

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.

AÑO III — N.º 9-10
Julio-Diciembre 1987

CONSEJO DE REDACCIÓN **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. Malquer 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-Río, *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
I.S.S.N. 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

- JOSE MARIA DE LA CUESTA, *La regulación de los mercados agrarios en España*. 3
- JOSE LUIS MARTINEZ LOPEZ-MUÑIZ, *Las administraciones públicas españolas ante la agricultura y la industria agroalimentaria: Administración del Estado, Administración Autonómica y Administración Local*. 17
- JOSE MARIA FRANCO GARCIA, *El Derecho agrario de Galicia*. 26
- LUIS MARTIN-BALLESTERO HERMANDEZ, *El asociacionismo agrario en el Derecho foral histórico*. 34

DOCUMENTACION

- JOSE MIGUEL LOBATO GOMEZ, *El régimen de unidades mínimas de cultivo en las zonas de montaña*. 54
- JOSE LUIS DE LOS MOZOS, *El régimen de unidades mínimas de cultivo: estado actual de la cuestión y referencia al Decreto de la Junta de Castilla y León*. 59

ACTUALIDAD JURIDICA AGRARIA

- ALBERTO BALLARIN MARCIAL, *Ponencia de síntesis del Primer Congreso del Derecho agrario de las Comunidades Autónomas*. 65
- CONSEJO DE EUROPA, *La agricultura a tiempo parcial. Proyecto de resolución*. 73

LEGISLACION

- (A cargo de J. M. de la Cuesta)
- Resolución de 3 de agosto de 1987, de la Dirección General de Industrias Agrarias y Alimentarias, sobre Acuerdo Marco Interprofesional de ámbito nacional para las campañas remolachero-azucareras 1987/1988 y 1988/1989. 75

JURISPRUDENCIA

- (A cargo de J. M. de la Cuesta)
- CONSTITUCIONAL
- Sentencia del Tribunal Constitucional 37/1987, de 26 de marzo, sobre la Ley de Reforma agraria de Andalucía*. 86
- CIVIL
- Arrendamiento de pastos*. Resolución del contrato. Personalidad del arrendador en calidad de condómino (Sentencia de 5 de octubre de 1987). 104
- Arrendamiento rústico «ad meliorandum»*. Resolución por incumplimiento del arrendatario. Interpretación del contrato (Sentencia de 11 de junio de 1987). 104
- Arrendamiento rústico*. Resolución por expiración del plazo. Ambito de aplicación del Rgto. de 29 de abril de 1959. Novación o contrato de fijación (Sentencia de 14 de julio de 1987). 105
- Arrendamiento rústico*. Desahucio por expiración del plazo. Derecho a

- prórroga del arrendatario propietario de más de 50 hectáreas en regadío o 500 en secano. Grado de retroactividad de la LAR en materia de mejoras (Sentencia de 7 de julio de 1987). 106
- Sociedad cooperativa*. Impugnación de acuerdo de expulsión de socio (Sentencia de 14 de julio de 1987). 107

CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

- Concentración Parcelaria*. Procedimiento (Sentencia de 17 de noviembre de 1987). 108
- Expropiación forzosa*. Grupo Sindical de Colonización (Sentencia de 28 de septiembre de 1987). 108
- Cesión de finca para huertos familiares* (Sentencia de 17 de julio de 1987). 109
- Infracción por fraude en productos agro-alimentarios* (Sentencia de 10 de noviembre de 1987). 109
- Prescripción de infracciones y caducidad del procedimiento en materia de disciplina de mercado* (Sentencia de 27 de octubre de 1987). 110
- Arbitrio sobre el incremento del valor de los terrenos* (Sentencia de 15 de octubre de 1987). 110

BIBLIOGRAFIA

- VARIOS, *Derecho agrario europeo* (Comité europeo de Derecho rural y Asociación española de Derecho agrario). Servicio de Publicaciones de la Caja General de Ahorros de Canarias, Santa Cruz de Tenerife, 1985, 771 págs. (por J. J. Sanz Jarque). 111
- Institut Català del crèdit Agrari y Associació Catalana de Dret Agrari, *El Crèdit agrari i els aspectes financers i crediticis de la política agrària comunitària*, Barcelona, 1987, 225 págs. (por Carlos Vattier Fuenzalida). 111
- J. M. MARTINEZ SANCHEZ, *Desarrollo agrícola y teoría de sistemas*. Serie Estudios. Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 1987, 375 págs. (por Carlos Vattier Fuenzalida). 113
- ANTONIO AGUNDEZ FERNANDEZ, *Comentarios a la Ley de arrendamientos rústicos*, Ed. Comares, Granada, 1987, 443 págs. (por J. L. de los Mozos). 113

NOTICIAS

- Las distorsiones de la concurrencia en materia agrícola en la CEE*. Colóquio celebrado en Tours los días 6 y 7 de octubre de 1987 (por J. M. de la Cuesta). 114
- XXIII Curso de Derecho agrario de la Asociación española de Derecho agrario*. 114

REVISTA DE REVISTAS

- Revista de Estudios Agro-Sociales. 116

ESTUDIOS

La regulación de los mercados agrarios en España

I. PROTECCIONISMO Y LIBRECAMBISMO EN ESPAÑA A LO LARGO DEL SIGLO XIX

Si la etapa final del Antiguo Régimen, a partir de la Pragmática de 11 de julio de 1765, mostraba claros indicios de liberalización de los mercados agrarios en España desde el punto de vista del mercado interno, y también desde el punto de vista del mercado exterior, como no podía ser de otra manera en lo que todavía constituía un gran imperio colonial, la crisis y desaparición del Antiguo Régimen y su sustitución progresiva por el orden económico liberal propugnado y amparado por el constitucionalismo de los comienzos del siglo XIX, van a tener resultados contradictorios en cuanto a la regulación de los mercados de productos agrarios.

En efecto, la crisis del Antiguo Régimen supuso para el mercado interior de productos agrarios la progresiva desaparición de las trabas de todo orden, especialmente fiscales, que sobre él pesaron largo tiempo (1), en aplicación de la nueva ideología liberal, coincidente en este punto con el pensamiento reformista de la centuria precedente, situación que desembocó en cierto auge del mercado interno.

Pero desde el punto de vista del comercio exterior, las ideas librecambistas no tuvieron la misma fortuna, porque el cese del arribo de mercancías de las colonias hubo de traducirse en una importante reducción de las importaciones, especialmente de cereales, procedentes de otros países europeos.

En esta evolución hacia el proteccionismo en materia agraria el hito más importante está constituido por el Decreto de 5 de agosto de 1820, que, prácticamente partiendo de la hipótesis del posible autoabastecimiento, prohíbe la importación de cereales y harinas en tanto el precio del trigo tomado como indicador no excediese en los mercados periféricos de la península de 80 reales la fanega, o alternativamente no excediese el precio de la harina de trigo de 120 reales el quintal en los mismos mercados.

Sin embargo, la influencia de estas medidas proteccionistas no fue suficiente para contener la caída

general de los precios agrarios, que no va a remontar hasta mediados de la tercera década.

La prohibición de importación de cereales, que no se limitó a la península sino que afectó a las colonias antillanas, continuó con algún pequeño eclipse en los años 1823-24, siendo ratificada en 1834, cuando ya se había iniciado la recuperación de los precios y comenzaba el auge del mercado interno y de la exportación que iba a caracterizar las décadas centrales del pasado siglo en materia de productos agrarios.

Esta situación de mejoría en las rentas agrarias hizo caer en el olvido no sólo el prohibicionismo de las importaciones, sino incluso el proteccionismo arancelario durante un largo período, a lo largo del cual se articuló un floreciente mercado interno y de exportación, ayudado por una franca mejoría del transporte, merced a la implantación del ferrocarril.

En este ambiente favorable al librecambismo se llega al último tercio del siglo, en el que la caída de los precios internacionales ocasionada por la oferta de los nuevos productores con más bajos costes (EE.UU. y Rusia), va a erosionar rápidamente las rentas agrícolas, especialmente en el sector cerealista, en el que va a cundir el descontento.

Pero, la respuesta política no va a orientarse inmediatamente hacia el proteccionismo, por la firmeza de las convicciones librecambistas de los dirigentes de los partidos políticos en turno a partir de la Constitución de 1876, ya que en principio se intenta responder mediante planes de disminución de costes a través de mejoras en el cultivo.

Solamente después del fracaso de esos mal estructurados planes van a comenzar a alzarse voces en ambos partidos turnantes (el liberal dinástico y el conservador) en favor del proteccionismo e incluso del retorno a la prohibición de importaciones. Este fundamental cambio en la opinión de amplios sectores políticos de la Restauración, va a terminar por vencer la resistencia del líder del partido Conservador, Cánovas del Castillo, hasta entonces decidido partidario del librecambismo, quien desde 1887 comenzó a militar en favor de una reforma arancelaria en sentido proteccionista, que terminó por imponer un Gobierno conservador, elevando el arancel a 8 ptas./Qm. de trigo en 1891, y hasta 10,50 ptas./Qm. en 1895.

(1) Cf. A. GARCÍA SANZ, *Crisis de la agricultura tradicional y revolución liberal*, en *Historia agraria de la España contemporánea*, I, págs. 73 y ss., Barcelona, 1985.

Pero, aunque la evolución del arancel triguero a partir de 1881 denota la adopción de una política proteccionista hacia el sector agrario, la protección no existió para todas las producciones, ni para las producciones que gozaron de protección puede decirse que ésta fuese absoluta e invariable, porque incluso en el caso del trigo, se trataba de un arancel oscilante que descendía cuando el precio en el mercado interior superaba el nivel de 27 pesetas/Qm., considerado como el óptimo hasta el año 1914.

En suma, la tendencia proteccionista no fue uniforme ni ilimitada, coexistiendo protecciones arancelarias casi equivalentes a prohibiciones de importar, como la correspondiente al azúcar, con producciones totalmente privadas de protección arancelaria como fue el caso del maíz.

Sólo bien entrado el siglo xx, la protección al sector agrario va adoptar mecanismos diferentes, más drásticos, como la prohibición de importar, o simplemente de distinta naturaleza, como lo será la intervención a través de organismos creados a tal efecto (2).

II. LA PROTECCION DE LA AGRICULTURA NACIONAL EN ESPAÑA

Mientras la evolución de la política arancelaria va a ir tejiendo desde fines del siglo XIX hasta los años treinta del siglo en curso una cada vez más tupida red protectora de las producciones agrarias propias, no va a aparecer nuevos instrumentos de protección de la agricultura de distinta naturaleza, hasta muy entrada la década de los treinta, en pleno desarrollo de la guerra civil, si bien sus antecedentes prelegislativos se remontan al año 1935. Inaugura esta nueva etapa el Decreto-ley de Ordenación Triguera de 23 de agosto de 1937, creando un organismo de intervención, el llamado Servicio Nacional del Trigo, cuya actuación se inicia en un mercado enrarecido por las circunstancias bélicas y se inserta en un marco general de economía intervenida y de casi total supresión de la economía de mercado.

Las consecuencias de este marco general van a concretarse en una cierta superposición de dos instrumentos de protección de la agricultura: el nuevo organismo de intervención triguero, y la generalización a todos los productos agrarios del precio político, no tendente exclusivamente, como es lógico, a la protección de la agricultura. Las repercusiones del indicado solapamiento de medidas intervencionistas van a ser principalmente las siguientes: 1.º) El mecanismo de formación del precio previsto en la Ordenación Triguera, y su resultante en cada regulación de campaña, va a tener una gran importancia en la formación del resto de los precios políticos de los productos agrarios, que por carecer de normativa específica, se fijarán en adelante, generalmente, por comparación con los precios del trigo. 2.º) El precio político va a tener la consecuencia de distorsionar en sus primeros momentos el funcionamiento del organismo de intervención

(S.N.T.), por la inevitable aparición de mercado negro, cuyo desarraigo va a producir contradicciones en las subsiguientes normativas de campaña (3).

De estas repercusiones reseñadas, nos interesa especialmente la primera, por cuanto denota la importancia decisiva de la normativa de ordenación triguera como punto cardinal de la nueva política de protección a la agricultura a la que va a servir permanentemente de modelo y de punto de referencia (4).

Ciertamente, los mecanismos de intervención no van a ser idénticos, especialmente porque en cuanto a otras producciones el Servicio Nacional del Trigo, que después pasaría a denominarse Servicio Nacional de Cereales y más tarde Servicio Nacional de Productos Agrarios, nunca llegó a erigirse en comprador único, ni tuvo, fuera del caso de los demás cereales y por motivos de capacidad de almacenamiento, posibilidades de actuar como organismo de intervención eficaz.

Por otra parte, la primacía en la jerarquía de los objetivos de este organismo que inicialmente tuvo la protección de la agricultura, va a entrar en crisis a partir de 1941 con la reorganización de la Comisaría de Abastecimientos y Transportes (C.A.T.), organismo de gran influencia en la comercialización, intervención y formación de los precios, al menos hasta 1968, año en que la creación del Fondo de Ordenación y Regulación de Productos y Precios Agrarios (FORPPA) por Ley de 20 de junio de 1968, hace que el S. N. C., posteriormente denominado a partir de 28 de octubre de 1971 SENPA, pase a convertirse en un simple órgano de gestión de la política de precios e intervención regida por el FORPPA.

En cuanto a protección aduanera, el Decreto de 28 de marzo de 1963, vino a complementar las medidas protectoras de los precios interiores, estableciendo, además del correspondiente arancel, los llamados derechos reguladores para la importación de productos alimenticios, que habrían de satisfacer como tasa parafiscal todos los importadores, con excepción del Servicio Nacional de Cereales.

Por último, aunque con importancia comparativamente menor, la protección de la agricultura por la vía del mantenimiento de rentas de los agricultores, se vino realizando también a través de ayudas, ordinariamente establecidas en beneficio del aumento de determinadas producciones, e incluso ayudas extraordinarias por circunstancias catastróficas que llegaron a ser casi permanentes, aunque de escasa cuantía.

El marco general de regulación de los mercados agrarios en España va a modificarse sensiblemente tras la promulgación del vigente texto constitucional, en el sentido de una mayor libertad de precios, de una mayor operatividad del mercado, que va a dejar la protección de la agricultura exclusivamente apoyada en los organismos de intervención y las barreras arancelarias, salvo en algunas producciones como el trigo, que mantiene su régimen hasta la Ley de 29 de mayo de 1984, o la remolacha, cuyo cultivo va a estar simultáneamente subvencionado

(3) Cf. A. GARCÍA GONZÁLEZ y C. BARCIELA LÓPEZ, *Un análisis crítico de las series estadísticas de los precios del trigo, 1937-1980*, en *Agricultura y sociedad*, 29 (1983), págs. 69-151, y ahora en *Historia agraria de la España contemporánea*, III, págs. 500 y ss., Barcelona, 1986.
(4) Cf. A. GARCÍA GONZÁLEZ y C. BARCIELA LÓPEZ, op. cit., pág. 503.

y contingentado hasta los primeros años de la década en curso.

Por otra parte, el asociacionismo agrario, a través de distintas clases de personas jurídicas, fomentado por la Administración pública desde el Ministerio de Trabajo (cooperativas) y desde el Ministerio de Agricultura (otras sociedades con o sin personalidad jurídica), va a jugar un papel cada vez más importante en la comercialización de los productos agrarios.

En cuanto a la influencia de los productores en la formación de los precios, en los primeros momentos de la intervención a través del S. N. T., estaba institucionalizada su participación en las Juntas Provinciales, a través de las Hermandades de Labradores y Ganaderos integradas en el Sindicato único, pero la importancia de su participación decayó, primero por la influencia de la C. A. T., y más tarde por la creación del FORPPA, para resurgir, más tarde, a partir de 1977, a través ahora de las Organizaciones de Productores Agrarios surgidas al amparo de la libertad sindical. Tales organizaciones negociaron con la Administración las condiciones de la intervención en las sucesivas campañas, y, más recientemente, asumieron también esta tarea en los Acuerdos Interprofesionales y Acuerdos Colectivos previstos por la Ley de Contratación de Productos Agrarios de 26 de mayo de 1982.

En suma, puede decirse que ha prevalecido en España como medio de protección a la agricultura, el sistema de establecer precios de garantía, aunque para su formación se hayan utilizado distintos procedimientos según el período y el cultivo que se tome en consideración.

Por el contrario, la subvención directa al productor, aunque haya tenido defensores entre los agraristas españoles (5), ha sido un medio escasamente utilizado, y casi siempre con vistas al fomento de algunos cultivos y producciones. Por otra parte, cuando se ha utilizado la subvención, generalmente se ha hecho sin discriminar las empresas destinatarias. Tan sólo en algunas campañas azucareras de finales de la década de los setenta, se introdujo una subvención financiada por el FORPPA que, coexistiendo con cupos o cuotas limitativas de la producción, pretendía favorecer en mayor medida a los pequeños productores, sistema éste que pronto fue abandonado.

III. DE LA PROTECCION ADUANERA A LA PROTECCION INTERIOR POR MEDIO DE INTERVENCIONES PUBLICAS

A) Las bases constitucionales de la intervención pública en España

La Constitución Española refrendada el día 6 de diciembre de 1978, establece en su capítulo II y concretamente en su art. 38, que «se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado. Los poderes públicos garantizan y protegen

su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación».

Así pues, la libertad de empresa queda reconocida como una de las libertades fundamentales, y, por consiguiente, garantizada con la reserva de la ley del art. 53.1 de la propia C.E., así como por los procedimientos que previene el art. 53.2, tanto ante los Tribunales ordinarios, como ante el Tribunal Constitucional (recurso de amparo).

Ciertamente, bajo esta norma fundamental no serían ya posibles algunas de las modalidades de intervención todavía vigentes al promulgarse la Constitución, como por ejemplo, el régimen monopolístico del trigo (6).

Sin embargo, este básico reconocimiento de la libertad de empresa, no va a impedir la continuación y el perfeccionamiento de la intervención pública, pues ya el propio art. 38 C.E. nos presenta sus posibles límites: la defensa de la productividad y la planificación, desarrolladas en el art. 131 del propio texto constitucional. Existe, pues, un claro fundamento para el mantenimiento de los medios de intervención, a modo de planificación indicativa (7), y con límites no respetados por completo por la normativa del SENPA, amparada en una regulación constitucional distinta.

Pero, la intervención no sólo es posible según los citados preceptos de nuestra Ley fundamental, sino que incluso puede decirse que le viene impuesta al poder público por el imperativo contenido en el art. 130.1 C.E., especialmente dirigido a la protección de la agricultura: «Los poderes públicos atenderán a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos y, en particular, de la agricultura, de la ganadería, de la pesca y de la artesanía, a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles.»

Por ello puede, en suma, decirse que la planificación en general, y la intervención en los mercados como un aspecto particular de aquélla, pueden tener dos finalidades distintas, según el art. 38 C.E. y concordantes, finalidades que son, en lo que a la agricultura se refiere, la defensa de la productividad mencionada en el art. 38 C.E., y el «desarrollo, modernización... y equiparación del nivel de vida» a que se refiere el art. 130.1 C.E. Claro está que de estas dos finalidades sólo la segunda es protectora del sector agrario, y, por lo tanto, consonante con la Política Agrícola Común en la que estaba llamada a integrarse la agricultura española, porque la «defensa de la productividad», subordinada a «las exigencias de la economía general», puede no ser en rigor una intervención protectora para la agricultura, y, por consiguiente, puede resultar, de llegar a producirse, contradictoria con la intervención específicamente protectora de la agricultura y de los consumidores, al dar entrada a otro orden de exigencias.

(6) Cf. A. BALLARÍN MARCIAL, *La Constitución de 1978 y la Agricultura*, en *Derecho agrario*, pág. 670, 2.ª ed., Madrid, 1978.

(7) Cf. A. BALLARÍN MARCIAL, op. y loc. cit. nota anterior, y J. MARTÍNEZ DE MARIGORTA y ANDREU, *Legislación agraria autonómica: fundamento constitucional y distribución de competencias*, en *Revista de Derecho agrario y alimentario*, 1 (1985), pág. 18.

(2) Cf. R. GARRABOU y J. SANZ FERNÁNDEZ, *La agricultura española durante el siglo XIX, inmovilismo o cambio?*, en *Historia agraria de la España contemporánea*, II, págs. 77 y ss., Barcelona, 1985.

B) Los organismos de intervención

Como ha quedado apuntado en los apartados procedentes, los organismos de intervención que con mayor o menor desarrollo habían surgido para las distintas producciones agrarias, tras la promulgación de la Ley 26/68 de 20 de junio, por la que se creó y reguló el FORPPA, van a quedar reducidos a la condición de meros ejecutores de la política de precios y de ordenación de mercados diseñada por este Fondo de Ordenación y Regulación de Precios y Producciones Agrarias, cuya misión, según la Exposición de Motivos de la Ley citada, es «ordenar los mercados de los productos agrarios, velando siempre de modo especial, por la justa y equilibrada protección tanto de la renta de los agricultores como del poder adquisitivo de los consumidores», es decir, una misión semejante a la de las Organizaciones Comunes del Mercado en cada producción en el seno de la C.E.E.

No tarda, además, en producirse, tras la creación del FORPPA, una reorganización del más importante de los organismos de intervención, pues el Servicio Nacional de Cereales (así denominado por el D. 161/1968, de 1 de febrero), pasa a denominarse, en virtud del Decreto-ley 17/1971, de 28 de octubre, Servicio Nacional de Productos Agrarios (SENPA), conservando el mismo carácter administrativo de organismo autónomo dependiente del Ministerio de Agricultura, extendiendo al mismo tiempo su ámbito de actuación a la totalidad de las producciones agrarias (8).

