la aplicación de la disciplina

consignada en la LGDCU. En otras palabras: el profesional de la agricultura, cuando procede en el modo indicado, es decir, cuando afecta una parte de lo adquirido a fines empresariales y destina otra parte a cubrir necesidades personales o familiares, ni posee unos conocimientos técnicos menores, ni dispone de una fuerza contractual o extracontractual inferior a la de su *partner* en la relación jurídica comparativamente a cuando actúa exclusivamente en el marco de su actividad empresarial. En estas circunstancias, su calificación como consumidor o no, a los efectos de la LGDCU, debe ser decidida, en aras de la necesaria seguridad jurídica, por datos externos, inmediatamente perceptibles por la otra parte: datos tales como la finalidad característica de los bienes suministrados, la cantidad en que son solicitados, la veste económico-jurídica bajo la que se presenta el adquirente, etc., reveladores de su preferente (o no) destino empresarial (11).

## 4. DE LA NOCION ABSTRACTA DE CONSUMIDOR: SOBRE SU PRESENCIA EN LA LGDCU Y LA INCLUSION EN ELLA DE LOS AGRICULTORES

Con todo, la aplicabilidad de la LGDCU en su significación tuitiva a los profesionales de la agricultura ha sido postulada por algún autor desde otra perspectiva, esto es: interpretando que, si bien es cierto que los agricultores no entran en la noción concreta de consumidor consignada en el art. 1 de la LGDCU, sí lo hacen, en cambio, en una noción abstracta; noción esta última que habría sido la implícitamente utilizada por nuestro legislador de 1984 en no pocos capítulos de aquella ley. «Un rápido recorrido del texto legal en estudio» vendría —se dice— a «corroborar(r) esta conclusión» (12). Así, en materia de salud y seguridad, la disciplina del capítulo segundo demostraría que el sujeto protegido por ella no resulta ser el «destinatario final» de los bienes o servicios que pudieran comprometerlas, sino cualquier persona física, posible consumidor o usuaria del respectivo producto: por consiguiente, también los agricultores. Poco menos que definitiva a este respecto se presentaría la previsión del art. 4, ap. 2, de la LGDCU, relativa a determinados productos habitualmente manipulados por agricultores (fertilizantes, plaguicidas), para cuyo envasado se exige el cumplimiento de las debidas garantías y la incorporación de indicaciones que adviertan sobre los riesgos de su empleo. Parecidamente sucedería en materia de protección de los intereses económicos y sociales, regulada en el capítulo tercero. La lectura de los correspondientes preceptos pondría de relieve que el sujeto tutelado ahí frente a una publicidad comercial engañosa (art. 8) y frente al (ab)uso de condiciones generales de los contratos (art. 10), y beneficiario de la garantía de buen funcionamiento prevista en relación con los bienes de naturaleza duradera (art. 11), es, una vez más, no el «destinatario final» del art. 1, sino el sujeto contratante que adquiere el producto que sea, con indepen-

(5) V., así, entre otros, N. REICH, *Mercado y derecho (Teoría y praxis del derecho económico en la República Federal Alemana)*, versión castellana y notas de A. FONT, Barcelona, 1985, págs. 164 y sigs.; G. GHIDINI, *Per i consumatori*, Bologna, 1977, págs. 52 y sigs.; y G. ALPA, *Tutela del consumatore e controlli sull'impresa*, Bologna, 1977, *passim*.

(6) Sobre esos criterios alternativos de delimitación, v. en nuestra doctrina A. BERCOVITZ, «Ámbito de aplicación y derechos de los consumidores en la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios», en *Est. Cons.*, 1984, núm. 3, págs. 22-23; y también J. L. RIVERO YSERN y J. I. FONT GALÁN, «Materiales normativos para una Ley de Defensa de los Consumidores y Usuarios de Andalucía», en *Est. Cons.*, 1985, núm. 6, págs. 135-137.

(7) La expresión «sin constituirse en destinatarios finales», que figura en el ap. 3 del art. 1 de la LGDCU, fue introducida a raíz de una enmienda presentada en el Congreso de los Diputados para «hacer(r) más precisa la idea en que se sostiene el texto». A la vista está que la finalidad aclaratoria pretendida no ha sido lograda. Para la interpretación que debe darse a tal expresión, v. A. BERCOVITZ, «Ámbito de aplicación y derechos de los consumidores...», cit., pág. 28.

(8) Como, sin embargo, parece creer, si no le he malinterpretado, S. CAVANILLAS, *Responsabilidad civil y protección del consumidor*, Palma de Mallorca, 1985, pág. 172.

(9) Conforme, A. BERCOVITZ, «Ámbito de aplicación y derechos de los consumidores...», cit., pág. 30; y parece que también C. VATTIER, «El agricultor ante la Ley de protección al consumidor», en *Rev. Der. Agrar. Alim.*, 1986, núms. 3-4, págs. 5 y 10.

(10) De igual opinión C. VATTIER, «El agricultor ante la Ley de protección al consumidor», cit., pág. 8.

(11) En términos sustancialmente coincidentes se manifiesta A. BERCOVITZ, «Ámbito de aplicación y derechos de los consumidores...», cit., págs. 30-31 y 33.

(12) C. VATTIER, «El agricultor ante la Ley de protección al consumidor», cit., págs. 9-10.

dencia de que dicho producto resulte luego o no utilizado o consumido por su adquirente. Y, en fin, ocurriría de igual manera en materia de responsabilidad por daños. Titular del derecho a ser indemnizado que se regula en el capítulo octavo vendría a ser, cuando menos en los supuestos contemplados en el art. 28 (:responsabilidad objetiva o sin culpa), cualquier individuo que en su persona o patrimonio sufriera perjuicios a consecuencia del «correcto uso y consumo» de los bienes y/o servicios a que el citado precepto se refiere, fuese o no su «destinatario final».

Acreditada quedaría de este modo la «inutilidad» de la noción legal de consumidor ofrecida por el art. 1 de la LGDCU, al prescindir de ella el legislador en el momento de articular la disciplina sustantiva. Sin embargo, aún habría otros datos con los que contar, que permitirían afirmar que una interpretación distinta —en sustancia: una interpretación que no incluyera a los profesionales de la agricultura en el círculo de los sujetos protegidos por la LGDCU— conduciría a un resultado «absurdo y contrario a la Constitución» (13). Porque la denegación de tutela a los agricultores en cuanto consumidores a partir de la LGDCU supondría empeorar su posición jurídica tal y como ésta ha sido reconocida y protegida por el Tribunal Supremo en varias sentencias relativamente recientes, en las que —se arguye— los profesionales de la agricultura fueron protegidos frente a los productores y suministradores de fungicidas, insecticidas, abonos, etc., por ser consumidores (14).

Varias son las razones que —a mi juicio— cabe oponer al punto de vista recién expuesto, que lo hacen sustancialmente inaceptable. Comenzando por el argumento jurisprudencial que se aduce, una doble objeción debe ser formulada. En primer lugar, la de que arranca de una desacertada interpretación de la doctrina contenida en las sentencias del Tribunal Supremo que se citan. Porque, en éstas, la protección que nuestro alto tribunal dispensa a los profesionales de la agricultura para nada se apoya en su condición de consumidores. En efecto, en ninguna de tales decisiones, la solución del litigio se articula a partir de preceptos en los que la regla en ellos consignada haga referencia a un sujeto en cuanto consumidor en términos jurídicamente relevantes. Significativa es, en este punto, la circunstancia de que en dichas sentencias no se invoque —como podría haberse hecho, al menos en las dos últimas cronológicamente— el art. 51 de la Constitución, disposición que, por la vía del art. 53, ap. 3, del mismo texto fundamental, habría habilitado —si hubiese parecido necesaria— una relectura en clave *pro consumatore* de los textos legales aplicables. Sucede, incluso, que nuestros magistrados no llegaron ni siquiera a emplear en sus considerandos el vocablo «consumidor», salvo en la sentencia de 14 de noviembre de 1984; y, en ésta, vistos sus razonamientos, la calificación (indirecta) de los profesionales de la agricultura como «consumidores o usuarios» tiene un significa-

do mucho más estético o emotivo —repárese en que tres meses atrás había sido aprobada la LGDCU— que material o de fondo. En otros términos: la solución jurisprudencial no habría variado de signo aunque tales «expresiones de moda» no se hubieran utilizado. Los agricultores fueron protegidos en esas sentencias —y en los términos en que lo fueron— porque como contratantes o víctimas eran portadores de unos legítimos intereses y titulares de unos derechos que el ordenamiento jurídico tutela con independencia de la condición —consumidora o no— del sujeto lesionado. Pero, además —y ésta sería la segunda objeción—, la interpretación que se critica conduce a una consecuencia falsa, por irreal: la de creer que si ahora, tras la LGDCU, se niega a los profesionales de la agricultura la cualidad de consumidores, se les vendría a retirar la protección que nuestra jurisprudencia, en aquellas sentencias, vino a otorgarles. Y de esto no hay nada. Los agricultores, en la actualidad —es decir, después de la LGDCU—, no tienen por qué ver empeorada su posición jurídica frente a los profesionales o empresarios con los que habitualmente se relacionan cuando actúan en el marco de su actividad agrícola. ¿Qué razón hay que impida que las disposiciones que se aplicaron en aquellas sentencias puedan seguir siéndolo hoy, aunque a tales profesionales de la agricultura no se les califique como «consumidores»?

Pero hay todavía —como se recordará— otro argumento esgrimido desde el punto de vista que aquí se combate. Es aquel que supone que nuestro legislador de 1984 habría, casi más que utilizado, prescindido de la noción de consumidor delineada en el art. 1 de la LGDCU. Más precisamente: que una noción abstracta de consumidor, en la que quedarían —se dice— incluidos los profesionales de la agricultura, sería la subyacente a la mayor parte de la nueva disciplina. Esta idea —la de un «legislador desmemoriado»: un legislador que fija una noción (de consumidor) para delimitar el ámbito aplicativo de una normativa, noción de la que, un artículo después, se olvida— la encuentro inviable en los términos en que se patrocina. Ha sido ya indicado que en la LGDCU «consumidor» se identifica con «destinatario final»: es éste, y no otro, el beneficiario de aquélla. Ahora bien, la LGDCU, ley especial si se la considera en el conjunto del ordenamiento (porque no se aplica a cualquier relación jurídica, sino sólo a aquellas en que interviene un consumidor/destinatario final), es en el sector del derecho del consumo una ley general, en el sentido de que abarca (o intenta abarcar), a su modo, la entera problemática jurídica atinente al consumidor. Esta circunstancia explica, entre otras cosas, que sean muy heterogéneas las materias sobre las que proyecta su disciplina, y también, como lógica consecuencia, que sean diversas las perspectivas desde la que el legislador afronte los correspondientes problemas. En efecto, unas veces, el legislador lo que contempla es la protección de intereses y derechos individuales de los consumidores; intereses y derechos de los que éstos son directa e inmediatamente portadores y titulares; razón por la cual tienen en sus manos (exclusivamente, podría decirse) las acciones para alcanzar la relativa tutela. Es lo que ocurre, por ejemplo, en materia de contratación y de responsabilidad por daños. En estos ámbitos, el sujeto jurídicamente protegido es el *consumidor (= destinatario final)* ac-

tual; es decir: el consumidor que ha contratado, el que ha utilizado o disfrutado de hecho el bien o el servicio, el que ha sufrido en su persona o patrimonio perjuicios a consecuencia del consumo (15). De ahí que las previsiones contenidas en la LGDCU sobre el particular presenten un marcado carácter jurídico-privado, resulten en principio aplicables sin necesidad de ulteriores desarrollos normativos, y sean atributivas de derechos subjetivos individuales. En cambio, las cosas son de otra manera cuando el interés contemplado por el legislador con fines tuitivos es un interés difuso: un interés ni enteramente individual ni enteramente colectivo, que —como ha sido advertido en la doctrina italiana— se encuentra en permanente «estado de peligro», debido a su dependencia tecnológica respecto de la producción y la distribución y a su inmanente conflictualidad con los intereses de éstas, si bien la amenaza que sobre él pesa resulte difícilmente apreciable en la forma de un perjuicio individualizado (16). Se trata, a título de ejemplo, del interés de los consumidores en que los bienes ofrecidos y los servicios prestados por empresarios y profesionales no entrañen otros riesgos para aquéllos que los estrictamente indispensables; del interés en que se asegure la suficiente transparencia del mercado, entendido como vehículo de comunicación entre la oferta y la demanda; del interés en que la voz de los consumidores sea oída en aquellas cuestiones que en cuanto tales les puedan afectar. En estos casos, la preocupación del legislador está, no tanto en atribuir derechos individualmente accionables por los consumidores, cuanto en establecer obligaciones y deberes a cargo de empresarios y profesionales al objeto de su comportamiento en el mercado no comprometa sin necesidad aquel interés, o en fijar directrices a los poderes públicos encargados de velar por su salvaguardia, o en favorecer la conversión de las organizaciones de consumidores en interlocutores válidos y eficaces de unos y otros en la defensa de los «intereses generales» —como los llama el art. 21, ap. 1, de la LGDCU— de los consumidores y usuarios.

(15) Se trata aquí del consumidor contratante, del consumidor material o de hecho y del consumidor víctima —expresiones éstas que, dicho entre paréntesis, me parecen más precisas que las de «consumidor en sentido jurídico» y «consumidor en sentido material» que utiliza A. BERCOVITZ, «Ámbito de aplicación y derechos de los consumidores...», cit., pág. 34, porque todas esas «especies» de consumidores son relevantes para el derecho, y, por tanto, desde este punto de vista, todas ellas entran en la de «consumidores en sentido jurídico». Pero siempre el consumidor ha de ser «destinatario final» en el sentido del art. 1 de la LGDCU. No puede aceptarse de *lege lata* que también los «terceros» (*bystanders*) que resulten perjudicados a consecuencia del uso o consumo que realicen consumidores sean beneficiarios de la disciplina del capítulo octavo de la LGDCU. Ni siquiera en los supuestos a que se refiere el art. 28 (como defiende R. BERCOVITZ, «La responsabilidad por los daños y perjuicios derivados del consumo de bienes y servicios», en *Est. Cons.*, 1984, núm. 3, pág. 132; interpretación a la que resueltamente se adhiere C. VATTIER, «El agricultor ante la Ley de protección al consumidor», cit., pág. 10; y también, según parece, A. BERCOVITZ, «Ámbito de aplicación y derechos de los consumidores...», cit., págs. 37-38 y S. CAVANILAS, *Responsabilidad civil y protección del consumidor*, cit., pág. 177). El argumento fundamental que se aduce, de que en ese art. 28, a diferencia de lo que acontece en los arts. 25, 26 y 27 de la LGDCU, no se menciona expresamente a los «consumidores y usuarios» como titulares del correspondiente derecho a ser indemnizados, es de una patente debilidad: no hay ninguna razón para esa referencia expresa porque el título de la ley y el criterio delimitador de su ámbito aplicativo no dejan lugar a dudas sobre que el sujeto protegido ha de ser consumidor (= destinatario final). En el sentido que se acaba de apuntar, v. M. GARCÍA AMIGO, «Ley para la defensa de los consumidores y usuarios: responsabilidad civil extracontractual», en *Actualidad Civil*, 1986, págs. 1.213-1.214 y 1.218; y A. SQUEIRA, «El derecho a la indemnización de daños y perjuicios en la Ley general para la defensa de los consumidores y usuarios», en *Rev. Crit. Der. Inmob.*, 1986, núm. 576, pág. 1.452.

(16) G. GHIMINI, «L'intérêt des consommateurs comme intérêt 'diffus' et sa défense», en *Riv. dir. comm.*, 1978, I, págs. 33-36.

Por esa razón, la relativa disciplina tiene un carácter eminentemente jurídico-administrativo; y, también por esa razón, el modo de garantizar la satisfacción de dicho interés consiste en prevenir la imposición de sanciones a los profesionales y empresarios infractores de aquellos deberes y obligaciones, en la programación de campañas y la creación de organismos de carácter público en defensa del consumidor, o en la organización de procedimientos que permitan a las organizaciones de consumidores desenvolver la función que les corresponde. Es cuanto sucede en materia de protección de la salud y seguridad de los consumidores, en la regulación de los derechos de información y educación en materias de consumo, y en la relativa al derecho de representación, consulta y participación. En estos ámbitos, el sujeto, o, habría que decir mejor, los sujetos protegidos son —siguen siendo— los consumidores en cuanto destinatarios finales. Sólo que se trata de *destinatarios finales potenciales* (17); es decir, de consumidores que todavía no han entablado una específica relación de consumo, pero que pueden hacerlo; y en la medida de esa posibilidad abrigan ya unos determinados intereses y expectativas que el ordenamiento estima debe tutelar. En estos términos más reducidos —y también más coherentes con lo dispuesto en el art. 1 de la LGDCU—, puede aceptarse que nuestro legislador de 1984 se haya servido, junto a una noción concreta, de otra abstracta de consumidor (18) —circunstancia ésta que, como he intentado demostrar, viene exigida por la heterogeneidad de las materias reguladas en aquella ley y por los diversos objetivos perseguidos en su tratamiento—. Pero, como se advierte, de esa noción abstracta siguen quedando excluidos, como no podía ser de otro modo, los profesionales de la agricultura, porque éstos cuando actúan como tales —es decir, en el marco de su actividad empresarial— ni son ni pueden llegar a ser destinatarios finales en los términos en que esta expresión viene delimitada en el art. 1 de la LGDCU (19).

## 5. ACERCA DE LA APLICABILIDAD POR ANALOGÍA DE LA LGDCU, EN SU VERSION TUTITIVA, A LOS PROFESIONALES DE LA AGRICULTURA

Las anteriores no son, sin embargo, las últimas reflexiones de este escrito. Porque todavía se ha insinuado otro camino como conducente a favorecer la aplicabilidad de la LGDCU en beneficio de los agricultores. El camino sugerido en el de la analogía.

(17) V. la idea insinuada en F. VICENT CHULIÁ, *Hacia la modernización del Derecho mercantil* (1984-85). *Suplemento del «Compendio crítico de Derecho mercantil»*, Valencia, 1985, pág. 33, y en *Compendio crítico de Derecho mercantil*, tomo I, 2.ª ed., Barcelona, 1986, pág. 12. Con un sentido relativamente distinto, v. A. BERCOVITZ, «Ámbito de aplicación y derechos de los consumidores...», cit., pág. 22.

(18) Tesis que he tenido ocasión de aprobar en «La tutela del consumatore in Spagna», cit., pág. 966.

(19) V., sin embargo, G. GARCÍA CANTERO, en «Influjo de la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, en el Derecho de Obligaciones», *addenda* a J. CASTÁN, *Derecho civil español, común y foral*, tomo tercero, *Derecho de obligaciones. La obligación y el contrato en general*, 14.ª ed., revisada y puesta al día por G. G. C., Madrid, 1986, págs. 695-696, para quien «(L)a definición legal de consumidor o usuario... se ofrece en términos de una razonable amplitud que no excluye a profesionales y empresarios con tal que reúnan el requisito de ser destinatarios finales de la prestación contemplada en el contrato»; interpretación que, por las razones ya expuestas, no puedo compartir.

(13) Las expresiones entrecomilladas proceden del trabajo de C. VATTIER, cit., en la nota precedente.

(14) Las sentencias del Tribunal Supremo a que se hace referencia son las de 30 de abril de 1975 (Ar. Rep. Jur., 1893), 29 de diciembre de 1978 (Ar. Rep. Jur., 4481), 20 de octubre de 1983 (Ar. Rep. Jur., 5334) y 14 de noviembre de 1984 (Ar. Rep. Jur., 5554), esta última comentada por J. G. STORCH DE GRACIA Y ASENSIO, «Daños causados por los productos elaborados. Responsabilidad civil del fabricante y del distribuidor», en *La Ley*, 1985, núm. 1146, págs. 1 y sigs.

Se argumenta, en efecto, que los profesionales de la agricultura —cuando menos, los titulares de pequeñas o medianas empresas agrarias— se encuentran frente a las grandes empresas que dominan el mercado en una situación comparable con la que protagonizan, en general, los consumidores (20). De manera que iría en contra de una elemental exigencia constitucional —la derivada de los arts. 9, ap. 2, y 14 de nuestra Constitución—, la negativa a conferir a dichos apoderados económicos en posición subalterna una tutela coincidente con la que a los consumidores otorga la LGDCU (21).

No es ahora, sin duda, el momento de enumerar los «peligros» que para el intérprete presenta el recurso a la analogía, y de los que siempre debe andar advertido. Sin embargo, por su posible incidencia en el asunto que nos ocupa, no me parece fuera de contexto recordar dos de aquellos peligros, íntimamente ligados entre sí. El primero de ellos se enlaza con la legítima aspiración que puede alimentar todo jurista de hallar en el ordenamiento positivo una solución que pueda estimarse razonable —o, si se prefiere, justa— al conflicto de intereses que se afronta. El peligro aquí reside en entrever lagunas legales donde no las hay sólo porque la respuesta legislativa no satisface, no gusta al intérprete, y en arrogarse éste, para colmarlas, atribuciones que corresponden privativamente al legislador. El segundo peligro consiste en olvidar que la analogía tiene sus presupuestos, y que, por tanto, para que sea viable como instrumento de desarrollo del derecho inmanente a la ley, es preciso acreditar que entre dos casos jurídicos no iguales hay, no obstante, identidad de razón en cuanto al conflicto de intereses que plantean, y además, que existe en el ordenamiento un vacío jurídico contrario al plan de la ley: sólo entonces queda justificada la aplicación por analogía a uno de tales casos de la regla formalmente promulgada para el otro.

Pues bien, la actitud favorable —y, en principio, compartible— de asegurar al agricultor en cuanto profesional una adecuada protección cuando se relaciona con otros profesionales o empresarios y esas relaciones vienen caracterizadas en su perjuicio por la falta de igualdad o equilibrio entre las partes, no parece tener en cuenta aquellos peligros que se han recordado, cuando, sin la oportuna argumentación, propone *sic et simpliciter* la extensión por analogía a los profesionales de la agricultura de la protección que deriva de la LGDCU para los consumidores. A mi juicio, la propuesta, en los términos en que se hace, resulta difícilmente factible *de lege lata*. Para que la disciplina contenida en la LGDCU alcanzara beneficiosamente por analogía a los agricultores —como a cualesquiera otros empresarios o profesionales en situación de inferioridad en el mercado— habría que operar una suerte de reducción teleológica de toda normativa jurídica no dictada expresamente para regir relaciones de consumo; es decir, habría que interpretar que, después de 1984, dicha normativa sólo debe regular relaciones jurídicas entre profesionales y/o empresarios (o entre no profe-

sionales) caracterizadas por la igualdad o equilibrio entre las partes. Y sería necesario proceder a esa interpretación porque únicamente así podría acreditarse la existencia de una laguna legal, que debiera ser colmada, según aquella propuesta, con la disciplina de la LGDCU, por responder ésta a la necesidad de equilibrar situaciones jurídicas en las que es apreciable una falta de igualdad entre sus protagonistas en perjuicio del consumidor, y venir esa falta de igualdad a reproducirse en términos sustancialmente equivalentes en las relaciones entre grandes y pequeños/medianos empresarios y/o profesionales.

Así, pues, la protección a partir de la LGDCU del agricultor que en inferioridad de condiciones adquiere o utiliza bienes o servicios proporcionados por otros empresarios o profesionales para su actividad agrícola pasa por transformar aquélla en una ley de defensa de cualquier operador económico que ocupe en el mercado una posición de debilidad. Concluyendo de este modo, se prescinde del carácter especial que —como ya se ha advertido— tiene la LGDCU si se la contempla en el conjunto del ordenamiento. Pero, sobre todo, con aquella conclusión se olvida la distinta realidad que subyace a la *ratio* del derecho del consumo respecto de aquélla con la que se compara. La disciplina *pro consummatore* se propone —es cierto— restablecer el equilibrio en las relaciones entre empresarios/profesionales y consumidores; lo que sucede es que la apreciación de ese desequilibrio no se hace puntualmente o en concreto, sino en abstracto (22): el legislador, a la hora de dictar una normativa en favor del consumidor, lo que tiene en cuenta es la situación estructural de desigualdad de fuerzas que caracteriza la posición de aquél en el mercado, con independencia de si, luego, en el caso particular, esa desigualdad de fuerzas preside o no la relación entablada (23). De manera muy distinta a como habrían de producirse las cosas en la hipótesis del agricultor que en o para el ejercicio de su actividad empresarial entra en contacto con otros empresarios o profesionales: aquí la eventual situación de inferioridad del agricultor constituye una cuestión de hecho, que tiene que ser determinada en cada caso por los tribunales, y, por tanto, *a posteriori*. Circunstancia esta última que pone de relieve otro dato al que sería necesario no atribuir ninguna importancia. Me refiero al precio que habría de pagar la seguridad jurídica. Porque entablada la relación del agricultor con otros empresarios se estaría ignorante de la normativa rectora de dicha relación hasta el momento procesal.

Por las razones expuestas, me parece inviable —además de desaconsejable— la extensión por analogía en bloque —esto es, indiscriminadamente en cuanto a su contenido normativo— de la LGDCU a los profesionales de la agricultura en la hipótesis que ha venido siendo analizada. Sin embargo, no veo inconveniente en que algunas previsiones de dicha ley puedan resultar extensibles a sujetos distintos de los consumidores por esa vía analógica, si, acreditada la debida identidad de razón, no hubiera du-

plicidad de regulaciones para el problema o fenómeno jurídico objeto de controversia (24). Dicho con ejemplos, es claro —a mi juicio— que la disciplina del capítulo octavo de la LGDCU (:responsabilidad por daños) no puede extenderse por analogía a los agri-

(24) V., sin embargo, el punto de vista de A. BERCOVITZ, «Ámbito de aplicación y derechos de los consumidores...», cit., pág. 32, contrario en términos absolutos —según creo interpretar— a la equiparación de los pequeños y medianos empresarios con los consumidores a los efectos de hacer aplicables a los primeros la LGDCU.

cultores porque no hay laguna alguna que deba ser colmada: la responsabilidad por daños está regulada con carácter general en nuestro Código civil. Pero la respuesta quizá no deba ser negativa *a priori* en materia de condiciones generales de los contratos, porque fuera de la LGDCU —excepción hecha del art. 3 de la Ley de contrato de seguro de 1980— el fenómeno de la contratación estandarizada no aparece regulado en otro lugar de nuestro ordenamiento.

(20) C. VATTIER, «El agricultor ante la Ley de protección al consumidor», cit., pág. 5. Esta «apreciación» quedó reflejada en la conclusión quinta de las Jornadas de Jaca de 1986 sobre «La Agricultura ante la Ley General de Consumidores y Usuarios».

(21) C. VATTIER, «El agricultor ante la Ley de protección al consumidor», cit., pág. 9. V. también la conclusión sexta de las Jornadas de Jaca mencionadas en la nota anterior.

(22) N. REICH, *Mercado y derecho*, cit., pág. 169.

(23) A. BERCOVITZ, «Ámbito de aplicación y derechos de los consumidores...», cit., pág. 31, llega a afirmar que la noción legal de consumidor de la LGDCU constituye una «ficción legal», que impide entrar a considerar caso por caso si concurren todas las características que el legislador estimó relevantes para otorgar su protección.

# La aplicabilidad del artículo 91 de la Ley de Arrendamientos rústicos a los procedimientos ejecutivos y forma de cumplimentarlo

De todas las cuestiones que la aplicación del artículo 91 de la Ley de Arrendamientos Rústicos ha suscitado, resulta ser una de las más complejas y problemáticas la de determinar si dicho precepto ha de considerarse aplicable a todas aquellas enajenaciones que son consecuencia de procedimientos ejecutivos, y en su caso concretar la forma en que la norma habrá de ser cumplimentada.

Dispone el artículo 91 que «En toda escritura de enajenación de fincas rústicas el transmitente deberá declarar, bajo pena de falsedad, si la que es objeto de la misma se halla o no arrendada y, en este último supuesto si ha hecho uso de los seis años anteriores a la transmisión del derecho que reconoce al arrendador el artículo 26, punto 1, de la presente Ley. Sin esta declaración no podrá inscribirse la transmisión en el Registro de la Propiedad. Caso afirmativo, el fedatario no la autorizará sin que se acredite de forma fehaciente la práctica de la notificación a la que se refieren los artículos anteriores... Para inscribir en el Registro de la Propiedad los títulos de adquisición *inter vivos* de fincas rústicas arrendadas deberá justificarse la práctica de la notificación que establece el apartado anterior».

Así pues, el régimen general a que queda sometido el título traslativo por efecto de dicho precepto para ser susceptible de inscripción registral, es el siguiente: sólo será inscribible dicho documento, cuando resultando del mismo que la finca se encuentra arrendada se justifique asimismo que ha tenido lugar la notificación al arrendatario, o, cuando no hallándose en tal situación la finca se declare que no se ha hecho uso en los seis años que anteceden del derecho concedido por el artículo 26, 1.º.

¿Resulta todo esto aplicable a aquellos títulos traslativos que son consecuencia de procesos de ejecución? En principio podría decirse que la cumplimentación del precepto en los casos que tratamos resulta muy dificultosa, ya que no colaborando voluntariamente el propietario a la ejecución de su finca, como normalmente suele suceder, sería la autoridad judicial a quien competiría la manifestación sobre la situación arrendaticia del inmueble, y no parece que el término «transmitente» a que hace referencia la Ley pueda aplicarse sin objeciones a dicho funcionario, aparte de que no puede considerarse incluida dentro de sus obligaciones y facultades jurisdiccionales la de emitir tal declaración. Ahora bien,

si esta dificultad es un hecho, ello no es jurídicamente relevante en orden a excluir las enajenaciones forzosas del ámbito de aplicación del artículo 91, sino que habrá que esgrimir algún otro tipo de argumento distinto de la dificultad práctica.

Desde el punto de vista estrictamente jurídico, podemos observar cómo el artículo 91 no hace diferencia alguna entre enajenación forzosa y enajenación voluntaria, y por ello debería considerarse aplicable a ambas, ya que donde la ley no distingue tampoco ha de distinguir el intérprete. Sin embargo, no se debe pasar por alto los términos del artículo 87 de la misma Ley sobre arrendamientos rústicos, el cual dispone que «el transmitente notificará de forma fehaciente al arrendatario su propósito de enajenar»... Esta referencia que se hace a la voluntariedad de la enajenación con los términos «propósito de enajenar», parece excluir del ámbito de la sección A) del capítulo IX del título I de la Ley a las enajenaciones forzosas, pues como su propio nombre indica, en ellas no existe propósito de transmitir.

Parece confirmar esta orientación el artículo 89, que hace referencia a una serie de actos traslativos como donación, aportación a sociedad, adjudicación en pago, etc., que presentan un origen evidentemente voluntario. Igualmente, el hecho de que el artículo 91 se refiera tan sólo a las escrituras, confiere indirectamente carácter potestativo a la transmisión que las mismas documentan, aunque descendiendo al detalle la escritura pueda ser otorgada en cumplimiento de un deber, o por la misma autoridad judicial en caso de procedimiento ejecutivo ordinario cuando la finca se adjudica a un rematante, y no al acreedor en pago de su crédito.

No obstante, el principio general de la sección A) lo contiene el artículo 86, donde se dispone que «en toda enajenación *inter vivos* de fincas rústicas arrendadas, de su nuda propiedad, de porción determinada, o de una participación indivisa de las mismas, el arrendatario, tendrá derecho de tanteo y retracto o de adquisición preferente con arreglo a lo que se dispone en los artículos siguientes»; al igual que en el caso del artículo 91, este precepto diferencia entre enajenaciones *inter vivos* y *mortis causa*, pero no entre las voluntarias y las forzosas, y por idéntica razón deberá aplicarse a ambas, sobre todo teniendo en cuenta que la preferente adquisición por parte del arrendatario es absoluta con las solas ex-

cepciones previstas en los artículos 92 y 94 de la propia Ley.

¿Qué es en definitiva lo que el legislador ha pretendido con esta sección A)? Pues ni más ni menos que permitir que aquella persona que cultiva directamente una tierra de labor pueda acceder a la propiedad de la misma con preferencia a cualquier otra persona extraña a ella, con las solas excepciones antes referidas. ¿Puede considerarse que un acreedor no es una persona extraña a la finca en cuestión, y por consiguiente, tiene mejor derecho respecto a ella el arrendatario? Si diferenciamos entre acreedores ordinarios e hipotecarios, gozando los primeros de una garantía abstracta o genérica sobre el patrimonio del deudor por efecto del artículo 1.911 del Código civil, y los segundos de una garantía real y específica sobre la finca en cuestión por efecto del artículo 104 de la Ley Hipotecaria, podemos concluir que estos últimos, aun cuando no detenten un contacto físico sobre el inmueble, no pueden ser considerados como extraños al mismo.

Parece, pues, existir una pugna entre dos principios: la preferencia arrendaticia, y la seguridad del tráfico centrada en la responsabilidad patrimonial (genérica o específica) del deudor; sin embargo, en mi opinión, tal contraposición no es real, sino un mero espejismo. Pensemos que el retrayente sólo puede ejercitar su derecho cuando esté dispuesto a cumplir lo prescrito por el artículo 90, punto 2 de la Ley, esto es, a pagar el precio en los mismos términos pactados en el contrato así como los reembolsos determinados en el artículo 1.518 del Código civil. Consecuencia de ello sería que el acreedor en ningún caso resultaría perjudicado por el derecho de adquisición preferente, pues al fin y al cabo cobraría el precio del remate, aunque de otra persona distinta del rematante cual es el arrendatario. Lo cual resulta congruente con el principio general que se desprende de los artículos 1.157 y siguientes del Código civil, en cuanto, mientras la identidad de la persona que deba efectuar el pago no sea esencial, cualquiera podrá realizar éste.

Podría objetarse a esto la posibilidad de que quedaran desiertas las subastas, y, por tanto, que se adjudique la finca al acreedor en pago de su crédito. Sin embargo, debe hacerse notar que si el retrayente se subroga en el lugar del adquirente (art. 1.521 del Código civil) y a éste se le adjudica el bien por un «precio» determinado, tal como es el importe del crédito que ostenta contra el deudor, lógicamente el arrendatario que pretenda ejercitar su derecho de preferente adquisición deberá estar, en este caso, dispuesto a abonar al acreedor el total a que asciende la deuda causa de la ejecución. Se dirá que, ante esto, el acreedor ha perdido a lo mejor la posibilidad de efectuar para él una operación muy provechosa, lo que puede suceder cuando la finca sea de mucho más valor que la deuda, pero habrá que convenir que, por un principio de clara justicia, resulta mucho más ético la permisibilidad del derecho preferente del arrendatario, que al fin y al cabo tiene un interés mucho más profundo que aquél en relación a la finca.

Ya hemos visto cómo el incluir a las enajenaciones forzosas dentro de la sección A) que estamos viendo no implica necesariamente ningún perjuicio para los acreedores; veamos ahora qué ocurre si las excluimos.

Si las transmisiones consecuencia de procedimien-

tos de ejecución no se hallaran sujetas a los artículos 86 y siguientes de la Ley de Arrendamientos Rústicos, quedaría abierta una clara puerta al fraude en orden a enervar los derechos de adquisición preferente del locatario. Así, para evitar tales derechos bastaría con reconocer una deuda ficticia a favor del futuro comprador y asegurarla mediante hipoteca a su favor que sería inmediatamente ejecutada por impago. Puede que en las subastas se cruce algún extraño que ofrezca postura admisible, pero para obviar esto bastaría con crear a favor del futuro comprador varias hipotecas, y ejecutándose la primera, el postor molesto deberá aceptar la asunción respecto de las restantes deudas por efecto del artículo 131, regla 8.ª de la Ley hipotecaria. Con ello se desalienta a cualquier persona inoportuna a tomar parte en las subastas, adjudicándose la finca al comprador en pago de una deuda fingida.

Por todo lo expuesto estimo que las enajenaciones forzosas que son consecuencia de procedimientos de ejecución han de quedar sometidas a esta normativa. Otra cosa será determinar cómo habrá de ser cumplimentado el dichoso artículo 91 de la Ley.

También puede ser discutible la cuestión de si tan sólo las escrituras que documentan enajenaciones forzosas habrán de quedar sometidas a dicho régimen, excluyéndose, por tanto, los autos de adjudicación. Entiendo que aun cuando el artículo 91 se refiera tan sólo a las escrituras públicas, los autos de adjudicación no han de entenderse excluidos, pues el artículo 86 nos habla de enajenación *inter vivos*, y, en definitiva, el artículo 91 no es más que un corolario de este último.

Admitida, pues, la sujeción de las enajenaciones forzosas a los artículos 86 y siguientes de la Ley de Arrendamientos Rústicos, llega el momento de determinar la forma en que puede ser cumplimentado el artículo 91 de la misma Ley.