Sin embargo, a pesar de la evolución legislativa apuntada, y del cambio de su base constitucional examinado en el apartado precedente, todavía se mantiene una diversificación de los métodos de intervención aplicados a las diversas producciones por el SENPA, ya que el comercio del trigo continuó totalmente intervenido hasta la promulgación de la Ley 16/1984, de 29 de mayo, si bien el monopolio por parte del SENPA había venido suavizándose al permitirse la contratación directa entre agricultores y transformadores, mientras que en otras producciones la intervención era prácticamente inexistente y la protección de los agricultores o alternatively de los consumidores se apoyaba únicamente en la política de importaciones y exportaciones, administrada, a veces, con cierta dureza hacia los agricultores.

La citada Ley 16/1984 de Comercialización del trigo y sus derivados, nos sitúa en el punto de máxima aproximación al sistema vigente en la C.E.E. en cuanto a organización del mercado de cereales, y culmina la evolución hacia la aplicación de los principios de la economía de mercado, que ya postulaba en su momento el párrafo cuanto de la Exposición de Motivos de la Ley 26/1968, creadora del FORPPA (9), aproximación que tiene lugar no sólo a través de la modificación de los organismos de intervención, sino también de los propios métodos de intervención.

(8) Cf. G. DÍAZ PINTOS, *La liberalización del mercado del trigo y la nueva reglamentación de los cereales*, en *Revista de Derecho agrario y alimentario*, 1 (1985), pág. 27.

(9) Que decía, entre otras cosas, lo siguiente: «Respetar el libre juego de las fuerzas del mercado evitando la intervención coactiva, de acuerdo con los principios que inspiran una sana economía de mercado.»

C) Los métodos de intervención

En materia de métodos de intervención, al igual que en cuanto a los organismos ya examinados, es preciso distinguir diferentes períodos que, a grandes rasgos, pueden ser los siguientes:

a) En un primer período la intervención va a estar encaminada a la protección de la agricultura como vía para alcanzar las mayores proporciones posibles de autoabastecimiento, en un marco general de mercados totalmente controlados, por la C.A.T., y siendo el comercio internacional comercio de Estado.

En este período, la política del único organismo especializado, el Servicio Nacional del Trigo, a partir de agosto de 1937, se caracterizó por mantener una línea de precios netamente incentivadora de la producción, con escasa atención a las calidades. El método de intervención variaba, desde el monopolio del trigo, hasta la simple y rudimentaria fijación de un único precio de garantía en cereales, pienso y leguminosas, para cada tipo de producción, incentivando las variedades susceptibles de mayores producciones.

En otros mercados, como el de la uva, además de la fijación de precios, sólo más tardíamente se llega a crear una organización para la recogida de excedentes (1953).

Esta primera fase entra, lógicamente, en crisis a medida que los cambios tecnológicos y las mejoras estructurales, intensas en la década de los cincuenta, hacen de los excedentes, principalmente en trigo y azúcar, un fenómeno normal, que impone un cambio en los métodos de intervención.

b) Esta segunda fase o período, que se puede datar alrededor del año 1965, se caracteriza por pretender, a medio plazo, una readaptación de los cultivos y una simultánea mejora de la calidad en todas las producciones.

Por ello, aunque el método de intervención va a continuar centrado en el precio de garantía, comienzan a modificarse las escalas de precios, con criterios no exclusivamente productivistas, para casi todas las producciones, remolacha y cereales en primer término. Esta nueva política de precios llega a combinar, con alguna ayuda directa orientada a la diversificación de cultivos, especialmente incentivadora de las producciones tendentes a la alimentación animal.

c) En la década de los setenta, resulta palmaria la insuficiencia de estos métodos. Aparecen excedentes permanentes en algunas producciones, que indican la necesidad de implicar a los productores en los problemas de la comercialización, así como de perfeccionar y variar los métodos de intervención.

1.— La defensa de los precios de garantía, pese al perfeccionamiento de los organismos públicos de intervención (FORPPA, 1968, y SENPA, 1971), no puede ser ya tarea exclusivamente afrontada por estos organismos. En consecuencia, se intenta dotar a los agricultores de instrumentos que les permitan acometer, asociados entre sí, esta tarea. Se promulga la Ley sobre Agrupaciones de Productos Agrarios (29/1972, de 22 de julio), y se incentiva la construcción de almacenes por agricultores, agrupados o no, al tiempo que una empresa estatal

(MERCORSA), de capital mixto, intenta completar una red de almacenes (10).

2.— Simultáneamente, se incentiva el abandono de algunas producciones, mientras en otras aparecen verdaderas limitaciones al cultivo que dan lugar a una nueva problemática. Muy significativo, en orden a estos nuevos métodos, es el sector azucarero, en el que, tempranamente, por subsistir sindicatos sectoriales dentro de la organización sindical, se pudo llegar a acuerdos interprofesionales en orden no sólo a la fijación de precios, sino también al reparto territorial de las cuotas de producción, e incluso a la responsabilidad en orden a la financiación del almacenamiento y exportación de los excedentes que se producían a pesar de la limitación de cultivo, por la caída del consumo.

3.— Otro aspecto novedoso de este período consistió en que la preparación de las regulaciones de campaña para cada producción en el seno del FORPPA, comenzó a tener especialmente presente, la evolución de los precios internacionales.

d) El cuarto y último período se inicia con la nueva legalidad constitucional, que imponía directamente la reforma de algunos métodos de intervención incompatibles con la economía de mercado, siendo el ejemplo más destacado el monopolio del trigo por el SENPA.

Aunque las regulaciones de campaña habían aproximado los métodos de intervención a los vigentes en la C.E.E., la liberalización del mercado de los cereales no se afronta hasta la Ley 26/1984, que establece un método de intervención prácticamente idéntico, con reflejo en la regulación de las APAS de cerealistas por R. D. 2.712/1985, de 23 de octubre.

Paralelamente, el buen éxito alcanzado por la contratación colectiva en ese sector precursor que fue el azucarero, se traduce en la búsqueda de un marco legal que permita generalizarlo, o, al menos, extenderlo a otras producciones, originando así organizaciones de mercado semejantes a las de la C.E.E. A tal intento responde la Ley de Contratación de Productos Agrarios, de 26 de mayo de 1982, desarrollada posteriormente con normas sobre la homologación de contratos-tipo (R. D. 2.556/1985, de 27 de diciembre).

Por último, tras la entrada en vigor del Tratado de Adhesión de España a la C.E.E., dado que algunas producciones españolas, o han quedado excluidas, como el sector pesquero (art. 67.1 del Tratado de Adhesión), o se les ha impuesto un período transitorio que las aleja de las organizaciones comunes respectivas, como ocurre con el sector de frutas y hortalizas (arts. 131 y ss. del Tratado de Adhesión), cuyo período transitorio, en su primera fase (hasta 1989) de verificación de convergencia, permite el mantenimiento del régimen nacional anterior, ha hecho necesario arbitrar nuevos mecanismos de intervención que originen una organización de este mercado en España. Para ello el R. D. 2.340/1986, de 19 de septiembre, habilita al FORPPA para la proposición de precio base y precio de retirada, manteniendo la relación establecida entre los precios interiores y los precios comunes, y al SENPA para

(10) Cf. J. J. SANZ JARQUE, *Derecho agrario*, págs. 330 y ss., Madrid, 1975.

inspeccionar y controlar la actividad de las APAS del sector, constituidas al amparo del R. D. 1.101/1986, de 10 de junio, para actuar en este sector, retirando mercancía con aplicación ya de las normas de calidad comunes.

IV. LA CEE Y LA REGULACION DE LOS MERCADOS AGRARIOS

A) Los objetivos de la Política Agraria Común (PAC) según el Tratado de Roma

Los objetivos definidos por el apartado 1.º del art. 39 del Tratado de Roma, por su generalidad, han de ser forzosamente interpretados, partiendo de lo que ha venido siendo su puesta en práctica. Ciertamente, tanto por su generalidad, como por su acertada formulación como, por último, a causa de los condicionamientos materiales en gran parte comunes a que responden, pudieron ser asumidos en líneas generales por las políticas agrarias de Estados no integrados en la C.E.E., como es el caso de España, que, como hemos visto, se propuso metas similares a partir de la creación del FORPPA (11).

Incluso, como se ha podido observar en el estudio de las bases constitucionales de la intervención en España, la indefinición que los métodos a adoptar por la P.A.C. pueden sufrir, depende de un planteamiento semejante, cual es la introducción en el párrafo 2 c) del artículo 39 del Tratado, una referencia a la relación de la agricultura con la economía general de los Estados, que permitiría justificar la adopción de medidas en cierto modo contradictorias con los principios que se formulan (12).

También puede decirse que, en términos generales, la práctica seguida ha conducido a alcanzar los cinco objetivos propuestos, o al menos a aproximarse en gran medida a ellos en los Estados miembros. Pero la reciente ampliación, hace del objetivo consagrado en el art. 39.1 b) un reto especialmente difícil de alcanzar, aunque el «nivel de vida justo» no se entienda como una auténtica paridad de rentas, como apunta el más ambicioso objetivo del artículo 130 de la C.E., ya que los Estados más recientemente adheridos tienen una importante parte de su población activa en el sector primario, y concretada además en las regiones menos desarrolladas.

En cualquier caso, mejor será la suerte que en el futuro hayan de correr tales regiones al amparo de la PAC, que la que pudieran experimentar con otros sistemas menos afinados de regulación de mercados, porque de lo que no cabe duda es que dentro de los cinco objetivos de la PAC señalados en el art. 39 del Tratado, son precisamente dos, el «nivel de vida justo» del art. 39.1 b) y la estabilidad de los mercados del art. 39.1 c), aquellos cuyo cumplimiento procura más directamente la intervención en los mercados agrícolas (13), aunque los demás objetivos de la PAC estén estrechamente vinculados con estos dos, y su logro se halle también en los propósitos de cualquier intervención, especialmente el objetivo

(11) Cf. J. J. SANZ JARQUE, op. y loc. cit., en nota anterior.

(12) Cf. J. BOURRINET, *Le problème agricole dans l'intégration européenne*, pág. 141, París, 1964.

(13) Cf. C. CONSTANTINIDES-MIGRET, *La politique agricole commune en question*, págs. 92 y ss., París, 1982.

del art. 39.1 e), «asegurar precios razonables de venta al consumidor», pues de los otros dos objetivos, el uno es secundario (art. 39.1 d)): asegurar los abastecimientos, y el otro (art. 39.1 a)) se relaciona más directamente con la política de estructuras.

Ciertamente, por lo demás, ninguno de estos objetivos de la PAC estaba ausente de la reorganización de la intervención de los mercados, que en España supuso la creación del FORPPA, aunque su persecución se comenzó con notable retraso, pues en el año 1968 los principales productos agrícolas estaban ya dotados de Organización Común de Mercado y podían ya entrar en la fase de libre circulación, y es por ello explicable que surja algún problema de adaptación.

B) Los métodos comunitarios para la regulación de los mercados agrarios

El art. 40.2 del Tratado de Roma previó tres posibilidades distintas de alcanzar la organización común de mercado, necesaria para el cumplimiento de los objetivos de la PAC.

La evolución posterior, prescindiendo de lo acaecido en el período transitorio, desembocó en la creación de una primera organización común de mercado precisamente en relación con los cereales, que era un campo típico de la intervención de cada uno de los Estados miembros, con un precio común a partir del 1 de julio de 1967.

De nuevo, el ejemplo paradigmático de la regulación de mercados, ahora a escala supranacional, va a ser el mercado de los cereales, a pesar de las muchas dificultades que presentaba especialmente por las diferencias inicialmente existentes entre los precios de garantía de los seis.

Con ello se llega a la completa aplicación en un mercado de los principios inspiradores de la PAC, es decir, los principios de no discriminación, de preferencia comunitaria y de solidaridad financiera.

Pero, a pesar de la completa novedad del proceso, la intervención en su vertiente protectora de la agricultura, continúa basada en los métodos ya tradicionales de protección de los mercados cerealistas: por una parte la defensa aduanera del mercado europeo en su conjunto, y, por otra, la intervención propiamente dicha, a través de garantía y de ayudas directas.

a) Precios de garantía.

Este método de regulación de mercados alcanza su máxima virtualidad protectora precisamente en el mercado de cereales, ya que viene complementado con una garantía de compra cualquiera que sea el montante de la producción alcanzado, por los respectivos organismos designados a tal efecto, cuya capacidad puede verse complementada con ayudas al almacenamiento privado (política ésta que ya desarrolló el SENPA en España en campañas de gran abundancia).

En otras producciones, aunque el método es básicamente el mismo, la intervención tiene menor alcance protector por compaginarse con un sistema de cuotas (Rtos. 3.330/74, de 19 de diciembre, y 1.785/81, de 30 de junio, para el mercado del azúcar), política ésta que también se había desarrollado en términos semejantes en España antes de la adhesión

a la C.E.E., y que la Comunidad ha extendido después al mercado de productos lácteos.

Menor aún es el alcance protector de la intervención en los mercados en los que el precio de garantía no actúa permanentemente, como ocurre en el mercado de carne de porcino (Rto. 2.759/75, de 29 de octubre).

Y, por último, el precio de garantía llamado de retirada, tiene también una virtualidad protectora menor en los productos hortofrutícolas, en este caso por tratarse de precios de garantía menores en proporción al precio de mercado, con la particularidad de operar tanto preventivamente como *a posteriori*.

En cualquier caso, los problemas que a la financiación de la PAC ha suscitado el continuo crecimiento de los excedentes al amparo de la intervención protectora, ha venido generando determinados correctivos, como las cuotas en azúcar y productos lácteos, y lo que es más importante, una técnica relativamente reciente que lleva camino de convertirse en un verdadero principio de la PAC: la corresponsabilidad.

Aparecida también en el mercado azucarero como cotización a la producción para financiar los excedentes de la cuota B del Rto. 3.330/74, pasa a utilizarse en los productos lácteos por el Rto. 1.079/1977, de 17 de mayo, y, más recientemente, en el mercado de cereales por el Rto. 1.579/86, de 23 de mayo.

Con anterioridad a la adhesión de España a la C.E.E., este método de regulación de mercados tan sólo había aparecido en el sector azucarero, que comenzaba a ser notablemente excedentario, por lo que su aplicación en España a otras producciones durante el período transitorio merece cierto comentario. En efecto, la corresponsabilidad en cereales, moderada en España por la O.M. de 30 de junio de 1986 para las pequeñas explotaciones, ni aun con este correctivo parece justificada, teniendo precios de intervención notablemente más bajos (aproximadamente 7 ECU/Tm. menos en trigo y 14 ECU/Tm. menos en cebada), y contribuyendo a la formación de excedentes en tan pequeña medida, máxime teniendo en cuenta que la C.E.E. ha permitido, en lo sucesivo, la entrada de maíz procedente de E.E.UU. con destino a España. Por ello, aunque se estime amparada esta metodología por el art. 43.2 del Tratado de Roma, la nueva situación española impone revisar la aplicación de la tasa de corresponsabilidad en cereales a los productores españoles, máxime teniendo en cuenta que el art. 4.3 del Rto. 1.579/1986, de 23 de mayo exige la toma en consideración a efectos de la tasa de las importaciones comunitarias. No hacerlo así, sería privar a los cerealistas españoles, simultáneamente, del disfrute íntegro de su mermado precio de garantía, y de la protección aduanera, como lo demuestra la experiencia más reciente.

b) El otro aspecto de la política de regulación de mercados con eficacia protectora de las rentas agrícolas, son las llamadas ayudas directas que la C.E.E. aplica en ausencia de precio de garantía (soja), o para completar este precio de garantía (trigos duros, aceite de oliva).

c) Dirigidos más al logro del equilibrio de mercados que a la protección del agricultor, están otros métodos de regulación practicados por la C.E.E.:

1. Disminuyendo la oferta:

- a') Mediante almacenamiento o retirada provisional.
- b') Mediante retirada definitiva para desnaturalización o destilación.

2. Aumento de la demanda:

- a') Mediante normas de calidad.
- b') Mediante ayudas al consumo (Rto. 1.572/1978, de 29 de junio, referente al aceite de oliva).

C) Organismo de intervención

Las previsiones del art. 40.4 del Tratado de Roma se concretaron en la creación del FEOGA, llamado simultáneamente a asumir la financiación de la política de estructuras (fondo de orientación) y de la política de mercados (fondo de garantía). En realidad se trata de un órgano sin personalidad jurídica, que, incluso presupuestariamente se presenta como una partida en los gastos de la Comisión.

Pero, en su estado actual, su financiación cuenta ya con medios propios, y opera en su sección de garantía, no sólo financiando las actividades de los organismos de intervención, únicos o plurales, de cada Estado miembro, así como los llamados Montantes Compensatorios Monetarios, sino también controlando e inspeccionando de distintas formas las actuaciones de los organismos a él sometidos.

En España, el órgano máximo de la regulación de mercados, el FORPPA, tiene al SENPA como ejecutor de la política de mercados, papel que también corresponde a este último en relación con el Fondo de Garantía comunitario, aunque su actuación reviste caracteres muy variados en cada uno de los mercados en que actúa, pues mientras en cereales conserva también una importante aunque insuficiente red de almacenes, y actúa como órgano de intervención en todos los sentidos, en otros mercados su papel es el de mero transmisor de los fondos (del FORPPA en los mercados no sometidos a OCM y del FEOGA en los demás), e inspector de las actividades de las agrupaciones de productores de ciertos mercados, como por ejemplo, el de frutas y hortalizas en la primera fase de su período transitorio, hasta 1989 (R.D. 2.340/1986, de 19 de septiembre).

D) Protección comunitaria y protección nacional: coordinación

De acuerdo con el art. 40.2 del Tratado de Roma, la organización común de los mercados agrícolas puede revestir tres formas distintas, que van desde la mera existencia de normas comunes de competencia, pasando por la coordinación de las organizaciones nacionales de mercado, hasta la organización europea de mercado.

Desde el punto de vista de la coordinación la fórmula más exigente es la segunda, puesto que obliga al Estado miembro a crear la organización del mercado correspondiente, porque la tercera fórmula, la más comunitaria (14), en principio parece no

presentar problemas de coordinación, ya que supone un previo reparto de competencias con sometimiento de los organismos nacionales al órgano de intervención de la Comunidad.

Pero en el caso de un Estado recientemente adherido, como es España, el régimen transitorio impone severas exigencias de coordinación, incluso de creación de organismos de mercado, en aquellos mercados que no se integran directamente en una OCM, como es el caso de los frutas y hortalizas, profusamente regulado en el Tratado de Adhesión (arts. 131 a 153), y que el Ministerio español ha afrontado prontamente.

Incluso otros aspectos más vagamente contemplados en el Tratado de Adhesión como es el caso de las ayudas nacionales y comunitarias (arts. 79 y 80 del Tratado de Adhesión) van a requerir una cuidadosa coordinación y seguimiento por ambas partes, como en cierto modo prevé el citado art. 80 al establecer un procedimiento de desaparición de las ayudas nacionales susceptible de excepciones.

V. LA PARTICIPACION DE LOS INTERESES EN LA REGULACION DE LOS MERCADOS AGRARIOS: EL PAPEL DE LAS AGRUPACIONES DE PRODUCTORES AGRARIOS SEGUN LA NORMATIVA DE LA CEE

La participación de los interesados en la regulación de los mercados agrarios se presenta en el seno de la C.E.E. en una doble vertiente: por una parte, existen cauces de participación de las organizaciones profesionales, institucionalizados a través de los 23 comités consultivos de cada producción, sometida a OCM, en la fase de aplicación de las condiciones de la intervención, e incluso en el período previo, a través de sus respectivos representantes en el CES, sin olvidar otras posibles vías informales de participación, frecuentemente utilizadas por la COPA (15).

Pero, sin duda alguna, la vertiente más importante de la participación de los interesados en la regulación de los mercados, es el papel que toca desarrollar a las agrupaciones de productores, a efectos de la política de intervención, dentro de sus respectivas organizaciones de mercado.

Las finalidades primordiales que el ordenamiento comunitario atribuye a las agrupaciones de productores agrarios, son, por una parte, la concentración de la oferta, y, por otra, la racionalización de la puesta a disposición de sus producciones en el mercado por parte de los agricultores. Son, pues, una pieza fundamental para el funcionamiento de los mecanismos de intervención, y, por ello, ante la insuficiencia de su número e importancia en determinados Estados, regiones y mercados, se promulgó el Rto. 1.360/78, de 19 de junio de 1978, sobre agrupaciones de productores y sus uniones, estableciendo ayudas quinquenales para los gastos de constitución y funcionamiento, con un 25 por ciento a cargo del FEOGA.

Aunque en España se había tenido conciencia del problema a comienzos de los años setenta, lo

(14) Cf. M. LÓPEZ MEDEL y BASCONES, *Política agrícola común y organizaciones comunes de mercado en la jurisprudencia del TJCE*, en *Revista de Derecho agrario y alimentario*, 3-4 (1986), pág. 48.

(15) Cf. G. DÍAZ PINTOS, *Las organizaciones europeas de la agricultura y su actividad*, en *Revista de Derecho agrario y alimentario*, 3-4 (1986), pág. 40.

que originó la promulgación de la Ley 29/72, de 22 de julio, que creó las Agrupaciones de Productores Agrarios (APA), lo cierto es que su desarrollo, en la práctica, ha dejado mucho que desear, en algunos mercados, porque los métodos de intervención no las hacían necesarias, como por ejemplo, en el trigo, y en otros en los que la necesidad era más patente, por motivos inexplicables pero que llevaron a algún autor (16) a postular su obligatoriedad.

Hoy, su necesidad se siente en todos los mercados, incluso en el de cereales, en que las cantidades mínimas para la intervención son de cierta importancia, aunque ésta corra a cargo de organismos oficiales (R.D. 2.155/85, de 23 de octubre), y en otros porque la creación de una organización de mercado, pasa necesariamente por la creación de una serie de entes que actúen como interlocutores del órgano de intervención, del SENPA (R.D. 1.101/86, de 6 de junio, sobre agrupaciones de productores de frutas y hortalizas y sus uniones), por lo que es de esperar que los beneficios que a la constitución de tales entes se conceden, sean ahora aprovechados con la máxima urgencia.

En cualquier caso hay que señalar que su regulación en el Derecho español dista de ser completa (17), y que algunas de las figuras societarias que le pueden servir de base, como las S.A.T. (R.D. 1.776/1981, de 3 de agosto), plantean una variada problemática desde el punto de vista de su estatuto sustantivo y también en el orden fiscal, que hace aconsejable su clarificación.

Por lo demás, el importante papel que atañe a las agrupaciones de productores y sus uniones, en el Derecho español debe desenvolverse, junto con la actividad en cuestiones de mercados de otras organizaciones agrarias, al amparo de la Ley 19/1982, de 26 de mayo, cuyo art. 10, en el caso de haber sido homologado el acuerdo interprofesional o convenio colectivo, permite la extensión de la disciplina establecida en el acuerdo, cuando lo soliciten al menos 2/3 de los empresarios agrícolas que hubiesen pactado la venta del producto con un mismo adquirente.

Los productos que pueden acogerse a este régimen son ahora los enumerados en el art. 1 del R. D. 2.485/1986, de 28 de noviembre.

VI. LA CUESTION DE LAS AYUDAS NACIONALES Y DE LAS MEDIDAS DE EFECTO EQUIVALENTE. LISTA DE AYUDAS ESPAÑOLA

La cuestión de las ayudas nacionales ha de enfocarse, al igual que la cuestión de las ayudas comunitarias, en el marco general fijado por el art. 42 del Tratado de Roma, es decir, como un ámbito de vigencia limitada de las normas sobre competencia del propio Tratado de Roma, ya que el párrafo 2.º del art. 42 faculta al Consejo con bastante generalidad para autorizar la concesión de ayudas.

Incide también en esta materia el Rto. 26/62 del Consejo, que concretó los límites de aplicación de

la regulación de la competencia al sector agroalimentario, de modo que se puede concluir que los arts. 92 y siguientes del Tratado de Roma, más que impedir la existencia de ayudas nacionales o mixtas, o de medidas de efecto equivalente, que puedan falsear la competencia, lo que hace es someterlas necesariamente a control comunitario, control que el art. 92 del Tratado de Roma atribuye a la Comisión, y que ésta realiza contrastando las ayudas en cuestión, no sólo con los arts. 92 a 94 del Tratado de Roma, sino con el marco legal propio de cada organización común de mercado (18).

Tal vez por ello el Tribunal de Justicia, sin perjuicio de sus competencias residuales en la materia, ha optado, en ocasiones, por considerar directamente aplicables ciertas disposiciones del Tratado ante las jurisdicciones nacionales de los Estados infractores.

Con ello, la complejidad de la cuestión de las ayudas nacionales origina cierta inseguridad que haría aconsejable encaminarse hacia una política general de prevención de las ayudas nacionales ilegales, y con mayor razón, en medidas de efecto equivalente, señaladamente las de orden fiscal y social, legislaciones éstas cuya armonización es una necesidad imperiosa.

Por último, los arts. 93 y 94 del Tratado de Roma permiten, respectivamente, confeccionar listas de ayudas nacionales y bases de control de los Estados miembros, y, por otra parte, facultan al Consejo para regular las ayudas nacionales.

A estos principios responde el art. 80 del Tratado de Adhesión de España a la C.E.E., cuyo apartado primero autoriza el mantenimiento de las ayudas nacionales, cuya supresión resultase perjudicial para la producción o el consumo, con carácter transitorio y decreciente según el procedimiento que el Consejo establezca dentro del paquete general de medidas transitorias, con posibles excepciones si fuesen necesarias a la escala de reducción que en la lista de ayudas se prevé implantar.

En cuanto a la lista de ayudas nacionales, existe un completo catálogo confeccionado por la Secretaría General Técnica del MAPA, del que se excluyen únicamente las ayudas coyunturales que pueda prestar el FORPPA, o aquellas derivadas de situaciones extraordinarias o catastróficas, ayudas éstas que, por otra parte, tienden a desaparecer por causa de la implantación de los seguros integrales, en aplicación de la Ley de Seguros Agrarios Combinados de 28 de diciembre de 1978 (art. 11). Igualmente existe un exhaustivo catálogo de auxilios a la pesca, editado por separado, de cuyos índices se puede extraer la siguiente lista de ayudas, que comprende no sólo las subvenciones propiamente dichas (combustible, fertilizantes), de más dudosa compatibilidad, sino también lo que son únicamente líneas de crédito oficial, clasificadas por objetivos.

VII. REGULACION DE MERCADOS AGRARIOS Y NORMAS SOBRE COMPETENCIA

El art. 42 del Tratado de Roma indicó los límites que a la efectividad de las normas sobre competencia habría de imponer la existencia de una Política Agrícola Común, aunque se concretasen únicamente en el citado precepto en las competencias del Consejo para autorizar ayudas. Pero, lo cierto es que el art. 42 autorizaba al Consejo a adoptar las normas generales sobre competencia a la producción y los mercados agrícolas, tarea ésta que el Consejo afrontó en el Rto. 26/62, de 4 de abril, dejando clara la primacía de los objetivos de la PAC sobre los objetivos de la regulación de la competencia.

Por lo que a la regulación de los mercados agrarios se refiere, la especialidad del régimen de competencia establecido por el Rto. 26/62, afecta principalmente a dos cuestiones: los acuerdos y agrupaciones por una parte, y las ayudas por otra parte, ya que, establecida la primacía de los objetivos de la PAC sobre los de la regulación de la competencia, no era ya discutible la aplicación del método de la cuotas (TJCE, 29 de octubre de 1980, Maizena contra el Consejo).

Respecto de las agrupaciones de productores el problema estaba zanjado no sólo por el Rto. 1.360/1978, de 19 de junio, sino por el Rto. 1.421/78, de 20 de junio, que permitió el establecimiento de exclusivas de compra en favor de los Marketing Boards, y lo mismo parece ocurrir con los convenios entre entes que formen parte de una organización nacional de mercado, de acuerdo con el art. 2.1.º del Reglamento 26/62, pero en este caso, habrá que estar al contenido de tales acuerdos para comprobar si pueden beneficiarse por completo de las excepciones a las normas de competencia previstas en el Reglamento 26/62, comprobación para la que está facultada la Comisión, sin perjuicio de las competencias del Tribunal de Justicia.

La cuestión de la constitucionalidad de estos posibles acuerdos en el Derecho español, había sido respondida afirmativamente por A. BALLARÍN (19), incluso respecto de los acuerdos interprofesionales que posteriormente reguló la Ley de Contratación de Productos Agrarios de 26 de mayo de 1982. La cuestión, además, llegó a plantearse ante la Jurisdicción contencioso-administrativa en relación con algunos aspectos del acuerdo interprofesional de la campaña azucarera 1982-83, con resolución favorable a la obligatoriedad del acuerdo, en relación con una cotización semejante a la entonces vigente en la OCM correspondiente.

Pero, la regulación de la competencia, aunque relacionada con el ámbito de obligatoriedad de los acuerdos, se centra más bien en la clarificación de en qué medida la excepción de aplicabilidad del artículo 85-1.º del Tratado de Roma a la agricultura delimita a su vez el posible contenido de estos acuerdos, siempre en función de la necesidad de la excepción para el cumplimiento de los objetivos de la PAC, cuya prueba incumbe según el TJCE a los sujetos del acuerdo (Sentencia de 5 de mayo de 1975), lo cual ya dificulta el combatir las decisiones de

la Comisión contrarias a las pretensiones de las partes, hasta el punto de que el Tribunal nunca las ha anulado (20).

Más complejo es, como ya se tuvo ocasión de examinar, el tema de las ayudas y medidas de efecto equivalente por la actitud vacilante de los órganos competentes a efectos de control, línea dubitativa que se vio confirmada en el caso de las llamadas «ayudas Cresson», que vienen a demostrar que tampoco la política preventiva de simples recomendaciones de la Comisión puede garantizar el control de las ayudas (21) (TJCE, 30 de enero de 1985).

Por último, en cuanto a las prácticas *dumping*, el Rto. 26/62, en su art. 3.º declara aplicable el art. 91.1 del Tratado de Roma, y, en consecuencia, las medidas de protección, consistentes en recomendaciones de la Comisión a los autores de las prácticas incriminadas, y, en su caso, autorización al Estado lesionado para adoptar las medidas que determine la Comisión. Aunque esta cuestión venía considerándose como de interés meramente histórico tras la implantación de la libre circulación de los productos agrícolas, tras la ampliación mediante el ingreso de España y Portugal, y a lo largo del periodo transitorio será posible el funcionamiento de estos mecanismos a instancia de cualquier interesado, más que otra cosa preventivos de posibles prácticas *dumping* (22), por si no fuesen suficientemente tranquilizadoras las medidas introducidas en el Tratado de Adhesión.

VIII. RELACIONES ENTRE REGULACION DE MERCADOS Y POLITICA DE ESTRUCTURAS

Pese a ser la política de regulación de mercados, a través de su principal instrumento, el régimen común de precios de garantía, la pieza fundamental de las organizaciones comunes de mercados, es claro, que por sí sola, al aplicarse a realidades estructurales regionalmente muy diversificadas, no es capaz de lograr los objetivos de la PAC, y especialmente el referente al nivel de vida justo de los agricultores.

Con este fundamento, principalmente, se creó el Comité permanente de estructuras, con vistas a la coordinación de la política de estructuras de los Estados miembros, y a la cofinanciación de medidas estructurales por la sección de Orientación del FEOGA, que se revelaron poco eficaces, pese a lo cual la adopción de medidas comunes se retrasó hasta 1972, en que surgieron las directivas del Consejo sobre reestructuración de las explotaciones agrarias. Posteriormente, y bajo la forma de Reglamentos, se procuró la reestructuración de la producción y transformación de productos agrícolas, con medidas de carácter general, como el Rto. 1.360/78, de 19 de junio, sobre Agrupaciones de Productores y sus Uniones, y una serie de reglamentos de carácter sectorial y regional, estos últimos financiados por el FEDER y el FSE.

(16) Cf. A. BALLARÍN MARCIAL, *Estudios...*, cit., pág. 821.

(17) Cf. *Revista de Derecho agrario y alimentario*, 2 (1985), N. de la R., pág. 67, y J. NAVARRO CARO, Comunicación al XIII Congreso y coloquio europeo de la CEDR.

(18) Cf. A. ARPÓN DE MENDÍVIL Y ALDAMA, *La aplicación de las normas de competencia europea a la agricultura*, en *Revista de Derecho agrario y alimentario*, 3-4 (1986), pág. 21.

(19) Cf. A. BALLARÍN MARCIAL, *La Constitución de 1978...*, cit., páginas 666 y ss.

(20) Cf. A. ARPÓN DE MENDÍVIL Y ALDAMA, loc. cit., pág. 19.

(21) Cf. D. GADBYN, *A propos des aides «Cresson»: l'arrêt de CJCE du 30 Janvier 1985*, en *Revue de Droit rural*, 143 (1986), págs. 148 y 149.

(22) Cf. C. TALGORN, *L'application de la PAC à l'Espagne et au Portugal*, en *Revue de Droit rural*, 148 (1986), pág. 414.

Actualmente, también la política de estructuras que inicialmente se planteó en forma de directivas, reviste forma de reglamento, concretamente el Reglamento de 12 de marzo de 1985 sobre planes de mejoras materiales, jóvenes agricultores, zonas desfavorecidas, medidas forestales y formación profesional.

La simple enumeración de los principales hitos normativos de esta faceta de la PAC que es la política de estructuras, muestra la evolución hacia algo más que la simple coordinación, y pone al mismo tiempo de relieve la íntima conexión en que se halla con la regulación de los mercados.

En efecto, la regulación de las ayudas a través del Reglamento citado de 12 de marzo de 1985, contiene una terminante prohibición de eludir los condicionamientos y los límites de las inversiones en explotaciones (art. 8), además de la aplicación de los arts. 92 a 94 del Tratado de Roma, lo que muestra una permanente preocupación por no interferir u obstaculizar el funcionamiento de las organizaciones comunes de mercados.

Ciertamente, el riesgo de que las políticas de estructuras de los países miembros, por descoordinación, obstaculicen el funcionamiento de las OCM, existe, y no sólo a través de las ayudas o de una política fiscal favorable de efecto equivalente, sino también a través de mecanismos mucho más intrincados. Tal puede ser el caso de las legislaciones de ciertas Comunidades Autónomas en el Estado español (Andalucía y Extremadura) en materia de reforma agraria, que han creado sendas figuras impositivas con vocación de aplicabilidad general en sus respectivos territorios (arts. 30 a 41 de la Ley 8/1984, de 3 de julio, en Andalucía, y arts. 21 a 27 de la Ley de Extremadura de 28 de abril de 1986), que gravarán la diferencia entre la producción obtenida y la fijada como óptima por la Administración para las explotaciones ubicadas en las citadas regiones, con una escala «progresiva» de tipos impositivos. Parece ser, que tal medida es acorde a la Constitución española, según ha estimado el T. C. recientemente, pero cabe preguntarse si es justo que determinados agricultores hayan de cotizar simultáneamente tasas de corresponsabilidad por generar excedentes (cereales, azúcar, productos lácteos), e impuestos regionales por no producir lo «suficiente» a juicio de la Administración regional. ¿No perturban tales medidas, de aplicarse efectivamente, el funcionamiento de las respectivas organizaciones comunes de mercados? A mi juicio, de acuerdo con lo establecido por el TJCE en las sentencias de 10 de marzo de 1981 y 26 de octubre de 1983, se trata de medidas que, en sentido estricto, no parecen compatibles con los mecanismos de la PAC, especialmente con el principio de corresponsabilidad que se trata de hacer valer con medidas fiscales de sentido contrario (23).

Es pues, todavía, posible incurrir en las más variadas formas de perturbación de la regulación de mercados, si la política de estructuras no se atiene a unos principios coherentes con la PAC, y ponen en peligro algunos de los objetivos señalados por el

art. 39 del Tratado de Roma haciendo hincapié en aspectos de productividad exclusivamente.

IX. COMPARACION DEL SISTEMA DE REGULACION DE LA CEE CON OTROS SISTEMAS Y EN ESPECIAL CON EL SISTEMA NOROCCIDENTAL

En principio cabría pensar que entre sistemas tan dispares de regulación de mercados como el de la C.E.E. y de los EE.UU., la comparación sería tan fácil como infructuosa por la escasez de puntos de semejanza, ya que una nación que acogió tan tempranamente normas de defensa de la competencia (*Sherman Act* de 1890), y que tan beneficiada resultaba en su sector agrícola por el librecambismo a lo largo del pasado siglo, no era un ambiente favorable para el nacimiento de un sistema de regulación de mercados agrícolas.

Sin embargo, la realidad demuestra que la especificidad del sector agrícola es un fenómeno universal que obliga a la intervención legislativa, ya que a comienzos del siglo XX, la *Clayton Act* de 1914 sustrae las organizaciones de la producción agrícola y hortofrutícola de la aplicación de la normativa antitrust, e incluso pocos años después, la *Capper-Volstead Act* de 1922 llega a considerar las agrupaciones de productores como un fenómeno necesario, tanto para la protección de la agricultura, aumentando su poder contractual, como para la defensa de los consumidores a través de la estabilización de los mercados. Se inicia así una etapa de favor hacia el asociacionismo agrario, que mantiene en leyes posteriores como la *Federal Agricultural Fair Practices Act* de 1967, que logra conjugar el máximo favor hacia el asociacionismo agrario, con el más exquisito respeto hacia la autonomía individual de los agricultores en relación con los grupos (24). Hay, pues, desde el punto de vista de la agrupación de productores para la concentración de la oferta una tendencia espontánea y un criterio legislativo precursor, que permite muy tempranamente a los productores agrarios alcanzar una posición favorable en cuanto a poder contractual.

También con notable adelanto surgen otras figuras destinadas a la regulación de mercados por vía de contingentación (década de los 30), que originan nuevos derechos transmisibles que vienen a enriquecer el patrimonio de los empresarios agrícolas (25).

Otros aspectos de la estabilidad de los mercados, como medidas autorreguladoras, previsión de cantidades a exportar, etapas o momentos de comercialización y normas de calidad, se afrontan dentro de un régimen de economía contractual, integrado por los *Marketing agreements* y *Marketing orders*, que operan a modo de acuerdos interprofesionales sometidos a control público.

Por último, también hay medidas dirigidas principalmente al sostenimiento de los precios en determinados productos (*basic commodities*), median-

te intervención de un organismo de Derecho público, la *Commodity Credit Corporation* de 1948, con cauces flexibles de intervención, que van desde la fijación directamente por la Administración, hasta la negociación con los productores junto con las cuotas, y operados bien a través de anticipos sobre depósitos, compra a precio de garantía, o complemento de precio mediante los llamados *deficiency payments*.

No es imposible, pues, encontrar puntos importantes de contacto entre el sistema norteamericano y el de la C.E.E., aunque incluso en sus aspectos de máxima intervención, presenta el primero una flexibilidad incomparable, fruto sin duda de la espontaneidad con que se ha generado ese complejo aparato, tanto en su aspecto privado como en su aspecto público. Ello permite una rápida readaptación a las necesidades de cada momento y de cada mercado, más respetuosa de los principios básicos de la economía de mercado, y en contrapartida, tal vez menos protectora, especialmente en los momentos recientes de fuerte revaluación monetaria.

Pero, a pesar de las grandes distancias que separan estos sistemas, no puede dejar de tenerse presente esa realidad en momentos críticos para la PAC como los que se viven actualmente.

Por otra parte, resulta también interesante comprobar cómo en el vecino país Canadá, con un sistema administrativo semejante, la regulación de mercados agrícolas ha evolucionado por distintos derroteros, ya que, pese a existir gigantescas cooperativas, es más decisiva la actuación de la administración (federal, estatal y provincial), que la actividad de las agrupaciones de productores en todos los aspectos de la regulación de mercados (precios, cuotas, comercialización), aunque al igual que en EE.UU. haya una gran diversidad en cada territorio. Tampoco parece llamada a desempeñar un papel destacado la negociación interprofesional, pese a que recientemente se considera preferible la aplicación de los principios de la libre empresa, frente al continuo crecimiento de los poderes de los organismos públicos. Por lo demás, subsiste cierta indefinición en cuanto a la naturaleza jurídica de algunos de los organismos de intervención y en cuanto al régimen aplicable a las cuotas y su posible conversión en derechos patrimoniales susceptibles de tráfico independiente respecto de la explotación (26), lo cual sitúa en inferioridad el conjunto del sistema frente al de EE.UU. antes examinado.

Por último, hay que tener presente que la protección de la agricultura, en caso de insuficiencia del régimen de regulación de mercados, ha venido gozando de cierta protección en el mercado exterior a través de créditos a la exportación, cuando no de posturas beligerantes frente al proteccionismo de terceros países, e incluso de la C.E.E., como recientemente han podido comprobar los cerealistas españoles, en relación con el maíz y el sorgo.

X. ASPECTOS INTERNACIONALES DE LA REGULACION DE MERCADOS. EL GATT

La regulación de mercados en sus aspectos internacionales, presenta puntos de interés en diversos frentes, ya que, incluso en el seno de la C.E.E. y aun después de alcanzada la libre circulación y la unidad de precios, el sistema llamado de Montantes Compensatorios Monetarios, unido a la inestabilidad monetaria de la pasada década, vino a suponer una recompartimentación de los mercados agrícolas y una ruptura *de facto* de la unidad de precios que ha venido poniendo en inferioridad competitiva a los agricultores de diversos países miembros (al tiempo que beneficiaba a los consumidores de esos mismos países, y viceversa), a pesar de los continuos retoques introducidos en el sistema. Pero, como probablemente al tiempo de celebrarse el Congreso a que está destinado este informe, la problemática citada haya entrado en vías de solución definitiva, es preferible dedicar plenamente este epígrafe a otros aspectos internacionales de la regulación de mercados con menor incidencia en el presente, pero con vocación de convertirse en temas decisivos para el futuro de la PAC (27).

El otro gran aspecto de la problemática internacional de la regulación de mercados, es el de las relaciones de la CEE con países terceros, es decir, su regulación de las importaciones y exportaciones.

En cuanto a las importaciones, el sistema protector actúa a través de tres mecanismos distintos, todos ellos dirigidos a hacer valer el principio de preferencia comunitaria: los cánones reguladores variables, los derechos de aduana y las tasas compensatorias que ocasionalmente se superponen a los derechos de aduana, a los que habría que añadir como medidas extraordinarias las cláusulas de salvaguardia, que por diversas razones, pueden operar en el comercio con terceros países, y más limitadamente con los Estados miembros en período transitorio.

En cuanto a las exportaciones, además de la medida, común con las importaciones de crear los llamados certificados, el principal instrumento ha sido la restitución a las exportaciones.