¿Cuál es la posición que adopta el órgano jurisdiccional ante estas transmisiones? GUASP niega la posibilidad de que se le conciba como un representante del declarado en rebeldía, sobre la base de que ello supondría admitir no sólo representaciones con o sin la voluntad del interesado, sino incluso contra la misma; igualmente, rechaza dicho autor la configuración del Juez como un transmitente de la finca, pues al fin y al cabo no ostenta la propiedad de ella. Por ello, el ilustre procesalista considera que estamos en presencia de un acto procesal de instrucción del procedimiento de ejecución, que no puede ser identificado con un negocio civil.

No hace referencia GUASP a la posibilidad de que se pueda tratar de un caso de representación legal, pero tal concepción debe ser, desde luego, rechazada, pues por de pronto los supuestos de representaciones legales constituyen un sistema de *numerus clausus*, y en ninguna norma se atribuye al Juez la representación legal del deudor en rebeldía. Pero, además, ello supondría una contradicción *in terminis*, ya que la representación legal se confiere al objeto de tutelar o proteger al representado, mientras que aquí se procede a la ejecución de sus bienes.

Puede igualmente objetarse que en la enajenación forzosa no se prescinde del consentimiento del deudor ejecutado, pues éste lo prestó implícita y preventivamente al aceptar la obligación. Si bien esto es cierto cuando se trata de deudas que tienen un

origen voluntario, no explica, sin embargo, los supuestos de responsabilidad objetiva o subjetiva por daños causados a terceros, pues en ellos no puede hablarse de un consentimiento expreso o tácito del obligado.

El problema parece, por tanto, insoluble: ninguna de las partes del proceso prestará las declaraciones a que hace referencia el artículo 91; el propietario, porque lo normal es que no colabore en la ejecución de sus bienes, y si bien resultaría la persona idónea para dichas manifestaciones, no hay medio legal hábil para extraerlas (el potro, la bota china, etc., no son medios admitidos hoy en día); el rematante no puede hacer la oportuna declaración por no ser persona idónea para ello, pues no encaja dentro del término «transmitente» que la Ley emplea; y, por último, tampoco puede exigirse dicho comportamiento de la autoridad judicial por las razones anteriormente expuestas.

A mi juicio la solución radica en la filosofía de la sección A) de que tratamos: lo único que persiguen los artículos 86 y siguientes es que en caso de enajenación de la finca, si ésta estuviera arrendada, pueda el locatario acceder a la propiedad de la misma con preferencia al adquirente. Es decir, lo esencial del artículo 91 es la notificación al arrendatario si lo hubiera. La «coletilla» de la referencia al artículo 26, 1.º, no tiene otra finalidad que hacer que el transmitente incurra en falsedad en documento público para el caso de que tal declaración no sea cierta, de tal manera que la norma procura en este punto desalentar al posible transmitente que haya utilizado de tal facultad de decir lo contrario, pues si no hubiesen transcurrido seis años desde la oposición a la prórroga forzosa el arrendatario conservaría su derecho de retracto, y, por tanto, debería ser notificado.

En el proceso de ejecución pueden darse los siguientes supuestos en relación a la situación arrendaticia de la finca: que se sepa que está arrendada, que se sepa que no lo está, y que se ignora tal circunstancia. En el primer supuesto, entiendo que el Juez deberá notificar al arrendatario en los mismos términos que prevé el artículo 1.490 de la Ley de Enjuiciamiento civil para los acreedores hipotecarios; pero en los dos restantes supuestos no parece necesaria la notificación específica. De todas formas el problema resulta ser estrictamente judicial, pues entiendo que al Registrador de la Propiedad le basta con la publicidad de que goza por sí mismo el procedimiento ejecutivo.

Si lo esencial es, como hemos visto, la notificación al posible arrendatario, hemos de analizar si ésta se produce dentro del proceso de ejecución. El artículo 1.488 de la Ley procesal civil establece un sistema de publicidad en relación a la subasta judicial; así, nos dice dicho precepto que habrán de «fijarse edictos en los sitios públicos de costumbre, con expresión del día, hora y sitio en que haya de efectuarse el remate. Los edictos se insertarán en el «Boletín Oficial» de la provincia o en uno de los periódicos de mayor circulación de la provincia donde se siga el juicio, si el valor del justiprecio excediere de 200.000 pesetas, sin rebasar los 5.000.000 de pesetas; y, además, en el «Boletín Oficial del Estado» o en uno de los periódicos de mayor difusión nacional si rebasare esta última cantidad». Por su parte, el artículo 91 de la Ley de Arrendamientos Rústicos exige la

notificación fehaciente al arrendatario, y en idénticos términos se pronuncian otros preceptos de la misma Ley, tal como puede ser el artículo 87. ¿Es lo mismo notificación fehaciente que notificación personal? ¿Puede entenderse cumplido el requisito de notificar mediante la publicidad que se confiere al procedimiento de ejecución? En mi opinión, notificación personal es aquella que va dirigida a una persona determinada, y no genéricamente a las personas que puedan ostentar algún derecho; notificación fehaciente será aquella que por sí sola hace fe de que la comunicación se ha producido. En consecuencia, una notificación puede ser personal y sin embargo no fehaciente, y a la inversa, puede ser fehaciente y no personal. Pero, aparte de esto, la notificación puede hacerse mediante su entrega directa al sujeto o mediante su publicación en «Boletines Oficiales» y periódicos de gran difusión; así, en relación a las notificaciones por cédula, el artículo 266 de la Ley procesal prevé como regla general la entrega directa al demandado, y subsidiariamente, y según el artículo 268, a las personas que en éste se determinan. Pero si el domicilio del sujeto no fuera conocido, ante la imposibilidad de que pueda tener lugar lo anteriormente expuesto, el artículo 269 prevé la publicidad de la cédula mediante su publicación en «Boletines Oficiales» o en periódicos de gran circulación.

Si el Juez, o, mejor dicho, el Secretario, da fe de que los edictos han sido publicados al objeto de comunicar que va a producirse la subasta, esta notificación, aunque genérica, resulta fehaciente, y esto último es lo único que la sección A) exige: la fehaciencia de la notificación.

En consecuencia, creemos que el Registrador no debería exigir que en el título traslativo se haga constar si la finca está o no arrendada, y en sus casos respectivos, que el arrendatario ha sido notificado o no se ha hecho uso en los seis años anteriores del derecho que al arrendador le confiere el artículo 26, 1.º, ya que en todo caso se ha producido la notificación genérica, aunque fehaciente, del hecho de la subasta mediante los oportunos edictos.

Como corolario de lo dicho, el locatario podrá asistir a la subasta y tomar parte en ella, pero ¿qué ocurre si no utiliza su derecho a rematar?, ¿y si espera a que se vaya poco a poco reduciendo el tipo, para así poderla adquirir por un precio mínimo? En primer lugar hemos de ver cómo el artículo 88 de la Ley sobre Arrendamientos Rústicos concede al locatario un plazo de sesenta días hábiles para ejercitar su derecho de tanteo, y en defecto de la notificación oportuna le confiere el retracto durante otro plazo igual. En los casos que analizamos, dado que la notificación tiene lugar, sólo puede proceder el tanteo y no el retracto, al no poderse dar las circunstancias que prevé el número 2.º del artículo 91.

Entramos con ello en un problema judicial, aunque no registral: ¿puede el arrendatario poner fin al procedimiento de ejecución compareciendo en el pleito y abonando el tipo de subasta? En mi opinión sí, pues es el que preferentemente tiene derecho a adquirir la finca. Lo que no podrá hacer es guardar silencio hasta ver si puede obtener una ventaja, pues ello podría considerarse un abuso de derecho con aplicación de lo establecido en el artículo 7, 2.º del Código civil. Tiene, pues, el deber inexcusable de comparecer en el procedimiento si pretende hacer uso de su derecho de preferente adquisición.

## Documentación

### Reforma de estructuras y concentración parcelaria\*

#### 1. CONSIDERACIONES PREVIAS

Ante todo, parece oportuno preguntarse si la concentración parcelaria, tras más de treinta años de existencia legal, debe ser mantenida; en otras palabras, se trata de saber si la institución cumple o puede cumplir, todavía hoy, las funciones para las que fue creada, o bien si puede desempeñar aún otras funciones para las que puede ser idónea. A priori, la respuesta a este interrogante —y con independencia de la aplicación, o del grado de aplicación, de que haya sido objeto en las distintas regiones de España— debe ser afirmativa. Y ello por consideraciones del más diverso orden.

Por una parte, es bien sabido que la dimensión o el tamaño de las explotaciones repercute de forma decisiva sobre la estructura de las empresas agrarias y sobre todas las condiciones objetivas en las que se desenvuelve el sector agrario. Incide en el incremento de la productividad, en el empleo racional de los factores de la producción, en los rendimientos de la explotación, en las condiciones de trabajo y en la remuneración del capital y, sobre todo, de la fuerza laboral empleada en la explotación. Y el tamaño reducido repercute negativamente sobre éstos y otros aspectos de la estructura agraria. De aquí se deriva la necesidad de ensanchar o de unir las microexplotaciones, función que, en lo que concierne a la tierra o a la base física de la explotación, incumbe a la concentración parcelaria y, en lo que atañe a la organización o a la empresa, corresponde a la asociación colectiva, que puede implicar, a su vez, una gestión común de las fincas más o menos intensa.

Interesa destacar aquí esta vinculación funcional entre la concentración parcelaria, por un lado, y la asociación colectiva, por otro. Incluso se puede afirmar el carácter instrumental de la primera respecto de la última, en el preciso sentido de que la concentración parcelaria se puede concebir como un medio técnico para alcanzar la finalidad de la asociación de las pequeñas explotaciones agrícolas. Y se puede concebir así porque, de hecho, prepara el «terreno»

para dar paso a la asociación, en el sentido literal de la expresión.

Con todo, la experiencia europea —y obviamente la nuestra— nos muestra que esta vinculación funcional se puede interrumpir y que se puede llevar a cabo la concentración parcelaria, por consiguiente, con independencia de la asociación de las explotaciones objeto de la misma. A nuestro entender, tal desvinculación ha sido una oportunidad histórica perdida; buena prueba de ello es la meta de signo «asociativo» en sentido muy lato —que orienta a la normativa comunitaria en tema de reforma de las estructuras—. Con todo, es dicha vinculación, a nuestro juicio, una de las primeras razones que mantiene la actualidad de la concentración parcelaria hoy en día.

Por otra parte, aun cuando el «motor» que transforma la agricultura hacia una economía racional y moderna esté constituido, en términos generales, por las empresas de tamaño grande o medio —y así lo pone de relieve de forma emblemática, asimismo, la reforma de las estructuras en la CEE—, no se puede olvidar que coexiste al lado de estas empresas multitud de explotaciones pequeñas y pequeñísimas cuya reconversión en explotaciones viables no se debe descuidar.

No se debe descuidar, no tanto por razones de índole puramente económica, sino por una profunda motivación de carácter sociológico. La microexplotación afecta, en efecto, no sólo al amplio sector de los pequeños agricultores sino, también, a la parte de la población agrícola menos favorecida, aquella que se caracteriza por ser de recursos económicos y técnicos escasos y por vivir en condiciones que —hablando comparativamente— se pueden considerar difíciles. Y un primer paso para superar estos dos rasgos negativos es, lógicamente, la concentración parcelaria, concebida incluso en los términos tradicionales en que la conocemos.

Con todo, hay que subrayar que no se trata de un fenómeno marginal o residual, situado en las zonas periféricas de la región de Castilla y León, allí donde hasta el presente no se ha llevado a cabo la concentración parcelaria. Por el contrario, la concentración parcelaria se precisa también en las zonas donde se ha aplicado.

Recordemos que el fenómeno del minifundio presenta dos expresiones patológicas típicas; las llama-

(\*) Este trabajo reproduce, con variaciones —sobre todo, del último epígrafe— un estudio encargado por el Consejero de Agricultura, Ganadería y Montes de la Junta de Castilla y León, a quien expreso aquí mi agradecimiento.

das fragmentación y pulverización de la propiedad. La primera consiste, como es bien sabido, en la dispersión de las fincas pertenecientes a un solo titular, unidas o no bajo una explotación agrícola única; y la segunda, asimismo, en el tamaño reducido de las distintas parcelas pertenecientes a titulares diversos (minifundio *sensu stricto*). Y la concentración parcelaria se ha enfrentado, principalmente, con la primera de estas patologías, pero no con la última; como ha observado un agudo administrativista al comentar la ley provisional de 1952, la concentración parcelaria nació en España parcelada: se le amputó, en el momento de nacer, una —y acaso la de mayor virtualidad transformadora— de sus manos. En otras palabras, la concentración aplicada en la *praxis* no ha corregido, ni podido corregir, la pulverización de minifundios, incluso en las zonas donde se ha llevado a cabo. Por eso, en estas zonas sigue siendo necesaria hoy.

Pero, además, en las zonas donde se ha corregido la fragmentación de las parcelas dispersas, por consecuencia de haberse aplicado la concentración parcelaria, se precisa en la actualidad una nueva concentración; aludimos aquí a la llamada reconcentración parcelaria. Esta concentración parcelaria de segundo grado puede ser necesaria por razones diversas; por ejemplo, por timidez de la Administración al hacer la primera concentración, por transmisión hereditaria de las fincas de reemplazo a favor de los varios herederos del titular, por abandono del campo o de la actividad agraria del titular primitivo, por compra de tierras nuevas por este último, por exclusión a la hora de la concentración, cuya causa ha desaparecido: viñedos, bosques, vías pecuarias, etc. Y esta concentración de segundo grado no sólo es necesaria, sino que requiere una regulación nueva; probablemente, a la vista de la legislación gallega que examinaremos más adelante, se trataría de un procedimiento simplificado de reconcentración.

En fin, cabe pensar en una reconversión de la propia concentración parcelaria hacia metas más amplias, de signo extraeconómico o no relacionadas directamente con la producción; metas equivalentes a las llamadas «mejoras sociales» que ha introducido la Ley de Arrendamientos Rústicos de 31 de diciembre de 1980.

Esta tendencia a insertar la concentración parcelaria en el cuadro más amplio de la ordenación del territorio es la que impera en todos los países de Europa occidental. Se inicia en Francia con la simbiosis del *aménagement foncier* y el *remembrement rural*, donde alcanza su máxima expresión; buen exponente de esta orientación es la preocupación por la protección de los valores paisajísticos, que se tienen en cuenta en el organismo correspondiente a nuestra Comisión local. En Italia se integra, asimismo, con la protección de los recursos naturales y la protección del medio ambiente, que previene una legislación inorgánica y dispersa en materia de parques naturales, construcciones rurales, de planeamiento urbano, o de expropiación por utilidad pública. Sin embargo, en Bélgica y en Suiza se traduce en una simple exigencia de coordinación entre los diversos departamentos de la Administración encargados de la ordenación territorial; en Alemania Federal, una norma programática obliga, además, al respeto de la naturaleza y del paisaje.

Aparte de esta razón de política jurídica, la realización de grandes obras públicas, puede contribuir a fragmentar y pulverizar las explotaciones agrícolas, e incluso puede afectar a las de buena calidad, rendimientos o estructura. Se trata de un efecto secundario o reflejo que se deriva, en ocasiones, de la construcción, por ejemplo, de carreteras, grandes autopistas o complejas redes de comunicaciones. Aunque en la programación de tales obras se prevenga no sacrificar las tierras más fértiles y aunque estos daños se incluyan en la indemnización consiguiente a la respectiva expropiación, hay que reconocer que esta solución es meramente privada y crematística. Por el contrario, la protección del espacio rural exige que, en tales casos, se someta la zona a un programa global de reordenación del territorio, referido tanto a las propiedades directamente afectadas como a todas las comprendidas dentro de la zona; así sucede, concretamente, en Alemania, Bélgica y, en especial, en Francia. Y en dicho programa global la concentración parcelaria ocupa un puesto de primer orden; pero se la concibe como un instrumento al servicio de las metas sociales a que nos estamos refiriendo. Es aquí donde la legislación española precisa, a nuestro juicio, una reforma profunda.

Como habíamos anticipado al iniciar estas consideraciones preliminares, la pregunta por la *ratio* de la concentración parcelaria debe ser contestada afirmativamente; es una institución que se justifica hoy, igual que ayer, plenamente. Pero, de cuanto hemos expuesto, se desprende, al mismo tiempo, que la figura está necesitada de una reforma que la actualice en función de los valores que no sólo imperan en el Derecho comparado sobre la materia, sino que nos vienen impuestos por el programa reformista de la Constitución Española.

## 2. ESTUDIO SISTEMÁTICO DEL DERECHO EUROPEO

En efecto, es bien sabido que el fenómeno del minifundio existe en toda Europa, alcanzando acusados caracteres de gravedad, sobre todo, por aplicación de las reglas de división de la herencia en partes iguales e *in natura*; y existe en sus dos manifestaciones patológicas, tanto la fragmentación como la pulverización de las microexplotaciones. Ante la gravedad de esta situación, hay precedentes a finales del siglo pasado que, por vías voluntarias, tratan de resolverla —especialmente en Francia— mediante los contratos de compraventa o de permuta entre los particulares interesados. Pero este remedio adolece de los defectos siguientes: depende únicamente de la voluntad de los interesados; es puramente privado por lo que afecta sólo a las fincas pertenecientes a los particulares y se limita a una simple agrupación o «rediseño» de las explotaciones objeto de los respectivos contratos; no suele ir acompañada de las obras que mejoren la estructura de las explotaciones, generalmente porque su importe excede de las posibilidades económicas de los particulares; en fin, no puede extenderse a las finalidades de interés público que están en la base de la ordenación del territorio y protección del precio rural. Era todavía —puede decirse— el reino de la propiedad, en el sentido de que las restricciones inherentes a la concen-

tración parcelaria, tal como la concebimos hoy, no se consideraban compatibles con el carácter absoluto del derecho subjetivo.

En la segunda mitad de este siglo se toma conciencia tanto de la gravedad como de la urgencia del problema y, lo que es muy importante, del carácter colectivo o general del mismo. Y el Estado, haciendo una valoración de los intereses en juego, abandona la concepción casi «sacral» de la propiedad privada y se decide a intervenir, si bien con instrumentos técnicos diferentes. Obedecen a esta nueva concepción, en efecto, las leyes francesas de orientación agrícola de 5 de agosto de 1960, complementada por la de 8 de agosto de 1962; las alemanas de 14 de julio de 1953, modificada en 1976, y de 28 de julio de 1961; las normas italianas que han desenvuelto el viejo precedente de 13 de febrero de 1933 sobre la llamada «bonifica integrale»; las leyes inglesas de 1967, modificada en 1970, y de 1972; las leyes suizas de 12 de junio de 1951, 14 de junio de 1971 y 22 de junio de 1979, concerniente esta última a la ordenación del territorio. Asimismo, nuestra ley provisional de concentración parcelaria de 22 de diciembre de 1952, reformada y recogida en el texto refundido de 8 de noviembre de 1962, integrada hoy en los artículos 171 y siguientes de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 1973; hay que añadir a estas fuentes la Ley gallega de 14 de agosto de 1985.

Elemento común a todos estos textos es el abandono y la superación de la concepción exclusivamente privada de la concentración parcelaria. En todos ellos se asume, por el contrario, como una función propia del Estado, que la Administración realiza a impulso público o privado, con mayor o menor eficacia vinculante, con o sin intervención de los particulares, etc., en los Derechos europeos que hemos examinado. Por eso, decíamos que, aunque la concentración parcelaria se haya generalizado en toda Europa, coexisten instrumentos técnicos diferentes, que conviene destacar antes de aproximarnos a nuestro ordenamiento en vigor. Esta diversidad se refiere a los aspectos siguientes: iniciativa; eficacia; participación; finalidades; tierras excluidas; valoración y reducción; equivalencia; obras; investigación de la propiedad; unidad mínima. Veámoslos brevemente.

A) *Iniciativa*. — Hay en los ordenamientos europeos un sistema de iniciativa múltiple, en el que coexisten la actuación de los particulares y de la Administración. Los primeros pueden optar por la técnica privatista de la compraventa o permuta —incluso forzosa, en ciertos casos— o instar a la Administración que lleve a cabo la concentración parcelaria. Por regla general, en los casos graves de fragmentación o pulverización, se permite la actuación de la Administración de oficio, a impulso propio. Pero se contemplan hipótesis —especialmente aquellas en que la concentración forma parte de un programa global de reordenación territorial— en que la iniciativa del proceso se reserva únicamente a la Administración.

B) *Eficacia*. — Cualquiera que sea el origen de la iniciativa, todos los ordenamientos examinados confieren a la resolución administrativa que decreta la concentración una eficacia plena que vincula y obliga a todos los propietarios y cultivadores comprendidos en la zona que se trata de remodelar. La gestión de la concentración es, pues, pública y obli-

gatoria. Con todo, se advierte que esta intervención del Estado en la agricultura hace tránsito de ser ocasional y episódica a ser, en los últimos años, orgánica y programada, sobre todo, por la realización de grandes obras públicas y por la ordenación del espacio rural.

C) *Participación*. — Con ser la concentración vinculante u obligatoria, no excluye la participación de los particulares en su puesta en práctica. Esta participación admite modalidades diversas, que van desde la atribución a las asociaciones de propietarios de la actuación (Alemania, Bélgica, Francia y Suiza) o de la gestión (Italia) hasta la intervención de los particulares con carácter consultivo (Bélgica) o determinante por su inserción en los órganos administrativos que deciden y aplican la concentración parcelaria (Francia y España), si bien con carácter minoritario. Aunque este último sistema parece ser el más idóneo para plasmar la mediación entre los intereses públicos y privados, hay que tener en cuenta que del grado de participación de los particulares depende, con frecuencia, el grado de adhesión de éstos al proyecto de concentración y, por consiguiente, gran parte de su eficacia práctica. Por eso, es probable que se deba aumentar dicha participación y que, de ser minoritaria, pase a ser, al menos, paritaria con la Administración.

D) *Finalidades*. — Hemos dicho que las funciones de la concentración parcelaria desbordan hoy en día las finalidades estrechas que le dieron origen. Hoy no se agota en la mera mejora de la estructura de las explotaciones; el aumento de la productividad no compensa, por sí solo, las grandes inversiones públicas que la concentración comporta. Por el contrario, se la utiliza para alcanzar otras finalidades extraeconómicas respecto de las que la concentración es también un instrumento técnico adecuado. Estas finalidades son, fundamentalmente, tres, a saber: ordenación del territorio entre espacios destinados a la actividad agrícola y a la urbanización; la protección de los recursos naturales, del medio ambiente o bienes de valor paisajístico, histórico, artístico o, en general, de índole cultural; y, en fin, equilibrio demográfico entre el campo y la ciudad, pudiendo jugar bien para frenar o bien para acelerar la emigración en la dirección indicada.

En todos los ordenamientos, salvo en Francia, estas nuevas finalidades de la concentración se han expresado en directrices generales de la política agrícola y se traduce, como dijimos, en una simple exigencia de coordinación de los diversos departamentos interesados en el tema; pero esta coordinación administrativa no basta por ser inorgánica y externa. El ejemplo francés se orienta, en cambio, en la dirección contraria; estas finalidades no sólo se han consagrado con rango de ley (*Vid.* art. 1.º de la Ley de orientación agrícola 80-502/1980, de 4 de julio, en nuestro estudio anterior, pág. 66) sino que, además, representantes de los demás departamentos administrativos interesados integran los órganos encargados de la concentración.

E) *Tierras excluidas*. — Ante todo, los terrenos edificables o edificables, pues, mientras se excluyen del perímetro a concretar en Italia, se incluyen dentro de él, en cambio, en Alemania, Bélgica y Suiza, en tanto en Francia, la sola existencia de los mismos, arrastra la emanación de un plan urbanístico junto

a la concentración, de modo que todas las áreas edificadas y edificables quedan comprendidas dentro del perímetro.

Semejante disparidad se advierte, por otra parte, en materia de bosques, los cuales se incluyen solamente en Alemania y Francia, pero están sujetos, a pesar de ello, a un régimen especial. A nuestro entender, esta exclusión no se justifica, desde la perspectiva amplia de la ordenación del territorio y protección del espacio rural. En fin, menos justificada aún nos parece la exclusión de los bienes demaniales, pertenezcan al Estado, a las Comunidades Autónomas o a las Corporaciones locales, por idéntico fundamento; no obstante, es la regla que impera en el Derecho europeo, si bien con la significativa excepción de Alemania y Bélgica, donde los bienes de dominio público se incluyen en el perímetro sujeto a concentración.

Desde esta perspectiva, tampoco se justifica la exclusión de fincas pertenecientes a particulares que sean ineptas para el destino agrario (Bélgica) o exijan gastos desproporcionados (Francia) o no se beneficien de la concentración o sean de naturaleza, destino o emplazamiento singularísimos (Italia y España). Lógicamente, las explotaciones viables jamás deben excluirse del perímetro objeto de la concentración.

F) *Valoración y deducciones.* — En todos los ordenamientos se prescinde del valor de mercado de las fincas de procedencia y la clasificación y tasación se hace conforme al valor en renta. Normalmente se fija mediante la actuación conjunta de los particulares y la Administración, pero hay dos modalidades distintas. O bien tasa la Administración a base del informe de peritos, previa consulta a los propietarios (Suiza) o al consorcio de propietarios (Alemania), o bien lo hace la Comisión encargada de la concentración con la participación mayoritaria de la Administración y minoritaria de los particulares (Bélgica, Francia y España). Se trata, pues, de un valor ligado a la productividad. Pero los bosques, edificios e instalaciones industriales se tasan aparte según el valor de mercado (Alemania y Francia), se consideran plusvalías de la finca originaria que pasan a la de reemplazo (Bélgica) o se reasignan al propietario en especie o, si no es posible, en el equivalente en superficie o en dinero (Alemania y Francia).

En tema de deducciones hechas al valor aportado, tampoco hay uniformidad. Omitido el punto en Francia, hoy, tras la Ley de 1980, son los propios órganos encargados de la concentración los que fijan en cada caso, y para las diversas clases de bienes, cultivos u obras, el porcentaje de reducción, que, en ningún caso, puede superar el 20 por 100; ASTIE estima que puede alcanzar el término medio del 10 por 100 (*Vid. ASTIE, Les incidences (de la loi d'orientation agricole du 4 juillet 1980) sur le remembrement*, en «Rev. dr. rur.» 1980, p. 494). En Bélgica existe el tope máximo legal del 5 por 100 (3 por 100 en España), mientras que en Alemania se marca la medida cualitativa de la compatibilidad entre la equivalencia de lo aportado y las finalidades concretas del programa global de ordenación territorial.

G) *Equivalencia.* — En todos los ordenamientos rige una regla de tendencial equivalencia entre la finca de procedencia y la de reemplazo, que se determina por la aplicación combinada de tres crite-

rios, a saber: superficie aportada; valor cultural de la finca de procedencia y naturaleza del cultivo idóneo para la de reemplazo. Esta equivalencia es relativa, pues, para evitar anomalías, todas las legislaciones permiten que, en ciertos casos, se derogue; pero, si la derogación afecta a la propiedad, el propietario recibe una indemnización equivalente al derecho que se le expropia, mientras que, si incide sobre la explotación —señaladamente en caso de arrendamiento—, se traduce, en cambio, en un simple derecho del arrendatario de resolver el contrato, eximiéndole del deber de resarcir al dueño el daño sufrido por la extinción anticipada del arrendamiento. Sólo se le indemniza por cesar en la explotación en Alemania, Bélgica y Francia. Aunque el destino futuro de la finca de reemplazo suele fijarse en función de los objetivos productivos a los que sirve la concentración o de los criterios que orientan la programación global del territorio, no se contempla la posibilidad de utilizar este instrumento como un medio de estímulo del abandono de cultivos improductivos o excedentarios o de la actividad agraria en general; si se utiliza, en la práctica imperante en los tres países que acabamos de mencionar, como un incentivo a la agrupación, asociación o cooperación de los agricultores residentes en la zona de concentración. En ambos casos —abandono y asociación—, la regla general de equivalencia debe sufrir matizaciones.

H) *Obras.* — En términos generales, se puede establecer una regla de proporción directa entre la naturaleza de interés común o general y la cuantía de las obras, por un lado y por otro, la financiación pública de las mismas; por el contrario, si la utilidad sólo es privada, mayor es la contribución financiera que se exige a los particulares, siempre que se beneficien directamente de ellas. Esto significa, en otras palabras, que, a medida que la concentración parcelaria se aproxime a un programa de ordenación del territorio, aumenta la contribución de los fondos públicos y disminuye la carga financiera exigible a los particulares. Con todo, esta carga suele aliviarse en todos los países con diversos sistemas de créditos asimilables al crédito oficial y, en especial, con subsidios aplicables a los intereses correspondientes a dichos créditos.

I) *Investigación de la propiedad.* — Es un factor clave no sólo para la regularidad de la concentración parcelaria, sino para estimular la adhesión de los particulares a la misma. Punto de partida es el dato registral, que se suele complementar con proclamas u otras formas de publicidad directa en orden a invitar a los interesados a que hagan valer y acrediten su titularidad. Mientras en España la concentración se entiende con el poseedor en concepto de dueño, en Alemania y Francia se ha establecido una presunción de exactitud a favor de la resolución administrativa no informada ni impugnada dentro de tiempo útil.

Existe, por regla general, insensibilidad de los actos administrativos frente a las controversias entre los particulares, en tanto se trata de impedir por diversos medios que los recursos de éstos contra la Administración bloquee el procedimiento de concentración parcelaria; entre estos medios, destacan los siguientes: plazos muy breves para recurrir (Suiza) o resolver los recursos (Bélgica); ejecución anticipada de la reordenación territorial a pesar de la

dependencia del respectivo recurso (Alemania), cualquiera que sea el número de los recurrentes. El derecho subjetivo invocado en contra de los acuerdos de concentración, se convierte judicialmente en dinero (Italia) o se expropia por causa de utilidad pública (Francia).

Naturalmente que las nuevas fincas de reemplazo se consideran indivisibles en todos los ordenamientos por debajo de la unidad mínima de cultivo (Italia) o sin autorización previa de cada contrato concedida por la Administración (Alemania); pero esta solución es tan ineficaz en la práctica (Bélgica), que ha llevado a prescindir de las divisiones *extraordinem* (Inglaterra). Además de esta obligación negativa, suele imponerse la positiva de dedicación de la finca a determinados cultivos agrícolas (Francia, Italia y Suiza).

J) *Unidad mínima.* — En algunas legislaciones se señala, además, el tamaño mínimo que deben alcanzar, cuya dimensión varía según las zonas y los cultivos, tras la concentración, las nuevas unidades de producción. Se trata de la *commercial unit* inglesa, de la superficie mínima de instalación francesa o de la unidad mínima de cultivo italiana, equivalente a la nuestra, todas las cuales tienden a asegurar una remuneración razonable a todos los factores de la producción.

Se ha señalado que, a la vista de la política agrícola común de la CEE, tal medida debería garantizar a cada titular una renta equiparable a la de otros sectores económicos (*Vid. GERMANO, La ricomposizione fondiaria*, Roma, 1984, p. xxxii). Y a esta meta debe encaminarse, en efecto, toda concentración parcelaria que pretenda resolver definitivamente el problema, no sólo de fragmentación, sino de pulverización de los minifundios. A este fin, debe preverse un mecanismo eficaz que estimule y, acaso, obligue a los titulares de explotaciones inferiores a la unidad mínima a una de estas dos opciones: o bien abandonar la actividad agraria mediante jubilación anticipada y venta o arrendamiento forzoso de la microexplotación, o bien integrarse en una unidad de explotación colectiva a través de cualquier forma de agrupación, asociación o cooperación, aunque no implique la transmisión forzosa de la finca que le pertenece a la respectiva entidad de explotación en común. A una distancia de más de 20 años desde las célebres Directivas comunitarias de 1972, hay que reconocer que una solución, como la expuesta, pierde, en realidad, buena parte de su indudable carga dramática.

### 3. EL PROGRAMA REFORMISTA DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

Tras este análisis puntual del Derecho europeo, el otro dato a tenerse en cuenta es el programa reformista de la Constitución Española. Nos basta, pues, resumir aquí las indicaciones más importantes que se desprenden, a nuestro juicio, del Texto Fundamental y referirlas, en concreto, a la concentración parcelaria.

Ante todo, nos inclinamos por una interpretación positiva o afirmativa del art. 130.1, según la cual, en

lugar de estar ante una norma vaga, anodina o puramente programática, como creen algunos, pensamos que se trata de un precepto rico en contenido que, inspirado en el principio general de igualdad, encierra todo un programa de política agraria; programa que, a su vez, está en línea con la política agrícola común. Por eso, lo calificamos de reforma de estructuras, en el preciso sentido técnico de esta expresión, y creemos que, no sólo abarca a la concentración parcelaria, sino que ésta debe utilizarse en función de los objetivos, tanto de nuestra política agraria cuanto de la política agrícola común.

Que se trata de un programa de reforma de estructuras, en el sentido expresado, resulta claro de la concordancia que existe entre el art. 130.1 y el art. 45.2, dado que dicho programa, al propiciar la modernización y desarrollo de la agricultura con el fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles, debe velar también por la utilización racional de los recursos naturales con el mismo fin genérico de proteger y mejorar la calidad de vida y el específico de defender y restaurar el medio ambiente. Y así lo ha entendido, con razón, el legislador postconstitucional, pues es un programa de reforma de estructuras el que está en la base de la agricultura de montaña regida por la Ley 25/1982, de 30 de junio. Por consiguiente, la nueva concentración parcelaria debe concebirse como un instrumento técnico pre-dispuesto para llevar a cabo el aludido programa de reforma de estructuras; en otras palabras, esto quiere decir que debe aplicarse no sólo en función de finalidades de tipo económico o exclusivamente productivistas, sino de valores que, por contraste, llamamos extraeconómicos y que consisten, en suma, en la ordenación del territorio, la protección de los recursos naturales y la defensa del medio ambiente. De acuerdo con esto, puede preverse la concentración parcelaria de una determinada zona solamente por exigirla tales valores extraeconómicos y dichos valores deben contemplarse siempre que se lleve a cabo, aunque se justifique únicamente por los objetivos de tipo económico. Debe resaltarse que, de acuerdo con este programa de reforma de estructuras, los valores extraeconómicos constituyen de por sí una razón suficiente que justifica plenamente que se ordene la concentración de una zona determinada, pues estos valores no están subordinados a los de carácter económico.

El programa previsto por el art. 130.1 C.E., es un programa reformista ya que comprende tanto la modernización como el desarrollo de todo los sectores económicos y, en particular de los que el precepto menciona, esto es, entre otros, la agricultura y la ganadería. En la medida en que puedan distinguirse ambos conceptos, entendemos que la modernización supone una dosis de continuidad, mientras que el desarrollo implica un cierto grado, acaso importante, de ruptura o de transformación de una determinada situación de partida; asimismo, si la modernización se refiere a todos los sectores económicos en general, es probable que el desarrollo deba predicarse, en especial, de la actividad agropecuaria. Si esto es así, la concentración parcelaria debe considerarse no sólo como un instrumento de modernización sino más bien como un instrumento de desarrollo o transformación. En nuestra opinión, esto supone un giro radical, pues significa que la concentración no puede seguirse aplicando, como se

ha hecho en general hasta ahora, para resolver principalmente el problema de la fragmentación de microexplotaciones formadas por parcelas dispersas; por el contrario, el art. 130.1 C.E. nos obliga a entender que, como la concentración debe propiciar el desarrollo de la zona, debe utilizarse para atacar el problema de la pulverización de minifundios. En otras palabras, la concentración no debe conservar la estructura y distribución de la propiedad preexistente en la zona, sino que debe conducir a la redistribución de la tierra y a la ampliación del tamaño de las explotaciones; en suma, diríamos que la concentración debe utilizarse también como un instrumento de colonización, en tanto que debe conducir a una redistribución de la propiedad y a una definitiva superación del minifundio.

A nuestro modo de ver, la concentración parcelaria, concebida así, debe comportar la supresión de todas las explotaciones que no alcancen, según la superficie aportada por cada titular, la dimensión de la unidad mínima que en cada caso se fije. Como esta supresión puede suponer la expropiación de multitud de microexplotaciones —con la consiguiente carga presupuestaria para la Administración— debe establecerse tanto un sistema de retratos a favor de las explotaciones que superen la unidad mínima como un mecanismo de agrupación, asociación o cooperación forzosa de todas aquellas explotaciones cuya dimensión quede por debajo de dicha unidad.