Ambos sistemas han sido objeto de crítica, el primero especialmente por EE.UU. y otros países exportadores, como Brasil y Australia, e incluso de quejas ante el GATT, pero, en general, los derechos aduaneros y los cánones móviles (*prélèvements*) se han consolidado en el GATT (28) como prácticas lícitas. El segundo sistema, el de las restituciones a la exportación, combatido ante el GATT por los mismos países, parece también lícito teniendo en cuenta el concepto de «parte equitativa en el comercio mundial», que aunque se trata de un límite difícil de precisar, resulta imposible de aplicar a la C.E.E. si se comparan sus cuotas de mercado con las de EE.UU. (29).

(27) Respecto de los efectos de los MCM sobre la PAC, vid. *L'effet de distorsion des montants compensatoires sur la PAC et sur la politique régionale*, de L. SMITH, en *Politique agricole commune et construction communautaire*, págs. 217 y ss., Ed. J. RAUX, París, 1984.

(28) Cf. C. CONSTANTINIDES-MEGRET, op. cit., págs. 142 a 152.

(29) Cf. Th. FLORY, *Le système communautaire des restitutions à l'exportation et le principe de «part équitable» dans le commerce mondial agricole*, en *Politique agricole commune et construction communautaire*, cit., págs. 301 y ss.

(23) Cf. J. CUESTA SÁENZ, en *Revista de Derecho agrario y alimentario*, 3-4 (1986), pág. 61.

(24) Cf. A. JANNARELLI, *Il Diritto agrario nelle società industriali mature alla luce dell'esperienza Nord-americana*, en *Rivista di Diritto agrario*, 1986, págs. 247 y ss.

(25) Cf. C. WESTFALL, *Agricultural allotments as Property*, en *Harvard Law Review*, 1986, págs. 1.180 y ss.

(26) Cf. P. FOUCHER, *La mise en marché des produits agricoles: l'exemple Canadien*, en *Revue de Droit rural*, 149 (1987), págs. 21 y 22.

Otra cuestión más espinosa es la relativa a la contradicción que podría existir entre las prácticas de la C.E.E. en el comercio internacional de productos agrícolas y su política en relación a los países en vías de desarrollo, especialmente tras la pérdida de mercados que para estos últimos puede derivarse de la ampliación de la CEE. En efecto, la ampliación de la CEE y los más recientes sucesos en materia de importaciones de cereales norteamericanos, dan la impresión de que, ahora más que nunca, la política de importaciones comunitaria puede ser tildada de mercantilista (30), dado que sus decisiones en la materia ni siquiera pueden ya justificarse en la búsqueda de seguridad en los aprovisionamientos, ya que actúa así bajo amenaza a sus propias exportaciones, de modo que sus intercambios agroalimentarios se justifican por sí solos, y a corto plazo, con casi total olvido de su vocación de ayuda a los países en vías de desarrollo.

Tampoco en materia de exportaciones puede decirse que la C.E.E. actúe guiada por la intención de favorecer a los países en vías de desarrollo, y ello, no tanto por la inadecuación de los instrumentos antes mencionados, a los que habría que añadir la política de ayuda alimentaria, ni tampoco por la falta de competitividad que en parte puede remediarse con la política de precios y corresponsabilidad que viene aplicándose, sino más bien a causa de la preponderancia de ciertos compradores y de la dificultad de diversificar los destinatarios de algunas de las producciones excedentarias.

Pero se trata en ambos casos de problemas tan fáciles de identificar como difíciles de solventar, de modo que para afrontarlos con éxito creciente, tan sólo se puede preconizar esa profundización en la interrelación entre la PAC y el resto de los aspectos que caracterizan la actuación de la C.E.E., que desde hace tiempo han venido preconizando algunos autores, entre los que destaca J. RAUX (31).

XI. LOS CAMBIOS DE ORIENTACION DE LA PAC Y SU REPERCUSION EN LOS NUEVOS SISTEMAS DE REGULACION. CONSIDERACION ESPECIAL DE LAS LIMITACIONES A LA PRODUCCION AGROALIMENTARIA. LOS USOS FORESTALES Y LOS USOS NO ALIMENTARIOS DE LA TIERRA. LA PROTECCION DEL MEDIOAMBIENTE

La necesidad ya desde hace cierto tiempo sentida de corregir el rumbo de la PAC para evitar situaciones insostenibles desde el punto de vista de la financiación, ha dado lugar a un cambio de orientación cuyo reflejo en los sistemas de regulación de mercados se centra, principalmente, en dos tipos de medidas ya consagradas, como son la corresponsabilidad y el establecimiento de limitaciones a la producción, susceptibles ambas de crear una rica problemática jurídica, y otras aún en período de discusión, como lo es la tasa sobre el consumo de materias grasas de origen vegetal y marino.

(30) Cf. J. P. BERTRAND y H. DELORME, *PAC et politiques d'importation et de développement*, en *Politique agricole commune*, cit., pág. 253.

(31) Cf. J. RAUX, *PAC politique d'exportation et politique du développement*, en *Politique agricole commune...*, cit., págs. 256 y ss.

Las dos primeras medidas contempladas, la corresponsabilidad y las cuotas, surgen de forma espontánea en los mercados más organizados, como lo demuestra la evolución de un sistema tan poco intervencionista como lo es el norteamericano, e incluso la experiencia española en el mercado del azúcar antes de la integración en la C.E.E., pero en otros mercados, su aparición se opera a través de una más directa intervención administrativa, dando lugar a una problemática distinta.

En materia de corresponsabilidad ello ha dado lugar incluso a una distinta denominación de las figuras que cumplen esta misma función reguladora, puesto que sólo en el mercado de cereales y lechero recibe el nombre de tasa, manteniendo en otros mercados denominaciones distintas.

En cualquier caso, su problemática es semejante, al igual que su posible conflicto con medidas fiscales de signo contrario, como ocurre en determinadas Comunidades Autónomas españolas, según se expuso anteriormente.

Mayores problemas en cuanto a su naturaleza y a su régimen jurídico presentan las limitaciones a la producción, las cuotas, surgidas originariamente en el mercado del azúcar y más recientemente extendidas al mercado de la leche, porque, por medio de ellas la actuación administrativa crea unas situaciones jurídicas cuyos beneficiarios no están absolutamente determinados y cuyos caracteres tampoco se perfilan con claridad, ni la normativa comunitaria pretende, por otra parte, uniformizar.

En cualquier caso, habrá que partir del hecho indudable de que el valor económico que crea la cuota, como objeto de derechos subjetivos, es un bien incorporal (32). Pero, establecido este punto de partida indudable, la configuración del derecho subjetivo como derecho de naturaleza real o personal es una opción que habrá de tomar cada ordenamiento jurídico, así como la determinación de la naturaleza mueble o inmueble de ese bien incorporal que es la cuota, punto éste de gran importancia a efectos del tráfico, y que en el Derecho español no aparece *prima facie* resuelto por el Código civil en la enumeración de bienes inmuebles del art. 334, pues el núm. 10 del citado precepto considera inmuebles por analogía las concesiones administrativas de obras públicas y las servidumbres y demás derechos reales sobre bienes inmuebles, por lo que, por exclusión, el resto de las cosas incorporales habrían de considerarse muebles.

Esta carencia definitiva es común a todos los ordenamientos respecto de estos nuevos bienes patrimoniales que surgen de la intervención en los mercados, y las posturas doctrinales surgidas en torno a la cuestión en ordenamientos como el francés, distan de ser coincidentes, al igual que los pronunciamientos jurisprudenciales. Así, mientras LORVELLEC se pronuncia en favor de su naturaleza mobiliaria, que haría de la cuota un bien conexo con el patrimonio del explotante (no con la tierra) y no susceptible de cesión con independencia de la explotación (33), BERNARD, por el contrario, considera las cuotas como derechos incorporales inmobiliarios, no

(32) Cf. en tal sentido, A. BERNARD, *Les quotas laitiers, meubles ou immeubles*, en *Revue de Droit rural*, núm. 150 (1987), pág. 53.

(33) Cf. L. LORVELLEC, *Quot laitiers et exploitation agricole*, en *Revue de Droit rural*, 138 (1985), págs. 524 y ss.

susceptibles de cesión con independencia del inmueble (34), algo como derechos de crédito *propter rem*.

Ambas posturas son defendibles en el Derecho español, ya que, aunque a primera vista en la clasificación del Código civil habrían de considerarse muebles, una interpretación finalística permitiría también encuadrar las cuotas entre los bienes inmuebles por analogía del art. 334-10.º.

Pero ambas posturas tienen sus propios inconvenientes, no sólo porque el considerar la cuota ligada a un inmueble tiene únicamente sentido respecto de los productores, pero no respecto de las industrias azucareras o lecheras, sino porque su conexión con el inmueble y no con el patrimonio del explotante tiene importantes consecuencias cuando la explotación no es llevada por el propietario.

Pero, en cualquier caso, lo cierto es que la regulación comunitaria parte de la intransmisibilidad de la cuota por separado (vgr., art. 7 Rto. 857/84), así como la interpretación administrativa en determinados Estados miembros, todo lo cual marca una neta separación entre el sistema comunitario y los que, como el practicado en Canadá, organizan un mercado oficial de cuotas.

En cuanto al problema de la naturaleza jurídico-real o, por el contrario, meramente obligacional, del derecho subjetivo, que recae sobre la cuota o cantidad de referencia, resulta un problema igualmente delicado, porque, si bien atendiendo a la protección es claro que no hay protección *erga omnes* de la cuota, y, por tanto, no hay derecho real, lo cierto es que tampoco es un verdadero derecho de crédito del titular frente al Estado o el organismo de intervención, sino más bien un simple «derecho al contrato», por lo que la cuota es, en este sentido, inseparable del contrato de compraventa de la mercancía a que se refiere (35).

La experiencia española en esta materia se reduce a ciertas campañas azucareras en las que se adoptó un sistema de contingentación semejante al vigente en la C.E.E., y que, ciertamente, dio lugar a un cierto mercado de cuotas con independencia de las explotaciones e incluso de los compromisos que con fábricas cooperativas tuviese el titular de las cantidades de referencia, mercado éste consentido y en cierto modo controlado por la Administración, ciertamente conflictivo en los casos de incumplimiento contractual, pero que no ha dado lugar a pronunciamientos jurisprudenciales por el momento.

Los usos forestales y los usos no alimentarios de la tierra

Las tendencias indicadas en cuanto a modificación de la PAC, si se mantienen, y mucho más si, como es previsible, se profundizan, conducen irremediamente al cambio de destino de buena parte de la superficie actualmente dedicada a producción alimentaria. Ello supone un importante reto a la política de estructuras de la C.E.E., pues del acierto con que se lleve a cabo este progresivo proceso de redistribución del factor tierra, dependerá el resultado más o menos favorable de los cambios introdu-

(34) Cf. A. BERNARD, loc. cit., nota 32 *supra*.

(35) Cf. L. LORVELLEC, loc. cit., nota 33 *supra*.

cidos en la PAC y sus repercusiones en otros ámbitos de la política comunitaria.

Desde luego, parte de la tierra que en el futuro se desconecte de la producción alimentaria, es obvio que convendría destinarla a explotación forestal, no sólo por razones de mercado, como lo es el importante déficit comunitario en producciones forestales, sino por razón de protección del medio ambiente, dado el importante deterioro sufrido por las masas forestales existentes en virtud de la contaminación atmosférica y de los incendios forestales. Es, pues, preciso, conjugar la política de conservación y mejora con una política audaz de reforestación que permita el cambio de uso de cierta porción de superficies agrícolas.

En España, ambas preocupaciones ocuparon la atención del legislador, especialmente en la década de los cincuenta, pero la política de conservación de las masas forestales se ha revelado, recientemente, como insuficiente, tal vez por los problemas de adaptación de las administraciones autonómicas que asumieron las competencias del Instituto para la Conservación de la Naturaleza (ICONA).

Lo mismo puede decirse de la repoblación forestal, que si bien se ha mantenido a buen ritmo en los montes públicos, no ha seguido el mismo camino en las propiedades privadas, a pesar de existir un marco legal muy favorable (Ley de 20 de julio de 1955), sobre conservación y mejora de suelos agrícolas, que preveía incluso la repoblación forestal forzosa, además de generosas ayudas para la repoblación voluntaria, desgraciadamente carentes de continuidad presupuestaria.

Una puesta al día de estos instrumentos, así como de agrupaciones de productores, muy escasas en España, salvo en los supuestos de propiedad vecinal, o comunal, permitiría afrontar mejor este reto.

Por lo demás, entre los usos no alimentarios, el fomento de terrenos con instalaciones para el ocio reviste especial importancia en España, e incluso, la dedicación a actividades que, en cierto sentido, podrían calificarse como mixtas, cual es el aprovechamiento cinegético, en la que hasta ahora la intervención pública ha apuntado más hacia la simple conservación que hacia el fomento, y que muy bien podría ser un rentable destino alternativo para tierras que no puedan continuar siendo explotadas con vistas a la producción simplemente alimentaria.

Por lo demás, las alternativas de uso mencionadas, son perfectamente complementarias respecto de la protección del medio ambiente, materia en la que se pasaría de una actitud meramente defensiva frente a la contaminación, a una actitud directamente tendente a la restauración ecológica, propiciada ahora por el retroceso de la superficie cultivada, al tiempo que favorecedora del desarrollo de servicios e industrias en los ámbitos rurales en que se produzcan estos cambios de destino.

XII. CONCLUSIONES

1.—No se pueden apreciar grandes diferencias en cuanto a las líneas maestras de la intervención protectora de la agricultura, ni tampoco en su origen y evolución. La PAC supuso y supone, como

regulación de mercados, para las agriculturas de los Estados miembros, una igualación en los máximos niveles de protección. El logro de los objetivos de la PAC ha sido satisfactorio, aunque no haya logrado un verdadero equilibrio regional, que por lo que se refiere a los métodos de intervención, puede atribuirse sin duda a la concentración regional de las producciones muy método de intervención tiene mayor eficacia protectora, como son los cereales y la leche.

2.—La ampliación de la C.E.E., agrava las deficiencias señaladas en la PAC, y exige adoptar medidas que impidan el progreso de los desequilibrios regionales. En este sentido tal vez tenga más importancia la política de estructuras que la de regulación de mercados, pero también ésta puede coadyuvar al logro del deseado equilibrio si no aumentando el nivel de protección de las producciones mediterráneas, lo cual sería muy gravoso, si dándolas un diferente tratamiento en los cambios de orientación de la PAC actualmente en curso.

3.—Pese a la aplicación de nuevas medidas, como la corresponsabilidad, y el perfeccionamiento de las limitaciones a la producción, lo cierto es que el comercio exterior, la exportación, que puede verse facilitada por un aumento de la competitividad, debe ser, además, potenciada por otros medios, sin per-

juicio a su vez del mantenimiento de la ayuda alimentaria.

4.—Como alternativo destino para las tierras que puedan quedar liberadas de su anterior destino a producciones alimentarias, ofrece especial interés la producción forestal con vistas a aminorar el déficit comunitario y a conjurar los peligros de desertización de comarcas desfavorecidas y de disminución de las rentas agrícolas, por lo que parece necesario abrir una línea de ayudas directas a la repoblación, así como incentivos de orden fiscal que hagan menos traumático el presumible cambio de destino de estas superficies.

En el mismo sentido, tampoco conviene desdeñar otro tipo de aprovechamientos, como el cinegético, para el que es posible augurar cierto éxito si se emprende una adecuada política de ayudas e incentivos, siendo, además, junto con el destino forestal, un buen camino para lograr cierta complementariedad de la PAC respecto de la conservación del medio ambiente.

5.—En cualquier caso, resulta obvio que los cambios de orientación de la PAC imponen más que nunca que otras políticas comunitarias vengan en su auxilio para evitar sensibles retrocesos en el nivel de complemento de algunos de los objetivos señalados por el art. 39 del Tratado de Roma.

José Luis MARTINEZ LOPEZ-MUÑIZ

Las administraciones públicas españolas ante la agricultura y la industria agroalimentaria: Administración del Estado, Administración Autonómica y Administración Local*

1. INTRODUCCION

El objeto de estas páginas es un análisis del nuevo estado de la distribución de las competencias entre las Administraciones del Estado, Autonómica y Local en materia de agricultura e industria agroalimentaria, teniendo en cuenta las consecuencias de la adhesión de España a la Comunidad Europea, especialmente importantes, como es sabido, cabalmente para estos sectores de la actividad económica.

El traspaso de competencias que, por el Tratado de Adhesión de Lisboa-Madrid, España ha efectuado en favor de la Comunidad Económica Europea en materia de agricultura e industria agroalimentaria, debe llevar a resaltar la relevancia actual del juego de las competencias del Estado respecto al aprovechamiento adecuado de las posibilidades que ofrezca la elaboración y aplicación de la Política Agrícola Comunitaria respecto a los agricultores, ganaderos e industrias agroalimentarias españolas. Del buen funcionamiento de las Administraciones españolas —y no sólo, como veremos, la del Estado— va a depender, en buena parte, en primer lugar, la orientación que España, con su presencia en la C.E.E., logre dar a la P.A.C. en colaboración con otros Estados miembros de la Comunidad, y, en segundo término, el aprovechamiento de las ayudas y oportunidades que ofrezca la P.A.C. a los sectores afectados de nuestro país.

Es bien sabido que, al tiempo en que se produce este decisivo paso hacia la integración de España en esa magna empresa que resulta ser la Europa comunitaria, nuestro país se haya plenamente inmerso en ese otro complejo de «reintegración» polí-

tico-administrativa interna que da en llamarse el Estado de las Autonomías.

Este modelo de Estado se rige por principios que ya fueron de alguna manera preanunciados por las miras políticas que se adoptaron a partir del primer Gobierno de la UCD salido de las urnas democráticas de junio de 1977, bajo el Ministerio Clavero Arévalo, encargado de las Regiones (1). A partir del mes de septiembre, a la salida de aquel verano de 1977, se fue procediendo a la creación sucesiva de los llamados Entes preautonómicos, comenzando por la «restauración» de la *Generalitat* de Cataluña y siguiendo por el Consejo General del País Vasco, hasta cubrir prácticamente la integridad del territorio nacional con este tipo de entidades de carácter regional (2). Se contribuyó así, de modo decisivo, a configurar el mapa regional español y a generar o reforzar sentimientos y apetencias autonomistas en las diferentes regiones. Todos recordamos la formación de un sentimiento que se manifestaba como masivo en favor de la instauración de unas institu-

(1) Por Real Decreto 1.563/77, de 4 de julio (BOE 5 julio) se nombraron los ministros del nuevo Gobierno, y, entre ellos, un *Ministro Adjunto para las Regiones, sin cartera*, en la persona de don Manuel Clavero Arévalo. Por Real Decreto 1.692/77, de 11 de julio (BOE del 12), se dictaron las primeras medidas de organización de la Presidencia del Gobierno, autorizando, entre otras cosas, la adscripción a los servicios o unidades de actuación del Ministro Adjunto para las Regiones de Consejeros Técnicos, Directores de Programas o Asesores Técnicos.

(2) Vid. Real Decreto-ley 41/1977, de 29 de septiembre, para Cataluña; Real Decreto-ley 1/1978, de 4 de enero, para el País Vasco; Real Decreto-ley 7/1978, de 16 de marzo, para Galicia; Real Decreto-ley 8/1978, de 17 de marzo, para Aragón; Real Decreto-ley 9/1978, de 17 de marzo, para Canarias; Real Decreto-ley 10/1978, de 17 de marzo, para el País Valenciano; Real Decreto-ley 11/1978, de 27 de abril, para Andalucía; Real Decreto-ley 18/1978, de 13 de junio, para Baleares; Real Decreto-ley 19/1978, de 13 de junio, para Extremadura; Real Decreto-ley 20/1978, de 13 de junio, para Castilla y León; Real Decreto-ley 29/1978, de 27 de septiembre, para Asturias; Real Decreto-ley 30/1978, de 27 de septiembre, para Murcia, y Real Decreto-ley 32/1978, de 31 de octubre, para Castilla-La Mancha. De este conjunto se desgajarían, al constituirse las Comunidades Autónomas, Cantabria y La Rioja, respecto a Castilla y León, y Madrid, respecto a Castilla-La Mancha, provincias que no llegaron realmente a integrarse en los correspondientes Entes preautonómicos. El amejoramiento inicial del fuero en Navarra se adoptó por Real Decreto 121/1979, de 26 de enero.

* Ponencia presentada el 17 de julio de 1987 en el Curso sobre «Perspectivas de la agricultura y la industria agroalimentaria en la Comunidad Europea actual: análisis jurídico, político y administrativo», organizado por el Vicerrectorado del Campus de Burgos de la Universidad de Valladolid, en colaboración con el Ayuntamiento y la Diputación de Burgos y la Caja de Ahorros Municipal de la misma ciudad.

ciones regionales que no solamente se ocuparan de tareas administrativas, sino que asumieran incluso una potestad legislativa, en la que muchos juristas y políticos situaban el núcleo central de la deseada autonomía política de las «regiones y nacionalidades».

En este contexto, mientras se iba construyendo a golpe de Decreto-ley el mapa autonómico, aun con elementos relativamente abiertos (por ejemplo en la configuración de Castilla y León), se elaboró la Constitución de 1978. Una de sus principales novedades en la configuración del Poder público a ese nivel constitucional —sin perjuicio de los antecedentes de la II República— habría de ser precisamente el reconocimiento con el máximo rango de un derecho a la autonomía de las «nacionalidades y regiones» que integran la nación española, indisolublemente una e indivisible (art. 2.º). La Constitución, tras largas discusiones, admitió ese término de «nacionalidades» que venía utilizando algún sector político para dar contenido nacionalista a sus reivindicaciones autonomistas, y que, en realidad, supone aceptar el uso de ese término con una significación nueva y distinta de la hasta entonces admitida en la lengua castellana, dado el sentido subjetivizado con que ahora se le dota para aludir a un tipo de colectividades regionales en las que, por razones lingüísticas, históricas o de otro tipo, se percibe con mayor intensidad el hecho diferencial dentro de la nación española, es decir, dentro de la única comunidad histórico-política que en la Constitución se autorreconoce como nación.