Por lo demás, la medida de esta unidad mínima debe fijarse en teoría y atendiendo a la calidad de la tierra y a la naturaleza del cultivo a que se vaya a destinar; con independencia, pues, del dato real o histórico de la superficie actual que posean los titulares de la zona, lo mismo que de la superficie media existente en ella. Ha de ser, en nuestra opinión, una medida teórica y a la vez óptima, o sea, desvinculada de la realidad anterior a la concentración. De no ser así, la concentración no se encaminaría hacia la finalidad de equiparar —como dispone el art. 130.1 C.E.— el nivel de vida de los agricultores al de otros sectores sociales.

Es de notar que los demás datos relevantes que nos ofrece la Constitución, lo mismo en materia de bienes que de trabajo, vienen a confirmar que la concentración parcelaria se debe configurar, en sus rasgos generales, en los términos que han quedado expuestos.

En efecto, el art. 128 subordina toda la riqueza del país al interés general, riqueza que comprende todas las fincas rústicas y las explotaciones agrícolas de titularidad privada. Esta subordinación se manifiesta, a nuestro entender, en la vinculación de tales bienes a la planificación de la actividad económica que el Estado, mediante ley, debe hacer, conforme al art. 131.1 C.E., en lo que concierne a la riqueza, precisamente, para alcanzar «su más justa distribución». Y esta vinculación, que puede ser tanto imperativa como indicativa, afecta lo mismo a la titularidad estática de los bienes que a la actividad económica que pueden desarrollar los particulares, a tenor, respectivamente, de los arts. 33 y 38 C.E. El primero, como es sabido, consagra a un tiempo el derecho de propiedad y la función social del mismo; y el segundo reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado y en el marco, en su caso,

de la planificación. De ahí que la nueva concepción de la concentración parcelaria que hemos dibujado no choque, ni pueda chocar, en nuestra opinión, con la debida protección a los intereses privados. Y su plasmación en su texto normativo de la Comunidad Autónoma de Castilla y León tampoco rompería la igualdad de los españoles, por lo que atañe a los derechos y deberes constitucionales, que asegura el art. 149.1.1.ª C.E., justamente por el carácter condicionado de la protección que los citados arts. 33 y 38 dispensan a la propiedad y a la iniciativa privadas.

Por último, el art. 129.2 C.E. arroja alguna luz sobre el tema. Establece, como es sabido, la participación de los trabajadores en la empresa, el fomento de las sociedades cooperativas y el acceso a la propiedad de los medios de producción. Y la nueva concentración, tal como la hemos configurado, al favorecer la agrupación forzosa de las explotaciones inferiores a la unidad mínima, permite la participación de los pequeños agricultores —generalmente, «autónomos», que no en vano se consideran trabajadores frente a la Seguridad Social Agraria, siquiera por cuenta propia— en el ejercicio de la empresa y puede posibilitar el acceso de los mismos a la propiedad o copropiedad, en rigor, de los medios de producción. En todo caso, es indudable que potencia la cooperación.

Así, pues, de estos datos esenciales del programa de reforma agraria que diseña la Constitución se desprende una concepción nueva de la concentración parcelaria. La nueva concepción se caracteriza, a nuestro juicio, por estos tres rasgos, a saber: A.— Consideración de valores extraeconómicos a la hora de programar la concentración de las diversas zonas. Estos valores deben contemplarse junto a los de tipo económico e incluso pueden motivar ellos mismos la necesidad o conveniencia de su actuación. B.— Concentración redistribuidora de la tierra de forma de resolver con prioridad, no sólo el problema de la fragmentación de las parcelas dispersas, sino —y ante todo— el problema de la pulverización de los minifundios. C.— Concentración dirigida a instaurar explotaciones viables que aseguren al titular un nivel de vida equiparable al de otros sectores sociales, mediante la fijación de una unidad mínima. Las explotaciones que no alcancen esta medida mínima deben ser objeto de un tratamiento especial para que sus titulares o bien abandonen la actividad agraria a través de la jubilación anticipada o bien se integren en una explotación colectiva, bajo cualquier forma jurídica que permita la agrupación de las microexplotaciones, como la asociación o la cooperación. En caso de abandono, las parcelas inferiores a la unidad mínima pueden ser aportadas a la masa común —y en tal caso habría expropiación— o pueden ser adquiridas por los propietarios —y en este caso habría que dar otra regulación al retrato de colindantes.

Finalmente, hay que resaltar que la Constitución no sólo permite deducir este nuevo modelo de concentración parcelaria, sino que impone, de alguna manera, una reforma legislativa que lo establezca. Y la competencia para llevar a cabo esta reforma de acuerdo con el art. 26 del Estatuto aprobado por Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, corresponde en exclusiva y dentro del respeto a lo esencial de la legislación estatal básica a la Comunidad Autóno-

ma de Castilla y León. Por eso, vamos a reparar aquí los aspectos más sobresalientes del régimen actual de la concentración parcelaria, tal como está recogido en los arts. 171 y siguientes de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 1973, a fin de determinar los puntos que han de ser objeto de urgente modificación.

#### 4. LA CONCENTRACION PARCELARIA EN LA LEY DE REFORMA Y DESARROLLO AGRARIO

Naturalmente que no vamos a hacer aquí —por razones obvias— un estudio exegético de la legislación estatal básica sobre la materia; pero, tras algunas observaciones de carácter general, conviene que nos fijemos en aquellos aspectos que hemos estudiado en el Derecho comparado, teniendo muy en cuenta las características principales del modelo que se desprende de la Constitución.

Lo primero que nos llama la atención es la alta perfección técnica del régimen jurídico que rige un proceso tan complejo como es la concentración parcelaria. Lo que se debe, a nuestro modo de ver, tanto al decenio de experimentación que hubo entre 1952 y 1962 como a la intervención de los Cuerpos Profesionales de los antiguos servicios reunidos en el IRYDA en la preparación y redacción, lo mismo del texto refundido de 1962 que del texto sistemático de 1973, el cual, como es sabido, recoge con leves variaciones de colocación y de redacción el texto anterior. Notable innovación es, sin embargo, la desvinculación de la reordenación de la propiedad, resultante de la concentración, y el régimen de la unidad mínima de cultivo.

El procedimiento ordinario de concentración, con ser acaso demasiado complejo y lento, ha probado ser, sin embargo, notablemente exacto y eficaz; buena muestra de esto es, a nuestro juicio, el número más bien escaso de recursos y de Sentencias del Tribunal Supremo sobre la materia y el bajo índice de litigiosidad entre los particulares. No obstante las concentraciones de carácter privado no son frecuentes y no se prevé un procedimiento simplificado para los supuestos de reconcentración o concentración parcelaria de segundo grado.

En todos estos procedimientos se advierte una preocupación excesiva, quizá, por las situaciones jurídicas preexistentes a la concentración, por asegurar el acceso de las fincas al Registro de la Propiedad y, en fin, por respetar la autonomía de los particulares. Lo que contrasta, a nuestro entender, con el carácter decididamente público, y hasta expropiatorio, de la concentración en nuestro Derecho. Este defecto salta a la vista al examinar la composición de las Comisiones Locales de Concentración Parcelaria, en las que, según el art. 16.1, están presentes con voz y voto el Registrador de la Propiedad y un Notario. Funcionarios que deben cumplir con igual celo y rigor la función pública que les incumbe, estén o no integrados en las aludidas Comisiones, y que no están presentes en la figura paralela de los Jurados Provinciales de Expropiación Forzosa.

Asimismo, si bien es cierto que el Decreto de concentración vincula e implica importantes obligaciones a los poseedores de las fincas de procedencia (arts. 225 y 226), no lo es menos que los particula-

res —y, en concreto, los propietarios— gozan de un margen muy amplio de autonomía. Así, están representados en la Comisión Local (art. 16.1) e intervienen en la fijación de las Bases provisionales (art. 183); la regla de equivalencia, aunque relativa, les favorece (art. 173.a), en tanto la supresión de las fincas de reemplazo que resulten antieconómicas carece de aplicación práctica (art. 173.c); las deducciones para las adjudicaciones y las obras de interés general no pueden rebasar el 5 por 100 *ex art.* 202; aportada una superficie superior a la unidad mínima de cultivo, se garantiza, por regla general, una finca de reemplazo de la misma dimensión (art. 199.1); el acuerdo de los interesados, es determinante para el traslado de cargas, gravámenes y demás situaciones jurídicas a las fincas de reemplazo (art. 198); caben las permutas de fincas de reemplazo (art. 203); pueden los particulares, tanto asociados en cooperativas o en sociedades agrarias de transformación como colindantes, solicitar la contigüidad de las fincas de reemplazo (art. 204); por último —y de mayor gravedad—, es que la concentración por explotaciones, prevista por el art. 173.b, no se verifique en la práctica y que la concentración se considere como causa de extinción del arrendamiento o aparcería, siquiera a voluntad del cultivador y sin la obligación de reparar el daño derivado de la extinción anticipada del contrato (art. 231).

Esto último es grave no sólo porque protege en exceso los intereses de la propiedad, sino porque sacrifica, en contra de la *ratio* de la concentración y de la legislación agraria en su conjunto, la conservación y continuidad de la explotación. Entre los intereses de la propiedad y los de la empresa, el régimen en vigor opta todavía a favor de los primeros, en tanto que los segundos sólo se tienen en cuenta para resolver la partición de los propietarios colindantes para que se les confiera fincas de reemplazo contiguas (art. 204.2, *i. f.*). En otras palabras, el régimen vigente concibe la concentración como una técnica de simple reforma fundiaria y no permite entenderla, no ya como un instrumento de reforma de estructuras, sino que no se la puede calificar siquiera como un medio de reforma agraria.

En particular, si nos ceñimos a los aspectos concretos aludidos precedentemente, el régimen actual nos suscita las observaciones siguientes:

A) *Iniciativa*.— De acuerdo con los arts. 180 y 181, la iniciativa del procedimiento ordinario es normalmente privada, y sólo por excepción, en dos casos, pública. En cuanto a la primera, sólo están legitimados los propietarios y no los empresarios agrícolas de la zona, con independencia del carácter de la titularidad —propiedad o arrendamiento— sobre la respectiva explotación. La mayoría precisa se determina por un criterio personal y otro real, pues la petición pueden formularla la mitad más uno de los propietarios o uno o varios «terraténientes» que posean las tres cuartas partes de la superficie a concentrar; aunque esta mayoría se rebaja a la mitad cuando los solicitantes se obliguen a formar una explotación colectiva, bajo cualquier forma jurídica, llama la atención que no se tenga en cuenta el supuesto de la explotación colectiva ya constituida, en el que sería bastante, a nuestro juicio, la voluntad única de la Entidad si ostenta personalidad jurídica. Llamativo es también que la prioridad que el art. 176 confiere a estas Entidades para que se realice la

concentración no sea vinculante para la Administración.

Por lo que respecta a los dos casos de iniciativa pública, el primero se presenta «cuando la dispersión se ofrezca con acusados caracteres de gravedad» y el segundo, parece, que cuando concurren circunstancias sociales y económicas que exigen la concentración. Es de alabar la elasticidad de los dos supuestos, pero sorprende que el primero se refiere únicamente a la dispersión o fragmentación de microexplotaciones y no a la pulverización de los minifundios.

B) *Eficacia*.—A tenor del art. 171, la concentración se dispone por un Decreto, fundado en razón de utilidad pública, que vincula y obliga a todos los titulares de la zona, el cual, conforme al art. 172, proclama no sólo la existencia de dicha utilidad pública sino la ejecución urgente de su realización. Pero esto se contradice con la evidente excepcionalidad de la expropiación forzosa para llevarla a cabo.

De acuerdo con el art. 174, la expropiación sólo cabe «en los casos en que el problema social creado por la excesiva división de la tierra sea particularmente grave»; aunque se alude aquí a la división excesiva de la tierra y se comprende, por consiguiente, tanto la fragmentación como la pulverización de la propiedad, el problema social que justifica la expropiación sólo puede traer causa de ella, y no de otro motivo igualmente grave. Para que esta expropiación proceda, se requiere, además, que la concentración se haya declarado de oficio, se aporten tierras nuevas, o sea, la hipótesis rara de demaniales excluidos de la concentración —y que, tras su ejecución, nadie abandone las tierras o reciba otras de menor valor. Abandono que hoy día habría que, por el contrario, estimular.

C) *Participación*.—Como dijimos, la participación de los particulares es, en nuestro Derecho, importante y se traduce, según el art. 16.1, en la integración en la Comisión Local de tres representantes de los agricultores, los cuales, de acuerdo con el artículo 17, se eligen por todos los titulares de la zona y son auxiliados por otros tres o seis en orden a la clasificación de las tierras; los representantes se eligen, respectivamente, entre los aportantes mayores, medianos y menores.

Esta alusión a los «aportantes» es significativa por cuanto sólo pueden aportar, en rigor, únicamente, los propietarios de las fincas rústicas comprendidas dentro de la zona de concentración. Con lo cual resultan excluidos de la Comisión Local dos sectores, que pueden estar interesados en la concentración, tanto o incluso más que los propietarios de la zona; nos referimos, en concreto, a los arrendatarios y a los trabajadores agrícolas por cuenta ajena. Pero, además, esta representación por clases en atención al tamaño de las propiedades de la zona, aunque pretende ser neutral, en el fondo, no lo es, puesto que el interés por la concentración es verosímelmente inverso al tamaño de la propiedad; esto es, cabe suponer que la concentración beneficia de forma más directa a la propiedad pequeña que a la mediana o a la grande, por lo que deberían estar representados en la Comisión Local solamente los agricultores pequeños o, acaso, tener éstos una mayor participación. Por ejemplo, si no se quiere ampliar la

representación de tres, dos representantes de los propietarios pequeños y uno de los medianos.

D) *Finalidades*.—A la vista del art. 173, la concentración en vigor tiene la finalidad primordial de constituir explotaciones de estructura física y dimensiones adecuadas, adjudicando a los propietarios un coto redondo o el menor número posible de fincas de reemplazo, y dándoles un emplazamiento idóneo y acceso directo a las vías de comunicación. Aunque ésta es la finalidad primordial, en la *praxis* no se atienden otras que, en principio, tampoco están excluidas por el citado art. 173. Y sabemos que tanto el Derecho europeo como el modelo impuesto por la Constitución nos obligan a utilizar la concentración parcelaria para alcanzar, al menos, estas tres finalidades extraeconómicas: ordenación del territorio; protección de los recursos naturales, y el medio ambiente y equilibrio demográfico.

Para enlazar la concentración a estas finalidades, no basta añadirlas con carácter secundario a la primordial finalidad económica ni establecer un mecanismo de coordinación externa entre la Consejería de Agricultura, Ganadería y Montes y, concretamente, la de Ordenación del Territorio. Por el contrario, una coordinación interna y, diríamos, orgánica, exige la participación activa, a nivel de Dirección General, en la preparación de las Bases de la concentración. Por eso, pensamos que se debe reformar la composición de la Comisión Local para dar cabida en ella a funcionarios que representen los diversos intereses que deben tenerse en cuenta en la concentración; esto es, además de la Dirección General de Reforma Agraria, las de Agricultura, Montes y Medio Ambiente.

Cabe incluso pensar en la conveniencia de adaptar la composición de la Comisión a las particulares características de la zona a concentrar, en cada caso, previendo, al lado de miembros fijos, la posibilidad de integrar a otros móviles, incluso especialistas ajenos a la Administración, de modo que la concentración se transforme en una operación de ordenación y protección global del espacio rural. Por ejemplo, en algún caso puede ser de interés la participación de la Dirección General del Patrimonio Histórico-Artístico. Es más, de adoptarse este criterio, podría ser conveniente que la composición de la Comisión no se fijara con rigidez en un texto legal sino que se estableciera, en cada caso, en el propio Decreto que ordena la concentración de determinada zona. Y para evitar arbitrariedades, la ley podría señalar solamente unos criterios generales que orientaran la designación de los representantes según las circunstancias de cada caso.

E) *Tierras excluidas*.—Derogado el art. 186 por la Ley 22/1974, de 27 de junio, de vías pecuarias, en la actualidad sólo quedan excluidas de la concentración las tierras pertenecientes al dominio público (art. 185) y los sectores o parcelas de titularidad privada que no puedan beneficiarse de la concentración por la importancia de las obras que requieren, por la naturaleza del suelo o su emplazamiento o por cualquier otra circunstancia.

En cuanto a las primeras, la exclusión choca con el criterio contrario que impera en el Derecho comparado, si bien el art. 185.1 permite a la Entidad pública competente solicitar la inclusión en la concentración de los respectivos bienes demaniales. Y es que desde la perspectiva amplia de la ordenación del

territorio y protección del espacio rural, la exclusión no se justifica y debe suprimirse. No sólo se deben incluir en la concentración los bienes de dominio público, sino, concretamente los Montes Catalogados, dada la incidencia de los mismos en la conservación del equilibrio económico.

Por lo que se refiere a la exclusión de las tierras de propiedad privada, tampoco se justifica, a nuestro juicio, pues, de acuerdo con el recordado criterio, todas las tierras de la zona —se benefician directamente con la concentración o no— deben incluirse en la operación. En cualquier caso, la fórmula elástica del art. 187, *i. f.*, que hemos transcrito, presenta la ventaja de la discrecionalidad de la Administración para acceder a la exclusión, pero el inconveniente de la arbitrariedad. Más seguro parece, pues, suprimir esta posible exclusión.

En fin, es de tener en cuenta la solución francesa de acompañar la concentración parcelaria de un plan especial de urbanismo referido a las superficies edificadas o edificables, ya que es frecuente que el perímetro a concentrar comprenda todo o casi todo el suelo no urbanizable de un pueblo. En tal caso, es aconsejable no sólo la aprobación del aludido plan especial, sino la integración de las Autoridades urbanísticas locales en el seno de la Comisión Local de Concentración Parcelaria, a los efectos tanto de la necesaria coordinación entre las dos actuaciones como de la financiación de una y otra.

F) *Valoración y deducciones*.—Ya sabemos que, de los arts. 173.a y 218.1, se deduce que la valoración se rige entre nosotros por la regla general de la equivalencia. Se trata de una equivalencia relativa entre el valor de la o las fincas de procedencia y la o las fincas de reemplazo, equivalencia que no es absoluta por el juego de las deducciones. La variación descansa en dos criterios, a saber: la clase de cultivo anterior a la concentración y el valor fijado en las Bases, los cuales determinan la equivalencia; pero, mientras el primero de estos criterios parece razonable, el segundo es, en cambio, discutible, en los términos que veremos en el epígrafe siguiente.

Como se desprende del art. 226, las mejoras incorporadas a las fincas de procedencia se tasan por separado, pero sería aconsejable establecer criterios de valoración para las diversas clases de mejora, los cuales han de servir de orientación a la Comisión Local; por ejemplo, podría atenderse a la clasificación de las mejoras prevista por los arts. 62 y siguientes de la Ley de Arrendamientos Rústicos, siendo de destacar que las llamadas mejoras sociales deberían ser objeto de un avalúo independiente igual que las demás. Parece recomendable, además, explicitar, como en Alemania y Francia, que el importe de las mejoras debe reasignarse al propietario en especie a ser posible; en caso contrario, en el equivalente en superficie o en dinero. Si las mejoras se deben al arrendatario es de aplicación, en todo caso, la ley especial que acabamos de citar.

Sin embargo, es dudosa la regla del citado artículo 226 en cuanto puede estimular indirectamente a los propietarios a realizar mejoras innecesarias o inútiles con la única finalidad de aumentar la tasación de la finca de procedencia, con posterioridad al Decreto de concentración; la previa autorización de la Administración, no parece ser una garantía suficiente para evitar estas posibles mejoras «especulativas».

Las deducciones, a tenor del art. 202, no pueden exceder del 3 por 100 del valor de las fincas de procedencia. Como hemos visto, en el Derecho europeo se aprecia, por una parte, unos topes muy superiores y, por otra, una mayor flexibilidad. Nuestra medida es la más baja y debe ser elevada; Profesionales de la Dirección General de Reforma Agraria consultados por nosotros han estimado que debe situarse en un 7 por 100, lo que, a la vista del Derecho francés, donde puede llegar hasta el 20 por 100, es, indudablemente, relativamente bajo. A nuestro juicio, es razonable también el criterio francés según el cual la determinación concreta del importe de estas deducciones se hace en cada concentración atendiendo a las circunstancias especiales de la respectiva zona. De seguirse este criterio, la fijación de tal importe debería ser una de las bases sobre las que habría de pronunciarse la Comisión Local, en cada caso y posiblemente dentro de un marco más amplio y flexible que el actual, marco que puede fijarse, con carácter general, en el texto legal.

G) *Equivalencia*.—Como decíamos, la regla de equivalencia es razonable para el cálculo del valor de las fincas de procedencia y de las de reemplazo, pero no en cuanto puede condicionar la orientación productiva de estas últimas, tras la concentración; en otras palabras, la regla de equivalencia es razonable en lo que mira al pasado, pero no en lo que se proyecta hacia el futuro. Puede conducir al inconveniente de conservar cultivos indeseables, bien por no ser rentables, bien por ser excedentarios o bien por no ajustarse a las directrices generales de la política agrícola.

Concebida la concentración como un instrumento de reforma profunda tanto de la actividad económica como de las estructuras agrarias, no se ve la razón por la que deba respetar los cultivos preexistentes; asimismo, si el Decreto que ordena la concentración obliga, conforme al art. 225.2, «a cuidar de las parcelas sujetas a ella con la diligencia propia de un buen padre de familia, cultivándolas a uso y costumbre de buen labrador», nada impide, en rigor, entender incorporada a este módulo de diligencia media o normal la obligación del cultivador de ceñirse a las orientaciones de la política agraria, habida cuenta del interés social y la financiación pública se impulsan la concentración. El cultivo anterior, pues, debe contemplarse solamente para determinar el valor de las fincas de procedencia y «desplazarlo», en una medida equivalente y abstracta, a las fincas de reemplazo; debe concebirse sólo en términos cuantitativos. Pero no debe entenderse en un sentido cualitativo o material, dado que la concentración debe contribuir a la transformación radical de la zona y debe ir unida, por eso, a la planificación de la actividad agrícola que deba realizarse en ella. Y tal planificación, que vincula, naturalmente a los cultivadores de la zona, debe trazarse *in abstracto*, al margen de los cultivos anteriores y en función de los objetivos de política agrícola o, en su caso, de reforma de estructuras que orientan y fundamentan la concentración.

Entre paréntesis, quizá convenga recordar aquí, de una parte, que la determinación del cultivo no es hoy una facultad inherente al dominio sino que, de acuerdo con el art. 10.1 de la Ley de Arrendamientos Rústicos, forma parte del conjunto de derechos que se confieren al arrendatario para el ejercicio autónomo

mo de la empresa agraria; y, de otra parte, que la empresa, ejercida tanto por el arrendatario como por el propietario, está subordinada, por el art. 38 C.E., que ya estudiamos, a las exigencias que en cada caso imponga la planificación.

En fin, precisamente porque la regla de equivalencia no debe vincular *ex post* es que cabe utilizar la concentración como un medio de incentivar el abandono de la actividad agraria o la asociación de los pequeños agricultores que no alcancen la unidad mínima que en cada caso se fije.

H) *Obras*.—El régimen jurídico de las obras, su clasificación, ejecución y financiación, recogido en los arts. 59 y siguientes, se ajusta, en términos generales, a las tendencias imperantes en el Derecho europeo. Sin embargo, la introducción de finalidades extraeconómicas en el cuadro de la concentración parcelaria arrastra estas dos consecuencias; de una parte, aumenta las obras financiadas con fondos públicos y ejecutadas por Obras Públicas y, de otra parte, obliga a modificar el elenco de las obras de interés general previsto por el art. 62, o bien las que pueden calificarse de interés común o complementarias, conforme a los arts. 63 y 65. Respecto de estas dos últimas clases de obras, es probable que deba aumentarse la subvención con cargo a los presupuestos de la Administración, así como aliviarse la financiación a cargo de los particulares.

I) *Investigación de la propiedad*.—El régimen complejo previsto por los arts. 190 a 206, relativos tanto a la investigación como a la reordenación de la propiedad, es uno de los aspectos de nuestra concentración parcelaria que ha merecido constante aplauso de la doctrina española y extranjera. Prueba de ello, como decíamos, es el número relativamente corto de litigios entre particulares y de recursos contencioso-administrativos.

En cuanto a éstos últimos, llama la atención que, conforme al art. 219, el 4 por 100 de propietarios recurrentes pueda paraliza la ejecución del Acuerdo de concentración, y llama la atención por la anomalía que presenta frente a la pasividad de los particulares ante todas las intervenciones del Estado en ejercicio del *ius imperium*. Esta limitación no sólo choca con la utilidad pública y la intervención administrativa que son propias de nuestro régimen de concentración parcelaria, sino que contradice la *ratio* de la norma excepcional prevista por el artículo 218.2, según la cual el Acuerdo de concentración es tendencialmente insensible ante el fallo contencioso-administrativo que suponga perjuicio o alteración del mismo. A nuestro juicio, el 4 por 100 aludido debe ser pura y simplemente suprimido, dando paso a la posesión provisional de las fincas de reemplazo y a la ejecución del Acuerdo en su totalidad, una vez terminada la publicación, con independencia de los recursos y cualesquiera que sea el número de recurrentes.

El régimen sustantivo de las fincas de reemplazo es, como se sabe, el de la unidad mínima de cultivo previsto por los arts. 43 y siguientes, el cual establece, en suma, la indivisibilidad de las fincas que, divididas, den lugar a parcelas inferiores a la medida que en cada caso se fije, salvo, entre otros motivos, que las parcelas se destinen a usos no agrarios o a la edificación. Infringida la prohibición, los propietarios colindantes gozan de un derecho de retracto (art. 45), que en la práctica casi no se aplica. Se

trata de una norma de las llamadas imperfectas por no sancionar de forma expresa con la nulidad los actos que la contradigan. Aunque esta nulidad podría inferirse de algún precepto general, como el art. 6.3 del Código civil, parece conveniente establecerla expresamente, con lo que se potenciaría notablemente la eficacia práctica de la unidad mínima de cultivo. También fortalecería esta figura un retracto a favor del Estado al valor de la tasación fiscal en caso de no ejercicio del conferido a los colindantes; asimismo, un sistema sucesorio que asegure la división *mortis causa*, semejante al previsto para la explotación familiar agraria por los artículos 16 y siguientes de la Ley 19/1981, de 24 de diciembre.

Finalmente, las fincas de reemplazo están sujetas a un régimen de inscripción «inexcusable» en el Registro de la Propiedad, tanto como consecuencia del Acta de Reordenación de la Propiedad cuanto como consecuencia de ulteriores actos de transmisión, con arreglo al art. 235 a 239. Pero este régimen se ha revelado en la práctica ineficaz porque existe, en la realidad, multitud de fincas concentradas que, con el paso de los años, han perdido la vida registral regularmente iniciada y, de hecho, se han alterado, a pesar del art. 238.

Es probable que para resolver este inconveniente deba atribuirse carácter «constitutivo» a la inscripción de las fincas de reemplazo en el Registro de la Propiedad y a todos los asientos posteriores que se refieran a las mismas; de este modo, desaparecería de raíz la posibilidad de escapar del Registro.

Es de observar, por último, que el Derecho en vigor no contempla un régimen especial tendente a facilitar la concentración que hemos llamado de segundo grado o reconcentración, esto es, la que tiene lugar en una determinada zona donde ya se ha realizado antes la concentración parcelaria. En efecto, el supuesto previsto por el art. 177, que admite la revisión de la concentración parcelaria ya realizada, parece ser excepcional, puesto que la necesidad de la reconcentración surge aquí sólo «como consecuencia de un proceso de agrupación de explotaciones o aumento de la dimensión de las mismas»; por ser excepcional es, a nuestro entender, que se exige informe favorable de las Hermandades Sindicales de Labradores y Ganaderos, hoy Cámaras Agrarias, y una mayoría calificada para solicitar la operación.

Por el contrario, la reconcentración es en la actualidad una necesidad debida a las causas que hemos mencionado precedentemente y que se derivan del normal discurrir de la historia de una finca rústica en muchos pueblos de Castilla y León; tal reconcentración no puede considerarse, pues, como excepcional y en lo que concierne a la iniciativa privada, en particular, el mínimo exigido para legitimarla debe reducirse, probablemente, a la mitad.

Es claro que la concentración preexistente facilita mucho las cosas, en términos generales, para la nueva concentración. Por eso, podría estimarse aplicable a la reconcentración el procedimiento simplificado que contempla el art. 202, refundiendo las Bases con el Acuerdo o, más precisamente, con el Proyecto de concentración.

En particular, la investigación de la propiedad de la nueva concentración debe basarse casi exclusivamente en el Registro de la Propiedad. Es probable que se deba otorgar un plazo breve a los interesados

para que presenten la respectiva certificación registral o ejerciten las acciones de contradicción que correspondan, las que se deben regir únicamente por las disposiciones hipotecarias. Quienes invoquen situaciones jurídicas que no consten en el Registro, deben, además, reanudar el tracto sucesivo conforme con las reglas generales, siendo aconsejable que puedan acudir al procedimiento previsto por el artículo 69 de la Ley 49/1981, de 24 de diciembre.

En el fondo, jugaría aquí una presunción de continuidad que constituiría, de una parte, un estímulo indirecto a mantener la historia registral de las fincas de reemplazo y, de otra parte, una simple aplicación concreta del art. 436 del Código civil, a cuyo tenor: «Se presume que la posesión se sigue disfrutando en el mismo concepto en que se adquirió, mientras no se pruebe lo contrario».

J) *Unidad mínima*.—La fijación de esta medida mínima que deben alcanzar todas las explotaciones una vez realizada la concentración, ha desaparecido de la legislación estatal básica en vigor; sólo se fija cuando, junto a la concentración, se ordena, además, la ordenación de las explotaciones de la zona, la cual, de acuerdo con el art. 129.3, arrastra la actuación de aquélla. Pero no a la inversa, la concentración parcelaria *per se* no requiere ir acompañada siempre de la ordenación de explotaciones y no exige determinar la dimensión mínima de las explotaciones ya concentradas.

Se trata, como sabemos, de la meta que debe alcanzar la concentración parcelaria en cuanto instrumento dirigido a combatir, además de la fragmentación o dispersión de las parcelas, la pulverización de los minifundios. La medida de esta unidad mínima debe fijarse en cada caso porque depende de las peculiares características de la respectiva zona; pero ha de ser independiente de las dimensiones reales, o incluso de la medida, existentes en la zona. En términos generales, debe hacerse teniendo en cuenta el objetivo prioritario de equiparación de las rentas de los agricultores con las de otros sectores tal como existen en la zona, comarca o región, para dar cumplimiento a lo que disponen tanto el art. 39 del Tratado de Roma como el art. 130.1 de la Constitución Española.

En otras palabras, debe abandonarse el criterio individualista de la renta familiar adecuada para asegurar una vida digna al titular de la explotación y a su familia, que late, entre otros, en los arts. 43.2 y 128; debe propiciarse, en cambio, el módulo sociológico de la renta media de la comarca a que se alude en los arts. 2 y 48 de la Ley 49/1981, que no es igual, sino notablemente mayor, que el salario mínimo interprofesional al que lo rebaja erróneamente la Orden del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Pesca de 12 de abril de 1985, sobre créditos para la modernización de la explotación familiar agraria, en aplicación del Real Decreto 419/1985, de 6 de marzo, que desarrolla en este aspecto la citada Ley.

Por otra parte, las explotaciones que, conforme a las Bases de la Concentración, no den una dimensión igual o superior a la de la unidad mínima, que se debería fijar en el Decreto correspondiente, deben desaparecer, mediante dos mecanismos diferentes. En primer lugar, el abandono de la actividad agraria por sus titulares y la transmisión forzosa por los mismos de la o las microparcels, a título gratuito u

oneroso, a los propietarios colindantes, a una explotación colectiva o a la Administración, que en todo caso debería poder expropiarlas; para compensar el abandono podría concederse la jubilación anticipada y para estimular la transmisión gratuita, un premio en dinero proporcionado al valor de la explotación. Asimismo, debería establecer una línea de crédito especial a favor de los adquirentes de las parcelas abandonadas, para lo cual la Comunidad Autónoma de Castilla y León podría obtener fondos de la CEE, tanto del FEOGA, Sección de Estructuras, como del Banco Europeo.

Y un segundo lugar, si el titular prefiere continuar en la agricultura debe integrarse, de forma también forzosa, en una explotación colectiva. La forma jurídica de esta explotación colectiva puede ser la de una simple agrupación de explotaciones sujeta a una gestión en común, sociedad agraria de transformación o sociedad cooperativa; puede incluso admitirse la integración sin aportación, esto es: sin la transmisión del dominio, siempre que el titular de la microexplotación se obligue a cultivarla conforme a un plan común o, al menos, a realizar la comercialización también en común, bajo la supervisión de la Administración. Pero esta última modalidad presenta el inconveniente de carecer de personalidad jurídica, con las consiguientes dificultades de créditos y garantías; puede admitirse por excepción en la medida en que conduzca a la inserción de las explotaciones pequeñas en otras de mayor dimensión, pero, a la vista de éstas y otras desventajas, acaso sea aconsejable descartarla. De adoptarse este criterio restrictivo, las formas de explotación colectiva deberían requerir aportación y ostentar personalidad jurídica; pueden ser, por lo tanto, o sociedades agrarias de transformación o sociedades cooperativas. Para evitar el «trauma» de la enajenación de las fincas, tal vez se debe estudiar la posibilidad de aplicar a estos supuestos la figura mercantil de la asociación de cuentas en participación, exigiéndose, a lo menos, todas o algunas operaciones del cultivo y la comercialización en común; pero esta figura tiene los defectos derivados de la falta de personalidad jurídica.

En fin, el régimen jurídico de la unidad mínima sería el de las unidades mínimas de cultivo, potenciado en los términos que hemos expuesto en el epígrafe anterior.

## 5. LA LEY GALLEGA 10/1985, DE 14 DE AGOSTO, SOBRE CONCENTRACION PARCELARIA

Tras este rápido recorrido de la legislación estatal básica, debemos fijarnos ahora en las principales innovaciones introducidas por la única —hasta el presente— ley autonómica sobre la materia; nos referimos a la Ley gallega 10/1985, de 14 de agosto, sobre concentración parcelaria, cuyo examen haremos con el siguiente esquema: A. — Aspectos formales; B. — Rasgos generales, y C. — Retos del procedimiento ordinario.

A) *Aspectos formales*.—El legislador gallego no se ha limitado a establecer «parches» con la finalidad de desarrollar y de adaptar la legislación básica del Estado; por el contrario, ha dictado una especie de estatuto global de la concentración parcelaria, el cual, a ejemplo de la legislación anterior a la Ley

de Reforma y Desarrollo Agrario, enlaza la concentración con la constitución de explotaciones viables, por un lado y por otro, con las obras y mejoras territoriales. Dicho estatuto comprende, pues, nada menos que 70 artículos, 4 disposiciones adicionales, 1 transitoria y 3 finales; se divide en un título preliminar, seguido de unas disposiciones generales (tít. I) y unas normas orgánicas (tít. II), dividiéndose la materia en estos apartados: Procedimiento ordinario (tít. III); Efectos y conservación de la concentración (tít. IV); Procedimientos especiales y simplificados y concentraciones de carácter privado (tít. V), y Obras y mejoras territoriales (tít. VI).

Por otra parte, es de notar que esta ley autonómica se yuxtapone a la legislación estatal básica, que sigue en vigor en las materias no reguladas ni contradichas por aquélla (Disp. adicional 1.ª); en particular, mantienen su vigencia las normas civiles comunes, procesales, hipotecarias, notariales y registrales (Disp. adicional 2.ª, p. 1.ª) y las reguladoras de las diversas fases del procedimiento ordinario de concentración parcelaria en tanto no resulten modificadas en todo o en parte por la ley autonómica (art. 15.2).

En fin, se trasladan las competencias que la legislación estatal básica confiere al Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario y al Ministerio de Agricultura, respectivamente, a la Dirección General de Planificación y Desarrollo Agrario y a la Consellería de Agricultura, Pesca y Alimentación; asimismo, se confieren a la Consellería todas las funciones que la ley autonómica no atribuya a otro órgano o servicio territorial perteneciente a la expresada Consellería (Disp. adicional 2.ª, p. 2).

B) *Rasgos generales.*— Varias son las innovaciones de carácter general, algunas de las cuales llaman la atención poderosamente.

Ante todo, cabe destacar, como ya dijimos, la conexión de la concentración parcelaria y la constitución de explotaciones viables, así como el régimen jurídico protector de la unidad mínima de cultivo, que se concibe como conservador de la concentración parcelaria. El propio art. 1.º proclama que el objeto de la Ley es la concentración parcelaria y la ordenación de las fincas rústicas «para promover la constitución y mantenimiento de explotaciones de dimensiones suficientes y características adecuadas», con nítida resonancia de la vigente disciplina de la ordenación de explotaciones y los arts. 3.ºb y 5.ºb de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario.

El acuerdo de concentración parcelaria, dispuestos por Decreto de la Xunta de Galicia (art. 20), delimita la función social de la propiedad, que obliga —según precisa el art. 3.º2— a «mantener indivisibles (*sic*) las parcelas de extensión inferior al doble de la indicada como mínima en el acuerdo, con las excepciones reseñadas en el art. 52». La medida de esta unidad mínima la fija la Dirección General de Planificación y Desarrollo Agrario al aprobar el acuerdo de concentración, que se define como la extensión «suficiente para que las labores mecanizadas, utilizando los medios normales de producción, puedan ejecutarse con un rendimiento satisfactorio» (artículo 3.º2, p. 2); pero antes, la Jefatura Provincial de Estructuras Agrarias, ha debido pronunciarse sobre las que se deben considerar explotaciones viables, tanto al hacer el estudio de viabilidad de la concentración (art. 18-c) como al formular las Bases

provisionales (art. 21-b). Y a este efecto, «se entiende por dimensión económica viable de una zona la superficie cultivada por un lugar acasado, compañía familiar o explotación agraria por debajo de la que, teniendo en cuenta los cultivos y la producción de la misma, no se puede obtener la rentabilidad necesaria que permita un nivel de vida digno a una familia media» (art. 19, p. 2).

Así las cosas, esta innovación es de gran interés en cuanto enlaza la concentración con la constitución de explotaciones viables y, en general, la ordenación del territorio; la concentración se concibe, pues, como una técnica de redistribución de la tierra, un instrumento de la reforma de estructuras. Pero, a nuestro modo de ver, este planteamiento inicial no está suficientemente instrumentado en la Ley.

En efecto, la primera dificultad surge al distinguir la unidad mínima de cultivo indivisible y la explotación viable; mientras la primera se define por el rendimiento satisfactorio, la segunda, en cambio, por ser rentable para una familia media. Se desprende de esto que la unidad indivisible es de tamaño menor que la explotación viable, cuando, a nuestro juicio, deberían ser idénticas. Tampoco parece acertada la definición legal de la explotación viable por cuanto mantiene el criterio «individualista» tradicional, siendo que, a la vista de los preceptos comunitarios y constitucionales que hemos examinado, debería haberse orientado por el criterio que llamamos «sociológico» de la rentabilidad media existente en la zona, pues, de no ser así, no se camina hacia la equiparación de los agricultores con los otros sectores sociales. Con todo, el régimen de la determinación, tanto de la unidad mínima indivisible como de la explotación viable, presenta el lado positivo de ser, en ambos casos, teórico o abstracto en el sentido de no estar vinculado a los tamaños reales o medios existentes en la zona.

Pero, además, no se prevén mecanismos eficaces para que la concentración contribuya a la redistribución de la propiedad y a la constitución de explotaciones viables; hasta donde nos resulta, los únicos medios previstos a este efecto son créditos concertados entre la Consellería de Agricultura, Pesca y Alimentación y el Banco de Crédito Agrícola u otras Entidades crediticias o financieras (art. 6.º1) y la posibilidad de que las tierras sobrantes, que forman un Fondo de Tierras asignado a la respectiva Parroquia, se destinen «a mejorar las explotaciones existentes, procurando promocionar aquellas que no alcanzando la dimensión económicamente viable puedan demostrar su futura eficacia económica» (artículo 32, p. 1).

En fin, vacío importante de la Ley que examinamos es que no suprime las explotaciones inviables a través de los dos medios que hemos insinuado precedentemente u otros semejantes; aludimos al abandono con jubilación anticipada y a agrupación de explotaciones en cooperativas o sociedades de transformación agraria. Algo a favor de esto último se advierte, sin embargo, cuando se dispone que se debe fomentar, con ayudas económicas y técnicas, la agrupación de parcelas colindantes para ser explotadas en régimen cooperativo (art. 6.º, p. 2); la prioridad de la concentración solicitada por quienes anuncien su propósito de constituir una cooperativa (art. 7.º); la posibilidad de revisar la concentración ya realizada debido lo mismo a la agrupación de

las explotaciones que al aumento del tamaño sobreviene con posterioridad a la misma (art. 8.º1) y, en fin, la reducción a la mitad del porcentaje de propietarios o de superficie preciso para instar la concentración si los peticionarios se comprometen a explotar sus tierras de forma colectiva (art. 16.1, i. f.).

Antes al contrario, el régimen protector de la unidad mínima de cultivo y conservador de la concentración parcelaria tiende a participar la existencia de explotaciones inviables, si bien propende, al propio tiempo, a impedir que se dividan por debajo del doble de la respectiva unidad. A este efecto, se potencia algo de régimen de los artículos 43 y siguientes de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario al proclamarse la invalidez —no, expresamente, la nulidad— de los actos de división o segregación que den lugar a parcelas inferiores a la unidad mínima de cultivo que en cada caso se fije, los cuales no pueden, por tanto, ser objeto de los auxilios y beneficios de carácter oficial (art. 51). En cambio, los actos tendentes a aumentar la superficie para alcanzar tanto el tamaño de la unidad mínima como la dimensión viable sí que pueden ser objeto de las ayudas oficiales, incluso crediticias (art. 6.º1).

Esta indivisibilidad tiene, sin embargo, las mismas dos excepciones previstas por el art. 44.2, a y b de la Ley estatal que acabamos de citar (art. 52-a y b), y es sabido que, en la práctica, por la vía fácil de la edificación permanente con fines industriales, habitaciones u otros no agrarios se suele eludir la prohibición de dividir las fincas inferiores al doble de la unidad mínima de cultivo. A estas dos excepciones se añade la subordinación de las fincas rústicas a la Ley del Suelo que sean objeto de planeamiento urbanístico o de proyectos de urbanización o reparcelación (art. 52, p. 2). Y esta cesión de «competencia» puede llegar a ser inconveniente, así en «blanco» a los intereses tanto de la agricultura como de la ordenación del territorio, sobre todo, en el caso no infrecuente que los proyectos aludidos se impulsen por fines netamente especulativos.

Un segundo rasgo general que destaca en la ley gallega es un claro intento de coordinación la concentración parcelaria con la ordenación del territorio en general y con la transformación de grandes zonas en particular. Este laudable intento, a nuestro juicio, tiene manifestaciones de diverso orden; pero, en algún supuesto, la coordinación corre el riesgo de quedarse sólo en el papel.

Por lo que atañe a la conexión de la concentración con la ordenación del territorio, es de resaltar que la actuación se puede llevar a cabo de oficio, a iniciativa de la Consellería de Agricultura, Pesca y Alimentación, cuando se hayan proyectado grandes obras públicas, tanto de carácter predominantemente lineal —vías férreas, carreteras, autopistas, canales fluviales o de riego, aeropuertos— como de carácter predominantemente no lineal—, presas, saneamiento de marismas, transformación en regadío, obras análogas que exijan expropiaciones en gran escala; mientras en el primer supuesto (obras lineales) la concentración se dirige a reorganizar las explotaciones afectadas para mitigar discontinuidades o reducciones resultantes de la obra, en el segundo (obras no lineales), en cambio, procede bien para compensar los efectos de la expropiación o bien para reordenar las explotaciones subsistentes tras la obra (art. 17.2, a y b).

En ambos casos se aplica el procedimiento simplificado, en el que se refunden —a semejanza del art. 201 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario— las bases provisionales con el proyecto y las definitivas con el acuerdo (art. 53.1); hay, además, algunas particularidades, entre las que son de resaltar las siguientes. En el caso de obras lineales, la superficie de las mismas no puede superar la quinta parte del perímetro a concentrar, la cual se obtiene por reducción proporcional de las aportaciones de los participantes, reducción que se considera expropiación; la superficie así obtenida se adjudica en la concentración a la Entidad concesionaria de la obra (art. 55). En el caso de las obras no lineales, las particularidades se traducen en que la Entidad debe determinar en un plano el valor de las explotaciones que requiere expropiar y el número de las que, tras la obra, deben desaparecer, rigiéndose en lo demás por el mismo procedimiento simplificado que las obras lineales (art. 56). Es claro que se pretende aquí una coordinación estrecha entre la construcción de grandes obras públicas y la concentración parcelaria, cuya necesidad y urgencia surge, precisamente, como consecuencia de dichas obras; la concentración aquí no sólo se deriva de la construcción de tales obras sino que se emplea como una técnica de ordenación del territorio, puesto que se dirige a paliar la incidencia de las mismas en la estructura de las explotaciones agrícolas existentes en la zona. La idea de esta coordinación no sólo es buena sino que está bien implementada, dada la intervención directa de la Entidad concesionaria de las obras en las operaciones de la concentración.

Este mismo propósito ordenador del territorio o, en general, protector del espacio rural, es el que anima, presumiblemente, la posibilidad de coordinar la concentración con la tutela de bienes de interés histórico, artístico o monumental y de especies arbóreas nobles o autóctonas; pero se establece en este caso una coordinación externa o débil. Consiste tan sólo en la obligación impuesta a la Jefatura Provincial de Estructuras Agrarias de comunicar la existencia de una u otra clase de estos bienes, dentro del perímetro sujeto a concentración, a la Diputación General del Patrimonio Artístico y Consellería de Educación y Cultura y a las Direcciones Generales de Producción Forestal y de Medio Ambiente Natural, respectivamente (Disp. adicional 4.ª, p. 1 y 2). Pero esta coordinación, aunque es preceptiva y obligatoria para la respectiva Jefatura Provincial, puede llegar a ser, en la práctica, muy ineficaz, dado que no se establece la intervención de los Departamentos receptores de la comunicación en las operaciones de la concentración, ni se establece —y de aquí la sospecha de ineficacia— si el parecer de tales Departamentos vincula o no a la Jefatura Provincial, la cual puede, una vez hecha la comunicación, prescindir de la opinión manifestada por aquéllos.

Por lo que respecta a la conexión de la concentración parcelaria con la disciplina de la transformación de grandes zonas, llama la atención que la Ley en estudio dedique un título, el título VI, arts. 61 a 70, a las obras y mejoras territoriales y que introduzca importantes innovaciones, entre las que son de destacar estas dos.

De una parte, se modifica la clasificación cuatrida de las obras que establece el art. 61.1 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, de gran tradi-

ción en nuestro Derecho porque procede de la Ley de Colonización de 1949 (arts. 19 y 23), y se distinguen sólo dos clases de obras, a saber: obras inherentes o necesarias para la concentración y obras complementarias; las primeras comprenden, entre otras, la red de caminos rurales, acondicionamiento, de regadíos existentes y todas las exigidas por las condiciones agrarias y ecológicas de la zona, además de grandes vías de comunicaciones, presas, redes de alta tensión y otras previstas en los presupuestos que incumban a los planes generales de otras Consellerías o a la Xunta de Galicia en general, conforme a un plan coordinado de obras (arts. 63.1 y 64.1 y 3), en tanto las segundas incluyen establos, almacenes para maquinarias, materias primas o productos, acequias, nuevos regadíos, seaneamientos de redes eléctricas o energía alternativa y, en general, las mejoras permanentes que redunden en beneficio de todos los agricultores de la zona o de un grupo de ellos, todas las cuales se proyectan, ejecutan y financian en la forma que se determine reglamentariamente, con exclusión, probablemente, de la financiación pública total (arts. 63.2, 65 en relación con el 61.2).

De otra parte, novedad importante es la posibilidad de contratar la concentración parcelaria con empresas privadas, intervenidas y controladas por la Consellería de Agricultura, Pesca y Alimentación, si bien el seguimiento de las obras se encomienda a la Junta Local de Concentración parcelaria y la Jefatura Provincial de Estructuras Agrarias (art. 70). Nótese que, tal como aparece prevista esta posibilidad, el encargo a la empresa privada no es sólo la ejecución de las obras predispuestas por la Administración —como es normal en el campo de los contratos del Estado— sino que se extiende a la programación mínima de todas las operaciones inherentes a la concentración. Dada esta amplitud, la innovación, que parece a primera vista interesante, es, al menos, peligrosa, puesto que la concentración de realización privada se puede encaminar hacia fines distintos de los que se trata de proteger; limitada, en cambio, a la ejecución por empresas privadas de las obras acordadas por la Administración (cfr. arts. 20, 61.2 y 66.1), puede permitir ahorrar fondos públicos al par que puede ser útil y eficaz.

Se advierte también la conexión de la concentración parcelaria con la transformación de grandes zonas en la denominación de las fincas de titularidad privada que se excluyen de la concentración, las cuales, llamadas parcelas reservadas, se definen por carecer de «equivalente compensatorio sin perjuicio para sutitular», debido a obras o mejoras excepcionales, servidumbres o serventías, valor extra-agrícola o a «alguna otra circunstancia insólita», que, a juicio de la Junta Local, justifique la exclusión. Incluidas en las Bases, proyecto y acuerdo, se adjudican a sus mismos propietarios, si bien quedan sujetas a las deducciones precisas para las obras inherentes o necesarias para la concentración, cuyo importe, si el propietario opta por retener la finca reservada y aunque ésta no se beneficie directamente por dichas obras, se debe satisfacer en metálico al Fondo de Tierras (art. 26). Estamos aquí ante una norma de *ius singulare*, que no sólo constituye un señalado privilegio a favor de los propietarios de las parcelas reservables, sino que éstas se definen en términos tan elásticos —como la circunstancia

insólita— que puede dar lugar a hirientes arbitrariedades, aparte de que el pago en dinero del importe de las deducciones no parece ser bastante para compensar la plusvalía adquirida por la parcela reservable como consecuencia de la concentración. Puestos a trasladar el régimen de las tierras reservadas de las zonas regables, se echa en falta una norma como la establecida por el art. 105 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, que impone obligaciones positivas a los titulares de dichas tierras y proclama la expropiabilidad de las mismas en caso de incumplimiento.

Un tercer rasgo general de la Ley autonómica de concentración parcelaria es que contempla, de forma expresa, el supuesto de la reconcentración o concentración de segundo o ulterior grado. Además de la hipótesis de simple revisión de la concentración ya realizada por haber sobrevenido hechos que comporten agrupación o aumento de tamaño de las explotaciones ya concentradas —hipótesis a la que ya nos hemos referido— (art. 8.º-1, paralelo al 177 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario), puede disponerse una nueva concentración cuando hayan ocurrido cambios en las explotaciones o en la infraestructura de la zona ya concentrada si conducen a una mejora sustancial de las estructuras; la nueva concentración, la misma zona ya concentrada, dos o más zonas también concentradas, o parte de ellas, y se puede extender a sectores o parcelas anteriormente excluidos (art. 54.1 y 2). La nueva concentración se rige por el procedimiento simplificado (arts. 54.1 y 53.2), pero la solicitud y las demás operaciones de la concentración por las reglas generales del procedimiento ordinario.

Esto último nos parece excesivo, al menos, en lo que concierne a la solicitud y a la investigación de la propiedad. En cuanto a la primera, llama la atención que se mantengan para la reconcentración los mismos porcentajes de propietarios o de superficie que para solicitar la concentración primitiva cuando parece más lógico reducirlos; pero, además, se añade un requisito no exigido para esta última, que consiste en el informe favorable y previo del Ayuntamiento y de la Cámara Agraria, interesados en la nueva concentración. Da la impresión que se ponen dificultades a la nueva concentración, con olvido de que son causas naturales u ordinarias las que provocan —como las apuntadas precedentemente— la necesidad de la misma, las cuales se derivan de las propias imperfecciones del régimen de la conservación de la concentración.

Por lo que respecta a la investigación de la propiedad, es llamativo que se olvide el régimen de inscripción «inexcusable» a que están sometidas las fincas de reemplazo y todos los actos jurídicos que se refieran a ellas, por lo que no se entiende que, de cara a la nueva concentración, deba repetirse la aludida investigación prescindiendo de la protección y eficacia que se desprende de los arts. 17, 32, 34, 35, 36 y 38 de la Ley Hipotecaria y concordantes y para las fincas que han vuelto a la vida extrarregistral, de la presunción de continuidad del art. 438 del Código civil. Más práctico sería basarse en los datos del Registro, acreditados con la correspondiente certificación del dominio y cargas, y conceder un plazo a quienes invoquen situaciones jurídicas contradictorias, los cuales, de acuerdo con el art. 1.214 del mismo Cuerpo legal, deben acreditarlas cumplida-

mente; y en caso contrario, sería de aplicar lo previsto para las controversias entre particulares surgidas durante el trámite de la concentración (arts. 193 y 194 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario y 49 y 50 de la Ley gallega de concentración parcelaria).

En fin, el último rasgo general que merece resaltar es la reforma profunda de la Comisión Local de Concentración Parcelaria, que pasa a denominarse Junta Local. La composición es similar a la prevista por el art. 16 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario; pero, mientras mantiene la integración de los funcionarios «jurídicos» (Registrador y Notario), aumenta la participación de los funcionarios «técnicos» y de los particulares. Los primeros son dos Técnicos Agronómicos y el Jefe de la Agencia Comarcal del Servicio de Extensión Agraria, los cuales, igual que el Jefe Provincial de Estructuras Agrarias, que es Vicepresidente, actúan con voz pero sin voto (artículo 10.1). Los representantes de los agricultores son cuatro, elegidos por mayoría en asamblea convocada y presidida por el Presidente de la Cámara Agraria Local, que requiere el *quorum* mínimo de la mitad más uno de los titulares residentes en la zona (art. 11). Tal es la composición del Pleno de la Junta Local, pero ésta puede actuar en Comisión Permanente e integrada, en este caso, por el Presidente, Vicepresidente, Secretario, los dos Técnicos Agronómicos y tres agricultores (art. 10.2); puede ser asesorada por Grupos Auxiliares de Trabajo en todas las fases del proceso de concentración (art. 13), cuya ecomposición no se determina, sin embargo, por la Ley.

A nuestro juicio, esta reforma presenta aspectos positivos y negativos. Positivo, en efecto, es el incremento del sector que llamamos técnico y de la participación de los particulares en el Pleno; pero esta última sigue siendo notablemente minoritaria (cuatro frente a ocho, a lo menos, aparte del Presidente) y se comprime aún más en la Comisión Permanente. Con todo, es de alabar la supresión de la elección por clases —grandes, medianos y pequeños— de estos representantes. Permanecen ausentes de la Junta Local, sin embargo, tanto los arrendatarios como los trabajadores agrícolas, lo que, a la vista del artículo 129 de la Constitución, no deja de ser chocante. Negativo es, a nuestro entender, que no se dé entrada a este Órgano a los demás Departamentos de la Administración con los que la concentración parcelaria, según la propia Ley, debe coordinarse; se trata de los interesados en la ordenación del territorio, obras públicas, protección del espacio y del medio ambiente y defensa del patrimonio histórico, artístico y cultural. Sólo dándoles cabida dentro del mismo, y con arreglo a las características particulares de la zona a concentrar, la deseada coordinación podrá ser cabalmente eficaz.

C) *Retoques del procedimiento ordinario.* — Además de las innovaciones de carácter general que acabamos de exponer, la Ley gallega introduce modificaciones puntuales al procedimiento ordinario de concentración parcelaria, que se subdivide en estas nueve fases sucesivas, a saber: iniciación; viabilidad; Decreto; Bases provisionales; Bases definitivas; Proyecto provisional; Proyecto definitivo; Acuerdo y Acta de reorganización de la propiedad (artículo 15.1). Naturalmente que no vamos a examinar el régimen de cada una de estas fases, sino que

nos limitaremos a resaltar los principales aspectos en que se aparta de la legislación estatal básica.

La iniciación a instancia de parte debe solicitarse por la mayoría de los propietarios o de los titulares de lugares acasados, o bien por un número cualquiera de unos y otros —y aquí está la innovación respecto del art. 180.1 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario— siempre que les pertenezca más del 65 por 100 de la zona a concentrar (art. 16.1). Es decir, en el caso que opere este criterio real, se ha rebajado en un 10 por 100 la superficie mínima que legitima para solicitar la concentración.

Ya sabemos que, por otra parte, la iniciativa de oficio corresponde a la Consellería de Agricultura, Pesca y Alimentación, cuando la concentración se relacione con grandes obras públicas lineales y no lineales (art. 17.2, a y b) o con ocasión de la explotación de grandes cotos mineros (*ibidem*, c) y además, no sólo cuando la dispersión parcelaria presente acusados caracteres de gravedad, sino también el «minifundio agrario» (art. 17.1, a). Se pretende que la concentración resuelva, pues, tanto la fragmentación como la pulverización de las microexplotaciones; y para esto último se instituye el Fondo de Tierras a que hacemos referencia algo más adelante.

El estudio de viabilidad desarrolla el art. 180.2 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario. Se encarga a la Jefatura Provincial de Estructuras Agrarias y debe versar, en síntesis, sobre estos extremos: grado de división de las parcelas pertenecientes a las explotaciones actuantes en la zona; recursos naturales existentes, con referencia especial a los abandonados o con aprovechamientos inadecuados; superficie, titularidad y viabilidad de las explotaciones existentes; posibilidades de mejora a través de la concentración; grado de aceptación social de la misma y evaluación económica y financiera de las inversiones necesarias (art. 18, a-f).

Las Bases provisionales las prepara la Jefatura Provincial de Estructuras Agrarias, con la colaboración de la Comisión Permanente de la Junta Local (arts. 21 *pr.* y 12.2, a), y deben ser aprobadas por el Pleno de la propia Junta (arts. 22 *pr.* y 12.1, a). Se invierte, pues, el sistema previsto por el art. 15.1 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario. Por otra parte, la Junta, en lugar de disolverse al quedar firmes las Bases, según previene el citado art. 15.2 de la misma Ley, subsiste hasta la formalización del Acta de Reorganización de la Propiedad (art. 14). En fin, las Bases, además de los extremos previstos por el art. 183 de la Ley antedicha, deben referirse a las parcelas exceptuadas, excluidas y reservadas; aguas de riego de cualquier titularidad; datos físicos y jurídicos de las explotaciones efectuadas, y dimensión económicamente viable que tales explotaciones deben alcanzar (art. 21, b, f-h).

La exclusión de los bienes de titularidad pública sufre estas matizaciones. Los bienes comunales y vecinales en mano común se entienden incluidos en la concentración para regularizar su contorno, dotarlos de acceso y de las mejoras generales (art. 24, párr. 1); los bienes de dominio público municipal y provincial también se incluyen, salvo los de servicio público, cuya inclusión pueden solicitar las respectivas Entidades titulares. Sólo se entienden excluidos, por consiguiente, los demaniales pertenecientes al Estado, modificándose sustancialmente el criterio excluyente del art. 185.1 de la Ley de Reforma y

Desarrollo Agrario. Las fincas de propiedad privada, aparte de ser reservables (art. 26), sólo pueden ser excluidas por no beneficiarse económica o agrariamente con la concentración, a juicio de la Dirección General de Planificación y Desarrollo Agrario, oída la Junta Local (art. 25), con lo cual se reducen sólo a este caso los supuestos previstos por el art. 187 de la Ley citada.

En sustitución del art. 207 de dicha Ley, se constituye el Fondo de Tierras, cuya titularidad, administración y disposición corresponde a la Parroquia, la cual, mientras no se regule, se suple por la Comunidad Autónoma de Galicia en lo que se refiere a la titularidad y por la Junta Local y, una vez disuelta, por la Jefatura Provincial de Estructuras Agrarias en lo que concierne a la gestión (art. 31). El Fondo se forma por las tierras sobrantes y los demás bienes que adquiriera a cualquier título (art. 31, párr. 1 i. f) y se destina a la corrección de errores dentro de un año, a mejoras de carácter colectivo, a completar las explotaciones inviables y a la creación de nuevas explotaciones de estructura adecuada, que se adjudicarán con preferencia a los emigrantes retornados (art. 32).

Las deducciones previstas por el art. 202 de la Ley estatal también se modifican, pues, mientras se mantiene el máximo del 3 por 100 para las derivadas de los ajustes requeridos por la formación de las fincas de reemplazo, se precisa, en cambio, que las exigidas por las obras no pueden superar el 6 por 100 (art. 34). Parece que se trata sólo de las obras de carácter complementario —y no de las inherentes o necesarias para la concentración—, que se comprenden en la deducción establecida por el recordado art. 202.2 (el texto que manejamos remite al art. 59.2, que se refiere a la concentración de carácter privado).

Asimismo, mientras se mantiene la admisibilidad del recurso contencioso-administrativo por lesión en más de la sexta parte del valor de las parcelas de procedencia (art. 43.1), se aumenta algo el número de recursos que impide la ejecución del Acuerdo y la posesión provisional de las fincas de reemplazo; para que los recursos bloqueen la concentración se requiere que excedan del 6 por 100 de los titulares y que los recurrentes representen, a lo menos, el 10 por 100 de la superficie concentrada (art. 44) (cfr., respectivamente, los arts. 218.1 y 219 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario).

Finalmente, se explica que opera la subrogación personal en caso de modificaciones jurídicas sobrevenidas después de comenzada la publicación de las Bases, por virtud de la que el adquirente asume todos los derechos y obligaciones que la concentración suponga para el titular anterior (arts. 2.º-2 y 50). Con lo que se explica, en el sentido indicado, la solución que se desprende de los arts. 193.3.c y 229 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, para los casos de discordancias entre interesados y de transmisiones acaecidas durante el expediente de concentración.

## 6. CONCLUSIONES

En suma, el criterio seguido por el legislador gallego es, en una buena medida, razonable, pues, al propio tiempo que mantiene la estructura esencial de la concentración parcelaria, ha introducido

unas reformas puntuales a fin de que pueda asumir algunas de las funciones que la figura está llamada a cumplir hoy. Sin embargo, algunas de estas reformas, como lo hemos hecho notar en el epígrafe anterior, corren el riesgo de quedarse cortas o de ser poco eficaces. Hay, en términos generales, una preocupación, acaso excesiva, por el régimen de ejecución de las obras y mejoras territoriales, en detrimento de las importantes finalidades económicas y sociales de la concentración.

Por el contrario, desde la amplia perspectiva de la reforma de estructuras, se debe modificar la composición de las Comisiones Locales para facilitar la coordinación orgánica de los distintos Departamentos de la Administración y conferir a los particulares una representación paritaria y en proporción a los propietarios, arrendatarios rústicos y trabajadores agrícolas existentes en la zona. Se debe proclamar que la concentración puede justificarse tanto por finalidades económicas como sociales y que debe realizarse por explotaciones —y no en base al derecho de propiedad, únicamente—, al menos, cuando la titularidad de la explotación descansa en un contrato de arrendamiento o asociativo superior a diez años. Se debe establecer un régimen nuevo en materia de expropiaciones, de fincas incluidas y excluidas, de valoración de mejoras y bosques, de equivalencia y destino ulterior; en particular, se debe regular el enlace de la concentración con la construcción de grandes obras públicas, reducir las mayorías exigidas a la iniciativa privada, aumentar las superficies susceptibles de deducción, suprimir la posibilidad de que los recursos contencioso-administrativos paralicen la ejecución del Acuerdo de concentración y prever un procedimiento especial de reconcentración o concentración de segundo o ulterior grado.

De especial interés es, a nuestro juicio, que se contemple la existencia de un Fondo de Tierras formado por las explotaciones inferiores a la unidad mínima adquiridas por la Administración y los bienes de dominio público incluidos en la concentración, con la finalidad de constituir explotaciones superiores a dicha unidad y adjudicarlas preferentemente a agricultores jóvenes; la titularidad de estos bienes puede pertenecer a todos los partícipes en la concentración y la gestión puede corresponder a los representantes particulares que integren la Comisión Local.

Asimismo, la fijación en el Decreto que ordena la concentración de la unidad mínima correspondiente a la zona, cuya dimensión ha de ser la que asegure al titular de una explotación individual una renta anual equiparable a la media de los ingresos percibidos por los empresarios no agrícolas, conforme a las peculiaridades características de la respectiva zona. Quienes no alcancen esta dimensión deben abandonar la agricultura o asociarse, y quienes la superen deben quedar sujetos al régimen de conservación de la concentración.

Este régimen, finalmente, debe contemplar la nulidad de todos los actos jurídicos que comporten división y den lugar a parcelas inferiores a la unidad mínima y acaso la autorización administrativa previa a los actos de disposición, gravamen y partición de las explotaciones individuales y de modificación de capital o de participaciones y de liquidación total o parcial de las explotaciones colectivas, cualquiera que sea el régimen jurídico de las mismas.

# Situación de los mercados agrícolas en la C.E.E.

## 1. EL MERCADO DEL ACEITE DE OLIVA

La Comunidad es el primer productor mundial de aceite de oliva. Antes de 1981 ya producía casi la mitad. La producción de aceite de oliva en la Comunidad de los diez, concentrada en Italia (1 millón de productores) y Grecia (400.000), ocupa un lugar relativamente poco importante en la producción agrícola, el 1,2 % en valor de producción para el 2,7 % de las superficies, pero es primordial en la economía agrícola de determinadas regiones. El nivel de producción varía considerablemente debido principalmente a la «alternancia» de las cosechas. Dada la invariabilidad de las superficies, así como el estancamiento de los rendimientos, en lo que se refiere a la tendencia seguida, se puede estimar, razonablemente, que la producción para 1991/92 seguirá al mismo nivel medio actual, de aproximadamente 800.000 toneladas.

Antes de 1975 la producción comunitaria aseguraba alrededor de un 70 % de las necesidades internas de aceite de oliva. Desde la adhesión de Grecia, la Comunidad de los diez ha llegado a ser prácticamente autosuficiente. Incluso si a veces pueden faltar determinadas calidades de aceite, el volumen de las importaciones (procedentes principalmente de España y de Túnez a partes iguales) es ligeramente superior al de las exportaciones en torno a las 60.000 toneladas, exceptuando los años de cosechas muy reducidas, como 1984-85, al final del período, para la Comunidad de los diez, dicha corriente de intercambios debería mantenerse.

La ampliación de la Comunidad a España, sobre todo, y a Portugal, debería incrementar, al finalizar el período, el nivel de la producción comunitaria en unas 500.000 toneladas, es decir, el 63 % con relación a su nivel actual. Estos dos nuevos Estados miembros, juntos, tienen un grado de autoabastecimiento de 125 %, según las cosechas. España es el primer exportador mundial de aceite de oliva; sus exportaciones corresponden, aproximadamente, a un tercio de su producción. Hasta comienzos de 1991-92, la situación de autoabastecimiento de los diez Estados miembros y de los dos nuevos miembros no debería experimentar cambios significativos, siempre que se sigan comercializando en los mercados de terceros países las cantidades que actualmente exporta España a dichos países, contando con el

volumen constante de aceite de oliva que se importa de los países del sur del Mediterráneo.

## 2. EL MERCADO DEL VINO

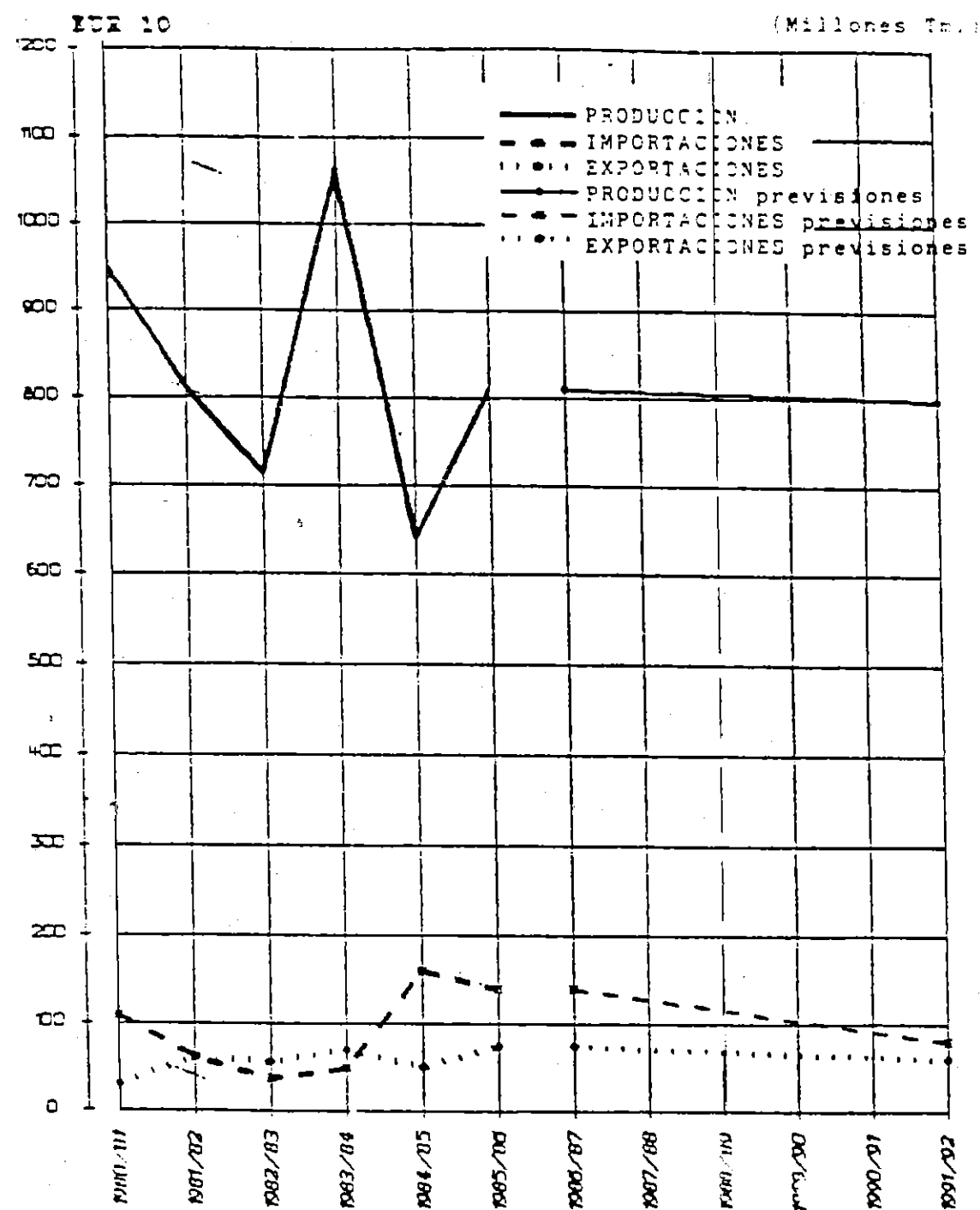
El mercado de los vinos de mesa, distinto del mercado de los vinos de calidad que tiene menos problemas, se caracteriza por un importante desequilibrio entre producción y consumo. A pesar de la disminución de la superficie de viñedos, debido a la sustitución de variedades de cepas viejas por otras nuevas de mayores rendimientos, existe un gran riesgo de que los excedentes medios sigan siendo bastante importantes. La aplicación coordinada de los instrumentos determinados en 1985, después de las orientaciones del Consejo de Dublín es, más que nunca, necesaria; consta de:

- el programa estructural de reducción del potencial vitícola;
- la congelación de los precios de orientación mientras siga habiendo excedentes;
- el fortalecimiento de las normas de destilación y la disuasión de producción de excedentes en el marco de la destilación obligatoria.