2. EL ESTADO DE LAS AUTONOMIAS: LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

Pues bien, ese derecho a la autonomía de nacionalidades y regiones, o, lo que es lo mismo, de las regiones ordinarias y de las especiales, va a encontrar, constitucionalmente, su instrumento institucional de expresión en las Comunidades Autónomas que se prevén y regulan en el título VIII del texto constitucional, y más específicamente, en su capítulo III. Según el artículo 137, que encabeza el título VIII, las Comunidades Autónomas que se constituyeran gozarían, como los municipios y provincias, de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses, si bien la autonomía que se regula en el citado capítulo III es de una entidad distinta y superior a la que se reconoce a las Administraciones locales en el capítulo II del mismo título VIII. Entre otras cosas, la autonomía regional va a determinarse y plasmarse en una norma jurídica de importancia trascendental que es el Estatuto de Autonomía de cada Comunidad Autónoma. Este Estatuto se aprobará por ley orgánica (arts. 81, 144 b), 147) del Estado, pero tanto por las previsiones procedimentales de la Constitución (arts. 143, 146, 151, Disposiciones transitorias primera y ss.) como, sobre todo, por la praxis política y por el modo en que se ha establecido en todos los Estatutos el procedimiento de su reforma o modificación (en ejercicio de las facultades que se desprenden del art. 143.3), las leyes orgánicas de aprobación o reforma de los Estatutos de Autonomía resultan ser auténticas leyes paccionadas, irreformables por la voluntad unilateral del

Poder legislativo del Estado, sin perjuicio de la potestad soberana del Poder constituyente (vía revisión constitucional *ex art.* 167 y, en su caso, *ex art.* 168 de la propia Constitución española).

Esta indisponibilidad unilateral de las Cortes Generales sobre el Estatuto de Autonomía de las Comunidades Autónomas las dotará de un elevado grado de permanencia y estabilidad, de garantía, en cuanto al nivel de las competencias que se les asignen o transfieran por el Estatuto. Este tipo de realidad jurídica era desconocido anteriormente en nuestro ordenamiento jurídico contemporáneo, a excepción del caso de la Ley paccionada con Navarra de 1839.

Para la erección de las diferentes Comunidades Autónomas, el título VIII prevé una diversidad de cauces, que la doctrina ha analizado ampliamente. No voy a entrar en ellos. Sólo recordaré la famosa diferencia entre las Comunidades Autónomas de autonomía plena e inmediata o autonomía de primer grado —constituídas merced a las previsiones del art. 151 y, sobre todo, de la Disposición transitoria segunda—, que son, como es sabido, las tres llamadas «históricas» de Cataluña, País Vasco y Galicia, más Andalucía, única realmente constituida siguiendo todo el procedimiento del art. 151 y, por cierto, no sin haber incurrido en algún defecto serio en su aplicación; y, por otro lado, las Comunidades Autónomas de régimen común o de autonomía «lenta» o progresiva, llamadas también, aunque impropia-mente, de segundo grado, que se constituyeron por el procedimiento común de los arts. 143 y ss. y la Disposición transitoria primera. Tratamiento especial recibiría Navarra por una vía paralela llamada de «mejoramiento» del fuero, con resultados equivalentes en casi todo a los de las Comunidades Autónomas de régimen común.

Importa aquí sobre todo subrayar que estas Comunidades Autónomas de régimen común y autonomía progresiva, durante sus primeros cinco años de existencia no podrían asumir estatutariamente sino las competencias determinadas en el artículo 148.1, en un listado cuyo único objeto era cabalmente señalar el ámbito competencial a que podrían llegar estas Comunidades Autónomas en una primera fase. Concluida esa primera fase, el art. 148.1 pasaría a ser una disposición constitucional muerta. En todo caso, como a todas las Comunidades Autónomas, sería de aplicación el techo competencial que deriva para los Estatutos de lo dispuesto en el art. 149 y en algún otro precepto constitucional, que reservan competencias al Estado. Es importante comprender bien que la Constitución, al establecer, en los artículos 148 y 149, dos listados de competencias, no está señalando, por una parte, la lista de competencias asumibles por las Comunidades Autónomas y, por otra, la de las competencias del Estado. No es ése, como acabamos de decir, el esquema constitucional.

Además, nada obligaba a las Comunidades Autónomas ni nada les obliga en la Constitución a asumir inicialmente todas las competencias que *podían* asumirse estatutariamente conforme al art. 148 o que, transcurridos los cinco primeros años respecto a las de régimen común, *pueden* asumirse dentro de los límites del 149 y concordantes. Aunque, ciertamente, se impuso una cierta carrera entre las regiones para tratar de agotar las posibilidades autono-

mistas constitucionales y no quedarse ninguna por debajo, en lo posible, de las demás, favoreciéndose, por otra parte, la uniformidad competencial en los Pactos Autonómicos de 1981, siguiendo el Informe de la Comisión de Expertos que presidió el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA (3).

A la postre, pues, la diferencia entre Comunidades Autónomas de régimen común y las de régimen especial, *puede* desaparecer totalmente, según la Constitución, tras concluir los cinco años del funcionamiento de las primeras, mediante la oportuna reforma de sus Estatutos para incorporar las competencias que les falten.

Conviene precisar también que la función del artículo 149 no es tampoco, en rigor, trazar el listado de competencias del Estado, sino el de las competencias que no podrán pasar a las Comunidades Autónomas por vía estatutaria. Ello permite que, si lo admite su «naturaleza propia» (art. 150.2) puedan aún ser objeto de algunas delegaciones o transferencias de alcance legislativo o meramente administrativo, conforme a los procedimientos extraestatutarios previstos en el art. 150, apartados 1 y 2.

El sistema constitucional de las Autonomías sólo puede entenderse plenamente si se comprende que, como se ha dicho, se trata de un sistema de autonomía regional «a la carta». La concreción de las competencias reservadas al Estado o transferidas estatutariamente a cada Comunidad Autónoma es algo que corresponda fijar, en efecto, a cada Estatuto de Autonomía, dentro del marco constitucional.

Lo que ocurre es que, como ya hemos indicado, en la práctica el sistema se ha aplicado con criterio de uniformidad casi completa: todas las Comunidades han tendido a adquirir el máximo de competencias posible, según su distinta naturaleza (de régimen común o especial), y con formulaciones muy similares, por no decir idénticas en la mayor parte de los casos. Así, de aquel modelo de «autonomía a la carta» diseñado en la Constitución —con buena dosis de falta de claridad y elementos de un desconcierto, quizás dominante en los hombres que redactaron la norma fundamental en 1978—, se ha pasado a un régimen uniforme o tendencialmente uniforme en el reparto de las competencias, al menos cara al modelo resultante final.

Hay que decir, con todo, que el proceso autonómico parece hoy un tanto frenado por el actual Gobierno y su política centralista, por chocante que, al mismo tiempo, pueda ser el que el partido que le sustenta defendiera no hace mucho el modelo del Estado federal para España y aun hoy vuelvan algunos de sus sectores a insistir en aproximaciones —más nacionalistas que otra cosa— a dicho modelo.

3. LAS COMPETENCIAS AGRARIAS EN LA CONSTITUCION Y EN LOS ESTATUTOS DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

La distinción —como hemos visto, sólo relativa y probablemente temporal— entre Comunidades Autónomas de régimen común y de régimen espe-

cial no debe perderse de vista, sin embargo, porque va a tener relevancia directa en materia de agricultura. En efecto, la única referencia expresa que, en las normas constitucionales sobre eventual reparto de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas, encontramos a la agricultura y la ganadería, se encuentra en el artículo 148, en el listado, por lo tanto, de las competencias que se autorizan para las Comunidades Autónomas de régimen común durante su primera fase de implantación. En la materia séptima del apartado 1 se contempla, como *materia* que puede ser objeto de las competencias de dichas Comunidades, «la agricultura y la ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía».

No se dice, ni aquí ni en las demás materias, si tales posibles competencias van a ser sólo administrativas, sólo de gestión y ejecutivas, o también legislativas. Esta indeterminación es una de las características más sobresaliente de la Constitución en punto a las Comunidades Autónomas, pudiendo recordarse cómo, incluso cuando ya estaba en vigor, la doctrina seguía discutiendo si las Comunidades iban a tener o no potestad legislativa (4).

En principio, sin embargo, del texto constitucional, podía desprenderse la conclusión de que, siempre que las competencias asumidas por cada Comunidad Autónoma respetasen la ordenación general de la economía, podrían, en principio, extenderse a cualquier tipo de potestades, incluida la legislativa.

No hay, en cambio, referencia alguna a la agricultura y la ganadería en el 149, lo que parece indicar —se da pie a esta interpretación— que no se reserva al Estado ninguna competencia *específica* en esas materias. Al menos *expresamente* esto es así.

De ahí, en suma, que todas las Comunidades Autónomas se aprestaran a asumir, en sus Estatutos, desde el principio, tanto competencias administrativas como legislativas en materia de agricultura y ganadería, sin otros límites que los de la denominada ordenación general de la economía.

Tal situación contrasta, por cierto, con otro ámbito que es acotado como *materia* por la Constitución como «montes y aprovechamientos forestales», a que se refiere la materia 8.ª del mismo art. 148.1. Aquí sí que hay un areferencia limitadora en el artículo 149.1.23, por cuanto se reserva al Estado una parte de la legislación sobre tal materia: «la legislación básica sobre montes y aprovechamientos forestales». Las Comunidades sólo podrían asumir competencias legislativas secundarias, de desarrollo o pormenorización.

Ahora bien, esta primera aproximación al sistema de las posibilidades competenciales de las Comunidades Autónomas por vía estatutaria, requiere ser completada.

Una primera interpretación, indudablemente simplista, del esquema constitucional, es la que probablemente explica las formulaciones de los Estatutos de Autonomía, según pautas sentadas inicialmente por los Estatutos del País Vasco y Cataluña. En todos los Estatutos y de forma muy similar se atribuye a las Comunidades la competencia *exclusiva*

(3) Cfr. *Acuerdos autónomos 1981*, Publicaciones de Presidencia del Gobierno, BOE, Madrid, 1981, p. 29, e *Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías*, Publicaciones de Presidencia del Gobierno, BOE, Madrid, 1981, pp. 13 a 23.

(4) Vid. GONZÁLEZ NAVARRO, F., «Potestad legislativa del Estado y potestad reglamentaria autónoma de las Nacionalidades y Regiones», en *La Constitución Española y las Fuentes del Derecho*, II, IEF, Madrid, 1979, pp. 1.021 y ss., y MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, I, Civitas, Madrid, 1982, pp. 385 y ss.

sobre agricultura y ganadería, como sobre todo un listado de otras materias. En el Estatuto de Castilla y León, por ejemplo, su artículo 26 incluye entre las competencias exclusivas, la agricultura, ganadería, industrias agroalimentarias y zonas de montaña, de acuerdo con la ordenación general de la economía. Y en el apartado 2 del mismo artículo 26 se explica que «en estas materias, salvo norma legal en contrario (?), corresponde asumir a la Comunidad la potestad legislativa, reglamentaria, la gestión y la función ejecutiva incluida la inspección». Con lo que parece que todo le corresponde a la Comunidad Autónoma en tales materias, perdiendo el Estado toda competencia. Sin embargo —y aquí está lo más importante— en el encabezamiento mismo del artículo, comienza diciéndose que todas esas competencias exclusivas lo serán «sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149 de la Constitución». Un «sin perjuicio» que realmente convierte en altamente nominalista y vacío de significación real a todo el precepto. En realidad la exclusividad competencial no existe en el sentido de que sobre esas materias sólo pueda ejercer poderes públicos —salvo en lo judicial— la Comunidad Autónoma. Y buena prueba de ello es que, después de cinco años de existencia de las Comunidades Autónomas, ahí sigue funcionando un importante Ministerio de Agricultura, con su FORPPA, su SENPA, etc.

Y es que, como ha puesto de relieve la doctrina (5), además del límite de la ordenación general de la economía, ya suficientemente importante —aunque sólo expreso en la Constitución para la primera fase de las Comunidades Autónomas de régimen común—, en el artículo 149 hay toda una serie de materias y competencias reservadas al Estado, sea en cuanto a la legislación, en cuanto a las bases, en cuanto a la legislación básica, o en cuanto a toda la materia, que, ciertamente, suponen una limitación efectiva de las competencias que pueden realmente considerarse asumidas por las Comunidades en agricultura, ganadería y demás aspectos de lo agrario en sentido amplio. El Tribunal Constitucional ya ha tenido oportunidad también de señalarlo en relación con ésta, como con otras materias también atribuidas bajo el, cuanto menos, equívoco signo de la «exclusividad» en los Estatutos de Autonomía (6).

(5) Vid. MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho público...*, I, cit., pp. 503 y ss., y MARTÍNEZ DE MARIAGORTA ANDREU, J., «Legislación agraria autonómica: fundamento constitucional y distribución de competencias», *Derecho Agrario y Alimentario*, núm. 1, julio-septiembre 1985, pp. 14 y ss. Sobre la cuestión en general, respecto a las competencias legislativas, nos hemos ocupado en «Naturaleza de la función de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas: algunas consecuencias críticas», en la *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 230, abril-junio 1986, pp. 241 y ss.

(6) Cfr., por ejemplo, S. 37/1987, de 26 de marzo, sobre la Ley andaluza de Reforma Agraria de 3 de julio de 1984, FJ. 9.º (BOE 14-IV-1987, pp. 19-20, Supl.). Aunque en relación con otra materia, cabe recoger aquí la reciente S. 13/1988, de 4 de febrero, resolutoria de unos conflictos de competencia planteados por Cataluña, el País Vasco y el País Valenciano contra el Real Decreto 2.621/1983, de 29 de septiembre, sobre Ferias Comerciales Internacionales, por cuanto muestra la necesidad de manejar con cuidado los conceptos de «materia» y «competencia» (FJ 2, BOE I-III-1988, p. 13 del Suplemento), y la S. 20/1988, de 18 de febrero, de cuyo FJ 3.º entresacamos lo siguiente: «Debe recordarse a este propósito que la calificación jurídica que las competencias de las Comunidades Autónomas deben merecer, no deriva de una lectura aislada de la denominación que tales competencias reciban en los textos estatutarios, sino de una interpretación sistemática de todo el bloque de la constitucionalidad, dentro del cual, como es evidente, la Constitución conserva intacta su fuerza normativa dominante como *lex superior* de todo el ordenamiento; fuerza normativa que no se agota ni disminuye con la promulgación

4. COMPETENCIAS ESTATALES CON INCIDENCIA DE LA AGRICULTURA

Antes de entrar en el análisis de las competencias que constitucionalmente corresponden al Estado y que tienen incidencia en la agricultura, convendrá hacer una breve reflexión que permita entender lo que vamos a explicar. Porque, ¿qué es, en efecto, la agricultura? ¿Qué entendemos por agricultura? Interrogante que igualmente podemos abrir en relación con la ganadería o con respecto a la industria agroalimentaria, aunque también jurídicamente podemos englobar todas estas materias —junto con lo forestal (en Derecho Comunitario Europeo, entra incluso la pesca marítima)— en un concepto amplio de lo agrario o de la «agricultura».

Cifándonos a la noción de agricultura en sentido más estricto —ya que nuestra Constitución diferencia esta «materia» y la de ganadería o la de montes y aprovechamientos forestales, por ejemplo—, podemos decir que se trata del arte de cultivar la tierra para producir y —hoy también— comercializar vegetales destinados preferentemente a la alimentación animal o humana (aunque también, eventualmente, a otras aplicaciones industriales o artesanas). Se trata, pues, de una actividad de carácter técnico, pero también de carácter económico. Es, en efecto, una actividad técnica que se somete a ciertas reglas fundadas en la geología, la edafología o conocimiento científico del suelo, la climatología, y, sobre todo, la biología y la botánica, además de otros conocimientos, entre los que pueden mencionarse los fitosanitarios, la química, etc. El progreso técnico en el cultivo de la tierra guarda, además, estrecha relación con el desarrollo industrial y tecnológico, las obras hidráulicas, la mejora de las comunicaciones, etc. Y, en cuanto actividad económica, está, evidentemente, sometida a reglas económicas, desde el momento en que supone utilizar, producir y distribuir bienes escasos y necesarios en diversa medida para el hombre.

En esa actividad están, además, presentes diversas exigencias o intereses sociales y otra serie de condicionantes jurídicos. Exigencias sociales como las relacionadas con la salvaguarda del medio ambiente y la conservación de la naturaleza, con la protección de los consumidores y la de la salud pública, etc. La actividad agrícola no puede desarrollarse al margen de ciertas coordenadas jurídicas, entre las que destacan todo lo relacionado con el régimen de la propiedad agraria: su distribución, uso, tráfico, etc.

Pues bien, resulta que en el artículo 149.1 de la Constitución Española nos encontramos con muchos conceptos que aluden a materias y funciones reservadas al Estado, referentes a aspectos económicos, técnicos, sociales, jurídicos que están presentes en la agricultura como en cualquier otra actividad de producción económica, o por razón de las especifi-

de los Estatutos de Autonomía, cuyos preceptos, por más que califiquen como exclusiva la competencia asumida *ratione materiae*, nada pueden frente a las normas constitucionales que, en su caso, reconocen al Estado títulos competenciales sobre esa misma materia» (BOE I-III-1988, Supl., p. 42).

Vid. también, entre otros, ARIÑO ORTIZ, Gaspar, «El Estado de las Autonomías» (Una interpretación jurídica), en AA.VV., *La España de las Autonomías*, IEAL, Ministerio de Administración Territorial, Madrid, 1985, pp. 310 y ss. y 319 y ss.

cas características que concurren en ella en el orden técnico o jurídico o social.

Así, por ejemplo, cuando el artículo 149 reserva al Estado en exclusiva la legislación civil (1.8.º), qué duda cabe que ello va a alcanzar también al ámbito agrícola, condicionando su desenvolvimiento. El Tribunal Constitucional se ha enfrentado con esta cuestión en su Sentencia de 26 de marzo de 1987 sobre la Reforma Agraria andaluza y ha dicho en el FJ 8.º que

«(...) el derecho a la propiedad privada que la Constitución reconoce y protege tiene una vertiente institucional, precisamente derivada de la función social que cada categoría o tipo de bienes sobre los que se ejerce el señorío dominical está llamado a cumplir, lo que supone, como ya sabemos, la definitiva incorporación del interés general o colectivo junto al puro interés individual del titular en la propia definición de cada derecho de propiedad o, si se prefiere, en la delimitación concreta de su contenido. Como es lógico, esta delimitación no se opera ya sólo en la legislación civil, sino también en aquellas otras leyes que cuidan, principalmente, de los intereses público a los que se vincula la propiedad privada. (...) Y así ha sucedido y sucede (...) en el caso de la legislación agraria, cuyos objetivos conducen a una regulación de la propiedad de la tierra destinada a usos agrícolas, que se superpone a la legislación civil propiamente dicha.» (B.O.E. 14 abril 1987, Supl. p. 18.)

Hemos subrayado en este pronunciamiento la afirmación de que, a juicio del Tribunal, la delimitación del contenido de la propiedad no se opera ya sólo en la legislación civil, por lo que se superpone a ella la legislación específicamente agraria. Sin embargo, el hecho mismo de que se diga que no se aplica sólo la legislación civil, quiere decir también que no deja de aplicarse, aunque pueda superponerse a ella una legislación agraria que extraiga consecuencias de la determinación concreta de la función social de la propiedad en el ámbito agrario. El problema será hasta dónde podrá aceptarse esa superposición de la legislación específicamente agraria, cuál será el límite de esa prelación y por lo mismo cuál el alcance general de la legislación civil, sobre lo que la sentencia que citamos no contiene determinaciones generales ni particulares.

De la legislación civil —como se reconoce también en la sentencia citada— forma parte, asimismo, la regulación del régimen de sucesiones, el régimen de la aplicación y eficacia de las normas jurídicas, o, en fin, como se precisa en el 149.1.8.º, las bases de las obligaciones contractuales, etc. Qué duda cabe que todo ello condiciona, por lo menos a nivel de legislación básica, la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas en materia agraria (quizás haya que afirmar que la reserva competencial a favor del Estado en cuanto a la legislación civil, abarca, en realidad, únicamente a lo básico).

También se reserva al Estado, por otra parte, el régimen aduanero y arancelario y todo lo relativo al comercio exterior (149.1.10.º). Uno de los instrumentos que siempre han tenido a su disposición los Estados para la ordenación agrícola —de los mercados agrícolas en particular— ha sido el manejo de las técnicas de incidencia en el comercio exterior,

por lo que mediante esos títulos competenciales, el Estado se reserva aspectos importantes en orden a la agricultura.

La reserva al Estado de las bases sobre la ordenación del crédito, la Banca y los Seguros o la Seguridad Social, le proporcionan otros tantos títulos de intervención en materia agrícola innegables (artículo 149.1.11.º y 17.º).

Muy importante es la reserva estatal sobre las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica, lo que, unido a los principios del artículo 139.2 y algún otro precepto constitucional, conduce a considerar constitucionalmente reservada al Estado la competencia para la ordenación general de la economía y la salvaguarda de la unidad del mercado nacional, lo que, obviamente, no puede por menos de incidir profundamente en la agricultura (7).

Es también materia de reserva al Estado el fomento y la coordinación de la investigación científica y técnica (art. 149.1.15.º). No es necesario resaltar la importancia de la investigación para el desarrollo agrario, sobre lo que tampoco pueden tener las Comunidades Autónomas, como vemos, competencias excluyentes de la intervención del Estado.

Están, además, las reservas competenciales en materia medioambiental (art. 149.1.23.º), energética (art. 149.1.25.º), hidrológica, en su caso (art. 149.1.22.º), etcétera.

Y hay aún y sobre todo, como auténtica cláusula de cierre de la unidad del ordenamiento jurídico y de la supremacía del Estado, la cláusula de reserva al Estado del art. 149.1.1.º, en cuya virtud es de competencia exclusiva del Estado «la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los derechos constitucionales». El Tribunal Constitucional, en la misma sentencia sobre la Reforma Agraria andaluza, no ha podido por menos de decir que

«(...) pudiera entenderse que el artículo 149.1.1.º de la Constitución permite al Estado atraer a su ámbito competencial una potestad normativa en relación con la función social de la propiedad sobre cualquier tipo de bienes y en virtud de cualesquiera intereses de carácter público, aun aquellos cuya definición y gestión no le esté ya encomendada.»

Aunque, correctamente, añada a continuación que:

«de ello no cabría concluir sino que el Estado podría regular las condiciones básicas que garanticen una igualdad de trato —asimismo básica o esencial— de todos los españoles en el ejercicio (y en el contenido) de sus derechos de propiedad. Pero ello sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas puedan dotarse,

(7) Vid. sobre la unidad de mercado las SS. del T.C. de 16-XI-1981, 28-I y 30-XI-1982, 24-IV-1983 y 1-VII-1986, esta última relativa a la llamada Ley catalana de «rebajas» (Ley 1/1983, de 18 de febrero, de regulación administrativa de determinadas estructuras comerciales y ventas especiales), la cual se pronuncia específicamente sobre ese principio en el FJ 6 (BOE 22-VII-1986, Supl., pp. 17 y s.). Sobre el tema aparecerá en breve publicada por el Servicio de Publicaciones de la Universidad de Valladolid una monografía del doctor Antonio CALONGE VELÁZQUEZ, que tiene su origen en su tesis doctoral.

en el ámbito de sus respectivas competencias, de una legislación propia que respete la regulación básica estatal que pudiera, en el futuro, formularse o, en su caso, los principios de dicha regulación que puedan inducirse de las leyes estatales vigentes, de acuerdo con la Constitución.» (FJ 9.º, B.O.E. 14 abril 1987, Supl. p. 19.)

Todo ello viene a querer decir, ni más ni menos, que no es posible entender las atribuciones competenciales que otorgan los Estatutos de Autonomía a las correspondientes Comunidades Autónomas en materia de agricultura —o ganadería e industrias agroalimentarias— como si implicasen un campo de competencias propiamente exclusivo de las Comunidades Autónomas. Son muchos y muy importantes los límites de las competencias autonómicas en estas materias y muchas las reservas constitucionales en favor del Estado que les afectan.

Las materias sobre las que se ejercen las competencias —o que constituyen uno de sus elementos constitutivos— no son sino maneras de acotar sectores de la realidad social o económica o cultural desde determinadas perspectivas, que no excluyen otras delimitaciones concurrentes efectuadas desde perspectivas distintas. Se trata de conceptos definidos desde particulares perspectivas conceptualizadoras —tienen objetos formales distintos, dirían los clásicos, aunque puedan converger en una misma realidad sustantiva a la que captan desde ángulos parciales diferentes. Esto es lo que hace que una misma realidad social o económica pueda entrar en múltiples materias constitucionales o jurídicas en general (lo «civil», lo «económico», el «medio ambiente», la «protección de los consumidores», la «sanidad interior», la «agricultura», los «aprovechamientos hidráulicos», el «comercio exterior, etc., y, sobre todo, esa materia tan general que son los «derechos y deberes constitucionales»).

Como ya hemos dicho, desde el momento en que la Constitución, en el artículo 149 o en algún otro de sus preceptos, reserva al Estado ciertas competencias en materias cuya configuración amplia cubre ciertamente todo el campo de la realidad jurídicamente relevante, ya no será posible atribuir con total exclusividad materia alguna a las Comunidades Autónomas, pues, con el ejercicio de aquellas competencias reservadas, se podrá incidir, aunque sólo sea a nivel de principios básicos que desarrollen la Constitución, en cualquiera de esas materias, sólo siendo posibles, en consecuencia, en favor de las Comunidades Autónomas, poderes, facultades o competencias subordinadas en dichos campos. Y si se prefiere afirmar que en cuanto a lo específico de esas materias sí que es posible la exclusividad del poder de la Comunidad Autónoma, habrá que decir entonces que, en cualquier caso, la subordinación de la materia conlleva también la subordinación de las competencias, con el mismo resultado de que las Comunidades Autónomas sólo ostentarán competencias subordinadas a las del Estado. Lo que no impide que las competencias del Estado sean, en muchos casos, a su vez, limitadas. Es compatible el que sean limitadas con el que sean superiores y, por lo tanto, con efectos que gozan de primacía y prevalencia sobre los que resulten del ejercicio de las competencias autonómicas —siem-

pre que se mantengan en sus eventuales límites (8). Este es el sistema, en realidad, arbitrado, para la articulación competencial, por nuestro Estado de las Autonomías constitucionales.

Es claro, pues, el nominalismo simplista en que han incurrido los Estatutos autonómicos al referirse en algunos de sus listados a las «competencias exclusivas». Y es claro que, en suma, en nuestro ordenamiento, el Estado conserva, al menos, las bases o la regulación básica de la agricultura —y demás componentes de lo agrario en sentido amplio— a través de la regulación, al menos básica, de la economía, la sanidad, el comercio interior y exterior, el Derecho civil y los derechos y deberes constitucionales, etc., merced a todos los títulos habilitantes que hemos ido sucintamente examinando anteriormente. Los aspectos básicos, en suma, del mundo agrario, corresponden al Estado.

Esas competencias del Estado se extienden, por supuesto, a la normativa legislativa, cuando menos básica, pero pueden incluir también determinadas competencias ejecutivas o administrativas que se hagan precisas para cumplir determinadas regulaciones básicas, lo que explica el mantenimiento en el Estado de importantes organismos administrativos estatales en materia de agricultura, en particular en cuanto se refiere a la administración de los sistemas de organización de los mercados, coordinación de ayudas y subvenciones, etc.

5. COMPETENCIAS AUTONOMICAS

Las Comunidades Autónomas serán, en suma, competentes para el desarrollo normativo y la ejecución en cuanto no esté reservado al Estado y corresponda a esos intereses propios a que alude con carácter general el artículo 137 de la Constitución.

Para concretar el alcance de sus competencias me parece que habrá que estar, al menos en principio, a los contenidos de los Decretos de transferencia de competencias administrativas a las diferentes Comunidades Autónomas en la materia, que, como disposiciones administrativas que son, gozan de presunción *iuris tantum* de legalidad.

No es el momento de entrar en el análisis de los aspectos que han ido transfiriéndose a las Comunidades Autónomas —por lo general con el mismo alcance a todas ellas—. Se trata de materias como la extensión y la capacitación agrarias, el control sanitario y la mejora de la producción vegetal, el desarrollo ganadero, ordenación de la oferta y comercialización agraria, reforma y desarrollo agrario (concentración parcelaria, etc.), investigación agro-nómica, montes y conservación de la naturaleza, etc.

En esos Decretos el Estado suele retener expresamente competencias importantes en materia de estadística, seguimiento de las actuaciones de las Comunidades Autónomas, coordinación de la investigación, ordenación económica agraria, gestión sa-

(8) Sobre estas relaciones de la potestad legislativa básica estatal y la formal potestad legislativa autonómica, vid. nuestro estudio sobre «Naturaleza de la función de las Asambleas Legislativas...», cit., pp. 249 y ss. y 265 y ss.

nitaria, titulaciones en materia de capacitación agraria, etc. (9).

6. INCIDENCIA DE LA ADHESION A LA CEE

En esta cuestión general de la distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas en materia agraria parece que puede haber venido a incidir de modo importante el Tratado de Adhesión de España a la CEE.

Al suponer dicho Tratado, en virtud de lo previsto en el art. 93 de la Constitución, el traspaso a la Comunidad Europea de ciertas competencias derivadas de la propia Constitución, que afectan, sin duda, a la agricultura —dada la regulación contenida en el título II de la segunda parte del Tratado de Roma de la CEE—, ha preocupado, desde el principio, a muchos el alcance de esa transferencia de competencias a las instituciones comunitarias en este campo —como en otros afectados por la adhesión—. Concretamente si, en virtud de la integración en la Comunidad Europea, no iban a perder atribuciones las Comunidades Autónomas, reforzándose de nuevo el papel del Estado, aunque no fuera más que porque sólo él es miembro de la Comunidad y está presente, mediante sus representantes, en el Consejo, máximo órgano comunitario.

A nuestro entender, si se tiene en cuenta el tipo de actuaciones que desarrolla la Comunidad Europea en temas agrarios y las competencias que la Constitución ha reservado al Estado, la adhesión no representa, en realidad, sino una transferencia de una parte importante de las propias competencias del Estado y sólo de él a la Comunidad. Las competencias de las Comunidades Autónomas no llegan a ser, en realidad, alcanzadas por el traspaso competencial que opera el Tratado de Adhesión. Por tanto la desmedida preocupación de algunos sobre la eventual reducción de las competencias de las Comunidades Autónomas a raíz de la integración en la Europa comunitaria no sería, en consecuencia, sino una falsa alarma.

Lo cual no quita para que sea legítimo aspirar a una presencia de las Comunidades Autónomas en los procesos de fijación de las posiciones del Estado en materia agraria, cara a su defensa o promoción en las instituciones comunitarias, y velar para que, con la excusa de la adhesión, no vaya a pretenderse, desde el Estado, mermar las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas, que no han sido, en modo alguno, trasladadas a la C.E.E. ni requieren ser recentralizadas en el Estado, al menos en principio.

Piénsese, por ejemplo, en los reglamentos comunitarios de política estructural que ya se están aplicando en España. El contenido de tales reglamentos no es sino la regulación de las subvenciones que se

(9) Cfr. en cuanto a Castilla y León, R.D. 3.537/1981, de 29-XII (Extensión y Formación Profesional y Capacitación Agrarias), R.D. 2.088/1984, 12-IX (Centros Nacionales de Selección y Reproducción Animal), R.D. 1.504/1984, 8-II (Conservación de la Naturaleza), R.D. 3.459/1983, 28-XII (Investigación agraria), R.D. 1.145/1985, 19-VI (Laboratorios agrarios y de sanidad y producción animal), R.D. 3.135/1982, de 24-VII (Producción Vegetal y Animal, Sanidad Animal, Desarrollo Ganadero, Ordenación de la Oferta e Industrias Agrarias), R.D. 511/1984, 8-II (Sanidad Vegetal), R.D. 1.843/1985, 11-IX (Reforma y Desarrollo Agrario), R.D. 798/1985, 30-IV (Semillas y Plantas de vivero).

otorgan desde las instituciones competentes de la C.E.E. con el objeto de facilitar ciertos cambios en las estructuras agrícolas (sean éstas de producción, de transformación o de comercialización). Y ¿qué es la actividad subvencional? O, mejor dicho, ¿qué es la regulación jurídica de la actividad subvencional en materia agrícola? A mi modo de ver, no es otra cosa que ordenación económica general aplicada al ámbito agrario, una competencia de la que el Estado no podría desprenderse totalmente —salvo por esta vía del traspaso a una organización supranacional a la que él pertenezca, como es la C.E.E.—, sin incumplir la Constitución (véase la obligación que, en definitiva, pone a cargo del Estado el art. 130,1 de la Constitución, al sólo estar él en condiciones de poder «equiparar el nivel de vida de todos los españoles»). El Estado no puede, por una parte, permitir que las Comunidades Autónomas ejerzan la actividad subvencional según su libre albedrío, sin dar cuenta a nadie y con cualquier intensidad y dirección. Porque eso tiene una incidencia tal en el mercado nacional y en la economía general, que el Estado no puede permanecer indiferente. El principio de unidad de mercado exige la intervención del Estado (reguladora o incluso administrativa), igual que hoy la Comunidad Europea, para garantizar la unidad del mercado comunitario, tiene la potestad de intervenir en esta materia, imponiéndose a los Estados (10). Por eso, en suma, los Decretos del Estado que articulan internamente los reglamentos comunitarios sobre política estructural, no están tampoco regulando algo que en el fondo no pudieran regular antes de la adhesión. Simplemente lo que ocurre ahora es que el propio Estado se encuentra obligado a hacer esas regulaciones en la perspectiva del interés y la solidaridad común comunitaria europea, que se concreta y determina en las normas comunitarias, en lugar de hacerlo en la perspectiva exclusivamente española. Pero lo que se ejerce ahí no son ni eran competencias autonómicas, no son atribuciones que correspondieran a las Comunidades Autónomas y que se han recentralizado a consecuencia de la adhesión. No se ha reducido la competencia autonómica, en suma. Se ha, simplemente, obligado al Estado a someterse al interés común europeo comunitario en el ejercicio de unas competencias que ya eran y no dejaron de ser del Estado.

Las competencias de las Comunidades Autónomas no se han visto, pues, alteradas por el Tratado de Adhesión a la C.E.E. (11).

(10) Vid. arts. 92 y ss. en general y art. 42 en cuanto a la agricultura, todos del Tratado de la CEE. Vid., por ejemplo, Despina SCHNA, *State aids under the EEC Treaty: articles 92 to 94*, ESC Publishing Limited, Oxford, 1987 (en materia de agricultura específicamente, pp. 96 y ss.).

Aunque aún estamos en España lejos de una regulación adecuada interna de las ayudas públicas, vid. recientemente en aplicación del Derecho Comunitario, el R.D. 1.535/1987, de 11 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de incentivos regionales (BOE 15 diciembre 1987).

Nos hemos ocupado de las exigencias jurídicas de la unidad jurídica y económica en «Poderes de ordenación económica del Principado de Asturias», *Estudios sobre el Proyecto de Estatuto de Autonomía para Asturias*, Caja de Ahorros de Asturias, Oviedo, 1982, pp. 98 y ss., especialmente.

(11) Sobre CEE y Comunidades Autónomas, vid. en general MANGAS MARTÍN, Araceli, *Derecho comunitario europeo y Derecho español*, Madrid, 1986, pp. 206-236; MORAWITZ, Rudolf, *La colaboración entre el Estado y los Entes autonómicos territoriales en la Comunidad Europea*, Cuadernos Civitas, Madrid, 1985; RUILOMA, Eloy, «Las competencias económicas del Estado y de las Comunidades Autónomas ante el futuro ingreso de España en el Mercado Común Europeo», en

7. LAS ADMINISTRACIONES LOCALES

Hay que entrar, finalmente, en la última cuestión que nos exige el propio título de nuestro análisis. El Estado de las Autonomías no defiende y garantiza solamente la autonomía de las Comunidades Autónomas, sino también —y de modo muy importante— la autonomía de las Administraciones Locales.

No es, ni mucho menos, casual que el artículo 137, que es el que contiene el principio de autonomía de las Comunidades Autónomas, proclame, asimismo, la autonomía de los Municipios y las Provincias. Es más, de este artículo se desprende que, para los constituyentes, mientras las Provincias y Municipios son instituciones necesarias, las Comunidades Autónomas podían no ser constituidas, aunque luego, en el capítulo III del título VIII, se configure su autonomía con garantías y niveles superiores a los de autonomía local. La autonomía local se reiterará en los arts. 140 y ss.

El énfasis dado, lógicamente, a las nuevas entidades que eran las Comunidades Autónomas, oscureció, inicialmente, un tanto la importancia de la autonomía de las Administraciones Locales constitucionalmente garantizada.

El paso del tiempo ha ido aclarando y sedimentando las cosas. Y, si bien es cierto que caben distintos modelos de organización territorial interna en las distintas Comunidades Autónomas (suele señalarse al respecto, paradigmáticamente, la diferencia entre el modelo catalán y el vasco (12)), no puede negarse que nuestra Constitución se basa en un principio de autonomía local (13) y en un principio de descentralización que se proclama con alcance general en el art. 103 del texto constitucional (14).

Aunque no lo diga expresamente —como lo dice a otro nivel el preámbulo del proyecto del Tratado de la Unión Europea aprobado por el Parlamento Europeo en 1984—, nuestro ordenamiento constitucional se basa, en definitiva, en el *principio de subsidiariedad*, también en la relación entre Poderes públicos territoriales: todo lo que pueda hacer bien el Municipio, no lo debe hacer la Provincia, y cuanto pueda hacer bien ésta, no lo debe asumir la Comunidad Autónoma, no debiendo, finalmente, reservarse el Estado lo que puede estar adecuada y eficazmente en la competencia de la Comunidad Autónoma. Esto es algo fácilmente deducible del texto constitucional —aunque muchos se resistan a invocar el aludido principio por un prejuicio injustificado que

tiende a identificarle con el franquismo en España— y ha sido bien articulado en el artículo 2.º de la Ley de Bases del Régimen Local de 1985, que tiene una importancia excepcional: en él se dice que para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas —reguladora de los distintos sectores de la acción pública— *deberá* asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas, su *derecho a intervenir* en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que procedan en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos (15).

Este artículo contiene, por tanto, la exigencia de transferir con carácter general, en la mayor medida posible, a las Administraciones Locales más idóneas muchas competencias hoy ejercidas por las Comunidades Autónomas o por el Estado. Lo que debe llevar a un reforzamiento administrativo de las Diputaciones provinciales y de los Municipios en razón de su capacidad de gestión —necesariamente, sin embargo, objeto de una imprescindible adaptación en muchos casos, precisamente como consecuencia o en previsión de la ampliación real de sus competencias—, y de su distinta naturaleza, ámbito territorial, arraigo social, etc.

Por lo demás, este principio de descentralización y por lo que se refiere en concreto a Castilla y León —aunque es algo muy repetido en los Estatutos de Autonomía— está, además, explicitado en el artículo 3.º de su Estatuto: «Una Ley de las Cortes de Castilla y León determinará la ubicación de los organismos o servicios de la Administración de la Comunidad a propuesta de la Junta —dice—, atendiendo a criterios de *descentralización*, eficacia, coordinación de funciones y a la tradición histórico-cultural» (referencia muy importante en esta Comunidad, de multiseccular tradición provincial). Esta formulación del art. 3.2 del Estatuto —defectuosa técnicamente, pero inequívoca en cuanto al fondo— está luego de algún modo articulada en los arts. 19 y 20, en los que se habla de Municipios y Provincias y se subraya la importancia de estas Administraciones. Sobre todo en el art. 20.4, con vistas a la transferencia o delegación en las Diputaciones y restantes Corporaciones Locales, mediante Ley de facultades de competencia de la Comunidad Autónoma, con los medios financieros pertinentes, etc. Hay una clara voluntad estatutaria de «descongestión» administrativa de la Comunidad Autónoma en beneficio de las Corporaciones Locales. Lo que debería llevar a mantener y reforzar la tradición provincialista, tan arraigada en Castilla y León —y lo propio ocurre en otras regiones—, y a convertir a las Diputaciones —en materia de agricultura específica-

mente— en esa soñada «*ventanilla única*» para el ciudadano, de la que tanto se habla y por la que tan poco eficaz se hace. De modo que las funciones administrativas que tienen relación más directa con el agricultor podrían ser transferidas a las Diputaciones provinciales (piénsese en la capacitación agraria, en la extensión agraria, en lo relativo a promoción vegetal y animal, en muchas de las relativas a estructuras agrarias, etc.) y podrían ser perfectamente desarrolladas por ellas, convenientemente financiadas y ajustadas en su organización administrativa.

La Comunidad Autónoma podría concentrarse así en una serie de funciones de gran importancia para la agricultura, ganadería, industria agroalimentaria, etc., y que sólo se pueden hacer desde la instancia regional, adecuadamente, en colaboración con el Estado. ¿Cuáles serían esas funciones? Pues las reguladoras —acompañadas de una alta inspección, para asegurar su cumplimiento—, las de estudio y programación del progreso económico y técnico en relación con lo agrario, en segundo término

(incluyendo la investigación específicamente agronómica, que debe ser un servicio centralizado de la Comunidad, coordinado por el Estado en la medida en que no se confíe a las Universidades), y, en fin, en tercer lugar, la gestión de ciertos servicios que, por su naturaleza, no necesitan existir en todas las Provincias (Centros de selección y reproducción, Viveros cualificados, etc.).

La Administración regional se concentraría, así, en la ordenación general (con subordinación al Estado) y en ser motor del progreso. Aunque no tuviera conexión directa con los ciudadanos habitualmente, sí la tendría, e intensa, con las Administraciones Locales gestoras, haciendo también presentes en el Estado las necesidades de la región, para, en su caso, hacerlas llegar también a las instancias comunitarias europeas.

Cada nivel tendría claro su cometido y desde los distintos niveles superiores —la Comunidad Europea, el Estado, la Comunidad Autónoma— se velaría también por el principio de solidaridad, con las medidas financieras pertinentes.

GARCÍA DE ENTERRÍA et alii, *La distribución de las competencias económicas entre el Poder central y las Autonomías territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución española*, IEE, Madrid, 1980, pp. 416 y ss., AA.VV., *La integración de España en las Comunidades Europeas y las competencias de las Comunidades Autónomas*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1985, y *La aplicación del Derecho de la Comunidad Europea por los organismos subestatales*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1986.