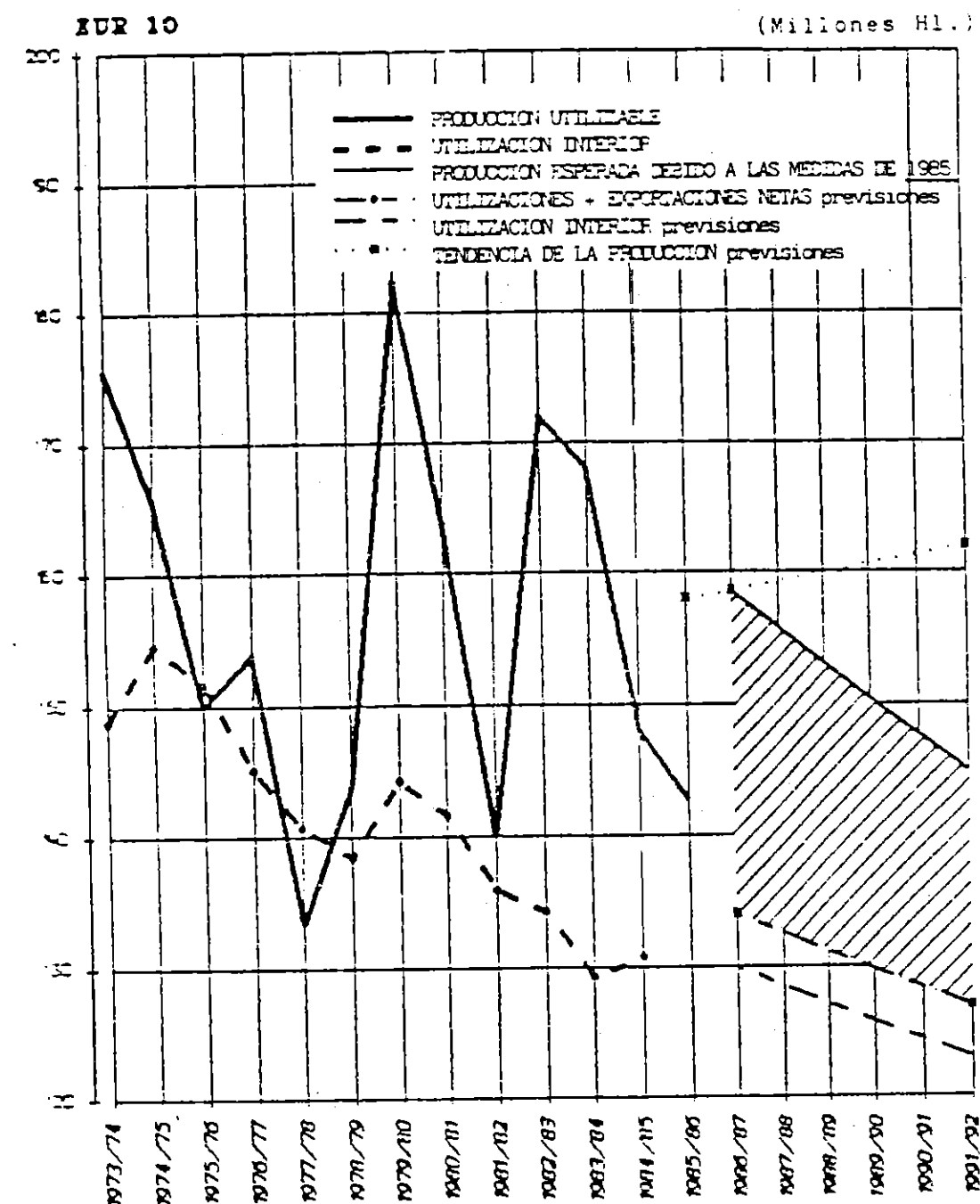
La tendencia al aumento de la producción del conjunto de los vinos observada en la Comunidad de los diez a partir de 1971-72, ha disminuido durante las dos últimas campañas (vendimia 1985 = 140 millones de hectolitros, 1984 = 145 millones de hectolitros), incluso se observa una ligera disminución de producción de vino de mesa (0,18 % al año). Así, según la evolución «normal», la producción total de vinos debería alcanzar los 162 millones de hectolitros en 1991-92 (sólo por incremento de los rendimientos). Sin embargo, las medidas adoptadas en 1985 referentes a los abandonos definitivos en viticultura podrían reducir el potencial para vino de mesa en 180.000 hectáreas (es decir, 17 millones de hectolitros); según dicha hipótesis, la vendimia de 1991 arrojaría la cifra de 145 millones de hectolitros; se trata de un dato indicativo, vista la gran variabilidad de las vendimias.

La tendencia a la disminución del consumo observada en los dos grandes países productores (Francia, Italia) continúa desde 1971-72 y no se ha visto compensada por el aumento de consumo en otros Esta-

# ACEITE DE OLIVA



# VINO



Utilización interior excluidas las cantidades destiladas con ayuda de subvenciones.  
 La parte rayada de 1986 a 1991 indica el volumen en excedentes de vinos para EUR 10.  
 (= producción utilizable - utilización interior - exportaciones netas ).

dos miembros. Una tasa anual de disminución del 1 % debería situar el aprovechamiento interior de vino en 123 millones de hectolitros en 1992. Suponiendo que la corriente de exportación neta se mantuviera a medio plazo en el nivel actual de 4 millones de hectolitros, el excedente estructural se reduciría a 18 millones de hectolitros. Este resultado significaría una clara mejora en comparación con los niveles alcanzados por las destilaciones realizadas con ayudas de la Comunidad en las dos últimas campañas superiores a 30 millones de hectolitros).

La inclusión de España en la organización común de mercado desde 1986 (Portugal en 1991) no debería implicar modificaciones en los intercambios con la CEE de los diez, en un principio, debido al establecimiento de un montante regulador para los vinos de mesa. En 1991/92, la producción comunitaria en la Comunidad de los doce aumentaría en 38 millones de hectolitros (contando con los arranques en España y Portugal); la utilización interna y sobre todo las exportaciones aumentarían, mientras que el excedente estructural de la Comunidad de los doce se elevaría a 22 millones de hectolitros. La evolución de la producción a más largo plazo depende de que los rendimientos en España se sitúen en 1/3 del nivel comunitario actual y de que sus precios de orientación, más bajos, se acomoden al resto de la Comunidad después de siete campañas.

### 3. PRECIOS Y AYUDAS PARA EL ACEITE DE OLIVA

#### Precio indicativo a la producción

El artículo 6 del Reglamento núm. 136/66/CEE prevé la fijación de un precio indicativo a la producción cada año, habida cuenta de la necesidad de mantener el volumen de producción necesario en la Comunidad.

El Consejo fijó dicho precio para la campaña 1985/86 en 322,56 ECU/100 Kg. Para la campaña 1986/87, la Comisión propone mantener dicho precio en 322,56 ECU/100 Kg., ya que considera que no es conveniente apartarse para el aceite de oliva de lo que se ha propuesto para la mayor parte de los demás productos.

#### Ayuda a la producción

El artículo 5 del Reglamento núm. 136/66/CEE prevé que la ayuda a la producción destinada a contribuir al establecimiento de una renta equitativa para los productores se fija teniendo en cuenta la repercusión que la ayuda al consumo tenga sobre una parte solamente de la producción.

El Consejo fijó dicha ayuda en 70,95 ECU/100 Kg. para la campaña 1985/86. Para la campaña 1986/87, habida cuenta de la propuesta presentada en materia de precios indicativos a la producción, la Comisión propone fijar la ayuda a la producción en 70,95 ECU/100 Kg.

El apartado 1 del artículo 20 quinquies del Reglamento núm. 136/66/CEE prevé que se retenga un porcentaje por determinar del importe de la ayuda para contribuir a la financiación de los gastos ocasionados por las actividades de control encomendadas a las organizaciones de productores reconocidas y a sus uniones.

Habida cuenta de los gastos previsibles para la campaña 1986/87, se propone retener para ésta un porcentaje del 2,1, a saber, el mismo que el que se aplicó a la campaña 1985/86.

#### Precio de intervención

El artículo 8 del Reglamento núm. 136/66/CEE prevé que el precio de intervención sea igual al precio indicativo a la producción menos la ayuda a la producción, y menos un importe que tenga en cuenta las variaciones del mercado y los gastos de envío del aceite desde las zonas de producción a las zonas de consumo.

El Consejo fijó dicho precio para la campaña 1985/86 en 227,62 ECU/100 Kg. Se propone fijar dicho precio en 215,24 ECU/100 Kg. para la campaña 1986/87, lo que significa una reducción del 5 % con relación a la campaña anterior.

Dicha disminución se justifica por el hecho de que la experiencia demuestra que las condiciones de abastecimiento de la Comunidad han cambiado. En efecto, los intercambios entre regiones excedentarias y regiones deficitarias de la Comunidad aumentarán de forma sensible.

Desde el punto de vista técnico, el aumento de la diferencia entre precio indicativo y precio de intervención es necesario para garantizar el citado movimiento y así disuadir de entregar cantidades masivas de determinadas calidades de aceite a la intervención, en las regiones excedentarias cuando existan salidas para éstas en el mercado comunitario.

Dicha modificación no prejuzga las propuestas que la Comisión deberá presentar, habida cuenta de la declaración común relativa al ajuste del acervo comunitario en el sector de las materias grasas, que se recoge en el Anexo del Acta de Adhesión de España y Portugal.

Por último, hay que señalar que la Comisión tiene la intención de adoptar, o en su caso de proponer, al Consejo, unas disposiciones en materia de contratos de almacenamiento que, al mismo tiempo que salvaguarden la renta de los productores de aceite de oliva, hagan que el recurso a la intervención sea menos importante.

#### Incrementos mensuales

El artículo 10 del Reglamento núm. 136/66/CEE prevé que los incrementos mensuales se fijarán habida cuenta de los gastos medios de almacenamiento y de financiación en la Comunidad.

La situación de la producción del aceite de oliva induce a proponer que los incrementos mensuales se mantengan al nivel fijado para la campaña anterior (1,79 ECU/100 Kg.).

#### España y Portugal

En aplicación de las disposiciones de los artículos núms. 79 y 246 del Acta de Adhesión de España y Portugal, se propone fijar la ayuda a la producción para la campaña 1986/87 en:

- 15,46 ECU/100 Kg. para España (1),
- y — 7,10 ECU/100 Kg. para Portugal, respectivamente.

En aplicación de las disposiciones de los artículos núms. 92 y 290 del Acta de Adhesión de España

y Portugal, se propone fijar los precios de intervención para la campaña 1986/87 en:

- 140,12 ECU/100 Kg. para España (1),
- y — 213,28 ECU/100 Kg. para Portugal (1), respectivamente.

### 4. PRECIOS Y AYUDAS PARA EL VINO

#### Situación y perspectivas

La campaña 1986/87 estará marcada por la entrada de España en la organización común del mercado vitivinícola. Portugal entrará a partir de la campaña 1991/92.

Como en el caso de la Comunidad de los diez, el mercado vitivinícola español ha evolucionado hacia una situación de excedentes estructurales: la producción, muy fluctuante, aumenta (+ 0,75 % al año), mientras que el consumo directo se estanca o incluso experimenta un retroceso (— 0,55 % al año).

A pesar de que el viñedo comunitario está en retroceso, la tendencia registrada desde la campaña 1971/72 tiende al crecimiento de la producción ( $\pm 0,45$  % al año).

Durante las dos últimas campañas vitícolas, las cosechas de vino han sido escasas: aproximadamente 185 millones de hectolitros o un 6 por 100 menos que la media registrada desde 1971/72. Por ello, se ha reducido la tendencia al aumento de la producción de vino y, en lo que se refiere al vino de mesa de la Comunidad de los diez, existe incluso una ligera tendencia a la disminución (— 0,18 % al año).

Sin embargo, la situación sigue siendo muy preocupante, debido a la continua baja de la utilización de vinos, sobre todo en los países productores (— 1,14 % al año). Dicha baja no se ve compensada por el ligero aumento de las exportaciones netas.

Tales tendencias opuestas han dado lugar a excedentes estructurales de aproximadamente 30 millones de hectolitros durante las dos últimas campañas.

Para 1991/92, puede preverse un excedente menor en la Comunidad de los doce. A comienzos de 1985 y en 1986 se han adoptado medidas estructurales dirigidas al abandono definitivo de aproximadamente 180.000 ha. en la Comunidad de los diez y 300.000 ha. en España y Portugal, lo que supone una disminución de la producción de vino de mesa de aproximadamente 25 millones de hectolitros.

Si dichas medidas son eficaces y se mantiene la política actual, la diferencia entre la producción y los destinos (incluidas las exportaciones netas) en la Comunidad de los doce en 1991/92 se situará aproximadamente en 22 millones de hectolitros.

Para hacer frente a esta situación, la Comisión sigue considerando que una disminución de la producción a medio y largo plazo únicamente puede conseguirse mediante una sensible reducción de las superficies vitivinícolas, combinada no sólo con una política reforzada sino también con una política activa en lo que se refiere a los precios y a la gestión del mercado (destilación, aumento del grado alcohólico).

(1) Basándose en las propuestas de precios para la campaña 1985/86 presentadas por la Comisión al Consejo, la cifra definitiva se ajustará, en su caso, en función de los niveles del precio de intervención y de la ayuda a la producción que el Consejo adoptará para esta misma campaña antes del 1.º de marzo de 1986.

### Precios 1986/87

Al formular sus propuestas de precios 1986/87 para este sector, la Comisión debe tener en cuenta, no sólo la situación coyuntural, sino también la continuación de la aplicación de las medidas estructurales y de los resultados esperados de la aplicación de los instrumentos de gestión del mercado.

En lo que se refiere a la situación coyuntural, el apartado 2 del artículo 2 del Reglamento (CEE) número 337/79 del Consejo, de 5 de febrero de 1979, por el que se establece una organización del mercado vitivinícola, prevé que el precio de orientación se fijará en función de la media de las cotizaciones registradas para cada tipo de vino durante las dos campañas vitícolas anteriores a la fecha de fijación, así como de la evolución de los precios durante la campaña vitícola en curso.

La evolución de los precios del vino en la CEE de los diez (tomando como base las comunicaciones de los Estados miembros, con arreglo al Reglamento (CEE) núm. 337/79) es la siguiente:

| Campaña     | R I<br>ECUs/hl. | R II<br>ECUs/hl. | R III<br>ECUs/hl. | A I<br>ECUs/hl. | A II<br>ECUs/hl. | A III<br>ECUs/hl. |
|-------------|-----------------|------------------|-------------------|-----------------|------------------|-------------------|
| 1983/84     | 2,536           | 2,312            | 45,77             | 2,207           | 35,71            | 76,88             |
| 1984/85     | 2,542           | 2,298            | 95,853            | 2,254           | 63,983           | 72,737            |
| 1985/86 (1) | 2,678           | 2,498            | 108,064           | 2,518           | 89,144           | 70,183            |

En el mercado de los vinos de mesa blancos de los tipos A II y A III (vinos alemanes y luxemburgueses), los precios se han elevado, si bien siguen siendo inferiores a los precios de orientación, aunque parece que se han afianzado desde el comienzo de la campaña, sobre todo los de los vinos del tipo A II. Los precios de los vinos tintos del tipo R III son bastante superiores al precio de orientación.

En el mercado de los vinos de mesa de los tipos A I, R I y R II, la diferencia entre los precios franceses e italianos se ha reducido sensiblemente, tanto para los vinos tintos como para los blancos.

Los precios de mercado actuales (media de septiembre a noviembre de 1985) se sitúan, respecto del precio de orientación vigente, en los niveles siguientes:

| Tipos | % respecto del precio<br>de orientación |
|-------|-----------------------------------------|
| R I   | 78,3                                    |
| R II  | 73,0                                    |
| R III | 202,7                                   |
| A I   | 79,4                                    |
| A II  | 125,5                                   |
| A III | 86,5                                    |

(1) Cotizaciones de septiembre a noviembre de 1985.

En Francia, para los vinos tintos, los precios medios de mercado de la campaña pasada fueron inferiores a los de la campaña precedente, lo que confirma la tendencia a la baja de las cotizaciones desde hace dos campañas; en lo que se refiere a los vinos blancos del tipo A I, los precios de mercado experimentan una clara mejoría.

(en ECUs/%/vol./hl.).

| FRANCIA   | R I    | R II   | A I     |
|-----------|--------|--------|---------|
| 1983/84   | 2,564  | 2,327  | 2,569   |
| 1984/85   | 2,504  | 2,283  | 3,012   |
| Variación | -2,3 % | -1,7 % | +17,2 % |

En Italia, sin embargo, los precios de los vinos tintos aumentan, mientras que los de los vinos blancos siguen siendo muy bajos.

| ITALIA    | R I     | R II   | A I    |
|-----------|---------|--------|--------|
| 1983/84   | 2,425   | 2,280  | 2,163  |
| 1984/85   | 2,755   | 2,311  | 2,138  |
| Variación | +13,6 % | +1,4 % | -1,2 % |

Según los datos disponibles, los precios en España se estabilizaron durante las dos últimas campañas y se sitúan aproximadamente en un 60 por 100 de los precios comunitarios, tanto para los vinos tintos como para los blancos.

| Campañas | Producción | Consumo |
|----------|------------|---------|
| 1978/79  | 182.197    | 163.656 |
| 1979/80  | 238.641    | 170.561 |
| 1980/81  | 222.624    | 175.562 |
| 1981/82  | 185.203    | 164.805 |
| 1982/83  | 219.234    | 161.813 |
| 1983/84  | 207.730    | 156.030 |
| 1984/85  | 187.604    | 156.087 |

Estos datos evidencian la continua divergencia entre la evolución de las disponibilidades y la de los destinos normales: las disponibilidades se mantienen a niveles elevados, mientras que los destinos disminuyen.

Tal tendencia se confirma para la campaña 1985/86:

Al adoptar el balance provisional para la campaña 1985/86 en la Comunidad de los diez, se comprobó la existencia de una diferencia entre disponibilidades y necesidades de aproximadamente 25 millones de hectolitros.

Dicho excedente, comparable al de las campañas anteriores, debía ser absorbido durante la campaña 1985/86 por las distintas medidas de intervención comunitarias.

Se advierte, sin embargo, que únicamente la mitad de dicho excedente procede de la producción de dicha campaña y que la otra mitad se debe a existencias anteriores que es preciso reducir, entre otras, como consecuencia de las orientaciones «Dublín»

(desencadenamiento de la destilación obligatoria cuando las disponibilidades superen en cuatro meses —y no más de cinco— a los destinos).

En tales circunstancias, y haciendo lo posible por mantener la renta de los productores a un nivel aceptable, es fundamental respetar el objetivo a medio plazo de reducir la diferencia entre producción y demanda.

En la reunión de Dublín de finales de 1984, el Consejo se comprometió a aplicar una política de precios restrictiva mientras las destilaciones obligatorias reflejen la existencia de excedentes no comercializables en condiciones normales.

Habida cuenta del nivel de los excedentes previstos para la campaña 1985/86 y los previsibles para 1986/87, la Comisión propone fijar los precios de orientación de todos los tipos de vinos de mesa para la campaña 1986/87 en la CEE de los diez al mismo nivel que el de la campaña precedente.

Los precios de orientación aplicables en España durante el período comprendido entre el 1.º de marzo de 1986 y el final de la campaña 1985/86, fijados por el Reglamento (CEE) núm. ..., son provisionales y deberán ajustarse para tener en cuenta la variación del tipo de cambio aplicado hasta el 1.º de marzo de 1986. Por otra parte, los precios de orientación aplicables en España durante la campaña 1986/87 experimentarán una primera aproximación de 1/7 de la diferencia existente entre los precios institucionales españoles y los de la Comunidad de los diez, tal como se prevé en el artículo 122 del Acta de Adhesión.

#### Medidas conexas

Teniendo en cuenta las perspectivas de un excedente del orden de 22 millones de hectolitros para 1992, la Comisión expresa su convencimiento de que las medidas estructurales dirigidas al abandono definitivo de aproximadamente un 10 por 100 de la superficie vitícola de la CEE de los doce no son suficientes para que la producción recupere rápidamente el nivel de los destinos normales actuales.

La Comisión reafirma las orientaciones que expuso en 1984 sobre la redacción de los derechos de replantación.

Con objeto de controlar mejor las operaciones de replantación, la Comisión propone someter a los agricultores a la obligación de llevar un libro de registros y de comunicaciones.

Teniendo en cuenta el crecimiento de los gastos del FEOGA en el sector del vino durante las últimas campañas, el carácter urgente de las medidas adoptadas para reequilibrar el mercado y los fraudes que se cometen, en particular el empleo de dietilenglicol (después de haber realizado mezclas también prohibidas), la Comisión expresa su convencimiento de que resulta oportuno reforzar los controles en el sector vitivinícola. A tal fin, presentará una propuesta al Consejo, en la que se prevea la creación de un servicio especializado en cada Estado miembro productor, que emplee tanto funcionarios nacionales como funcionarios comunitarios. La Comisión presentará, posteriormente, propuestas concretas en las que se tengan en cuenta las discusiones que actualmente se mantienen en el seno de las instituciones comunitarias sobre el control.

## Actualidad Jurídica Agraria

### Los asentamientos en la Ley de reforma agraria andaluza

En el ciclo de conferencias que organizó la Academia Sevillana de Notariado, sobre la Ley de Reforma Agraria Andaluza, me corresponde examinar los asentamientos. Haciéndolo, creo ocuparme de la parte de más importancia en la Ley: la que trata de la relación que se va a establecer entre el Hombre y la Tierra, relación que es una de las líneas básicas en la evolución de la Humanidad, que está en la raíz de toda nuestra cultura y también de nuestro Derecho.

Emitir esta afirmación como punto de partida parece no muy congruente con la moda de los tiempos, que en materia agraria es la de hablar y hablar de empresas y explotaciones, estructuras e infraestructuras, equilibrio, desequilibrio, desarrollos, cambios, potenciaciones y coyunturas; pero no puede afirmarse que mi criterio sea aislado; en la conferencia mundial celebrada en 1966 en Roma, un agrarista de la talla de Myrdal dijo: «Entendemos por Reforma Agraria una reorganización planificada, jurídica e institucional de las relaciones que unen al hombre con la tierra»; y el maestro de todos, Federico de Castro, en un trabajo ya clásico publicado en el Anuario de Derecho Civil en 1955, destaca la especialidad del Derecho Agrario por la naturaleza de la relación jurídica agraria, estudiando los sujetos, el objeto y las formas de esta relación.

De los múltiples aspectos que de esta vieja relación Hombre-Tierra cabría examinar, aquí lo haremos, claro está, de los jurídicos. Pero conviene advertir que lo jurídico, cuando se refiere a lo agrario, adquiere un matiz especial; lo que llamamos Derecho Agrario, por su propia naturaleza, tiene un fuerte componente político, económico y social. José Luis DE LOS MOZOS, en sus Estudios, resalta «su íntima interdependencia de la Política Agraria y de la Economía Agraria»; de ahí, dice, «que el Derecho Agrario tenga una base coyuntural y cambiante a la que hay que prestar la máxima atención».

No está de más que siguiendo el consejo del Ilustre Catedrático nos detengamos en este punto, que me ha preocupado particularmente, y que preocupará a todo el que pretenda una exégesis, una interpretación o una aplicación de la Ley. ¿Cómo interpretar, complementar esta Ley, que se refiere a todas las materias básicas del Derecho Agrario en sólo 65 artículos; y que dedica diez de éstos a los asentamientos?

En principio, todo parece claro; dando por supuesto —lo que es mucho suponer— que la Ley de Reforma Agraria sea impecable desde el punto de vista del Estatuto de Autonomía y de la Constitución, habría que completarla, conforme establece su disposición final, con la Legislación General del Estado. A lo mismo nos llevaría el último párrafo del artículo 149 de la Constitución, que dice: «El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades autónomas».

Pero ocurre que esta ley, en gran parte, y salvo la novedad que supone el llamado impuesto sobre tierras infrautilizadas, no es más que un resumen deslizado de la legislación agraria vigente, en especial de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, de la de Fincas Manifiestamente Mejorables y del Estatuto de la Explotación Familiar. Por ello, en primer lugar, habrá que completar sus preceptos con los de esta legislación. Y aquí surge la dificultad; esas leyes, y muy particularmente la de Reforma y Desarrollo Agrario, han nacido en un contexto social, económico, y sobre todo político, distinto del actual; esta última ley es de 12 de enero de 1973, y además fue la refundición, o más bien la sistematización de toda la legislación agraria promulgada en el tiempo anterior.

Enfrentarse con esta dificultad nos llevaría a uno de los grandes temas de Filosofía del Derecho en el que ahora no podemos entrar. Precisamente en el curso que el pasado año organizaba esta misma Academia, y al estudiar los fines del Derecho, exponíamos cómo estos tres aspectos del mismo que son su función de certeza en las relaciones sociales, realización de la idea de Justicia y el servir como instrumento de cambio social, entran frecuentemente en conflicto. La ley que nos ocupa, como toda ley de reforma agraria, es un ejemplo del predominio de fines políticos al servicio de una determinada idea de Justicia social, sobre esa otra dimensión del Derecho como Seguridad.

Pero que esto sea así, no debe de llevar al jurista a la conclusión de que estamos en un campo que no es el suyo, y donde poco tiene que hacer; porque el estudio de las figuras contractuales utilizadas; de la relación jurídica establecida; de los derechos concretos que correspondan a los sujetos de esa relación; del ámbito de lo que Joaquín Costa llamaba libertad civil, también es, en Derecho Agrario, fundamental.

Desde esta perspectiva vamos a estudiar los asentamientos.

Los asentamientos fueron institución clave en la Ley de Reforma Agraria de la República; pero ésta, que se refiere constantemente a ellos, en ningún momento los define; la base 9.<sup>a</sup> habla de una ocupación temporal para anticipar los asentamientos; y la base 12.<sup>a</sup>, que se refiere a las aplicaciones concretas que deben de tener los inmuebles objeto de la Ley, en su apartado a), menciona «la parcelación y distribución de terrenos de secano a campesinos que hayan de ser asentados»; el título jurídico que habría de revestir esa distribución no se concreta ni hay base para adivinarlo.

Esta indeterminación llevó a que los juristas de la época opinaran de muy diversas maneras. Para Feced se trataba de un acto administrativo, y dentro de éstos, de una concesión administrativa en la que no se otorga al asentado la facultad de disponer de los bienes.

En contra, Alfonso Madrid mantuvo que no había concesión, ni tampoco arrendamiento, ni censo enfiteutico, sino un derecho real constituido en favor del campesino que, como contrato, es bilateral y oneroso, pudiendo ser definida la institución como posesión dada por renta fija de una finca para su cultivo y disfrute.

Campuzano habla de figura híbrida. Mateo Azpeitia de enfiteusis. Felipe Sánchez Román de precario.

Cito estas opiniones —las hay para todos los gustos y podemos encontrarlas en revistas de la época y en el diario de sesiones del Parlamento— como curiosidad histórica; no tiene interés práctico el analizar la naturaleza de los asentamientos como institución jurídica, pues la ley andaluza, pese a que usa la palabra en el encabezamiento del título III y en el de los dos capítulos en que éste se divide, establece formas concretas para la asignación de tierras: concesión administrativa, arrendamiento, subarriendo y dominio; no hay asentamiento como figura autónoma propiamente dicha.

Dividiremos el estudio de los asentamientos en dos partes: la primera dedicada a las formas de asentamiento, la segunda a los beneficios.

## 1. FORMAS DE ASENTAMIENTOS

Las determina el artículo 56 de la Ley: «Las tierras y derechos de que sea titular la I.A.R.A. podrán ser asignados a los agricultores en concesión administrativa, arrendamiento, subarriendo y, en ciertos casos, en dominio, en razón del título que sobre ellas ostente el I.A.R.A. y las finalidades de política agraria y social que hayan inspirado su actuación en cada caso. La determinación del título de asignación será realizada por el Consejero de Agricultura y Pesca, a propuesta del I.A.R.A.».

Vamos a estudiar las cuatro formas de asignación de tierras mencionadas. Sobra decir que lo haremos en cuanto a las peculiaridades que ofrece su adaptación a la Ley.

### A) Concesión administrativa

La concesión administrativa, como instrumento para la asignación de tierras, tiene precedentes en nuestro derecho positivo; era regulada en los artículos 29 a 33 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario,

que a su vez había incorporado los artículos 9 y siguientes de la Ley de 27 de julio de 1968.

La Ley andaluza menciona a la concesión como la primera de las formas de asignación de tierras o derechos en el artículo 56; el 57 traza sus líneas generales, desarrolladas minuciosamente por los artículos 178 a 184 del Reglamento, que se refieren a plazos, canon, índices de aprovechamiento, obligaciones del concesionario, causas de caducidad, etc., en términos de los que no puedo ocuparme. Creo menos fatigoso para ustedes subrayar algo que viene a ser como una demostración práctica de lo que al principio de mi exposición indicaba sobre el carácter circunstancial, cambiante, de las instituciones, de su función, cuando se insertan en leyes agrarias.

La doctrina científica, al preocuparse de la naturaleza de la concesión administrativa en la Ley del 73, coincide en afirmar que no había verdadera concesión. En el primer ciclo de conferencias organizado por el IRYDA en colaboración con la Asociación Española de Derecho Agrario, Gómez-Jordana estimaba que la esencia de toda concesión es la transferencia a un particular de funciones que son propias del Estado, y que el IRYDA no transfería a los concesionarios función pública alguna.

En términos semejantes se pronuncian Rodríguez Aranda o Domínguez Berrueta.

Corral Dueñas, en su tesis doctoral que publicó el Centro de Estudios Hipotecarios, tras descartar figuras como la aparcería, el arrendamiento o la opción de compra, se inclina —creo que sin mucha firmeza— por la adquisición dominical sujeta a condición suspensiva.

En efecto, si adoptamos un punto de vista práctico, más preocupado de la verdadera función de las instituciones que de su abstracta naturaleza jurídica, es obvio que la concesión de entonces no era sino un primer paso hacia el dominio pleno, y lo demuestra:

— Que están previstas en la Ley, en forma sucesiva, las tres fases de concesión administrativa, adjudicación en propiedad, y constitución de patrimonios familiares.

— Que la transferencia de la propiedad a favor del concesionario que había cumplido los requisitos exigidos era obligatoria para el Instituto, como resulta del párrafo primero del artículo 34.

La Dirección General de los Registros y del Notariado, en Resolución de 26 de octubre de 1981, sigue esta misma tesis. El supuesto planteado era el de si el lote, compuesto de vivienda y una parcela de labor cuya escritura pública de adjudicación se había otorgado por el IRYDA a favor del marido separado judicialmente de su esposa y en régimen de separación de bienes, tenía el carácter de privativo; o si por el contrario, teniendo en cuenta que la concesión se había otorgado durante la vigencia de un matrimonio sujeto al régimen ordinario, los bienes debían de ser inscritos como gananciales. La Dirección General confirmó la nota del Registrador, que había suspendido la inscripción de los bienes como privativos, alegando «que el otorgamiento de la escritura de transferencia de propiedad, una vez satisfechas todas las cuotas de amortización, por la que el adjudicatario adquiere el pleno dominio de los inmuebles transmitidos, no es más que el resultado final de un proceso que se inicia con el primitivo título de concesión».

Pues bien, la concesión, en la Ley andaluza, pese a estar prevista para un supuesto idéntico al contemplado en la Legislación General del Estado, poco tiene que ver con la que regula esta legislación; de ninguna manera es el primer paso de una situación que desembocaría necesariamente en la propiedad, porque las adjudicaciones en dominio tienen ahora, como luego veremos, carácter excepcional. Tras 25 años de concesión vendrán otros 25, y después Dios dirá.

Si un jurista académico, de laboratorio, quisiera completar, interpretar los preceptos dedicados a la concesión administrativa por la Ley andaluza con la ayuda de la doctrina y de la Jurisprudencia elaboradas bajo la Ley anterior, llegaría a resultados absurdos.

### B) Arrendamiento y subarriendo

Esta debería de ser la forma normal de asentamientos; y esto, porque la sanción al incumplimiento de la función social de la tierra, tal como establece el artículo 20, consistirá en la privación singular del derecho de uso o disfrute mediante el arrendamiento forzoso al I.A.R.A.; sólo en circunstancias excepcionales podrá expropiarse el dominio: si existen graves motivos de orden económico y social que así lo exijan. (Párrafo 2.º de la letra c del artículo citado.) Así pues, como el I.A.R.A. será titular de un derecho de arrendamiento, es natural que los beneficiarios reciban las tierras en subarriendo.

Pese a esto, la Ley no establece ninguna norma especial sobre ellos; el escuálido artículo 58 se limita a decir: «En las cesiones por arrendamiento o subarriendo, se observará la legislación general del Estado en la materia, sin perjuicio del desarrollo legislativo que corresponda a la Comunidad Autónoma».

La ausencia de normas particulares debería de exonerarnos de continuar estudiando este punto, puesto que como antes decía, sólo pretendo subrayar estas particularidades. Pero el Reglamento viene a complicar las cosas en su artículo 185, que dice: «Los contratos de arriendo o subarriendo que se formalicen para efectuar asentamientos tienen naturaleza administrativa y se regularán, en cuanto su naturaleza lo permita, por las normas de la concesión y, supletoriamente, por la legislación general del Estado en la materia».

2. Procederá la resolución automática del arriendo o subarriendo por las mismas causas que determinan la cantidad de la concesión y de los contratos de arrendamientos en la Ley de Arrendamientos Rústicos».

Tal precepto sugiere algunas consideraciones:

*Primera.* — No es desarrollo, ni siquiera complemento del artículo 58 de la Ley, sino que se le opone radicalmente, porque el artículo 58 se remite, para regular arriendos y subarriendos a la legislación general del Estado en la materia; y el precepto reglamentario antepone a esta fuente las normas de la concesión administrativa, relegando a derecho supletorio aquella legislación del Estado.

*Segunda.* — Decir que un arrendamiento se rige por las normas de la concesión, es transformar una institución en otra; equivale a decir: aunque se usen las palabras arrendamiento o subarriendo no hay tales, sino concesión administrativa.

*Tercera.* — Por generosa que sea la opinión que se tenga sobre lo que puede hacerse por vía reglamentaria, y por evidente que sea el proceso llamado de deslegalización del Derecho, una mínima creencia en la separación de poderes, en la diferente función del Legislativo y el Ejecutivo, en la jerarquía de normas, nos lleva a pensar que este artículo no puede tener vigencia positiva.

*Cuarta.* — ¿Por qué este burdo intento de transformar los arrendamientos en concesiones? A mi juicio, la explicación se encuentra en el difícil terreno de las competencias para legislar del Estado y de las Comunidades Autónomas. En efecto, el artículo 149 de la Constitución establece la competencia exclusiva del Estado en materia de Legislación civil; está fuera de duda que materia civil es el régimen general de los contratos, y por lo tanto del arrendamiento como una de sus clases más representativas. De ahí la lógica remisión del artículo 58 de la Ley a la legislación general del Estado.

Pero el artículo 15 del Estatuto de Autonomía sí que concede a la Comunidad Autónoma Andaluza facultades para el desarrollo legislativo en materia de contratos y concesiones administrativas. De ahí la afirmación del artículo 185 del Reglamento de que los contratos de arrendamiento y subarriendo tienen naturaleza administrativa y se regirán por las normas de la concesión.

Yo no puedo entrar ahora en un tema constitucional, tratado ya en este curso por quien con la mayor autoridad podía hacerlo. Pero de ser posible, por vía reglamentaria, cambiar de naturaleza o de nombre las instituciones para llevarlas al terreno en el que se pueda intervenir con más soltura sobre ellas, uno tendría que preguntarse qué es un Estado de Derecho.

### C) Dominio

Lo primero a destacar, la desconfianza de la Ley hacia esta forma de asignación; recelo que se manifiesta, sin lugar a dudas, a lo largo de su articulado. En efecto:

— El artículo 56 habla de adjudicar las tierras, «en ciertos casos en dominio».

— El artículo 59, párrafo 1.º, dice: «La adjudicación en propiedad se llevará a cabo sólo cuando así lo aconsejen el interés general o las peculiaridades de la explotación.»

— Los artículos 171 y 186 del Reglamento se pronuncian en los mismos términos.

Otro aspecto a considerar es el de si cabe la posibilidad de que las asignaciones a los agricultores individuales sean en dominio, digamos, ordinario, o si deberán de serlo bajo la forma de explotación familiar. El tema es de interés, pues el régimen jurídico sería diferente.

En principio, la Ley no dice que la única forma de atribuir el dominio sea constituyendo una explotación familiar, pero hay base para sostener esto, porque:

1.º El artículo 59, que se refiere a las adjudicaciones en propiedad, es semejante al artículo 34 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, antes de su derogación parcial, y en esta ley las adjudicaciones en dominio lo eran para constituir explotaciones familiares.

2.º El párrafo 2.º del artículo 61 dice que «las adjudicaciones en propiedad se someterán al particular régimen sucesorio establecido para las explotaciones familiares agrarias. «Ahora bien, el régimen sucesorio está pensado para mantener la indivisibilidad; el Estatuto que las regula se ocupa del régimen sucesorio dentro del capítulo destinado a mantener la integridad de la explotación, y la protección a la integridad no tendría ningún sentido de no extenderse también a los actos *inter vivos*».

Sea o no la explotación familiar la única forma en que puedan asignarse tierras en dominio, no cabe duda de que la constitución de estas explotaciones está prevista en la Ley y en su Reglamento, y conviene detenerse para examinar si queda modificado su actual régimen jurídico, el del Estatuto de la explotación familiar y de los agricultores jóvenes de 24 de diciembre de 1981.

La Ley andaluza dedica un solo artículo, el 63, a las explotaciones familiares. Artículo superfluo, porque:

— Su número 1.º, al definir las, reproduce, literalmente, el artículo 2.º del Estatuto.

— El número 2.º reitera lo que ya está dicho en el párrafo 2.º de la disposición final 1.ª del Estatuto.

— Y el número 3.º lo que dice el artículo 11 de aquella Ley.

Respecto al concepto, en el Estatuto, de explotación familiar —idéntico, según acabamos de decir, al de la Ley—, en una conferencia que pronuncié en Madrid y que fue publicada en la Revista Crítica de Derecho Inmobiliario, decía lo siguiente:

Otro dato a destacar en el concepto de explotación familiar agraria que da el artículo 2.º, es el que tiende a fijar su *dimensión*; ésta no se precisa de una manera cuantitativa, pero es obvio que la Ley pretende la creación y protección de explotaciones dentro de ciertos límites: en cuanto al mínimo, «que constituyan el medio de vida principal de la familia y pueda tener capacidad para proporcionarle un nivel socioeconómico análogo al de otros sectores»; y en cuanto al máximo, «que los trabajos en la explotación sean realizados personalmente por el titular y su familia, sin que la aportación de mano de obra asalariada fija, en su caso, supere en cómputo anual a la familiar en jornadas efectivas».

En cuanto al *mínimo*, la expresión «nivel socioeconómico análogo al de otros sectores», es tan vaga que no dice nada. ¿Cuáles son los sectores con los que se pretende establecer la analogía? Porque en la sociedad española hay sectores bien pagados y mal pagados.

En cuanto al *máximo*, la fórmula que da la Ley puede llevar a considerar como explotaciones familiares incluso a los grandes latifundios. En efecto, la interpretación del párrafo b) del artículo 2.º es clara; si, por ejemplo, trabajan habitualmente en la explotación un padre y dos hijos, pueden contratarse tres asalariados fijos sin que ésta pierda su carácter; no hay ninguna referencia a la mano de obra eventual, por lo que la contratación de ésta puede ser ilimitada.

Cualquiera que conozca la realidad del campo español —yo estoy pensando en Andalucía y Extremadura— sabe que una gran finca de olivar, o de cereal, puede no emplear asalariados fijos, si acaso, un administrador o «encargado» que contratará los obreros eventuales que se precisen. En el ejemplo

que citaba, seis unidades de trabajo fijas pueden explotar una finca de miles de hectáreas.

Parece contrario al espíritu de la Ley considerar como explotaciones familiares a estas grandes fincas.

Pues bien, el Decreto de 6 de marzo de 1985, que contempla y desarrolla al Estatuto, a la definición que de la explotación familiar da éste, agrega tres párrafos, en los que se recogen estas apreciaciones mías y se precisa lo que es nivel socioeconómico análogo y cómo se realiza el cómputo de mano de obra asalariada, sea eventual o fija.

Ante la ausencia de normas reguladoras en la Ley, el régimen de la explotación familiar debe de ser del Estatuto. Pero de nuevo aparece el Reglamento, que introduce en sus artículos 175, 176 y 189 preceptos que no están ni en la Ley andaluza ni en la del Estado, singularmente los del artículo 189, que establece un nuevo régimen de capacidad.

Cierto que la disposición final primera del Estatuto reconoce a las Comunidades Autónomas la facultad normativa en esta materia, estableciendo expresamente que el Estatuto tendría carácter supletorio respecto de las normas dictadas. Pero no parece que estas normas no pueden ser de rango reglamentario; que modificar la legislación general del Estado en un tema básico de capacidad, cuando resulte posible, deberá de hacerse por normas de la misma jerarquía.

## 2. BENEFICIARIOS DE LOS ASENTAMIENTOS

Regula esta materia la Ley en el capítulo II del título III.

Los beneficiarios de los asentamientos pueden ser personas individuales o entes asociativos. Las preferencias del legislador andaluz van por éstos; el párrafo b) del artículo 65 dice: «No siendo posible la explotación agraria de carácter asociativo o no aconsejándolo el interés de la explotación, se adjudicarán las tierras a agricultores individuales...». Y el último párrafo de la Exposición de motivos: «Carácter de novedad importante tiene la regulación de los beneficiarios de los asentamientos en las tierras públicas donde la ley ha optado claramente para fomentar la constitución de explotaciones agrarias de carácter asociativo, por considerarlas más viables económicamente, más solidarias socialmente, y generadoras no sólo de bienestar económico, sino de calidad de vida y de trabajo en el sector rural».

Sobre estos elogios al colectivismo agrario habría mucho que decir, porque mucho es lo que se ha dicho en más de cien años de controversia. Pero no vamos a entrar en polémica, entre otras razones, porque términos como «explotación de carácter asociativo» o «comunitaria» o «colectiva» o «agricultura de grupo» tienen múltiples significados y una tipología muy variada en el Derecho comparado; atacándolos, o defendiéndolos, podemos atacar o defender cosas muy diferentes; entre el *kolkhoz* ruso; la comuna china; la *zadruga* de Yugoslavia; la granja de Cuba; el *Egido mejicano*; la cooperativa italiana o el G.A.E.C. francés, son muchas las diferencias.

Esta variada tipología, a mi juicio, puede ser reducida a dos grandes grupos de asociaciones:

— Unas, las creadas libremente por los agricultores desde la propiedad de unas tierras, o al menos

desde formas de titularidad que comporten una relación inmediata con ellas.

— Otras, las demás.

Y esta segunda clase pertenecen las previstas en la Ley.

Sólo dos palabras —que además no son más— para destacar un matiz del colectivismo agrario fundamental desde mi punto de vista, que es el de preocuparme, más que del sector agrario o de abstracciones semejantes, del agricultor en concreto, el de carne y hueso, con nombre y con rostro. Las palabras son de Galeski, y las tomo de uno de sus libros más importantes: «Los Gobiernos, los institutos de desarrollo, los partidos políticos y los científicos que trabajan en los problemas socioeconómicos, consideran todos ellos que la explotación colectiva es un buen remedio para difíciles problemas y una buena forma de desarrollo tecnológico y socioeconómico en la agricultura. Pero los campesinos no comparten esta idea.»

Nos vamos a ocupar de las condiciones que deben de reunir los beneficiarios de los asentamientos, sean personas individuales o jurídicas, para efectivamente serlo. Vienen determinadas en el artículo 60 de la Ley: «Sin perjuicio del tratamiento que reglamentariamente se establezca para los emigrantes y jóvenes de primer empleo, solamente podrán ser beneficiarios de los asentamientos aquellos agricultores individuales o colectivos que merezcan o pretendan adquirir la consideración de explotadores directos y personales según las normas reglamentarias de desarrollo de la presente Ley, y en su caso, de acuerdo con la legislación general del Estado en la materia.»

Por tanto, dos requisitos fundamentales:

— Que se trate de agricultores.

— Que sean explotadores directos y personales.

### A) Que se trate de agricultores

El hecho de estar tratando la parte fundamental de la Ley nos lleva a la presencia continua de conceptos básicos para el Derecho agrario. Ahora es la figura del agricultor —que pese a su apariencia pacífica es una de las más debatidas por la doctrina agrarista— la que aparece. Es obvio que no podemos entrar en su estudio; sólo destacaremos una tendencia, puesta de relieve por Sanz Jarque en un artículo publicado en la Revista de Estudios Agrosociales, a pesar del concepto tradicional de agricultor al de profesional de la agricultura, que tiene su reflejo positivo en la Ley de Arrendamientos Rústicos de 31 de diciembre de 1980, la cual exige en su artículo 14 como requisito de capacidad, para ser arrendatario o subarrendatario, que se tenga la cualidad de profesional de la agricultura.

Si bien, como acabo de decir, no podemos ocuparnos aquí de esta figura, puesto que estamos en Andalucía, estudiando una Ley andaluza, voy a transcribir la definición de agricultor que daba el gaditano Lucio Junio Columela en el libro primero de su obra *De re rustica*, escrito hace dos mil años, poco más o menos: «El que quiera aplicarse a la agricultura ha de saber que tiene que llamar a su auxilio con preferencia a todo lo demás, estas tres cosas: inteligencia en ella, facultades para gastar, y voluntad de hacerlo. Porque como dice Tremelio, aquél tendrá su campo más cultivado, que sabrá, podrá y

querrá labrar; y a nadie bastará saber y querer si no hace los gastos que exigen los labradores; ni por el contrario la voluntad de hacer y de gastar aprovechará sin el arte, porque en todo negocio el punto capital es saber lo que se debe hacer y sobre todo en agricultura.»

Se me ocurre comentar si con estas referencias a la necesidad de hacer los gastos que exigen las labores, a saber lo que debe hacerse, no estaría ya inventando nuestro paisano lo del empresario agrícola.

### B) Que sean explotadores directos y personales

Es necesario detenerse en el concepto de «explotador directo y personal», por su importancia, dado que él puede ser beneficiario de los asentamientos —párrafo 1.º del artículo 60— y la pérdida de esta condición da lugar —párrafo 2.º del mismo artículo— a «la privación de los beneficios de todo tipo otorgados al adjudicatario en relación con la explotación de la tierra, a la caducidad de la concesión y a la resolución automática del arriendo o subarriendo».

Veremos qué se entiende por «explotador» y qué por «directo y personal».

#### a) Explotador.

La Ley andaluza habla de «explotador» en lugar de hablar, como han hecho las leyes anteriores, de «cultivador». Esto debe de tener su explicación lógica en la diferencia entre finca y explotación; los arrendamientos rústicos regulados por su Ley especial tienen como objeto fincas; baste la lectura del artículo 1.º de esta Ley que los define como «los contratos mediante los cuales se ceden temporalmente una o varias fincas para su aprovechamiento agrícola, pecuario o forestal, a cambio de precio o renta». La actividad básica del arrendatario referida a la finca es su cultivo; y quien la realiza es su cultivador.

La Ley que comentamos pretende articularse en torno al concepto de explotación; la actividad realizada sobre ésta no podría llamarse cultivo, y quien la realiza no sería un cultivador; la Ley usa el término, que por cierto no suena muy bien, de explotador.

#### b) Directo y personal.

Nos encontramos de nuevo ante un concepto conflictivo en cuyo desarrollo no podemos entrar; pero creo de interés subrayar un aspecto que me servirá de apoyo a lo que al principio indicaba sobre la dificultad de interpretar los textos legales cuando se refieren a términos, a instituciones, que por una acelerada evolución social cambian de contenido.

La definición de lo que es cultivo directo y personal aparece en la Ley de 23 de julio de 1942 y se incorpora al Reglamento de Arrendamientos Rústicos de 29 de abril de 1959, que en el párrafo 3.º del artículo 83 dice: «Se entenderá que el cultivo es directo y personal, a los efectos de la presente reglamentación, tanto respecto del arrendador como del arrendatario, cuando las operaciones agrícolas se realicen materialmente por éste o aquél, o por los familiares en su más amplio sentido, que con él convivan bajo su dependencia económica, no utilizando asalariados más que circunstancialmente por exigencias estacionales del cultivo y sin que en ningún

caso el número de obradas de estos asalariados exceda del 25 por ciento del total que sea necesario para el adecuado laboreo de la finca».

La interpretación de este concepto ha dado lugar a una copiosa Jurisprudencia. Aquí procede resaltar de ella que su evolución sigue la de la agricultura en general, el avance de las técnicas de cultivo, el paso de una agricultura de subsistencia a otra de corte empresarial. El Tribunal Supremo ha tenido que pronunciarse sobre temas que hoy no tendría sentido planear, como por ejemplo si se pierde la condición de cultivador directo y personal por utilizar medios mecánicos.

Pues bien, la vigente Ley de Arrendamientos Rústicos no incorpora a su articulado el concepto de cultivador directo y personal; define al cultivador personal en el artículo 16, al que considera en todo caso como profesional de la Agricultura; y el artículo 15 nos dice lo que se entiende por profesional de la agricultura a los efectos de la Ley; y esta figura se convierte en pieza clave de todo el sistema legal. José Luis de los Mozos habla de «ruptura con la legislación anterior» y de que su concepto nada tiene que ver con «el viejo y caduco de cultivador directo y personal».

Parece más que razonable la duda de saber qué quiere decir el artículo 60 de la Ley cuando se refiere a «explotadores directos y personales según las normas reglamentarias de desarrollo de la presente Ley, y en su caso, de acuerdo con la legislación general del Estado en la materia». Y esta duda surge, porque:

1.º El Reglamento no define qué sea explotador directo y personal.

2.º La legislación general del Estado, hoy, tampoco.

Lo que nos lleva a tener que interpretar esta figura en función de una legislación derogada, de una Jurisprudencia referida a ella y nacida en circunstancias muy diferentes de las actuales, y de una doctrina científica que, en general, ha saludado con júbilo su desaparición.

Puesto que los beneficiarios de los asentamientos serán, de ordinario, asociaciones, vamos a ocuparnos de algunos puntos relativos a ellas.

1.º De qué asociaciones se trata. El artículo 64, en su párrafo primero dice que «deberán de tener una estructura social adecuada». Pero no se enumeran sus tipos concretos. Sólo hay en nuestro Derecho positivo dos clases de sociedades adaptadas al mundo agrario: las Sociedades Agrarias de Transformación y las Cooperativas. Las primeras, han evolucionado más bien hacia el campo de la industrialización, y no parecen adecuadas para ser beneficiarias de los asentamientos, por lo cual queda como única figura idónea, la Cooperativa.

Para simplificar la explotación, y sin perjuicio de reconocer la posibilidad teórica de que pudieran existir otras explotaciones agrarias de carácter asociativo, vamos a pensar sólo en las Cooperativas. Precisamente la Ley de Sociedades Cooperativas andaluzas de 2 de mayo de 1985, entre sus clases, regula en la sección II del capítulo IV del título II las Cooperativas Agrarias; y en la sección III, las de Explotación Comunitaria de la Tierra.

Aunque no puedo ocuparme ahora de estas clases de cooperativas, tengo que llamar la atención sobre algo que me parece grave: la posibilidad, establecida

en el apartado c) del número 1.º del artículo 96 de que los entes públicos —léase Instituto Andaluz de Reforma Agraria— puedan ser socios. Cuando la Exposición de motivos critica, con razón, al sistema legal anterior por su «mentalidad paternalista y de tutela», uno piensa que esta crítica se hace para superar ese paternalismo y esa tutela; pero nos encontramos con todo lo contrario; ahora, no es que se proteja paternalmente a la cooperativa, es que el Estado —uno de sus órganos— es la cooperativa; este decidir su creación, crearlas y formar parte del ente creado, todo al mismo tiempo, es la versión laica del dogma de la Santísima Trinidad. El antiguo padre es ahora padre, hijo y espíritu santo. Sólo que ya no hay misterio. Todo está claro, se trata de un ejemplo más del crecimiento monstruoso del Estado en detrimento del individuo; fenómeno que sería injusto decir que se ha iniciado ahora. Hace 150 años Tocqueville, con prodigioso sentido profético, anticipaba esta evolución del moderno Estado; y hace menos, nuestro Ortega y Gasset, preocupado por el signo de tal evolución, hablaba del Estado como de la gran amenaza de la Civilización de Occidente.

## 2.º Régimen jurídico.

Norma general, la del párrafo 3.º del artículo 64: «Su estructura y funcionamiento se someterán a la legislación general del Estado en la materia y a la de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con el respectivo ámbito de competencias». Hoy, la fuente legal básica, será la flamante Ley de Cooperativas.

Pero este régimen general queda muy afectado por las limitaciones que resultan del artículo 64 de la Ley que comentamos y de los artículos del Reglamento que lo desarrollan. Estas limitaciones afectan bien al ente asociativo bien a sus miembros. Son muy numerosas y no voy ni siquiera a enumerarlas. Sólo me detendré en el párrafo 4.º del artículo 61 de la Ley, que reitera el párrafo 3.º del artículo 173 del Reglamento, que dice: «Las participaciones de los asociados en las explotaciones agrarias de carácter asociativo, en los regímenes de propiedad, cesión, arrendamiento o subarriendo, quedarán sometidos, en cuanto fuere pertinente, a las normas que rigen las explotaciones familiares constituidas por el I.A.R.A.». No sé lo que quiere decir esto; el régimen de las explotaciones familiares ha sido pensado para mantener la integridad de las mismas, de ahí las importantes modificaciones del sistema civil general, sobre todo en materia sucesoria, admitiéndose los pactos sucesorios, convenios sobre herencia futura, testamento mancomunado, etc. El que se aplique tal régimen a la transmisión *inter vivos* o *mortis causa* de la participación del socio de una cooperativa, es algo sin sentido. Y de ser posible, desnaturalizaría la esencia misma de las cooperativas, que tienen sus propias normas para regular estos supuestos.

Ocurre que el artículo 64 está tomado del 26 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 1973. Pero desde entonces, en materia de explotaciones familiares, ha tenido lugar un cambio legislativo importante; entonces, no existían nada más que las constituidas por el YRYDA en ejecución de la política colonizadora, y el contenido de sus normas, escasas e insuficientes, era completamente distinto del que hoy tiene el Estatuto de la Explotación Familiar y de los Agricultores Jóvenes.

Una vez más se demuestra que hacer una ley a

base de retales cortados de aquí y de allá, constituye una mala técnica.

Se podrá decir que la remisión a las normas de las explotaciones familiares es sólo «en cuanto fuera pertinente»; por ello creo que es el momento de advertir que fórmulas como ésta, u otras semejantes, de las que la Ley es un verdadero muestrario, tales como «en su caso» o «cuando la naturaleza lo permita», dejan absolutamente en el aire la publicación concreta; de nada sirve que una ley exista, si no se sabe a qué materias ha de aplicarse. Esto es contrario a la función de seguridad que debe de cumplir el Derecho, y, en definitiva, supone puertas abiertas a la discrecionalidad, que a su vez, con frecuencia, son el primer paso hacia la arbitrariedad.

## CONCLUSION

El recelo con que son miradas las asignaciones de tierras de dominio; la taumáturgica transformación reglamentaria de los arrendamientos y subarriendos en concesiones administrativas; la minuciosa regulación de éstas, nos lleva a la creencia de que está en el ánimo del legislador que la concesión administrativa sea la forma preferida —cuando no la única— de asentamientos. Forma que supone el menor desplazamiento posible de facultades al beneficiario y el mayor control de su actividad.

Por otra parte, se afirma hasta la saciedad que serán preferidos los asentamientos colectivos. La forma jurídica que van a revestir las asociaciones beneficiarias será normalmente, como hemos visto, la cooperativa. Hoy la cooperativa es una figura degradada y en vías de una mayor degradación; la inmensa mayoría de las que se constituyen son tan sólo medio fraudulento para tener acceso a subvenciones

y créditos, que según estadística publicada recientemente en la prensa, en más del 80 % de los casos no se devolverán. Quien aquí afirma esto lo hace con tristeza, porque cree en el ideal cooperativista como instrumento de paliar la confrontación entre capital y trabajo, y lo ha difundido por su cuenta y bajo su responsabilidad por esos pueblos de Dios! pero como jurista práctico, que por su profesión lo es, no puede ignorar la realidad.

No encuentro ninguna razón para pensar que las cooperativas que se van a constituir sean diferentes de las que se están constituyendo. Por otra parte, la situación de penuria de muchos de los hombres del campo andaluz; la ausencia de fuentes alternativas de trabajo, van a determinar que estas cooperativas tengan un número de socios desmesurado para las necesidades requeridas por el cultivo de las tierras asignadas. La presión política y social hará imposible cumplir las intenciones del legislador en orden a la rentabilidad y dimensión de las explotaciones. Yo las veo —y tengo el profundo deseo de equivocarme— como la segunda edición del empleo comunitario.

En cualquier caso, entre el hombre que forme parte de ellas y la tierra a la que incorpore su trabajo, no se establecerá nunca esa relación a la que en mis primeras palabras aludía. Entre trabajar antes las tierras de otro y hoy las del Estado, no hay, a estos efectos, ningún cambio cualitativo. Esto es lo que creo con la misma buena fe que quienes hayan trabajado y trabajan en la creación y en la aplicación de esta ley piensan de otra manera. Profundizar en esto nos llevaría al terreno político, al de las ideologías, que no es el escogido para el curso que hoy termina.

Yo también concluyo mi intervención, agradeciendo a todos la amabilidad y la paciencia de escucharme. Muchas gracias.

# Consideraciones sobre la definición de «competencia (exclusiva) en colaboración con el Estado» de las Comunidades Autónomas en materia de denominaciones de origen

## 1. INTRODUCCION

El pasado 28 de enero de 1986 el Pleno del Tribunal Constitucional pronunció su Sentencia núm. 11 (de dicho año) (1) referente al Conflicto positivo de competencia núm. 670/1984 interpuesto por el Gobierno de la Nación, contra la Orden de 6 de abril de 1984 de la Generalidad de Cataluña, por la que se modificaba en parte el Reglamento de la denominación de origen «Empordá-Costa Brava» y su Consejo Regulador (2). El Tribunal Constitucional falló en contra del Gobierno, considerando que la orden impugnada no lesionaba competencia estatal alguna, resolviendo sobre la cuestión planteada en dicho conflicto y que era, según los términos de la propia sentencia, «la de si resulta(ba) o no ajustada a los límites de la competencia de la Generalidad, en materia de denominaciones de origen, la publicación y entrada en vigor de la Orden que modificaba el Reglamento de la denominación de origen 'Empordá-Costa Brava', sin haber efectuado consultas previas con la Administración Central del Estado y sin haber sometido, también previamente, el correspondiente proyecto de disposición a su ratificación por el Ministerio de Agricultura» (3).

En el presente artículo analizaremos los antecedentes del caso, así como los fundamentos jurídicos en los que el citado Tribunal basó su decisión y, muy especialmente, la jurisprudencia sentada, por lo que se refiere a la denominada la competencia exclusiva «en colaboración con el Estado» que ostenta la citada Comunidad Autónoma en materia de denominaciones de origen.

## 2. ANTECEDENTES Y ARGUMENTOS DEL GOBIERNO

2.1. El Gobierno central, teniendo en cuenta que el art. 2 de la Orden de 6 de abril de 1984, de la Generalidad de Cataluña, modificaba los artículos 1, 5, 11, 14, 15 y 27 del Reglamento de la denominación de origen «Empordá-Costa Brava», suprimiendo de él los términos «de mesa» y precisando las características del vino que se incluye en la misma, acordó (4) requerir de incompetencia la referida Orden, por considerar que no se habían cumplido los requisitos previstos en el apartado B.2 del anexo del Real Decreto de traspaso de servicios del Estado a la Generalidad (en el ámbito del art. 12.5 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (5), que atribuye competencia sobre denominaciones de origen a la Comunidad Autónoma en cuestión, y que dicha disposición había de interpretarse en el sentido de que los citados requisitos deberían cumplirse no sólo para que el Estado ratificara los correspondientes Reglamentos, sino también cuando se tratara de modificarlos.

2.2. No habiendo sido contestado el requerimiento, el Gobierno central planteó el conflicto (6) al que nos estamos refiriendo, basándose en los siguientes argumentos jurídicos:

- (i) el Real Decreto 479/1981, de 27 de febrero, precisó —en relación con el art. 12.5 del EAC— que corresponde al Estado:
  - a) ser consultado para la promoción y autorización de las denominaciones de origen; y
  - b) la defensa y tutela de tales denominaciones, siempre que previamente haya conocido los correspondientes Reglamentos, por envío de los mismos de la Generalidad al Ministerio de Agricultura;

(4) En la reunión del Consejo de Ministros de 11 de junio de 1984.

(5) A partir de aquí «EAC».

(6) Previo dictamen (de 26 de julio de 1984) del Consejo de Estado en el que concluía que existían suficientes fundamentos jurídicos para el planteamiento del Conflicto de competencia.

(ii) en este caso no se llevaron a cabo ni las consultas previas, ni se formalizó la ratificación estatal, con lo que se había infringido claramente el mencionado Real Decreto;

(iii) todo ello teniendo en cuenta la jurisprudencia sentada en las Sentencias del Tribunal Constitucional 25/1983, de 7 de abril, y 88/1983, de 27 de octubre, entre otras, según la cual los Decretos de transferencia no atribuyen ni reconocen competencias, sino que se limitan a transferir medios personales y materiales, si bien estos traspasos son condición para el pleno ejercicio de las competencias automáticas estatutariamente conferidas.

## 3. PETICION Y ARGUMENTOS DE LA GENERALIDAD DE CATALUÑA

3.1. El abogado de la Generalidad de Cataluña solicitó, en contestación a la demanda:

- a) que el Tribunal declarara que el conflicto carecía de objeto, por lo que no procedía pronunciamiento alguno sobre el mismo; y
- b) [subsidiariamente] que declarara que la competencia controvertida correspondía a la Generalidad, quedando limitada la intervención de la Administración (Central) a la simple ratificación reglada de la Orden impugnada.

3.2. Las alegaciones de la Generalidad de Cataluña pueden resumirse de la siguiente forma:

(i) con fecha 20 de septiembre de 1984, es decir «casi simultáneamente a la interposición del recurso», el Consejo Ejecutivo de la Generalidad resolvió «añadir» a la Orden de 6 de abril de 1984 un último artículo con el siguiente texto: «esta Orden se notificará al Instituto Nacional de Denominaciones de Origen para su conocimiento y posterior ratificación a los solos efectos de lo establecido en el epígrafe c) de la letra B) del anexo del Real Decreto 479/1981, de 27 de febrero, sobre traspaso de servicios del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de denominación de origen». Este párrafo coincidía con el dictamen del Consejo de Estado (7) en el que se sostenía que la ratificación del Gobierno central es necesaria, «pero a los solos efectos de ... (la) defensa (de las denominaciones de origen) por la Administración central en el ámbito nacional e internacional»;

(ii) hay que señalar, además, que la ratificación de los Reglamentos o de sus modificaciones se habría de hacer (8) por la Administración central del Estado con carácter reglado, esto es «siempre que aquéllos (los Reglamentos) cumplan la legislación vigente»; y

(iii) finalmente, se rechazaba la tesis de que la modificación del Reglamento no podía producirse sin la ratificación previa del Estado, pues aunque «ciertamente hubiera sido mejor» hacerlo así, «no por ello la citada Orden tenía plena eficacia en el territorio de Cataluña» (9); no obstante como la Generalidad no era indiferente a la protección del Estado en el ámbito nacional y en el internacional, «una vez advertido el error» fue subsanado mediante el citado acuerdo de 20 de septiembre.

(7) Véase nota anterior.

(8) Según el Art. B. 2, c, del Real Decreto 479/1981.

(9) Sic el escrito del Abogado de la Generalidad de Cataluña.

## 4. JURISPRUDENCIA

4.1. Con referencia a la objeción de que el conflicto carecería de objeto.

Por lo que se refiere a la objeción formulada en este sentido por el abogado de la Generalidad, por haber ésta atendido en sus propios términos el requerimiento de incompetencia (10), dirigido por el Gobierno central al Consejo Ejecutivo de la citada Comunidad Autónoma, el Tribunal Constitucional consideró que no podía entenderse que el conflicto interpuesto por el Gobierno careciera de objeto.

Entre los fundamentos en los que se basó el Tribunal Constitucional para rechazar la petición de la Generalidad figura el de que subyacían al citado requerimiento, y a su pretendido cumplimiento (como se deduce del texto de los correspondientes acuerdos y de las alegaciones de las partes en el conflicto en cuestión), «dos concepciones distintas acerca del significado y alcance de la ratificación estatal de la Orden impugnada, así como del momento mismo en que dicha ratificación debe producirse, con anterioridad o posterioridad a su publicación y entrada en vigor, por (...) ser precisamente esta interpretación la que sustenta las pretensiones opuestas del Gobierno (central) y de la Generalidad de Cataluña...» (11).

4.2. En relación a la cuestión principal del conflicto (12).

4.2.1. Por lo que se refiere a la diversidad de opiniones entre:

(i) Por un lado, el Gobierno central, que solicitaba la anulación de la Orden impugnada sosteniendo que, en virtud de lo establecido en el anexo al Real Decreto de transferencias 479/1981, de 27 de febrero, en sus apartados B), 2, a) y c) (13), la mencionada Orden «automática» no debiera de haberse publicado sin la previa ratificación estatal y que, a falta de ésta, no podía tener eficacia ni siquiera en el territorio de Cataluña; y

(ii) por otro, la Generalidad de Cataluña que, interpretando de manera diversa los mismos preceptos del referido Real Decreto 479/1981, consideraba que la Orden en conflicto, tantas veces citada, no invalida las competencias estatales y era plenamente eficaz en Cataluña, sin perjuicio de su ratificación posterior por la Administración del Estado (de carácter reglado, por lo demás, a los solos efectos de la protección de la denominación de origen en cuestión en el ámbito nacional e internacional), pues a esto —a su juicio— se reduciría la colaboración del Estado prevista en el art. 12 del EAC, que sólo de forma muy impropia puede calificarse de competencia compartida;

(iii) el Tribunal Constitucional analizó los siguientes aspectos del contencioso, antes de formular la parte dispositiva de la Sentencia:

(10) En dicho requerimiento, el Gobierno instaba al Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña a que derogase la Orden mencionada o, subsidiariamente, la modificase en el sentido de hacer constar expresamente que la modificación del Reglamento de la denominación de origen «Empordá-Costa Brava», que aquélla incorporaba, lo era a reserva de la ratificación del Estado. El acuerdo del citado Consejo Ejecutivo de 20 de septiembre de 1984 resolvió añadir a la Orden en conflicto un último artículo en los términos que hemos mencionado en 3.2.(i).

(11) Véase el «fundamento jurídico» primero de la Sentencia 11/1986.

(12) Véase el epígrafe 1 («introducción») de este trabajo.

(13) Que, en su opinión «concreta(ba) y realiza(ba) la distribución de competencias entre el Estado y la Generalidad en la materia (de denominaciones de origen)».

\* Jefe de la Sección de Legislación Animal, Vegetal y Alimentaria de la FAO. Las opiniones expresadas en este artículo corresponden al autor y pueden no coincidir con las de la citada Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación.

(1) Publicada en el Suplemento del «BOE» núm. 37 de 12 de febrero de 1986. (Actuó como ponente el Magistrado don Francisco Tomás y Valiente.)

(2) Publicada en el «Diario Oficial de Cataluña» de 18 de mayo de 1984.

(3) Véase el «fundamento jurídico» segundo de la Sentencia 11/1986.

4.2.1.1. La competencia (exclusiva) «en colaboración con el Estado» de la Generalidad de Cataluña.

El Tribunal Constitucional —en el «fundamento jurídico» tercero de la Sentencia— destacó que en el inciso final del art. 12.1.5 del EAC se incluye como competencia de la Generalidad las «denominaciones de origen en colaboración con el Estado». Antes, el párrafo primero del mismo art. 12 EAC califica tal competencia, como todas las incluidas en el art. 12.1 EAC, como «exclusiva», si bien se indica que corresponde a la Generalidad de Cataluña «de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado...», «en los términos de lo dispuesto en los arts. 38, 131 y en los números 11 y 13 del apartado 1 del art. 149 de la Constitución.

La competencia de la citada Comunidad Autónoma (14) es, pues, «en colaboración con el Estado», aunque en términos de pura lógica —aclara el Tribunal Constitucional— «la calificación estatutaria de tal competencia como 'exclusiva' no guarda entera coherencia con la locución: en colaboración con el Estado». Sin embargo, es jurídicamente forzoso aceptar la compatibilidad de aquel adjetivo y de esta locución, que deben ser objeto de una «interpretación integradora». Es decir:

(i) la competencia de la Generalidad de Cataluña no es de las que comparten una materia determinada entre el Estado (al que se reservan las bases) y la Comunidad Autónoma (titular del desarrollo de aquéllas y/o de la ejecución);

(ii) no estamos tampoco ante competencias concurrentes en el sentido descrito en el art. 149.2 de la Constitución a propósito de la cultura, materia en la que, sin perjuicio de las competencias asumidas por cada Comunidad en su Estatuto, el Estado conserva otras suyas porque considera «el servicio de la cultura como deber y atribución esencial» suyo (15), de manera que el Estado y tal o cual Comunidad pueden ejercer competencias sobre cultura con independencia el uno de la otra, aunque de modo concurrente en la persecución de unos mismos objetivos genéricos o, al menos, de objetivos culturales compatibles entre sí; ni

(iii) tampoco se trata en este caso de que el Estado se haya reservado una competencia de coordinación entre unas competencias suyas y otras competencias de la(s) Comunidad(es) Autónomas(s) para lograr «la integración de actos parciales en la globalidad» de un conjunto, como sostuvo el Tribunal Constitucional en su Sentencia núm. 32/1983 («fundamento jurídico segundo»), a propósito del sistema sanitario y de la competencia estatal prevista en el art. 149.1.16 de la Constitución.

Según el Tribunal Constitucional «la competencia exclusiva 'en colaboración' no (16) implica una previa diferenciación de competencias parciales que el Estado haya de coordinar, sino una actuación que debe ser realizada *bilateralmente* (17) en régimen de cooperación específica sobre una materia, que en este caso es la de denominaciones de origen». La

colaboración implica que lo que puede realizar uno de los entes colaboradores no lo debe hacer el otro, de manera que sus actuaciones no son intercambiables, sino complementarias, pero lo que ya no dice el art. 12.1.5 del EAC, ni tampoco disposición alguna de la Constitución es en qué consiste lo que el Estado (*sensu stricto*) y la Generalidad de Cataluña pueden hacer para colaborar en materia de denominaciones de origen, habida cuenta de la competencia «exclusiva» de la Comunidad Autónoma y de lo que el Tribunal Constitucional ha dado en llamar «marco referencial de competencias estatales».

4.2.1.2. «Técnicas instrumentales» en las que se concreta esta competencia «en colaboración».

La necesaria especificación de los medios y los límites de la «colaboración» en esta materia de «denominaciones de origen» se contenía, en principio, en el ya citado Real Decreto 479/1981, de 27 de febrero, que (18) aprobaba el correspondiente acuerdo de la Comisión Mixta «por el que se concretan los servicios e instituciones que deben ser objeto de traspaso a la Generalidad en materia de denominaciones de origen» (19). Y, en este sentido, el Tribunal Constitucional —en el «fundamento jurídico» cuarto de la Sentencia que estamos comentando— centró todo su interés en el análisis de la interpretación que debía darse al párrafo B.2.c. del anexo del Real Decreto en cuestión, en el que se decía que «la Generalidad de Cataluña, una vez aprobados los Reglamentos de denominación de origen, los remitirá al Ministerio de Agricultura para su conocimiento y ratificación, a los efectos de su defensa por la Administración Central del Estado en el ámbito nacional e internacional, lo que se hará siempre que aquéllos cumplan la legislación vigente», y concluyó que «al asumir el acuerdo citado y promulgarlo como Real Decreto» el Estado reconocía que la Generalidad tenía competencia para aprobar, y por lo tanto también para modificar, como es este caso, los Reglamentos de denominación de origen, competencia que, como es obvio tras lo ya indicado (20), «no nace de este Real Decreto, sino del art. 12 del EAC, que, en relación con el inciso final de su párrafo (primero), califica la competencia [...] de la Comunidad Autónoma de exclusiva». Y si tiene la Generalidad de Cataluña competencia para aprobar o modificar Reglamentos, la tiene también para publicarlos, y el cumplimiento de su deber de colaboración consistente en remitirlos al Ministerio de Agricultura no es condición de validez de la norma ni condición tam-

(18) Según se dice en su art. 1.º.

(19) Todo ello, sin olvidar que el Tribunal Constitucional ha fallado, en diversas sentencias (núms. 25/1983, de 7 de abril, y 87 y 88/1983, de 27 de octubre, entre otras) que los Decretos de transferencia no atribuyen ni reconocen competencias y, por tanto, no pueden modificar o alterar el orden de distribución competencial fijado por la Constitución y los Estatutos de Autonomía. De todos modos (véase el «fundamento jurídico» tercero de la sentencia que nos ocupa), «no es menos cierto que tales Decretos se refieren a los medios o instrumentos necesarios para ejercer las competencias atribuidas, entre las que se encuentran, desde luego, las técnicas o formas jurídicas mediante las que se canalizan las relaciones de cooperación o colaboración impuestas por la Constitución o los Estatutos de Autonomía, máxime cuando dichas técnicas no se regulan en aquélla o éstos». No obstante, es necesario insistir en que la determinación de las técnicas o instrumentos realizada por los Decretos de transferencia no puede suponer, en ningún caso, una modificación del orden competencial establecido, ni puede introducir nuevos principios o criterios de relación no previstos en la Constitución o en los Estatutos, o que no se conformen con los establecidos en una y otros. Es claro también, finalmente, que las técnicas instrumentales reguladas en los Decretos de transferencias deben interpretarse siempre de acuerdo con las correspondientes previsiones constitucionales y estatutarias.

(20) Véase la nota anterior.

poco para su general eficacia tras la correspondiente publicación, pues aquél deber (los «remitirá» según el párrafo B.2.c. del anexo) está orientado a hacer posible la competencia de colaboración estatal, que consiste, en esta fase del proceso de colaboración, en ratificar o no al Reglamento, o su modificación, sólo en función de determinados efectos.

4.2.3. «Contenido» de la competencia estatal.