(12) Cf., por ejemplo, el *Informe de la Comisión de Expertos*, cit., p. 65. Aunque vid. la real tendencia uniformadora centralista en MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho público*, cit., II, pp. 87 y ss.

(13) Vid. PAREJO ALFONSO, L., *Garantía institucional y autonomías locales*, IEAL, Madrid, 1981, y MARTÍN-RETORTILLO, S., «Presente y futuro de las Diputaciones provinciales», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 31 (octubre-diciembre 1983, pp. 493 y ss. También nuestro trabajo, «Provincias y Comunidades Autónomas pluriprovinciales: problemas de articulación», en *Organización territorial del Estado (Administración Local)*, Dirección General de lo Contencioso del Estado-Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1985, pp. 2.942 y ss.

(14) Cfr. expresamente el *Informe de la Comisión de Expertos*, cit., p. 26.

(15) La oportuna información sobre la importancia de este precepto parece que impulsó al Grupo Socialista de las Cortes de Castilla y León a presentar una enmienda al Proyecto de Ley de relaciones de la Comunidad Autónoma con las Corporaciones Locales en dicha región, presentado por la Junta en 1986 —respaldada por el mismo Grupo Socialista, mayoritario entonces—, de cuya aceptación vino a resultar una Ley hoy vigente en esta Comunidad Autónoma, radicalmente distinta a la proyectada por aquella Junta y marcadamente propicia a la descentralización local, aun con algunas limitaciones.

El Derecho agrario de Galicia*

I. INTRODUCCION

Al promulgarse la Compilación del Derecho civil especial de Galicia por Ley de 2 de diciembre de 1963, se recogieron en la misma instituciones de Derecho foral que convenía conservar como medio para que, tras un período de divulgación, estudio y vigencia, se pudiera llegar a la formación de un futuro Código General del Derecho civil español, decía la Exposición de Motivos, que comprendiera las instituciones de Derecho común, de los derechos territoriales o forales, y las peculiaridades de algunas regiones, teniendo en cuenta su espíritu y forma tradicional, su arraigo en la conciencia popular y las exigencias de la evolución jurídico-social.

Se recogieron en la ley los foros y la compañía familiar gallega, a cuyo lado se desarrollaron instituciones que también llenaban necesidades del agro gallego, bien para impedir la atomización de la propiedad causada por la presión de población (las comunidades de montes, de aguas, muros o cierres que circunden las agras o vilares, y de los molinos de herederos —propiedad común indivisible decada a la molturación de granos), o para subsanar sus efectos al racionalizar el aprovechamiento y cultivo de las fincas.

Se incluyeron también normas sobre peculiaridades de la aparcería en Galicia —la agrícola, la del lugar acasado y la forestal—, y sobre el derecho de labrar y poseer, como mejora tácita en las siete quinceavas partes de la herencia de aquel causante que quisiera conservar indivisos un lugar o explotación agrícola, cuya casa pretucial y era, corrales y huerto anexos se reputarían unidos, tanto en la sucesión como en la partición, pudiendo adjudicarlos íntegros hasta por acto *inter vivos*.

Finalmente, la Disposición Adicional de esta Ley establecía que la Comisión Compiladora formularía, cada diez años, una Memoria comprensiva de las dudas y dificultades que originara su aplicación, así como las omisiones o deficiencias observadas, elevando al propio tiempo el oportuno proyecto de reforma.

¿Qué hay de todo este Derecho civil agrario un cuarto de siglo después? ¿En tal Derecho civil especial de Galicia es significativo para regular la economía y sociedad rural gallega? ¿Ha impedido la atomización de la propiedad rústica y su explotación o subsanado sus negativos efectos racionalizando el aprovechamiento y cultivo de las fincas? ¿Es aconsejable hoy, finalizado el siglo XX, recuperar algunas reliquias históricas que no se incorporaron a la Compilación de entonces y actualizar ésta? ¿Qué instrumentos deben promulgarse para subsanar los defectos del régimen de propiedad y explotación de la tierra y racionalizar el aprovechamiento y cultivo de las fincas?

Aparte de tener en cuenta el desarrollo económico y social producido en España en las últimas décadas; el cambio de conformación político-territorial establecido a la promulgación de la vigente Constitución nacional de 1978; las competencias reconocidas a la Comunidad Autónoma de Galicia por la Ley Orgánica de 6 de abril de 1981, que las establece, y los Instrumentos de Ratificación del Tratado hecho en Lisboa y Madrid el 12 de junio de 1985, relativos a la Adhesión del Reino de España y de la República Portuguesa a la Comunidad Económica Europea, con los Tratados referentes a dicha Adhesión, en el curso de los últimos treinta años (1957-87) se han promulgado en España 22 leyes agrarias y conservacionistas de extraordinaria importancia (1), que han contribuido de manera relevante a la modificación del paisaje agrario español, fundamentado el notable incremento del nivel de vida y de renta de la población activa dedica-

(1) Por su trascendencia señalamos las mismas: Ley de Montes de 8-VI-1957, Ley sobre industrias de interés preferente de 2-XII-1963, Ley de Reservas Nacionales de Caza de 31-V-1966, Ley sobre Incendios Forestales de 5-XII-1968, Ley de Caza de 4-IV-1970, Ley de Estatuto de la Viña, del Vino y los Añeholes de 2-XII-1970, Ley de Semillas y Plantas de Vivero de 30-V-1971, Ley de Agrupaciones de Productores Agrarios de 22-VII-1972, Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 12-I-1973, Ley de Vías Pecuarias de 27-VI-1974, Ley de Protección de las Obtenciones Vegetales de 12-III-1975, Ley de Espacios Naturales Protegidos de 2-V-1975, Ley de Fomento de la Producción Forestal de 4-I-1977, Ley de Seguros Agrarios Combinados de 26-XII-1978, Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables de 16-XI-1979, Ley de Montes Vecinales en Mano Común de 11-XI-1980, Ley de Arrendamientos Rústicos de 31-XII-1980, Ley del Estatuto de la Explotación Familiar Agraria y de los Agricultores Jóvenes de 24-XII-1981, Ley sobre Contratación de Productos Agrarios de 26-V-1982, Ley de Agricultura de Montaña de 30-VI-1982, Ley por la que se regula la Producción y el Comercio del Trigo y sus derivados de 29-V-1984 y la Ley de Aguas de 2-VIII-1985.

* Ponencia presentada en el Primer Encuentro Galaico-Miñoto de Juristas celebrado en Valença (Portugal), junio de 1987.

da a la agricultura, las industrias y servicios relacionados con este sector, y generado nuevos regímenes de explotación, aprovechamiento y cultivo de la tierra, que han producido la creación de notables excedentes en numerosos artículos, favorecido el enorme trasvase de población del campo a la ciudad, el incremento de la productividad y la transformación de España, que pasó de ser un país agrícola a un país industrial y de servicios, reduciendo la población activa en la Agricultura del 40 por ciento de hace tres décadas a menos del 16 por ciento actual.

Galicia es un caso aparte en la implantación del entramado jurídico que se ha promulgado para todo el país, quizá por sus peculiaridades histórico-culturales y las particularidades de su geografía, que han sido motivo de rezago más que de prosperidad y dinamismo. Sin embargo, dotada la Comunidad Autónoma de competencias propias desde el año 1981, es a ella a quien corresponde promulgar los instrumentos que superen este atraso y que subsanen los defectos de su régimen de propiedad y explotación de la tierra, racionalizando el aprovechamiento y el cultivo de las fincas, contribuyendo a crear un mejor nivel de vida, unas relaciones de producción y de utilización de suelo distintas a las actuales y una nueva organización jurídica de la agricultura gallega.

Este trabajo, que no es más que una síntesis informativa, sin entrar en el análisis y exégesis de las instituciones jurídico-agrarias gallegas —que, por otra parte, ya han sido discutidas cumplidamente en dos Congresos de Derecho gallego celebrados en La Coruña, en 1972 y en 1985 (2)—, se referirá a esas mismas instituciones existentes en la actualidad en el contexto de la legislación general agraria promulgada por el Estado español, señalando con posterioridad las competencias específicas asumidas o reconocidas en materia agraria a la Comunidad Autónoma de Galicia, para referirnos, finalmente, al uso que ha hecho la Comunidad de esas competencias, explorando el amplio campo en que tendrá que intervenir y legislar si se quiere hacer de la agricultura gallega un sector de progreso, adaptado a los tiempos modernos y útil a la sociedad.

Por último, como la Ponencia —aunque se refiere al Derecho Agrario gallego— se presenta en un foro de juristas luso-galaicos, en este contexto se hace preciso formular algunas reflexiones que, fomentando traer a discusión a la contraparte portuguesa, favorezcan el intercambio de ideas y de información y permitan conocer la evolución legislativa o de las instituciones jurídicas aplicadas en el norte de Portugal, especialmente en el espacio territorial comprendido entre los ríos Miño y Duero, integrantes en su día de la denominada Gallaecia.

(2) Vide *Libro del I Congreso de Derecho Gallego*, La Coruña, 1974, editado por el Colegio de Abogados de La Coruña, bajo la dirección de Ramón CARBALLAL PERNAS y Marcial RICO GARCÍA, y *Foro Gallego*, Época VI, año 1985, núm. 182, revista también editada por el Ilustre Colegio de Abogados de La Coruña, cuyo número indicado menciona los trabajos presentados al Congreso y recoge las conclusiones del mismo, como adelanto de la publicación que se hará de los numerosos trabajos y estudios que se presentaron. Asimismo, las conclusiones del I Congreso también fueron publicadas en el libro colectivo encabezado por Manuel IGLESIS CORRAL, *Estudios de Derecho Civil de Galicia*, Pontevedra, Editorial SEPT, 1973, que recoge otros interesantes aportes del que denominamos Derecho Agrario Gallego.

II. EL DERECHO CIVIL ESPECIAL AGRARIO DE GALICIA Y EL DERECHO DE REFORMA DE LA AGRICULTURA

Se dice que en sus orígenes todo lo que se denomina Derecho Civil era Derecho Agrario, por cuanto la sociedad, para la que se establecían normas jurídicas y se regulaban sus instituciones, era una sociedad rural, de actividad eminentemente agraria, en la que se ordenaban los aspectos económicos de la convivencia familiar, y la sucesión hereditaria de los patrimonios agropecuarios que eran explotados por los miembros de la familia o colonos y aparceros ligados por vínculos jurídicos a un patrón. Así de la Ley de las Doce Tablas se afirma que fue la primera ley agraria de trascendencia histórica en el mundo romano, creador del Derecho.

«En la historia de la propiedad de la tierra, en la eterna cuestión de la tierra, es donde hay que buscar y encontrar los antecedentes del moderno Derecho Agrario», dice el Prof. Sanz Jarque (3); la propiedad de la tierra, las relaciones jurídicas de sus titulares entre ellos mismos y el suelo rústico, y la sucesión de sus derechos, son los que han dado nacimiento a multitud de instituciones recogidas en leyes a través de los tiempos, hasta que, llegado el proceso codificador decimonónico, se refundieron y estructuraron los derechos reales, las sucesiones y los contratos, cuyo contenido gira tantas veces sobre bienes inmuebles.

Naturalmente, como el proceso se distorsionó con invasiones ilegales, ocupaciones indebidas, apropiaciones improcedentes y divisiones antieconómicas, donde los Códigos no pudieron operar, fueron los reformistas los que forzaron la promulgación de nuevas leyes, que en materia de reforma agraria toman cuerpo con la Constitución mexicana de Querétano de 1917, y tras ella en Rusia y toda Europa, llegando a España con la Ley de Reforma Agraria de 1932, y posteriormente, en una segunda oleada tras la II Guerra Mundial, a casi todos los países de América, Asia y África.

Así pues, el Derecho Agrario es, hasta fines del siglo XIX, Derecho civil, y desde principios del siglo XX Derecho de reforma de la Agricultura, como muy bien ha señalado J. L. DE LOS MOZOS (4) y multitud de iusagrarios, que han fundamentado esta moderna rama de las ciencias jurídicas como disciplina autónoma (5), en especial desde 1922, en que Giangastone BOLLA fundó la *Rivista di Diritto Agrario*, que se ha venido publicando ininterrumpidamente desde entonces, creando un cuerpo doctrinal, documental y jurisprudencial de difícil superación en el mundo jurídico.

También son múltiples las definiciones de la materia, pero todas ellas inciden en un común denominador de palabras clave: normas que regulan las relaciones surgidas con motivo del proceso agrobiológico de producción y primera transformación de los bienes vegetales y animales destinados al consu-

(3) J. J. SANZ JARQUE, *Derecho Agrario*, Madrid, Fundación «Juan March», 1975, p. 7.

(4) J. L. DE LOS MOZOS, *Estudios de Derecho Agrario*, Madrid, TECNOS, 1972, p. 7.

(5) Es tan abundante la literatura sobre el particular en Europa y América, que sólo podemos señalar cualquier manual al uso para observar la multitud de publicaciones que se han producido en este siglo. Por ejemplo, Alberto BALLARIN, *Derecho Agrario*, Madrid, 1978.

mo humano, y, modernamente, incluye las relativas a la conservación de los recursos naturales renovables (aguas, suelos, bosques, flora, fauna, aire y clima).

Este proceso agrobiológico de producción y transformación origina una serie de relaciones que integran la organización jurídica de la agricultura y fomenta otras que regulan su reordenación para racionalizar el mejor aprovechamiento de los bienes naturales, según las exigencias de la evolución jurídico social de los pueblos.

Por eso es materia de Derecho Agrario la propiedad de la tierra en orden a que cumpla su función social (principio fundamental de esta rama especial), los contratos agrarios (arrendamientos rústicos y aparcerías principalmente y hoy los contratos agroindustriales o de integración vertical), la agricultura de grupo (constituida por actividades asociativas relativas a la producción, como las cooperativas del campo, las sociedades agrícolas de transformación, las agrupaciones de productores agrarios, las comunidades de aprovechamientos de montes, aguas, pastos, etc.), el crédito agrícola en sus múltiples variantes, y todo ese conjunto de normas de derecho público de intervención en la agricultura relativas a la mejora de la producción vegetal y animal, a la reglamentación de los productos y su calidad, las denominaciones de origen, las ferias y mercados, el seguro de cosechas, etc.

Cuerpo aparte forman las normas de reforma de las estructuras de tenencia, propiedad y explotación de la tierra (reforma agraria, concentración parcelaria, ordenación rural, permuta forzosa de fincas, unidades mínimas de cultivo, mejoras de fincas y comarcas), así como también las del denominado Derecho conservacionista, reguladoras del aprovechamiento y conservación de los suelos, aguas, flora, fauna, aire y clima. Hoy también un Derecho procesal agrario en donde se han creado jurisdicciones especiales, y otro de la Administración Pública Agraria, nacional e internacional.

Por último, y con motivo de la adhesión a la Comunidad Económica Europea, rigen ya multitud de reglamentos de producción agraria relativos a la política agrícola común y a la reestructuración de los sistemas de propiedad, tenencia y explotación de la tierra, promulgados en el marco del Tratado de Roma, cuyo Fondo Europeo de Orientación y Garantía (FEOGA) ha venido operando en los pasados veinticinco años cumplimentando, hasta originar enormes excedentes, los cinco objetivos fundamentales de la Política Agrícola Común (PAC): aumentar la productividad acelerando el progreso técnico, asegurando el desarrollo racional de la producción y la utilización óptima de sus factores; conseguir un nivel de vida adecuado para los agricultores; estabilizar los mercados, garantizar la seguridad de los suministros, y asegurar precios razonables a los consumidores (6).

¿Qué significado y alcance puede tener, en ese contexto, el viejo Derecho civil agrario de Galicia? ¿Qué instituciones locales son salvables y pueden

ser potenciadas? ¿Interesa seguir resucitando reliquias históricas, propias de la antropología y etnología jurídica, o de la misma arqueología, más bien que de Parlamentos legislativos? ¿Han de abocarse las instituciones corporativas —Colegios de Abogados, de Procuradores, Universidades y Facultades de Derecho— a redactar una nueva Compilación del Derecho civil especial de Galicia, para cumplimentar de alguna manera, aunque sea tarde, aquel mandato incumplido del legislador, de que cada diez años se redacta una Memoria comprensiva de las dudas y dificultades que originara su aplicación, así como las omisiones o deficiencias observadas?

Creemos que es de máxima necesidad, ciertamente, nombrar una Comisión que se aboque a redactar un proyecto de Compilación, pero teniendo en cuenta los tiempos que corren, las transformaciones operadas en Galicia, las competencias exclusivas y de desarrollo legislativo que en materia de agricultura establece el Estatuto de Autonomía, la legislación de reforma promulgada por el Estado en los últimos treinta años, y los reglamentos y demás disposiciones del Mercado Común Europeo.

La Generalidad de Cataluña ya ha adaptado a la Constitución nacional la Compilación del Derecho civil de Cataluña de 1960, mediante Ley de 20 de marzo de 1984; le queda una segunda parte de integrar modificaciones para acomodarla a las necesidades sociales de la realidad catalana. Andalucía promulgó, el 3 de julio de 1984, una importante Ley de Reforma Agraria, como contenido es paradigmático en el sentido de que sólo excepcionalmente asigna tierras a los agricultores en calidad de dominio, siendo la regla general la de concesión administrativa (la moderna enfiteusis) hasta 25 años, mediante los mecanismos de la expropiación del uso de dominio, la adquisición por compraventa, la imposición sobre tierras infrautilizadas, la transformación de grandes zonas, la concentración de explotaciones y la asignación de tierras públicas, esperan conducir el proceso de reforma agraria largamente deseado y todavía necesario. La Comunidad Autónoma de Extremadura ha aprobado, asimismo, la Ley de Dehesas de 2 de mayo de 1986, que es su ley de reforma agraria, y la de Aragón la del Banco de Tierras, de 10 de marzo de 1987, con la que hacer modificaciones estructurales en su agro.

III. LAS COMPETENCIAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA EN MATERIA AGRARIA

Las materias no atribuidas al Estado por la Constitución pueden corresponder a las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos, dice la Constitución de 1978 en su art. 149.3, pero si los Estatutos no las asumen entonces corresponden al Estado.

Sin entrar en una discusión o exposición teórica relativa a la distribución de competencias entre el Poder Nacional (el Estado) y los Estados miembros (Comunidades, Regiones Autónomas), en un contexto de Estado Federal (Estados Unidos, Alemania, Suiza), Regional (Italia) o de las Autonomías (España) —también calificado unitario-regionalizado o

federorregional — (7), el Estatuto de Autonomía para Galicia de 1981 recoge una serie de competencias que denomina exclusivas, sin que la mayoría sean tales y sí compartidas con el Poder central, cuyo grado de exclusividad está rebajado a lo que autoriza o faculta dicho Poder.

A título enunciativo o enumerativo señalamos las más importantes en materia agraria o de Derecho Agrario, que son las siguientes:

1) Montes, aprovechamientos forestales, vías pecuarias y pastos, sin perjuicio de lo dispuesto en la Constitución (art. 27.10), y el régimen jurídico de los montes vecinales en mano común (27.11). Rige hasta la fecha la Ley nacional de Montes Vecinales en Mano Común de 11 de noviembre de 1980, y la Ley de Vías Pecuarias de 27 de junio de 1974.

2) Aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, cuando las aguas discurren íntegramente dentro del territorio de la Comunidad, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 149.1.22 de la Constitución. Es importante señalar la nueva Ley de Aguas de 2 de agosto de 1985, que las declara de dominio público estatal cuando sean continentales, superficiales o subterráneas renovables, sometiendo su aprovechamiento a concesión administrativa.

3) La caza, la pesca fluvial y lacustre (27.15), materias en que siguen vigentes las leyes nacionales de Caza de 4 de abril de 1970 y la de Pesca Fluvial de 20 de febrero de 1942.

4) Las ferias y mercados interiores (27.16), materias sobre las que no existen disposiciones con rango de ley.

5) La enseñanza (31) y la investigación (27.19), que abarcan la materia agraria.

6) Entidades cooperativas, como desarrollo legislativo y ejecución de la legislación del Estado en los términos que establece (28.7), sobre lo que se ha promulgado recientemente una nueva Ley General de Cooperativas de 2 de abril de 1987.

7) Agricultura y ganadería (30.3), de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general y la política monetaria del Estado.

8) Denominaciones de origen en colaboración con el Estado (30.4), en las que caben los productos agrarios.

9) Instituciones de crédito corporativo, público y territorial (30.5), en las que cabe el crédito agrícola.

10) Programas genéticos para Galicia estimuladores de la ampliación de actividades productivas e implantación de nuevas empresas (30.6 b), en lo que cabe incluir necesariamente la empresa agraria.

11) Normas adicionales sobre protección del medio ambiente y del paisaje, en los términos del art. 149.1.23 de la Constitución (27.30) (8).

(7) Vide, José María FRANCO GARCÍA, «Estado Federal y Regional. Estudio de Derecho Comparado», en *El Derecho Venezolano en 1982*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1982, pp. 395-485. Comunicación presentada al XI Congreso Internacional de Derecho Comparado, en la que aparte de discutir el tema a que nos referimos se recoge una amplia bibliografía sobre la materia. Asimismo, Juan MARTÍNEZ DE MARIGORTA, «Legislación agraria autonómica: Fundamento constitucional y distribución de competencias», en *Derecho Agrario y Alimentario* (Madrid), año I, (1985), 1:14-25.

(8) Vide Gobierno Civil de Orense, *Normativa y Organización de la Comunidad Autónoma de Galicia*, tomos I-IV, Diputación Provincial de Orense, 1984-86.