En el «fundamento jurídico» quinto de la Sentencia, el Tribunal Constitucional aclara que «la competencia estatal de colaboración consiste en ratificar o no el Reglamento, disyuntiva que nace desde que el Reglamento, en este caso la Orden de 6 de abril, le haya sido remitida o notificada». En todo lo no concerniente a la ratificación y a sus efectos, la citada Orden fue eficaz desde su publicación. En consecuencia, hay que entender que, a partir del art. 12.1.5 del EAC, el Estado ha de reconocer la validez y la eficacia, salvo en lo concerniente a la ratificación y sus efectos, de la Orden impugnada (cuya anulación, que el Estado pedía, no fue concedida).

Según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en virtud de la Ley 25/1970, de 2 de diciembre (21), que el propio Real Decreto 479/1981 invoca para decir que se transfieren a la Generalidad de Cataluña determinadas competencias en ella reguladas, la existencia de un Reglamento de denominación de origen (22) suscita una colaboración activa y necesaria de la Administración Central del Estado y especialmente del Instituto Nacional de Denominaciones al Origen (INDO). Esta actividad, en cuanto significa la defensa del Reglamento por la Administración Central del Estado en el ámbito nacional fuera del territorio de Cataluña y en el ámbito internacional, es la que queda supeditada, por el anexo B.2, a la ratificación del Reglamento por el Estado. La competencia estatal de colaboración consistente en esa defensa del Reglamento (23) es así una competencia obligada en cuanto que viene impuesta por el artículo 12.1.5 del EAC, pero «condicionada» a la previa ratificación estatal de la que habla el anexo B.2.c (24).

Según el Tribunal Constitucional, esta competencia estatal de ratificación incluye, además, la posibilidad de la no ratificación en aquellos casos en que el Estado entienda que la norma reglamentaria no cumple «la legislación vigente». La amplitud de esta expresión permite que la no ratificación estatal se base en el incumplimiento de normas del bloque de la constitucionalidad atributivas de competencia (25) o en la transgresión de normas de legalidad ordi-

(21) Cuya validez y eficacia en toda España ninguna de las partes cuestionó.

(22) En este caso la Orden de 6 de abril y el Reglamento por ella en parte modificado.

(23) Véase la nota anterior.

(24) Este requisito parece razonable a tenor del mismo art. 12.1.5 del EAC, pues la colaboración del Estado no implica subordinación de los órganos de la Administración Central a la iniciativa de la Comunidad Autónoma; el artículo citado del Estatuto catalán no dice «con la colaboración del Estado», sino «en colaboración con el Estado», matiz que permite entender como compatible con la norma estatutaria el sometimiento de la colaboración estatal activa en esta fase al requisito de la previa ratificación. Pero a su vez, ésta no es discrecional, lo que otorgaría al Estado un poder de decisión difícilmente armonizable con su deber de colaboración en una competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, sino reglada. Según el anexo B.2.c, la ratificación estatal «se hará siempre que aquéllos (los Reglamentos) cumplan la legislación vigente» (véase el «fundamento jurídico» quinto de la sentencia 11/1986).

(25) Como sucedería si la Comunidad Autónoma violara, a juicio del Estado, el inciso inicial del art. 12.1 del EAC, o si su disposición vulnerara otros títulos competenciales del Estado (art. 149 de la Constitución).

naria. Lo único exigible al Estado es que la no ratificación la lleve a cabo en forma diligente, expresa y motivada, pues de otro modo su silencio prolongado, sin justificación, pondría en peligro intereses públicos y privados como los derivados de la eventual proyección en el ámbito internacional de los productos objeto de denominación de origen, dificultaría la posible impugnación por parte de la Comunidad Autónoma a la no ratificación y, sobre todo, iría en contra de esa colaboración que, como concreción de un deber general de fidelidad a la Constitución y como precepto específico de una norma estatutaria integrada en el bloque de la constitucionalidad, es exigible tanto al Estado como a la Comunidad Autónoma como medio para hacer viable y facilitar el ejercicio o el mejor fin de las competencias ajenas.

## 5. CONSIDERACIONES FINALES

5.1. Ya hemos indicado en la «introducción» que el Tribunal Constitucional, a la vista de todos estos argumentos y fundamentos jurídicos, decidió que la Orden impugnada no lesionaba ninguna competencia estatal, desestimando la petición del Gobierno central. Pero será útil citar aquí, textualmente (26), las conclusiones del Tribunal expresadas en el «fundamento jurídico» sexto de la Sentencia y que son:

(i) *que la Orden de 6 de abril de 1984 es válida y no puede ser anulada como pide la representación del Gobierno de la nación;*

(ii) *que fue eficaz desde su publicación, salvo en lo concerniente al nacimiento de la posibilidad de ejercicio de la competencia estatal de colaboración consistente en ratificar, no naciendo por lo mismo, el deber de o ratificarla o no hasta el momento en que le haya sido notificada o remitida la Orden de 24 de enero de 1985 y, en consecuencia, la de 6 de abril de 1984, porque para el nacimiento de una competencia de colaboración estatal es exigible por la noción mismo estatutaria ("en colaboración con") y por su concreción en el Real Decreto 479/1981 la previa notificación directa y no la simple publicación de la norma reglamentaria comunitaria; y*

(iii) *que a partir de esa notificación, la Administración central del Estado deberá ratificar o no ratificar de forma expresa la "disposición de la Comunidad Autónoma" (27).*

5.2. No cabe duda, pues, de que la Generalidad de Cataluña hubiera debido notificar («remitir») su Orden al Ministerio de Agricultura, bien por medio de una notificación prevista en el texto de aquélla o bien antes de su publicación. Una u otra forma habrían estado de acuerdo con el deber de colaboración que, rectamente entendido, consiste en facilitar al máximo las competencias del otro ente; pero ni la forma de remisión directa habría supuesto o proporcionado al Estado una competencia de control sobre la publicación de la Orden de la Generali-

(26) Salvo la última expresión «norma comunitaria» (véase la nota 14) que hemos sustituido por «disposición de la Comunidad Autónoma», que nos parece más adecuada...

(27) Véase la nota anterior.

(14) Nótese que no utilizamos la expresión «competencia comunitaria», en nuestra opinión equívoca, ya que debiera reservarse a las competencias de las instituciones de las CE.

(15) Véanse el art. 149.2 de la Constitución y el «fundamento jurídico» sexto de la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 49/1984, de 5 de abril.

(16) El subrayado es nuestro.

(17) *Idem*.

dad, competencia que no sería compatible con el carácter de exclusiva de la que corresponde a la Generalidad, ni, por lo mismo, la no remisión directa de la Orden convierte su publicación ni en nula ni en genéricamente ineficaz. Ciertamente, la denominación de origen en cuestión queda privada de la defensa del Estado fuera del ámbito territorial de Cataluña y, lo que es aún más importante, carece de dicha protección en el ámbito internacional. Esta última circunstancia cobra especial relevancia a la luz de lo previsto en la Declaración común núm. 3 de la Comunidad y España, anexa al Acta final de adhesión a la CEE en el sentido de que «los vinos españoles considerados, con arreglo a la normativa comunitaria como vinos de calidad producidos en regiones determinadas (v.q.p.r.d.) son los producidos y *efectivamente protegidos* (28) y comercializados por una denominación de origen».

5.3. Hay que añadir, además, que el fallo del Tribunal Constitucional —jurídicamente impecable, incluso en tanto en cuanto no entra en cuestiones que no se planteaban en el conflicto— en principio «contra» el Gobierno central, permite a éste en el momento de la ratificación «reglada» de los Reglamentos de denominaciones de origen que le sean «comunicados» (29) evaluar su conformidad a la legislación vigente, incluida su constitucionalidad. Y es en este marco que ha de situarse la Orden de 29 de septiembre de 1986, del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, por la que «no se ratifica al Reglamento de la Denominación de Origen 'Conca de Barberá' y de su Consejo Regulador», promulgado, en su día, por la Generalidad de Cataluña, que, probablemente dará lugar a una ulterior definición de la peculiar competencia «en colaboración con el Estado» de que gozan las Comunidades Autónomas en esta materia (\*\*).

## APENDICE

Competencias referentes a las «denominaciones de origen» en los diversos Estatutos de Autonomía:

— PAIS VASCO [Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre].

Art. 10. — La Comunidad Autónoma del País Vasco tiene competencias en las siguientes materias: (...)

27. (...) Denominaciones de origen y publicidad en colaboración con el Estado (1).

— CATALUÑA [Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre].

Art. 12.1. — De acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, corresponde a la Generalidad, en los términos de lo dispuesto en los artículos 38.131 y en los números 11 y 13 del apartado 1 del

artículo 149 de la Constitución, la competencia exclusiva de las siguientes materias:

(...)  
5. (...) Denominaciones de origen en colaboración con el Estado (2).

— GALICIA [Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril].

Art. 30.1. — De acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general y la política monetaria del Estado, corresponde a la Comunidad Autónoma gallega, en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131, y 149, 1, 11.ª y 13.ª de la Constitución, la competencia exclusiva de las siguientes materias:

(...)  
4. (...) Denominaciones de origen en colaboración con el Estado.

— ANDALUCIA [Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre].

Art. 13. — La Comunidad Autónoma de Andalucía tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

(...)  
16. Cámaras de comercio, industria y navegación y cámaras agrarias, cámaras de la propiedad urbana y cofradías de pescadores, cámaras mineras y otras de naturaleza equivalente; denominaciones de origen y sus consejos reguladores, sin perjuicio de la competencia del Estado en materia de comercio exterior prevista en el artículo 149, 1, 10 de la Constitución. Todo ello en el marco de lo que establezca la legislación básica del Estado, reguladora de las corporaciones de derecho público.

— ASTURIAS [Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre].

Art. 12. — Corresponde al Principado de Asturias, en los términos que establezcan las leyes y las normas reglamentarias que en desarrollo de su legislación dicte el Estado, la función ejecutiva en las siguientes materias:

(...)  
d) Denominaciones de origen, en colaboración con el Estado.

— CANTABRIA [Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril].

Art. 24. — Corresponde a la Diputación Regional de Cantabria, en los términos que establezcan las leyes y normas reglamentarias que en desarrollo de su legislación dicte el Estado, la función ejecutiva en las siguientes materias:

(...)  
c) Denominaciones de origen, en colaboración con el Estado.

— LA RIOJA [Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio].

Art. 8.1. — Corresponde a la Comunidad Autónoma de La Rioja la competencia exclusiva en las siguientes materias:

(...)  
7) Las denominaciones de origen, en colaboración con el Estado.

— REGION DE MURCIA [Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio].

Art. 12.1. — Corresponde a la Región de Murcia, en los términos que establezcan las leyes y las normas reglamentarias que en desarrollo de su legislación dicte el Estado, la función ejecutiva en las siguientes materias:

(...)  
d) Denominaciones de origen en colaboración con el Estado.

— COMUNIDAD VALENCIANA [Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio].

Art. 34.1. — De acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, corresponde a la Generalidad Valenciana, en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y en los números 11 y 13 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución, la competencia exclusiva de las siguientes materias:

(...)  
5) (...) Denominaciones de origen en colaboración con el Estado.

— ARAGON [Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto].

Art. 36.  
(...)  
b) Denominaciones de origen.

— CASTILLA-LA MANCHA [Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto].

Art. 33. — Corresponde a la Junta de Comunidades, en los términos que establezcan las leyes y las normas reglamentarias que en desarrollo de su legislación dicte el Estado, la función ejecutiva en las siguientes materias:

(...)  
3. Denominaciones de origen y otras indicaciones de procedencia relativas a productos de la región, en colaboración con el Estado.

— CANARIAS [Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto].

Art. 33. — Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias, en los términos que establezcan las leyes y normas reglamentarias que en desarrollo de su legislación dicte el Estado, la función ejecutiva en las siguientes materias:

(...)  
d) Denominaciones de origen en colaboración con el Estado.

— NAVARRA [Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto (de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra)].

Art. 44. — Navarra tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

(...)  
25. Regulación de las denominaciones de origen y de la publicidad, en colaboración con el Estado.

— EXTREMADURA [Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero].

Art. 9. — Corresponde a la Comunidad Autónoma, en los términos que establezcan las leyes y las normas reglamentarias del Estado, la función ejecutiva en las siguientes materias:

(...)  
3. Denominaciones de origen, en colaboración con el Estado.

— ISLAS BALEARES [Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero].

Art. 11. — En el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares el desarrollo legislativo y la ejecución de las siguientes materias:

(...)  
8. Denominaciones de origen (3).

— MADRID [Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero].

Art. 28. — Corresponde a la Comunidad de Madrid, en los términos que establezcan las leyes y normas reglamentarias que en desarrollo de su legislación dicte el Estado, la función ejecutiva de las siguientes materias:

(...)  
3. Denominaciones de origen, en colaboración con el Estado.

— CASTILLA-LEON [Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero].

Art. 29.1. — La Comunidad Autónoma de Castilla y León ejercerá también competencias, en los términos señalados en el apartado 2 de este artículo (4), en las siguientes materias:

(...)  
2.ª Propiedad industrial, denominaciones de origen y otras iniciativas (5) de procedencia relativas a productos de la región.

(3) Nótese, además, que el art. 39.16 establece: «los consejos insulares, además de las competencias que les correspondan como corporaciones locales tendrán la facultad de asumir en su ámbito territorial la función ejecutiva y la gestión en la medida en que la Comunidad Autónoma asuma competencias sobre las mismas, de acuerdo con el presente Estatuto, en las siguientes materias: (...) Denominaciones de origen».

(4) Que establece dos procedimientos para la asunción de las competencias en cuestión [leyes orgánicas tras los cinco años previstos en el art. 148.2 de la Constitución, o leyes orgánicas de delegación y transferencia (art. 150, 1 y 2 de la Constitución)].

(5) Sic en el texto manejado: (ESTATUTOS DE AUTONOMÍA, «Colección Compilaciones», B.O.E., agosto de 1986, pág. 1.037) [?].

(28) El subrayado es nuestro.

(29) En aplicación del apartado B), 2, c) del Real Decreto 479/1981, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Generalidad de Cataluña, en materia de denominaciones de origen.

(\*\*) El autor es miembro de la Asociación Europea para el Derecho Alimentario (Sección Española) y de la «Association Internationale des Juristes pour le Droit de la Vigne et du Vin».

(1) Véase también: Real Decreto 2.751/1980, de 26 de septiembre («BOE» núm. 306, de 22 de diciembre), sobre traspaso de servicios en materia de denominaciones de origen.

(2) Véase también: Real Decreto 479/1981, de 27 de febrero («BOE» núm. 69, de 21 de marzo), sobre traspaso de servicios en materia de denominaciones de origen.

nial con el de extinción de obligaciones o liberación de garantías, lo que significaba una infracción del art. 24 LGT, que prohíbe interpretaciones extensivas o analógicas en las exenciones fiscales. Cuarto: Entendía por ello que los actos y resoluciones que la sentencia anuló estaban ajustados a derecho por lo que suplicaba que se dictara sentencia estimando el recurso de apelación, revocando el fallo apelado y confirmando totalmente los actos administrativos recurridos.

**Séptimo:** Habiéndose personado ante esta Sala la Cooperativa Agraria X, le fue concedido el trámite de alegaciones, que formalizó, oponiéndose al recurso por los siguientes motivos: Primero: La argumentación del apelante era inconsistente y está en contradicción con la doctrina de esta Sala de 23 de octubre de 1982, citada en la propia sentencia apelada. Segundo: La tesis de la mencionada sentencia era plenamente aplicable al caso debatido, ya que, mediante la cancelación de una hipoteca, y por virtud de la elasticidad del dominio, la Cooperativa adquirió de nuevo la plenitud de sus facultades dospositivas y *ad valorem* que con anterioridad estaban limitadas por la hipoteca cancelada. Tercero: Si gozaba de exención tributaria, tratándose de Cooperativas, la cancelación de una condición resolutoria expresa de compraventa por falta de pago, por la misma razón debe de disfrutar de la misma exención de cancelación hipotecaria, ya que a estos efectos la condición resolutoria y la hipoteca estaban equiparadas, según el art. 56 TR. Cuarto: Que por ello era aplicable lo dispuesto en el art. 65.1.5 TR IGTP. Se remitía a los razonamientos de la sentencia apelada y terminaba suplicando se dictara otra, confirmando.

**Octavo:** Por providencia de 8 de julio de 1986, se señaló para la votación

y fallo del recurso el día 30 de octubre del mismo año, en que tuvo lugar, quedando concluso y pendiente de dictar resolución.

Ha sido Ponente el Magistrado Sr. M. H.

#### Fundamentos de Derecho

**Primero:** Mediante el presente recurso de apelación se somete a decisión de esta Sala la interpretación del art. 65.5 TR IGTP aprobado por D. 6 abril 1967, que declara exentos del impuesto «los actos y contrato mediante los cuales las Cooperativas protegidas llevan a cabo adquisiciones de bienes inmuebles o derechos para sí o para sus asociados, siempre y cuando que tiendan directamente al cumplimiento de sus fines sociales y recaiga sobre ellas la obligación de satisfacer el impuesto». La sentencia apelada ha entendido que la norma transcrita es aplicable a la cancelación de la hipoteca que gravaba una finca, equiparando, a estos efectos, la cancelación de una hipoteca a la cancelación de una condición resolutoria, negocio jurídico que esta Sala declaró exento del impuesto en su S. 23 octubre 1982.

**Segundo:** La S. 23 octubre 1982 de esta Sala que declaró la exención del impuesto de las cancelaciones de condiciones resolutorias, precisó que la exención procedía cuando se adquiere algún derecho o una parte de las facultades que lo integran y que antes no se tenían, porque al mencionar el TR como actos exentos las adquisiciones de bienes o derechos, pero sin precisar cuáles son éstos, no puede hacerse una limitación del beneficio fiscal. Pues bien, esta adquisición de derechos que la Sala entendió aplicable a las cancelaciones de condiciones resolutorias, no es en cambio aplicable a las cancelaciones de hipoteca.

En ellas el bien o el derecho ya se había adquirido, puesto que así como en una compraventa sometida a condición resolutoria de adquisición o la pérdida del derecho transmitido por el negocio jurídico de compraventa dependerá del cumplimiento o incumplimiento de la condición, en cambio, la hipoteca se limita a garantizar la efectividad de un crédito, del cual es un derecho accesorio —arts. 1.528 y 1.857 CC— pero sin que se implique no ya la transmisión del dominio del inmueble o de alguno de los derechos que lo integran desde el deudor al acreedor, sino que ni siquiera implica la transmisión de la posesión, por lo que con su cancelación no se produce la adquisición y readquisición de un bien o de un derecho que el deudor no tuviera antes de la cancelación, y sin que pueda ser argumento en contra que en virtud de la hipoteca se transmitió al acreedor el importe del crédito garantizado por ella, que recuperará el deudor mediante la cancelación, ya que esa cancelación solamente es una puesta de manifiesto a terceros de que sobre la finca no pesa carga alguna, pero no significa que sea con el valor de la finca gravada con el que haya satisfecho el importe del crédito, que al haber sido pagado con otros bienes —dinero— del deudor, no añade a la finca gravada ningún derecho que antes no tuviera su propietario.

**Tercero:** Al admitir la sentencia apelada la exención para la cancelación de una hipoteca ha infringido el art. 24 LGT, que prohíbe aplicar la analogía para extender más allá de sus límites estrictos el ámbito del hecho imponible o de las exenciones o bonificaciones tributarias, por lo que procede revocarla, lo que lleva aparejada como consecuencia la estimación del recurso de apelación interpuesto contra ella.

## Bibliografía. Noticias y anuncios

Varios, *Historia agraria de la España contemporánea*, 3, *El fin de la agricultura tradicional*, un vol., 1986 páginas, Editorial Crítica, Barcelona, 1986.

Con esta obra se completa una trilogía, cuyos dos primeros volúmenes fueron reseñados en esta sección de la Revista (núm. 2, octubre-diciembre, 1985). En consecuencia y en lo que a metodología se refiere, así como a otras consideraciones de orden general, nos remitimos a lo dicho en su día, sin más que señalar el favorable juicio general que merece la obra, y el buen éxito con que este volumen culmina el intento.

La primera parte de este volumen, titulada «Nuevo rumbo del sector agrario», comienza con una muy completa introducción a cargo de J. I. Jiménez Blanco, cuya más interesante aportación, aparte de otros aciertos en cuanto a la inserción del tema en el ambiente general de los problemas políticos y sociales del período, es, sin duda, la nueva imagen del tono general de nuestra agricultura en el período 1900 a 1936.

Los estudios sectoriales que siguen, sobre Montes públicos, a cargo de J. Sanz Fernández, Transformaciones técnicas, a cargo de D. Gallego Martínez, el Alcornoque y el corcho, a cargo de S. Zapata Blanco, Remolacha e industria azucarera, del mismo autor que la Introducción, el Sector vinícola catalán, a cargo de J. Pujol Andreu, y De la colonización interior a la colonización integral, de F. J. Monclús y J. L. Oyón, a pesar de no ser completamente extrapolables y no utilizar materiales de ámbito nacional, permiten, sin duda, conocer con gran aproximación la evolución de la agricultura española y de la industria transformadora.

La segunda parte, bajo el título «Los costes del franquismo en el sector agrario: la ruptura del proceso de transformaciones», comienza con una introducción de C. Barciela López, cuyas conclusiones sobre la reforma agraria, por haber «tierra sin hombres y hombres sin tierra», no parecen ya tan compartibles, ni siquiera coherentes con los planteamientos de la propia parte, así como su planteamiento de alternativas al «optimismo tecnológico», basadas en una menor dependencia

energética de la agricultura, resultan demasiado influidas por el ambiente de la pasada década, y por ello faltas de realismo. En suma, la «reconversión» que propugna para el sector, no parece muy compatible con la economía de mercado, ni con los verdaderos problemas que acucian al empresario agrícola.

Algo parecido sugiere el interesante estudio que sigue a la Introducción, sobre las series estadísticas del precio del trigo (1937-1980), de A. García González y del propio autor de la Introducción, que sin duda acusa el paso del tiempo, ya que sus propuestas finales, anteriores a la liberalización y al ingreso en la C.E.E., han perdido sin duda vigencia.

Por último, cierra el volumen un estudio de G. Martínez Alcier sobre el latifundio y sus contornos políticos, sociales y económicos, más propio de la problemática iberoamericana, que de la española o concretamente la andaluza, y por ello, notablemente despegado de la realidad. En suma, es notable la desigualdad entre ambas partes del volumen, en cuanto a interés y en cuanto a posibilidad de compartir las opiniones expresadas, lo cual es fruto seguramente de que en el primer caso, estamos ante estudios rigurosamente históricos, en tanto que en el segundo predominan las conclusiones sobre el futuro, marcadamente historicistas y extraídas por parte de una realidad vagamente reflejada y por consiguiente engañosa.

José DE LA CUESTA

GIL-ROBLES Y GIL-DELGADO, José María, *Arrendamientos rústicos y Legislación agraria básica*, Editorial Civitas, Biblioteca de Legislación, Madrid, 1986, un tomo de 359 páginas.

José María Gil-Robles, que ha preparado esta edición de las normas arrendaticias, es Letrado de las Cortes Generales y como tal intervino de modo personal y directo en las diversas fases de la elaboración de la Ley de Arrendamientos rústicos de 1981.

En la introducción, el autor expone que es objeto de comen-

rios prácticos a la Ley de Arrendamientos rústicos, también editado por Civitas, en el cual analizó dicha Ley, artículo por artículo; después de su texto respectivo se señalaban los antecedentes legales y la doctrina jurisprudencial aplicable en cada caso. Después venían los comentarios del autor, recogiendo el texto del proyecto, las enmiendas y su resultado, para terminar con un amplio juicio de las novedades y el conjunto de la normativa.

Con esto queda dicho que domina por completo la materia, que ha sido objeto de un minucioso trabajo previo, ya que vio pasar por su mesa de trabajo de las Cortes, día a día, enmienda a enmienda, un proyecto hasta convertirse en Ley, con toda su complicada elaboración.

Y ahora, aunque se trate de un simple manual legislativo, se trasluce claramente esa soltura que da el profundo conocimiento del asunto y en consecuencia produce un trabajo muy satisfactorio.

Con formato escolar, pero en impresión perfecta y letra muy apretada, Civitas nos presenta este manual normativo que empieza por contener el texto íntegro de la Ley básica, con abundantes llamadas a pie de página, haciendo referencia a disposiciones concordantes que tienen relación con cada uno de los preceptos concretos, lo que facilita grandemente la consulta.

A continuación se incluyen algunos preceptos del Reglamento de 29 de abril de 1959, que ya está derogado, como es sabido. Precisamente, la Disposición final de la Ley lo dice de modo expreso al incluir de modo global a los reglamentos, tal como se pidió en una enmienda, con fines clarificadores. Posiblemente se incluyen aquí estos textos por la posibilidad de aplicación transitoria en algún caso concreto.

Como normativa subsidiaria se incluyen los artículos de Código civil que pueden tener aplicación directa o colateral en cuanto a la eficacia de las normas en general, capacidad y contenido de las figuras arrendaticias y afines.

En cuanto a la normativa aplicable en la esfera procesal, también se recogen con gran amplitud todo el aba-

Dentro del apartado que se titula

Dentro del aparato que se utiliza "Normas complementarias", se incluyen determinados preceptos de las leyes de arrendamientos de 1935 y sus modificaciones de 1940 y 1942, que aún podrían tener virtualidad de acuerdo con las Disposiciones transitorias de la vigente. Ya no hay que repetir, por sabida, la opinión general de la ley de 1935: redactada por el equipo de Registradores del Instituto de Reforma Agraria ha superado en vida de casi medio siglo de vigencia, con la

guerra civil por medio y fuertes cambios políticos y sociales, dejando al descubierto una calidad pocas veces superable; derogó el viejo principio de la autonomía de la voluntad, ineficaz cuando no hay paridad entre los contratantes, protegiendo al arrendatario

con derechos que se han consolidado hasta la actualidad. Las leyes de 1940 y 1942 alteraron un tanto el sistema planteando nuevos plazos de duración y prórroga de los contratos; estas prórrogas se reprodujeron en 1948, en 1954... y aún coleán. No han bastado las nuevas normas establecidas en la Disposición transitoria primera de la Ley de 1981, sino que nos han caído otras tan recientes que ni siquiera han podido recogerse en este libro. El efecto habremos de señalar la Ley

efecto, habiendo sido condenada a 20 años de prisión el 1/1987, de 12 de febrero, que prorrogaba por otros cinco años los contratos concertados antes de 1935, con su anejo derecho a acceder a la propiedad; y por si no había bastante, en virtud de la poco edificante dualidad legislativa que permite la Constitución a las Autonomías, Galicia promulgó el 10 de diciembre de 1986 otra Ley de prórroga de los arrendamientos gallegos, aunque sólo por un año, y Valer-

cia reguló los llamados arrendamientos históricos por otra Ley de 15 de diciembre del mismo año. Esto, ya decimos, no ha podido ser recogido por la obra que comentamos.

Pero sigamos con su contenido. Además de normas particulares puramente coyunturales que apenas tendrán vigencia, se reflejan en este libro diversos preceptos tomados de otras leyes generales que, aun dadas con otra finalidad principal, contienen disposiciones aplicables a supuestos de localización rústica. Así, la Ley de inscripción, división y redención de censos en Cataluña de 1945, pues son instituciones tan parecidas que ya sabemos que el Sr. Narit opinaba que eran perfectamente

equiparables, hablando de «exarrendamientos».

En la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, según su redacción de 1973, se contienen numerosas e importantes especificaciones que tratan los supuestos de fincas arrendadas de modo muy especial, respetando y favoreciendo los derechos y situaciones de los arrendatarios en los casos de transformaciones territoriales y mejoras estructurales que en ella se regulan. Así se contemplan los supuestos de la formación de explotaciones familiares, de la concentración parcelaria, mejoras territoriales, fincas y explotaciones mejorables (éstas modificadas por la Ley de 1979) y los supuestos de arrendamientos forzosos que se regulan tanto en la Ley de Reforma como en la modificatoria de fincas manifiestamente mejorables dicha.

La Ley del Suelo, aunque también se subtitula de ordenación urbana, contiene preceptos aplicables a fincas rústicas en el aspecto de ordenación, que pueden afectar a los contratos de arrendamiento, que también se reconocen. Hay que notar también la numerosa normativa autonómica que en este terreno se está produciendo y que será necesario tener en cuenta, dado que en la Constitución y los respectivos Estatutos se concede competencia a las Comunidades en materia de ordenación territorial.

Los arrendamientos de tipo forestal tienen referencias en las leyes de fomento de la producción forestal y la de montes vecinales en mano común. Ambas se reflejan en lo pertinente en la obra que estamos comentando.

El llamado Estatuto de la Explotación Familiar Agraria y de los Agricultores Jóvenes, que introduce un nuevo y peculiar sistema sucesorio, establece en su artículo 37 que cuando una finca rústica arrendada forme parte de una explotación familiar agraria, la transmisión en arrendamiento se regirá por la Ley citada (de 24 de diciembre de 1981), con exclusión de la legislación arrendaticia rústica. Es un dato importante a tener en cuenta.

Sobre la constitución y funcionamiento de las Juntas Arbitrales a que se refiere el artículo 121 de la Ley, se incluyen dos Ordenes ministeriales de 8 de octubre de 1982. Digamos también que aquí está también la normativa paralela autonómica, pues varias Comunidades han dictado ya sus disposiciones particulares sobre este punto y serán preferentes, dada su competencia específica.

También se incluye la Orden ministerial de 1 de diciembre de 1981 que daba, sólo a título indicativo, el modelo de contrato-tipo de arrendamiento rústico. En cambio, no se ha recogido el Real Decreto sobre el Registro especial de estos arrendamientos, lo que consideramos acertado, pues también varias Autonomías han dictado diversos ordenamientos particulares, sólo coincidentes en configurar una regulación de carácter puramente administrativo y casi carente de efectos jurídicos; tan sólo se vislumbra un rasgo de exigir esa «toma de razón» a efectos de conceder beneficios crediticios y pare usted de contar. Aquí el fallo de la Ley y de la normativa

subsiguiente es total. Por ello, no se pierde nada con su omisión.

Pasada la turbamulta de disposiciones más o menos administrativas y cambiantes, este tomo sobre arrendamientos tiene una parte final donde se incluyen las normas de Derecho Foral de las diversas regiones españolas en donde rigen. Así se recogen las distintas y típicas figuras arrendaticias o aparceras que se contienen en las Compilaciones de Alava y Vizcaya de 1959, la de Cataluña, según su reforma de 1984, la de Baleares de 1961, la de Galicia de 1963, la de Aragón según su nueva redacción de 1985 y la de Navarra de 1973, que acaba de ser reformada por Ley Foral de abril de 1987. O sea, que está visto que en estas materias sociales no hay modo de estar al día, ya que no sólo el «Boletín Oficial del Estado», sino los otros diecisiete autonómicos pueden cambiarnos todo de la noche a la mañana.

Con todo, la edición que comentamos, preparada por José María Gil-Robles y Gil-Delgado y actualizada por la redacción de Civitas, supone un gran esfuerzo y ha sido conseguida la deseada concreción al recopilar cuanto haya más o menos vigente en esta materia del arrendamiento, tanto vivo en los ambientes rurales.

Francisco CORRAL DUEÑAS

RODOTA, Stéfano, *El terrible Derecho. Estudios sobre la propiedad privada*. Prólogo y traducción de Luis Díez Picazo, Edit. Civitas, Madrid, 1987 un tomo de 423 páginas.

¡Buena la organizó César Beccaria allá por el año 1764! Se le ocurrió publicar su célebre libro *«Dei delitti e delle Pene»*, que tuvo una enorme repercusión, por constituir una crítica demoleadora de las normas entonces vigentes, en el que venía a decir que el Derecho penal nace de la necesidad y debe proponerse no como castigo del delincuente, sino como defensa de la sociedad, por lo que el criterio para medir la responsabilidad debe ser el daño social causado.

Y a la hora de enjuiciar los delitos de fondo patrimonial lanzó esa frase lapidaria que el autor del libro que ahora comenzamos ha cogido como título y que figura en la entrada de la presentación: «...el derecho de propiedad (derecho terrible y quizá no necesario....). A continuación, como un tanto asustado del petardazo, reproduce también otra frase de Jeremy Bentham, que trata de limar sus efectos: «Es sorprendente que un escritor prudente como Beccaria pueda haber introducido, en una obra dictada por la filosofía más razonable, una duda sobre la propiedad del esclavo».

Stéfano Rodotà ordena en este libro algunos de los trabajos que ha publicado sobre el tema de la propiedad privada, inducido, nos dice, por el continuo replanteamiento de sus cuestiones, lo que viene originando una aparición continua de nuevas facetas de esta institución, la cual tiene un indudable interés duradero. El hecho de que algunos de los trabajos se publiquen originariamente en 1960, 1972 y 1977 ha motivado su revisión parcial.

para ser puestos al día, añadiéndose otros nuevos escritos, tal como el especialmente dedicado a contemplar el fenómeno del renacer de la cuestión de la propiedad.

Ha sido traducido escrupulosamente por Luis Díez-Picazo, que no necesita presentación, el cual ha puesto en la tarea todo el interés, aunque aclara que esto no significa su solidaridad total con las opiniones vertidas por el autor, ni con la ideología que las ha impulsado. También escribe Díez-Picazo un breve pero denso prólogo, donde traza de mano maestra un resumen esquemático del contenido y filosofía de la obra.

Porque, efectivamente, este libro estudia sobre todo aspectos filosóficos del derecho de propiedad, tratando de desentrañar la esencia, causas y efectos de esta institución que siempre ha venido a constituir uno de los pilares más importantes del Derecho privado.

Nos dice Díez-Picazo que durante años el tema del Derecho de propiedad se ha encontrado como entre paréntesis, pues si bien en los viejos tratados se hacían algunas excursiones filosóficas, lo normal era dedicarse a un escueto estudio de Derecho positivo, sin plantear problemas. Se daba, nos dice, una imagen de cuestión apaguada, cuando realmente se trataba de un fuego falsamente apagado que ahora renace con un aire nuevo.

Aunque el autor parece plantear los temas exclusivamente desde un punto de vista jurídico, la verdad es que en ellos trasluce un contenido filosófico y sociológico, con una latente carga ideológica.

Se divide el libro en tres partes: la primera dedicada a contemplar este renacimiento de la cuestión de la propiedad; en la segunda el autor busca los orígenes de la noción moderna de la propiedad en la codificación napoleónica y en la tercera hace una crítica de la disciplina de la propiedad, examinando a la vez su base constitucional.

**Primera parte: La propiedad puesta a prueba.**—Aquí el autor nos dice que, dando fin a un aparente eclipse, la cuestión de la propiedad ha vuelto a colocarse en el centro de la atención, siendo objeto de discusiones y análisis políticos, jurídicos y económicos. Y no sólo hay un redescubrimiento del tema en el pensamiento socialista que quiere transferir los medios de producción a sujetos públicos o colectivos, sino también en las corrientes neoliberales de los nuevos economistas que pretenden que «todos sean propietarios». Por eso se pregunta el autor si, concluido el eclipse, está la propiedad, a punto de ser colocada en su «antiguo santuario».

Pero las cosas se han vuelto tan sencillas que se reducen a un simple movimiento pendular la fase de la vida que han ido sufriendo las situaciones cada vez más complicadas.

Tomando como  
en Francia y si-  
situdes del mo-  
las tentativas que  
Derecho de propie-  
puesto de la propie-

truir «los cambios de función de la propiedad privada».

Dentro de esta parte, el autor en su apartado que titula «La lógica de la propiedad entre los esquemas de reconstrucción y los intereses reales», entra en la polémica entre unidad y pluralidad en materia de derecho de dominio. Como resume Díez-Picazo, la verdad es que la unidad no existió nunca, pues ya en los viejos tratados se hablaba de ciertas «propiedades especiales», como las aguas, las minas, los montes y las propiedades intelectual e industrial; se oponían éstas a la propiedad genuina y alcalca que recae sobre la tierra, por lo que el modelo era exclusivamente la propiedad inmobiliaria. Así, dice Rodotà, es preciso explicar la tesis de la unidad conceptual de la propiedad aunque existieran disciplinas sectoriales diferenciadas: para unos la base era doctrinaria y para otros se valoraban las situaciones socioeconómicas en las cuales ha operado la disciplina de la propiedad.

Por eso el concepto unitario de la propiedad cede el paso a la diversidad, ya que, según sea la naturaleza del objeto, la situación jurídica habrá de tener un contenido diferente. No se puede aplicar las mismas ideas directrices, o los mismos esquemas, al régimen de la propiedad mobiliaria que a la inmobiliaria, a la propiedad urbana que a la rústica y así sucesivamente. Según esto, hay diferentes «estatutos de propiedad».

**Segunda parte: Los orígenes de la noción moderna de propiedad.**— Los diversos trabajos aquí agrupados son variaciones en torno al tema genérico de la definición de la propiedad en la codificación napoleónica y especialmente a su precepto central, el artículo 544 del *Code*, con toda su corte de doctrinas y discusiones. Hemos tenido que recordar nuestros poco abundantes conocimientos del idioma de Molière para poder leer y traducir las numerosas citas y comentarios de otros autores, que en este libro se recogen en su lengua originaria y así nos hemos podido enterar de la opinión del autor sobre el sentido de la expresión legal «de la manera más absoluta» y de las posibles limitaciones.

Según Rodotá, se pueden sugerir al menos tres procedimientos de control de esa propiedad teóricamente absoluta: 1) la comparación entre los vínculos jurídicos de la propiedad y de las empresas preexistentes y los posteriores a determinadas intervenciones legislativas; de este modo, dice, es posible comprender casi siempre la sustancial falta de fundamento de las posiciones que identifican el «laissez faire» con un área vacía de vínculos institucionales; 2) el tipo de control conexo con la imposición de cada categoría de vínculos (judicial, administrativo, privado) y la legitimación para actuación; 3) la creación de instrumentos de control *ad hac* con ocasión de la imposición de un específico vínculo.

**Tercera parte: Crítica de la disciplina de la propiedad.** — Comprende dos capítulos, uno dedicado a la dogmática de la propiedad y el otro a la crítica de la dogmática y tratamiento de la propiedad. — Aborda el discutido problema Social de la propiedad.

la propiedad, claramente definido ya por la doctrina de la Iglesia, desde las Encíclicas *Rerum Novarum* y *Quadragesimo Anno* hasta los conocidos documentos papales más recientes. Rodotà recoge esta idea de la función social, la cual significa para él, por lo menos, que los poderes del propietario se encuentran limitados; también supone que son legítimas las intervenciones o incisiones legislativas en las cuales estos límites se introducen; que al mismo tiempo que límites en los poderes dominicales existen también obligaciones positivas y negativas a cargo del propietario; que junto al interés del propietario, en un gran número de propiedades, se concitan otros intereses, igualmente respetables y dignos de tutela.

En el segundo apartado, Rodotà enfoca la propiedad desde el punto de vista del artículo 42 de la Constitución italiana, del que hace un análisis profundo para contemplar los principios que dicho texto contiene de la disciplina de la propiedad, reservando a normas de categoría legal la posibilidad de imponerle limitaciones basadas en su función social, en especial la expropiación y su indemnización, todo ello con repaso de la legislación actual italiana. Díez-Picazo trasplanta esta doctrina al sistema español de modo esquemático y acertado. La Constitución española trata de la propiedad en el artículo 33, como ya sabemos. Nos dice que el constituyente español ha situado el reconocimiento del derecho de propiedad en un punto intermedio entre los derechos fundamentales y las libertades públicas; se reconoce el derecho a la propiedad privada con independencia del derecho al trabajo y con independencia de la llamada constitución económica, considerándose como derecho de los ciudadanos; estos derechos se encuentran favorecidos por las garantías del artículo 53, que comporta una reserva de ley en lo que se refiere a la regulación de su ejercicio. Esta idea de un contenido esencial necesita, según Díez-Picazo, de una buena dosis de relativización y de enjuiciamiento en relación con las coordenadas históricas, porque en modo alguno puede entenderse que el constituyente quisiera dejar cristalizados los derechos y su contenido tal como se entendían en el momento de ponerse en vigor la Constitución.

En resumen, esta obra obtiene el fin propuesto de dar a conocer las nuevas etapas del derecho de propiedad, ese derecho llamado terrible por Becaría y que, sin embargo, sigue siendo eje del derecho privado. Su visión histórica, filosófica, social y económica, componen el entramado de la acepción jurídica que las engloba y recoge. Su lectura es densa y mueve a meditaciones.

**Francisco CORRAL DUEÑAS**

## NOTICIAS

Seminario en Pisa (19-20-21 de marzo)  
sobre

### LA EMPRESA ZOOTECNICA

La Scuola Superiore di Studi Universitari e di perfezionamento S. Ana de Pisa, con el patrocinio del Consiglio Nazionale delle Ricerche, ha organizado un SEMINARIO INTERNAZIONALE DI STUDIO sobre «IL FONDAMENTO DELLA AGRARIETA CON PARTICOLARE RIGUARDO ALL'IMPRESA ZOOTECNICA».

Entre los RELATORI figuraban agraristas italianos, todos los nombres conocidos y algunos más correspondientes a nuevos valores, amén de otros alemanes como WINKLER o KREUZER, un costarricense como Ricardo ZELEDON, un francés como el profesor HIDAULT y dos españoles, el profesor LUNA SERRANO, de la Universidad de Barcelona, y yo mismo.

De hecho, el verdadero organizador y alma de la reunión ha sido el profesor A. MASSART, habiendo colaborado, asimismo, la ASSOCIAZIONE ITALIANA CULTORI DI DIRITTO AGRARIO (A.I.C.D.A.).

Fue, efectivamente, el profesor MASSART, quien planteó la cuestión en su Ponencia introductoria, a saber, que la empresa zootécnica, como los italianos llaman a la empresa ganadera de nuestro vocabulario antiguo, debe reputarse hoy, dotada de una cierta especialidad dentro del *genus* de la empresa agraria, del mismo modo que le ocurre a la empresa forestal y a la agrícola en sentido estricto o de cultivo. Creo que todos los intervinientes en el Seminario estuvimos fundamentalmente de acuerdo con este planteamiento moderno y aperturista que nos viene impuesto por el hecho de que la mayoría de las producciones cárnicas —como también lo demostré en mi Ponencia con cifras referidas al caso español— corresponden a una producción animal que se lleva a cabo sin tierra, en granjas y establecimientos de todo tipo.

Ya se comprende hasta qué punto se perfila la necesidad de una nueva legislación que aborde de modo sistemático este problema de la empresa zootécnica, lo mismo en España que en Italia y quizá nos hallemos nosotros más anticuados todavía que los italianos, no obstante el magnífico desarrollo de nuestra avicultura, por ejemplo, que es la primera de Europa.

En el fondo, la reunión de Pisa era una oportunidad para poner a prueba la conocida teoría del prof. CARROZZA, allí presente, sobre la «agrarietà», basada en el ciclo biológico, o sea, que donde haya tal ciclo biológico para la producción, habrá agricultura y Derecho agrario. Antonio Carrozza sigue manteniendo a ultranza que esto es así, sin vacilar a la hora de atribuir esa «agrarietà» sea a la cría de caballos de carrera, sea a la de perros, y estoá seguro de que si hubiéramos hablado de las bacterias y sus múltiples funciones actuales, la postura del ilustre profesor de Pisa no hubiera cambiado, ya que él no admite ningún paliativo, ninguna excepción. En contraste con ello se escucharon posiciones más matizadas, como la de los

profesores CASADEI y COSTATTO, quienes sólo admiten el calificativo de agrarias para aquellas actividades sin tierra que obtienen los mismos productos del fondo, o sea, me permito yo comentar —y así lo puse allí de relieve— para las producciones alimentarias, ya que la madera no se produce en invernadero. El profesor GERMANO avanzó la idea de que sólo sirve para las producciones inelásticas, que —de nuevo lo subrayo— no son otras que las alimentarias, pues lo que es verdaderamente inelástico es el estómago humano, y por ello mismo, KING formuló su conocida teoría sobre la especialidad de la producción agraria que ha de enfrentarse con una demanda inelástica, la cual no puede estimularse ilimitadamente. Ya se comprende que yo seguí oponiéndome a mi admirado y querido amigo el profesor CARROZZA, desde mis planteamientos agroalimentarios. En mi opinión, sólo este tipo de producciones sin tierra pueden considerarse agrarias y merecer algún tipo de protección. El Derecho agrario es un Derecho protector, a diferencia del civil y del mercantil (art. 130 de la Constitución, arts. 38 y 39 del tratado de Roma). Allí donde no hay razón para proteger —caso de los caballos de carrera— allí no debemos ni podemos decir que haya agricultura en sentido jurídico. Curiosamente, un gran jurista como CARROZZA olvida hablar del sentido protector del Derecho agrario y de ahí que pueda llegar a sostener algo que la Jurisprudencia Italiana no ha admitido nunca: la agrariedad de la cría de caballos de carrera.

Hubo otra postura digna de mención, la de CIGARINI, el cual habló de una agrariedad territorial junto a una agrariedad biológica, con lo cual séame permitido decir que quedó confirmada la postura que se ha referido a las producciones biológicas con tierra como agrarias en todo caso, incluida la hipótesis, tan importante, de la silvicultura o la del algodón o de las fibras industriales. La verdad es que el propio CARROZZA dio la razón a CIGARINI, lo cual es lógico por cuanto las observaciones de éste en nada contradicen la teoría del ciclo biológico, el cual, verdaderamente, allí donde hay tierra, determina la agrariedad sin excepción alguna.

En resumen: después de esta reunión de Pisa, la teoría del ciclo biológico de CARROZZA, cuyos méritos y servicios al Derecho agrario todos reconocemos, no podrá estimarse como algo de carácter general, sino que habrá de caracterizarse de un modo u otro para dejarla reducida a sus justos límites.

Por mi parte, llevé una extensa ponencia sobre «La ganadería en el sistema del Derecho agroalimentario», donde aproveché la ocasión para rectificar la postura mantenida por mí —y también por Carlos WATTIER— en las dos ediciones del libro.

*Derecho agrario* (primera edición de 1963, segunda —puesta al día por Wattier— de 1978), relativa a la ganadería y a la agricultura sin tierra. Ahora pienso que toda producción zootécnica de finalidad alimentaria —la avicultura, la porcicultura, la cunicultura, etc.— es agraria, independiente de que se verifique con ali-

mentos producidos en la explotación de que se trate o parcial o totalmente comprados fuera de la misma.

Sin embargo, debemos insistir: merecería la pena que el legislador aclarase definitivamente estas cuestiones, regulando la producción animal con o sin tierra, despejando muchas incógnitas que hoy aparecen a propósito de la Seguridad Social agraria, por ejemplo. He ahí un campo para los Parlamentos autonómicos y su actividad legislativa...

El Seminario de Pisa ha sido una contribución inapreciable para modernizar el Derecho agrario relativo a la empresa zootécnica y, en definitiva, para el progreso de la misma en la Europa de la CEE.

Alberto BALLARIN MARCIAL

### PRESENTE Y FUTURO DE EXPLOTACION FAMILIAR AGRARIA

(Conferencia de  
Alberto Ballarin Marcial,  
Binaced)

Destacó, ante todo, la importancia de la EFA en España, ya que contamos con 2.400.000 explotaciones de este tipo, de los casi tres millones de unidades y, en Aragón, puede decirse que representan el 80 por 100 de las explotaciones en Huesca y el 91 por 100 en la provincia de Zaragoza.

La EFA supo adaptarse a la primera revolución tecnológica y desarrollista de los años 60 y 70. No sólo se mecanizaron las grandes, sino también las explotaciones familiares, las cuales fueron pioneras en el establecimiento —en Huesca y Lérida— de una fruticultura de exportación, de enorme valor, o de los primores de Almería, etc. Superó, pues, con éxito, la revolución del tractor, gracias al desarrollo industrial, que se llevó del campo a un millón y medio de activos y gracias también a las cuantiosas inversiones públicas, colonización —de las que tanto se benefició y se beneficia nuestra tierra altoaragonesa—, la concentración parcelaria, la política de protección de precios, el crédito agrario, etcétera.

Ahora mismo, la EFA habrá de demostrar nuevamente su capacidad para adaptarse a la segunda revolución tecnológica que es la del ordenador. Contabilidad por ordenador con análisis de coste beneficio, acceso a bancos de datos, ventas en las lonjas con información en pantalla, combinaciones productivas, de abono, control de productividad ganadera, etc., hechas por ordenador. Del mismo modo que el tractor se reveló útil para llevar y operar con accesorios de todo tipo, así los periféricos del ordenador demostrarán sus ventajas y una nueva mentalidad —más propia de los jóvenes que de los mayores— se abrirá paso en la agricultura. Ahora bien, como está demostrado por economistas y sociólogos, la EFA requiere una gran dosis de ayuda pública para modernizarse y tal ayuda habrá de venir, ahora, de la CEE y del propio Estado, a través de los llamados Planes de modernización.

En España contamos, a estos efectos, con la Ley 49 de 1981 sobre el

Estatuto de la Explotación familiar y de los agricultores jóvenes, la cual no puede decirse que haya tenido apenas éxito, ya que tan sólo se pueden cifrar en algo más de 1.000 los Planes de modernización puestos en marcha en estos casi seis años —una gota de agua en el océano de nuestra deficiente estructura productiva—, aunque debemos decir que Aragón va a la cabeza con 224 Planes, frente a los 146 de Andalucía o a los 137 de Castilla-León, lo cual prueba que nuestros agricultores son los más dinámicos de España.

Esa Ley, obra de la UCD, puede considerarse, pues, fracasada y bueno será sustituirla por otra nueva que esté perfectamente adaptada a la Directiva 159/72 de la CEE, la cual centra la política agraria comunitaria (PAC), no en el cultivador familiar, sino en el empresario a título principal, aquel que dedica la mayor parte de su actividad a la agricultura y obtiene de ella la mayor parte de sus in-

gresos. La nueva Ley no debe exigir la inscripción de la EFA en ningún registro y sí, en cambio, que lleve contabilidad, lo cual es hoy fácil de conseguir hasta para el pequeño empresario.

Habría que subir el techo de 50.000 pesetas de la Seguridad Social agraria y modernizar el concepto que ésta tiene de la EFA. Sobre todo, conceder la exención en el Impuesto de Sucesiones a toda EFA que fuera atribuida íntegramente a un heredero, sin más requisitos administrativos y seguir con las bonificaciones fiscales para las permutas de concentración de parcelas, las adquisiciones de fincas por jóvenes, garantías del crédito de tipo hipotecario, etc., así como con las ayudas actuales que resultan del Real Decreto 419/1985 de 6 de marzo, Orden de 12 de abril de 1985, Real Decreto 1.982/1983 de 22 de junio, Orden de 8 de septiembre de 1983, sobre asistencia técnica y económica a determinadas Entidades agrarias, Or-

den de esa misma fecha sobre subvenciones para fomento del asociacionismo económico de la juventud campesina —de donde pueden salir clubes de ordenadores—, Resolución de 8 de febrero de 1984 sobre ese tipo de subvenciones, etc.

La agricultura europea y también la nuestra, se halla inmersa en un proceso de reconversión, ante la situación de excedentes agrarios propios de este momento. Muchas tierras poco productivas habrán de retirarse del cultivo para un destino forestal, de cultivos agroenergéticos o bien para recreo y expansión de las grandes masas urbanas, como sería el caso de la Sierra de Guara y su gran área de tierras alledañas.

Yo tengo fe, mucha fe, en la vitalidad de nuestras EFAS. El dato antes citado nos garantiza que serenos los primeros en culminar la revolución del ordenador y de la nueva distribución y destino del espacio rural.

### LEGISLACION AGRARIA

Edición de Agustín Luna Serrano y Carlos Maluquer de Motes  
624 págs. 1.500 ptas.

### ANALISIS DE POLITICAS ALIMENTARIAS

C.P. Timer, W.P. Falcon y S. R. Pearson  
320 págs. 1.500 ptas.

### MANUAL PRACTICO DEL I.V.A. (2.ª ed.)

Vicente Bastante Jiménez  
400 págs. aprox. 2.200 ptas.

### LEY DE AGUAS

Edición de Antonio Reverte Navarro  
98 págs. 300 ptas.

### ESTUDIOS DE DERECHO AGRARIO

José Luis de los Mozos  
336 págs. 795 ptas.

### AGUAS PUBLICAS Y OBRAS HIDRAULICAS

Sebastián Martín-Retortillo  
460 págs. 800 ptas.

### INFORME SOBRE EL DESARROLLO MUNDIAL 1984

Banco Mundial  
336 págs. 1.700 ptas.

### ARRENDAMIENTOS RUSTICOS Y LEGISLACION COMPLEMENTARIA

Edición de Carlos Lasarte Alvarez y José María Gil Arévalo  
128 págs. 350 ptas.

### ANALISIS ECONOMICO DE PROYECTOS AGRICOLAS (2.ª ed.)

J. Price Gittinger  
559 págs. 1.500 ptas.

### INGRESOS DE LAS HACIENDAS LOCALES

Edición de Juan Martín Queralt y Nicolás Sánchez García  
664 págs. 1.300 ptas.



EDICION NAYA

**tecno**

EDITORIAL TECNOS  
O'Donnell, 27 - I.  
28009 MADRID  
Tels. 431 64 00 53

Pedidos a  
GRUPO DISTRIBUIDOR  
EDITORIAL, S.A.  
D. Ramón de la Cruz, 67  
28001 MADRID  
Telf. 401 12 00

## NOVEDADES EDITORIALES



*Ley de Agricultura de Montaña.*  
SGT. - 1.500 ptas.

*Ley de Contratación de Productos Agrarios.*  
SGT. - 700 ptas.

*Leyes Agrarias.*  
SGT. - 1.000 ptas.

*Ley de Seguros Agrarios Combinados.*  
SGT. - 250 ptas.

*Ley de la Producción y Comercio del Trigo.*  
SGT. - 500 ptas.

*Ley de Cultivos Marinos.*  
SGT. - 1.000 ptas.

*Legislación básica sobre Mercados en Origen de Productos Agrarios.*  
DGPA. - 50 ptas.

*Recopilación Legislativa Alimentaria.*  
«Código Alimentario» - 26 Tomos. DGPA.

*Política de Ordenación Pesquera.*  
SGPM. - 1.000 ptas.

*Tratado de Adhesión España-CEE «Agricultura».*  
SGT. 3.ª Edic. - 750 ptas. «Próxima aparición».

MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACION.  
Secretaría General Técnica.

Centro de Publicaciones: P.º Infanta Isabel, 1 - 28014 MADRID - Tel.: 467 24 00 «Ext. 344».  
Ventas: Librerías Especializadas y en el propio Centro de Publicaciones.

# REVISTA DE ESTUDIOS AGRO-SOCIALES

JULIO **136** SEPTIEMBRE  
1986

## ESTUDIOS

TOMÁS GARCÍA AZCÁRATE  
JOSÉ LUIS HERRANZ SÁEZ  
CRISTINA BLASCO VIZCAINO y FRANCISCA PARRA GUERRERO  
*Estudios sobre la Comunidad Económica Europea.*  
GREGORIA CARMENA  
JESÚS GONZÁLEZ REGIDOR  
*Estudios sobre la Formación Profesional Agraria.*  
RICARDO VÉLEZ  
*Incendios forestales y su relación con el medio rural.*  
JOSÉ JUAN ROMERO RODRIGUEZ  
*Los «arrieros» de parcelas a colonos en el secano andaluz.*  
FERNANDO GONZÁLEZ LAXE  
*Los cultivos marinos en España y sus tendencias.*  
ARMANDO SALVADOR SANCHO  
*Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de agricultura, pesca y alimentación.*

## NOTAS

INFORMACION, DOCUMENTACION Y CONVOCATORIAS  
RECENSIONES DE LIBROS  
REVISTA DE REVISTAS

OCTUBRE **138** DICIEMBRE  
1986

## ESTUDIOS

MANUEL GARCÍA FERRANDO y JULIÁN BRIZ ESCRIBANO y LUIS RUIZ MAYA  
*Estudios sobre el Censo Agrario.*  
LAUREANO LAZARO ARAUJO y M. AMPARO GÓMEZ ALVAREZ  
*El régimen especial agrario de la Seguridad Social: su financiación.*  
JOSEFINA CRUZ VILLALÓN y otros  
*Agricultura a tiempo parcial en Andalucía.*  
LUIS PÉREZ y PÉREZ  
*Metodología de delimitación de áreas rurales desfavorecidas. Su aplicación a Aragón.*  
JOSÉ M.º FRANCO GÓMEZ  
*Administración pública y ordenación del territorio en Galicia.*  
ANTONIO FERNÁNDEZ GONZÁLEZ  
*Actividades de la O.C.D.E. sobre nuevas tecnologías.*  
GUILLERMO DÍAZ PINTOS  
*El I.V.A. en la C.E.E. y su régimen especial agrario.*  
FERNANDO GONZÁLEZ LAXE  
*Ordenación pesquera del área mediterránea.*

## NOTAS

INFORMACION, DOCUMENTACION Y CONVOCATORIAS  
RECENSIONES DE LIBROS  
REVISTA DE REVISTAS

Director: Antonio Herrero Alcón

Edita: Secretaría General Técnica  
Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación

Solicitudes: A través de librerías especializadas o dirigiéndose al Centro de Publicaciones del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Paseo de Infanta Isabel, n.º 1. 28014 - MADRID (ESPAÑA).

EXTRA **137** SEPTIEMBRE  
1986

NUMERO MONOGRAFICO DEDICADO AL  
XIX CONGRESO INTERNACIONAL DE  
ECONOMISTAS AGRARIOS

## ESTUDIOS

VARIOS AUTORES  
*Agricultura y uso del suelo.*  
*Recursos naturales y desarrollo agrario.*  
*Innovaciones tecnológicas en la agricultura.*  
*La informática en el Sector Agrario.*  
*Marketing agrario.*  
*Agricultura y comercio internacional.*  
*La política agrícola común.*  
*Agricultura y desarrollo.*

## NOTAS SOBRE LA AGRICULTURA ESPAÑOLA

VARIOS AUTORES  
*Resultados económicos de la actividad agraria.*  
*Actividad, ocupación y productividad agraria en España: Un análisis de la población y del empleo.*  
*Modos de producción en la agricultura española.*  
*El capital real en la agricultura española.*  
*La oferta de productos agrarios en España.*  
*El sindicalismo democrático en la agricultura española.*

ENERO **139** MAYO  
1987

## ESTUDIOS

J.P. LAPORTE y R. LIFRAN  
*La ampliación de la C.E.E. y la reestructuración de la economía vitivinícola comunitaria.*  
C.C. LISS  
*Evolución y estado actual de la Concentración Parcelaria en España*  
ANTONIO ALVAREZ PEREZ  
*El concepto de explotación agrícola y su transcendencia tributaria*  
M.ª del MAR TORRES LIMORTE  
*Transformaciones ecológicas por la puesta en regadío*  
MANUEL RAPUN GARATE  
*Sobre la flexibilidad de la oferta agrícola en Navarra*  
PABLO A. MUÑOZ GALLEGO  
*El papel del marketing en el sistema agroalimentario*  
M. LOPEZ BLANCO  
*Eficiencia económica y reforma agraria en Andalucía*  
J.J. ROMERO  
*La persistencia de la aparcería en los regadíos andaluces*  
J.M. GARCIA BARTOLOME  
*La cooperativas de cultivos marinos en Andalucía*

## NOTAS

INFORMACION, DOCUMENTACION Y CONVOCATORIAS  
RECENSIONES DE LIBROS  
REVISTA DE REVISTAS

Suscripción anual para 1987

— España ..... 3.300 pts.  
— Estudiantes ..... 2.500 pts.  
— Extranjero ..... 4.000 pts.  
— Número suelto ..... 1.000 pts.

# Agricultura y Sociedad

Una revista trimestral de ciencias sociales  
sobre la agricultura la pesca y la alimentación

ENERO **38** **39** JULIO  
1986

NUMERO DOBLE DEDICADO AL XIX CONGRESO INTERNACIONAL DE ECONOMISTAS AGRARIOS

## ECONOMIA MUNDIAL Y POLITICAS

AGRIARIAS: Comentar: CONSUELO VARELA ORTEGA  
ALAIN DE JANVRY  
*Integración de la agricultura en las economías nacionales y mundial: implicaciones para las políticas agrarias de los países en desarrollo.*  
JAN DE VEER  
*Políticas agrarias nacionales, excedentes e inestabilidad internacional.*  
GÜNTHER SCHMITT  
*El papel de las instituciones en la formulación de la política agraria: repercusiones sobre el sector agrario en una economía mundial en crisis.*  
MELVIN D. SKOLD  
*Políticas de precios agrarios, objetivos políticos y métodos de estimación de costes de producción.*

## INVESTIGACION Y ECONOMIA AGRARIA: Comentar: JAVIER GROS

J. CHATAIGNER-Y. LEON  
*Autosuficiencia o dependencia de la investigación en Economía Agraria en países en vías de desarrollo.*  
GEORGE W. NORTON  
*Revisión de los sistemas de investigación agraria*  
J. LONGMIRE y D. WINKELMANN  
*Asignación de recursos para la investigación y ventaja comparativa.*  
LUIS J.M. IRIAS y ANTONIO F. DIAZ AVILA  
*Beneficios de la inversión en formación de investigadores agrarios.*

## ESTRUCTURAS AGRARIAS, SOCIEDAD Y DESARROLLO RURAL: Comentar: EDUARDO SEVILLA GUZMAN

HOWARD NEWBY  
*Cambio estructural en agricultura y futuro de la sociedad rural.*  
TADEUSZ HUNEK  
*Agriculturas y sociedades rurales en un sistema de producción de alimentos sujeto a incertidumbre.*  
HIROYUKI NISHIMURA  
*El equilibrio rural-urbano en el desarrollo rural.*  
DON KANEL  
*Tenencia de la tierra y desarrollo: necesidad de seguridad.*  
D.P. CHAUDHRI  
*Capital humano, estructuras de producción y necesidades básicas.*  
C.H. SUH; D.D. OSBURN y E.C. PRICE  
*Producción agraria y empleo no agrario en áreas de industrialización rural rápida.*  
L. TWEETEN  
*Estructura agraria en una economía de servicios.*

## J.M. BOUSSARD

*Transformaciones del medio natural y heterogeneidad estructural en la agricultura.*  
I. LIVINGSTONE  
*Problemas de la propiedad comunal y el comportamiento económico en el pastoreo.*  
M. KAMUANGA  
*Planificación del desarrollo de proyectos de regadío: más allá del análisis económico.*

## MERCADOS INTERNACIONALES Y AGRICULTURAS NACIONALES: Comentar: CARLOS SAN JUAN MESONADA

MANCUR OLSON  
*Explotación y subvenciones a la agricultura en los países desarrollados y en vías de desarrollo.*  
G.E. SCHÖH  
*El mercado internacional de capital como fuente de inestabilidad en los mercados internacionales.*  
D.W. ADAMS y C. GONZALEZ-VEGA  
*Tipos de interés y combinación de factores de producción en Agricultura.*  
G. FISCHER; K. FROHBERG; K.S. PARIKH y F. RABAR  
*La economía mundial: flexible para el rico, inflexible para el pobre.*  
K. FROHBERG; G. FISCHER; O. GULBRANDSEN y J. MOROVIC  
*Interdependencia creciente de la economía mundial de productos alimentarios: panorama en los próximos 20 años.*  
J.C. DUFOUR; G. GHERSI y R. SAINT-LOUIS  
*La emergencia de nuevos tipos de empresas multinacionales agroalimentarias y sus implicaciones en los países menos industrializados.*  
HABIBULLAH KHAN y JOHN A. ZERBY  
*Relaciones entre desarrollo agrario, industrialización y objetivos para cubrir las necesidades primarias: análisis taxonómico.*  
M. BOEHLJE y J. LOWENBERG-DEBOER  
*Integración de la teoría de la producción y de la teoría financiera para el análisis del comportamiento de explotaciones agrarias.*  
J.P. BERLAN  
*De los Estados Unidos a un sistema mundial: cambio tecnológico, comercio internacional y política agraria en el siglo XX.*

## DOCUMENTACION

*Relación de trabajos presentados en el XIX Congreso Internacional de Economistas Agrarios.*  
Lista de Participantes.  
Publicaciones españolas editadas con motivo del XIX Congreso Internacional de Economistas Agrarios.

Director: Cristóbal Gómez Benito

Edita: Secretaría General Técnica  
Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación

Solicitudes: A través de librerías especializadas o dirigiéndose al Centro de Publicaciones del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Paseo de Infanta Isabel, n.º 1. 28014 - MADRID (ESPAÑA).

Suscripción anual para 1986

— España ..... 3.000 pts.  
— Estudiantes ..... 2.100 pts.  
— Extranjero ..... 3.400 pts.  
— Número suelto ..... 850 pts.

## FUNDADORES

Antonio Agúndez Fernández, *Magistrado del Tribunal Supremo. Vocal de la J.D.A.E.D.A.* Eusebio Albareda Jove, *Presidente de Lactanimal.* José Luis Aljibez Cortés, *Abogado.* Carlos Alonso García, *Abogado. Letrado del I.R.Y.D.A.* José Luis Alvarez Alvarez, *Notario.* Federico Alvarez Vega, *Dr. Ingeniero Agrónomo.* Rafael Alvarez Vigaray, *Catedrático de Derecho civil.* Luis Amat Escandell, *Catedrático de Derecho agrario y Sociología.* Manuel Amorós Guardiola, *Catedrático de Derecho civil. Registrador de la Propiedad.* José Ramón Antón Riesgo, *Notario.* Eulogio Astudillo Diez, *Abogado.* Alberto Ballarín Marcial, *Notario. Presidente de la Asociación española de Derecho Agrario.* Ignacio Ballarín Iribarren, *Biólogo del ICONA.* José Javier Ballarín Iribarren, *Letrado de las Cortes.* Carlos Barros Santos, *Profesor de Investigación del C.S.I.C. Vocal de la Asociación europea para el Derecho alimentario.* Emilio Bonelli García Morente, *Letrado Superior del Estado.* Efrén Borrajo Dacruz, *Catedrático de Política Social y Derecho del Trabajo de la Universidad Complutense de Madrid.* José María Caballero González, *Doctor en Derecho.* Vicente Caneque Martínez, *Dr. Ingeniero Agrónomo.* Francisco Carpio Mateos, *Notario.* José María Castán Vázquez, *Profesor de Derecho civil. Académico de la R.A.L.J.* José Manuel Cid Díaz, *Veterinario.* José Antonio Cobacho Gómez, *Profesor titular de Derecho civil.* Francisco Corral Dueñas, *Registrador de la Propiedad. Vocal de la J.D.A.E.D.A.* Francisco Cuenca Anaya, *Notario.* José María de la Cuesta Sáez, *Profesor titular de Derecho civil.* José María Chico de Guzmán, *Dr. Ingeniero Agrónomo.* José María Chico Ortiz, *Registrador de la Propiedad.* Juan Francisco Delgado de Miguel, *Notario.* Rafael Dendariena, *Vocal de la Asociación europea para el Derecho alimentario.* José Antonio Escartín Ipiens, *Notario.* Diego Espín Cánovas, *Catedrático de Derecho civil. Magistrado del Tribunal Supremo.* José María Espuny Moyano, *Industrial.* Francisco Fernández Payán de Tejada, *Economista.* Francisco Javier Fernández Costales, *Profesor titular de Derecho civil.* Miguel Luis Galián Aledo, *Abogado.* Gabriel García Cantero, *Catedrático de Derecho civil.* Fernando Garrido Falla, *Catedrático de Derecho administrativo. Vocal de la J.D.A.E.D.A.* Marcelino Gavilán Estelat, *Abogado. Vocal de la J.D.A.E.D.A.* José María Gil-Robles y Gil-Delgado, *Letrado de las Cortes.* Tomás Giménez Lorente, *Abogado.* Manuel Gitrama González, *Catedrático de Derecho civil.* Francisco Gómez Gómez-Jordana, *Letrado Superior del Estado.* Luis María González Vaqué, *Vicepresidente de la Asociación europea para el Derecho alimentario.* Salvador Grau Fernández, *Abogado. Vocal de la J.D.A.E.D.A.* Fernando Hernández Gil, *Magistrado del Tribunal Supremo. Vocal de la J.D.A.E.D.A.* Francisco J. Herrero Velarde, *Economista.* Jorge Jordana Buticaz, *Vocal de la Asociación europea para el Derecho alimentario.* Félix José López, *Notario.* José Luis Lacruz Berdejo, *Catedrático de Derecho civil.* Jaime Lamo de Espinosa, *Catedrático de Comercialización y Divulgación agraria.* Joaquín Lanzas Galvache, *Registrador de la Propiedad.* José Luis Laso Martínez, *Registrador de la Propiedad.* Alejo Leal García, *Registrador de la Propiedad. Vocal de la J.D.A.E.D.A.* Rafael Leña Fernández, *Notario.* Jesús Lobato de Blas, *Catedrático de Derecho de Empresariales.* Fermín S. León Díaz, *del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado.* Arturo López-Francos Bustamante, *Notario.* Jesús López Medel, *Registrador de la Propiedad. Vocal de la J.D.*

*A.E.D.A.* Francisco Lucas Fernández, *Notario.* Agustín Luna Serrano, *Catedrático de Derecho Civil. Presidente de la Asociación catalana de Derecho agrario.* María de los Desamparados Llompert, *Doctor en Derecho.* Victorio Magariños Blanco, *Notario.* Joaquín Madruga Méndez, *Profesor titular de Derecho civil.* Carlos J. Maluquer de Motes Bernet, *Profesor titular de Derecho civil.* Rubén de Marino y Dorrego, *Profesor titular de Derecho civil. Magistrado.* José Martín Blanco, *Profesor titular de Derecho civil.* Luis A. Martín-Ballester Hernández, *Profesor titular de Derecho civil.* María Reyes Martín Santamaría, *del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado.* Francisco Maroto Ruiz, *Notario.* Manuel Martín Arnáiz, *Dr. Ingeniero Agrónomo.* José Millán García-Patiño, *Notario.* José Luis Martínez López-Muñiz, *Profesor titular de Derecho administrativo.* Sebastián Martín-Retortillo Baquer, *Catedrático de Derecho administrativo. Vocal de la J.D.A.E.D.A.* A. Mohino Sánchez, *Secretario de la Asociación europea para el Derecho alimentario.* Florencio Montalvo Medrano, *Abogado.* José María Montolio Hernández, *Abogado.* Enrique Moreno de Acevedo, *Letrado del I.R.Y.D.A.* José Luis de los Mozos y de los Mozos, *Catedrático de Derecho civil. Vocal de la J.D.A.E.D.A.* José Luis Múzquiz Vicente-Arche, *Abogado.* Angel Olavarria Téllez, *Notario.* Rafael Pérez González, *Industrial.* José Luis Perona Larraz, *Presidente de la Asociación europea para el Derecho alimentario.* Julián Peinado Ruano, *Notario.* Félix Pastor Ridruejo, *Notario.* María Teresa Puente Muñoz, *Profesor titular de Derecho civil.* Antonio Román García, *Profesor titular de Derecho civil.* Francisco Rosales de Salamanca, *Notario.* José Ramón Rubio Roflignae, *Letrado del I.R.Y.D.A.* Pedro Rubio Tardío, *Abogado.* María del Carmen Sanz Escorihuela, *Abogado.* María José Sanz Escorihuela, *Abogado.* Juan José Sanz Jarque, *Catedrático de Derecho agrario y Sociología. Vicepresidente de la A.E.D.A.* Francisco Sapena Grau, *Abogado.* Juan José Segarra Llido, *Dr. Ingeniero Agrónomo.* Francisco Sierra Molina, *Abogado.* Antonio Soldevilla y Villar, *Profesor de Derecho agrario. Abogado.* Josefa Soler Perola, *Abogado.* Eduardo Serrano Alonso, *Catedrático de Derecho civil.* Ignacio Serrano García, *Catedrático de Derecho civil.* Ignacio Serrano y Serrano, *Catedrático de Derecho civil.* José Soto García-Camacho, *Notario.* José Daniel Téllez Peralta, *Letrado del I.R.Y.D.A.* José Manuel de Torres Puente, *Notario.* Marcelino Toubes Herrero, *del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado.* Fernando C. de Valdivia González, *Profesor A. de Derecho civil.* Juan Vallet de Goytisolo, *Notario. Académico de la R.A.L.J.* Carlos Vattier Fuenzalida, *Profesor titular de Derecho civil.* Jesús María Vázquez Cantero, *Abogado.* Valeriano Vega Valín, *Industrial.* María Dolores Vergez Fernández, *Abogado.* Segundo Velasco Fernández, *Profesor Titular de Derecho civil.*

Gimeno Hermanos, SAT 3682 Ltd. (agraria). Aceites y Proteínas, S. A. Aceites Vegetales, S. A. Alcoholeras Reunidas, S. A. Asociación Nacional de Fabricantes de Cerveza. Asociación Nacional de Refinadores de Aceites. Compañía Coca-Cola, S. A. Compañía Castellana de Bebidas Gaseosas, S. A. Compañía Hispano-Suiza de F.E.V.Y. B.A. F.I.A.B. Hispano Química, S. A. MOSA. Helados y Congelados, S. A. Jesús Ramírez, S. A. KOIPE, S. A. La Bella Easo. Lacasa, S. A. Norel, S. A. Vinumar, S. A. ASOCARNE. Cote D'Or España, S. A.