El ámbito de las competencias en materia agraria se puede extender significativamente, por razón de la conexión de lo agrario, la actividad agraria y la empresa agraria con otros sectores de la industria y los servicios, y otras que se asuman por transferencia o delegación, como bien dice LUNA SERRANO (9), toda vez que «lo agrario» concierne a todo el proceso agrobiológico del cultivo vegetal y de la cría animal, la base que lo sustenta (la tierra), el trabajo que se le aplica y el capital que se invierte. Y es objeto de Derecho Agrario, por tanto, el conjunto de normas que regulan las relaciones jurídicas que surgen entre diversos sujetos con motivo de la actividad agraria «en el sentido de acciones dirigidas a la producción de alimentos vegetales y animales al servicio del hombre en el conjunto de la ordenación del territorio» (10).

Competencias de la Comunidad también son las relativas a los libros genealógicos del ganado, defensa de las plantas, actividad divulgadora y demostrativa de las técnicas de lucha contra los males del ganado o las plantas, la recuperación de terrenos erosionados, anegadizos o abandonados, la gestión de centros de fecundación artificial, el control de calidad de los productos agropecuarios o forestales, la recogida, conservación, transformación y comercialización de los productos agrícolas, y silvo-pastorales por el agricultor —empresario individual o colectivo—, el servicio de diagnóstico de las enfermedades transmisibles de los animales, la asistencia técnica a los empresarios agrícolas y a los campesinos marginales, la formación y capacitación técnico-práctica del agricultor y ganadero para el incremento y difusión de la mecanización agrícola, la promoción y orientación del consumo alimentario, las estaciones agrarias experimentales, el crédito agrícola, la vivienda rural, etc.

Hace ya mucho tiempo, GALLONI (11) se preocupó en Italia de elucidar el papel de las normas legislativas atinentes a la agricultura, considerando tres distintos sectores de ordenación:

- a) el de las relaciones que atienden a la disciplina de la actividad productiva del Estado o de otros entes públicos en la agricultura;
- b) el de las relaciones que atienden a la disciplina de la actividad productiva de los particulares, expresada en el ámbito de la iniciativa productiva de los particulares, reconocida por la Constitución, pero sujeta a limitaciones, de modo que no se oponga al interés social, a la seguridad, libertad y dignidad humana, y
- c) el de las relaciones que atienden a la disciplina de la intervención pública en la economía y en la propiedad territorial pública y privada, a fin de que la producción agrícola pueda ser dirigida y coordinada para conseguir la racional explotación del suelo y establecer iguales relaciones sociales.

Entonces, si el Estado se reserva su propia competencia a los principios fundamentales de la ma-

(6) Vid. Emilio ROMAGNOLI, *Studi sulla struttura nel Diritto Agrario Comunitario* (reproducción de artículos compilados del curso de Derecho Agrario Comparado dictado en la Universidad de Florencia, 1973-74), Brescia, 1974.

(9) Agustín LUNA SERRANO, «Peculiaridades del Derecho Agrario de Cataluña», *El Campo*, núm. 95, julio-septiembre, 1984, pp. 41-47.

(10) J. J. SANZ JARQUE, *op. cit.*, p. 474.

(11) G. GALLONI, «Legge-cornice in Agricoltura», *Revista di Diritto Agrario* (Milano), XLII, 1963, 4:349-81.

teria para asegurar la unidad del ordenamiento jurídico nacional, está presuponiendo que las costumbres del lugar formadas en el devenir de los tiempos y la tradición, los componentes ecológicos, climáticos y ambientales, la estructura fundiaria, el régimen de explotación, la ordenación del espacio y del ambiente, la conservación de los recursos naturales del territorio, son campos de integración o complementación, o materia primigenia para las leyes de la Comunidad, en base a las peculiares circunstancias históricas o geográficas, al grupo humano que lo forma y al desarrollo de la convivencia social y el progreso de los pueblos.

Pero si esto lo decimos sobre lo que hay, ¿habrá la posibilidad de referirnos a lo que puede haber o conviene que haya? ¿Qué es lo que conviene que haya?: lo que decida el pueblo a través de sus legítimos representantes. Por ello el programa de transformación de un país es cuestión siempre de la ejecución de los programas del partido político o coalición que mayoritariamente decida promulgar leyes en su Parlamento y del Ejecutivo que posteriormente las aplique.

Así veremos que no sólo se trata de modernizar, actualizar o complementar la Compilación foral, que en cierto modo es un relicario de instituciones jurídicas, algunas todavía válidas, como puede ser la compañía familiar gallega o las comunidades de montes vecinales. Lo que entendemos que se precisa es hacer uso de las competencias y crear *ex novo* instituciones para favorecer el cambio, al objeto de intentar la transformación y modernización de la agricultura gallega (abarcando en lo agrícola, lo ganadero y lo forestal, la conservación de estos recursos y todos los naturales).

De otro modo, tener competencias y no ejercerlas es perpetuar el atraso y favorecer el desarrollo del subdesarrollo, al que contribuye la Comunidad más de lo deseado, por no hacer uso de las mismas.

¿Es esto último una afirmación gratuita, no medida, si las instituciones jurídicas no favorecen ni facilitan el desarrollo o el subdesarrollo, toda vez que sólo regulan relaciones jurídicas entre partes? ¿La Comunidad Autónoma no puede inventar, trasplantar o adaptar nuevas instituciones al socaire de la omisión o deficiencia en que haya incurrido el compilador de su Derecho civil especial?

Con estas preguntas nos introducimos en el capítulo que sigue.

IV. EL DERECHO GALLEGO COMO PROYECTO CONCRETO DE VIDA SOCIAL

Se dice que hay desconexión entre el Derecho y la realidad social. «La vida social evoluciona fluida y constantemente, en su permanente alejamiento de sus formas pretéritas» (12), pese a que hay «naciones de vida tediosa», a las que Montesquieu consideraba más felices, en las que por un tiempo no se aprecian cambios perceptibles.

Estos cambios eran los que no se veían en la sociedad gallega en los años posteriores a la guerra civil, hasta bien entrada la década de los 50. Sin

embargo, a partir de entonces, como en todo el país, los cambios, si incipientes, se aceleraron, la emigración se llevó centenares de miles de paisanos, el proceso de urbanización se aceleró y los campos empezaron a verse abandonados. Con ello llegó la industrialización, al menos en la Galicia costera, donde se profundizó. A la par, en el campo, se aceleró el proceso de concentración parcelaria para erradicar, de algún modo, el minifundismo prevalente, aunque para 1982 aún persistían 5,5 millones de parcelas referentes a 360.434 explotaciones agrícolas, de las que el 75,8 por ciento son inferiores a 5 hectáreas y el 52 por ciento inferiores a 2 hectáreas. El 33 por ciento de estas explotaciones se destinaban también al aprovechamiento ganadero, de las que en las dos terceras partes, con una baja media de cabezas de vacuno —2,5 cabezas— y una baja producción de litros/vaca/año —1.751 litros—, la reducción de la cuota lechera impuesta por la C.E.E. fuerza a una crisis económica que perjudica una vez más el nivel de vida de gran parte del sector.

Ahora bien, si el Derecho es sólo de carácter ordenatorio y no instrumental, ciertamente es entonces un obstáculo al cambio social. Pero si seguimos a Kelsen, Recaséns Siches, Pound, y el mismo Angel Latorre, admitiremos con el primero que es «una técnica social destinada a inducir a los hombres a conducirse de una determinada manera, para lo cual sanciona la conducta no deseada» (13).

Todo pueblo tiene un proyecto concreto de vida, formado por lo que se denomina la idiosincrasia, sus costumbres, su genio colectivo. La Constitución y los Estatutos recogen en normas de máximo rango el contenido fundamental de este proyecto de vida en común, y aquella establece como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político, proclamando que la nación española promueve el progreso de la cultura y de la economía para asegurar a todos una digna calidad de vida. Entonces, si aceptamos el Derecho como instrumental, la Comunidad Autónoma puede inventarse nuevas instituciones al socaire de las omisiones o deficiencias de su Compilación especial o en ejercicio de las competencias reconocidas en su Estatuto de Autonomía, con lo que queremos decir que la Compilación de Derecho civil especial puede ser desbordada al no limitarse sólo a la normativización de las instituciones consuetudinarias (14).

En Galicia, cuyo sector agrario es todavía tan voluminoso como el de la media española de los años 50 —el 41 por ciento de su población activa sigue prestando servicios en la agricultura—, sólo se han promulgado cuatro leyes agrarias, a saber: la de Actuación Intensiva en las Parroquias Rurales de 20 de diciembre de 1983; la de Cámaras Agrarias de 4 de mayo de 1984; la de Concentración Parcelaria de 14 de agosto de 1985, y la de Prórroga en el Régimen de Arrendamientos Rústicos para Galicia

(13) E. Novoa, op. cit., p. 35.

(14) En este sentido nuestro criterio difiere del sostenido en la conclusión sexta del trabajo de Celestino PARDO CASTIÑEIRA, «Derecho Gallego: Fuentes», presentado al II Congreso de Derecho Gallego celebrado en La Coruña en 1985 y está de acuerdo con José SBOANE IGLESIAS en su ponencia sobre «El ordenamiento jurídico gallego y el problema de las fuentes», que admite que el Parlamento gallego, por su potestad legislativa en materia de competencias exclusivas, «crea derecho: Derecho propio de Galicia», según el art. 38 del Estatuto de Autonomía.

de 21 de octubre de 1986. De esas cuatro leyes promulgadas en seis años de autonomía, tres de ellas han tenido escasa fortuna: la de Parroquias Rurales ha sido inoperante, la de Cámaras Agrarias está por aplicar y la de Prórroga de Arrendamientos no hizo más que alargar en tres años los existentes arrendamientos concertados con anterioridad a 1935, prórroga que fue extendida más generosamente por las Cortes nacionales a cinco años por Ley de 12 de febrero de 1987. Sólo la Ley de Concentración Parcelaria, trasplante muy acusado del título VI del libro III de la Ley nacional de Reforma y Desarrollo Agrario de 1973, es la que está operando en el agro gallego. Esto es insuficiente.

El principio de la función social de la propiedad, hoy generalmente reconocido, es instrumental para reformar las instituciones o para reinterpretarlas. Y no hay duda que la mayoría de las escasas normas que ha venido publicando el Ejecutivo gallego o su Parlamento en materia agraria, o bien se refieren a la adecuación de las estructuras productivas (concentración parcelaria) y al fomento y ordenación de las actividades agrarias, o bien a la regulación y protección de productos agrarios en orden a su calidad.

Instrumentos nuevos podrían ser, a título ilustrativo, entre algunos, los siguientes:

- 1) Ley de Ordenación del Territorio;
- 2) Ley de Montes Vecinales en Mano Común;
- 3) Ley de Fondo de Tierras;
- 4) Ley de Protección y Expropiación de Tierras de Emigrantes;
- 5) Ley de Financiación Agraria;
- 6) Ley de Fomento de Entidades Asociativas de Producción y de Industrialización y Comercialización Agrarias;
- 7) Ley de Asistencia Técnica, Capacitación y Formación Agrarias;
- 8) Normas de Agricultura de Montaña;
- 9) Ley de Sanidad Vegetal y Animal;
- 10) Ley de Ferias y Mercados;
- 11) Ley de Protección y Conservación de la Naturaleza;
- 12) Ley de Aprovechamientos Hídricos.

La pobreza con que el Legislativo y el Ejecutivo gallego se desenvuelven no es digna de ninguna alabanza, al desperdiciar las oportunidades que se les han brindado en el transcurso de más de un quinquenio de gobierno autónomo, inmerso en una crisis que es de inactividad y de ineficacia. Las hondas transformaciones que precisa el sector primario, a pesar de ser tan necesarias, y sus males tan conocidos, no se entrevén al carecerse de los dispositivos e instrumentos jurídicos que ordenen y orienten el quehacer colectivo.

Sobre la Ordenación del Territorio, sin pretender ser exhaustivos ni excluir otros estudios que se han venido realizando, hemos escrito ampliamente sobre la necesidad o conveniencia de aplicar un enfoque sistémico al problema, para organizar el uso del suelo, sus asentamientos urbanos e industriales, fijar áreas de actividades de los sectores productivos, áreas de conservación y mejora del medio natural, las infraestructuras básicas relativas a las comunicaciones terrestres, marítimas y aéreas, el uso y saneamiento de las aguas, el aprovechamiento de los recursos y la protección de los espacios natura-

less, los montes, la flora y fauna y el medio ambiente (15).

Sobre Montes Vecinales en Mano Común podemos decir otro tanto, al formular críticas al Proyecto de Ley de Montes Vecinales publicado en el «Boletín Oficial del Parlamento de Galicia» en el año 1985. Como instrumento clave para el desarrollo de los montes se prevé que cada junta de comunidad redactará un plan de transformación, toda vez que la mayoría de los montes —que ocupan casi un tercio del territorio gallego— son tierras ociosas. Pero lo que no se prevé es que deben estar enmarcados en otro superior Plan General de Aprovechamiento de Montes Vecinales, tal como establecía la vigente Ley nacional de 1980. Por otra parte, tampoco hay un pronunciamiento claro sobre que el cumplimiento de la función social de la propiedad implique la constitución de empresas agrarias, con asistencia técnica y crediticia, en los montes vecinales, que quedan así abandonados al pobre quehacer de cada una de las comunidades (16). Por esto y otras razones llegamos a formular un proyecto de ley alternativo.

El Fondo de Tierras, instrumento importante de reforma agraria, se debe crear para facilitar a personas físicas o jurídicas (empresas agrarias) terrenos de características adecuadas, en régimen de concesión administrativa, para fomentar la producción orientada a la comercialización e industrialización de los productos y la agricultura científica, de modo que la actividad se desarrolle profesionalmente, suplantando la explotación-dominio por la explotación-empresa. El titular de las tierras sería la propia Comunidad de Galicia, que las acondicionaría *mutatis mutandis*, del modo que se acondiciona el suelo industrial. El Fondo estaría integrado por tierras pertenecientes a entes públicos (Estado, Diputaciones, Municipios, etc.), tierras abandonadas o de dueños desconocidos que se hayan perdido por sus antiguos titulares por el transcurso del tiempo; aportaciones cedidas a título de arriendo por emigrantes, jubilados o quienes abandonen la actividad agraria; montes vecinales no puestos en explotación por falta de planes de mejora; adquisiciones realizadas en ejercicio de un derecho de tanteo o retracto que se regule en favor del Fondo; adquisiciones en mercado libre de compraventa de tierras; expropiaciones por razón de utilidad pública o interés social, etc. Tendrían acceso a tierras del Fondo no sólo las empresas agrarias de nueva creación, sino también los agricultores y ganaderos capaces de explotaciones infradimensionadas, que se sometieran a las condiciones y controles que fijase la Administración, la que a su vez otorgaría créditos, subvenciones y ayudas para orientar la actividad y elevar el nivel de vida del sector.

La protección y expropiación de tierras de emigrantes se regularía mediante una ley que recogiera la conveniente vinculación del emigrante con sus tierras, refugio de posibles infortunios, sin someter los arrendamientos que efectúen a la legislación es-

(15) José María FRANCO GARCÍA, «Administración pública y Ordenación del Territorio en Galicia: Un enfoque sistémico», en *Revista de Estudios Agro-Sociales* (Madrid), 138: 179-203, 1986.

(16) Vid. José María FRANCO GARCÍA, «Continuidad y cambio: Los montes vecinales y el proyecto de la Xunta de Galicia», *Derecho Agrario y Alimentario* (Madrid), año II, núms. 3-: 59-63.

pecial, sino a la común, de modo parecido a los arrendamientos urbanos de temporada, pactando su duración según la voluntad de las partes. La expropiación se produciría a partir de ciertos límites y para incorporar las parcelas al Fondo de Tierras que se creara o a zonas de transformación así declaradas. Se eximirían de impuestos los contratos con estos fines y desde luego la incorporación de tierras a otras que constituyan unidades viables de producción.

La Ley de Financiación Agraria regularía las instituciones de crédito corporativo, tanto públicas como privadas, de la Comunidad Autónoma, recogiendo principios que permitan la agilización, financiación de las explotaciones y la ordenación del mercado, al objeto de que los préstamos sean más accesibles al agricultor y que los mismos se otorguen a tiempo y en condiciones apropiadas. La gran dispersión de normas y las numerosas modalidades de crédito (17) precisan una legislación más uniforme, que faculte mayor agilidad en su otorgamiento y suprima las numerosas trabas que en Galicia mantienen al agricultor alejado de esta fuente de financiamiento.

Una ley de fomento de actividades asociativas de producción y de industrialización y comercialización agrarias estimularía las formas asociativas en los procesos de producción, industrialización y comercialización de bienes con beneficios fiscales y de orden financiero consonos a la intensidad que se quiera dar al proceso, para acelerar la intervención de agricultores y ganaderos, su mejora de rentas, el abaratamiento de los bienes en el mercado, la tipificación de los productos y su transformación. Establecería también los requisitos mínimos que habrán de reunir las asociaciones para acogerse a la ley, número de integrantes, volumen de producción y posibilidad de federarse.

La ley de asistencia técnica, capacitación y formación agrarias se promulgaría en uso de la competencia reconocida a Galicia en materias de enseñanza e investigación, y, en este caso, estaría orientada a las actividades agrarias, la agricultura científica y los centros ya existentes, cuya infraestructura se potenciaría. No hay desarrollo sin investigación, por lo que las inversiones en ciencia, enseñanza e investigación son hoy de capital importancia para mantener el progreso acorde con los tiempos. El Proyecto de Ley de la Ciencia, recientemente introducido en el Parlamento de Galicia, da cabida para que, dentro de la Planificación Científica, puedan introducirse programas de asistencia técnica,

(17) Hay normas referentes al crédito para capacitación agraria, montes, comercialización, mejora integral de explotaciones, agricultores jóvenes, construcción de almacenes y silos, auxilios para la ganadería, regadíos, compra de tierras, mercados de origen, industrias agrarias, agrupaciones de productos, cultivo del tabaco, etc., cuya proliferación y aplicación exigen uniformidad, claridad y transparencia, para que el crédito pueda llegar al campesino gallego con eficacia, rapidez y abundancia.

Vide Banco de Crédito Agrícola, *Crédito agrario. Compilación legislativa*, Madrid, Ministerio de Economía, 1980.

La Generalidad de Cataluña creó el Instituto Catalán de Crédito Agrario por Ley de 24 de febrero de 1984, al objeto de fomentar, coordinar y canalizar el crédito agrario de las cooperativas agrarias domiciliadas en Cataluña, fijando numerosas funciones específicas. Y si una ley de financiación agraria pudiera considerarse materia de la competencia nacional, un organismo autónomo de carácter financiero adscrito a la Consellería de Economía y Hacienda orientaría el crédito y lo concedería de conformidad con los lineamientos de la Ley nacional, cubriendo los vacíos y aplicando los principios acomodados a la realidad gallega.

capacitación y formación agrarias en tanto en cuanto no exista una ley específica sobre la materia.

La agricultura de montaña es materia de preocupación a partir de los años 60, y a ésta se ha plegado la directiva 268 del Consejo de la Comunidad Económica Europea de 28 de abril de 1975, como antes el Programa de reestructuración de áreas de agricultura crítica y económica de montaña del III Plan de Desarrollo (1972-75) (18). El 30 de junio de 1982 se promulgó la ley nacional de Agricultura de Montaña, desarrollada por el R. D. núm. 216/1984, de 31 de octubre de 1984, que regula la acción común para el desarrollo integral de las zonas de montaña y otras equiparables. La C.E.E. publicó, asimismo, el Reglamento 797 de 12 de marzo de 1985 sobre mejora de la eficacia de las estructuras agrarias, cuyo título III orienta las medidas específicas en beneficio de la agricultura de montaña y de determinadas zonas desfavorecidas, perfeccionando la Directiva de 1975. Todo esto nos lleva a proponer la conveniencia y oportunidad de que el Gobierno de Galicia dicte sus propias normas para fomentar la creación de Asociaciones de Montaña como cauce de participación en el cumplimiento de los objetivos de la Ley nacional, así como las previstas Ordenanzas para el uso de las zonas y promueva su incorporación a la Comisión de Agricultura de Montaña en el seno del Ministerio de Agricultura, que preparará los programas de ordenación y promoción de los recursos agrarios de estas áreas.

Una ley de sanidad vegetal y animal o al menos las bases o marco jurídico para proteger a los vegetales y animales de plagas o epizootias será materia de competencia del Estado, pero dado que éste no las ejerce, la Comunidad, en uso de sus atribuciones referentes a agricultura y ganadería, puede dictar normas para proteger a aquéllos de los daños producidos por los agentes perjudiciales, previendo también la participación de los agricultores, ganaderos y propietarios de montes en la lucha contra las plagas y enfermedades, y regular la asistencia técnica, la económica y la colaboración directa de los particulares.

La materia de ferias y mercados está recogida, específicamente, en el Estatuto Autonómico. Las escasas normas que existen sobre el particular carecen de rango legal. Y siendo la comercialización de la producción agroganadera de extraordinaria importancia para llegar al transformador, al distribuidor y al consumidor, de modo que no se pierdan las cosechas y los frutos o se deterioren los precios, un buen sistema de ferias y mercados, con una adecuada organización de concursos, exposiciones, misiones, prospección de mercado, etc., permitirá sostener y elevar el nivel de vida del sector primario, asistido de un entramado de facilidades para mantener la red circulatoria de bienes y servicios en permanente flujo.

La protección y conservación de la naturaleza, como competencia de la Comunidad Autónoma en todo lo que no sea parque nacional —del que no hay ninguno en Galicia—, precisa ser regulada sin más espera, máxime habiendo sido ya realizados

(18) A estos efectos son ilustrativas las *Actas del Coloquio Hispano-Francés sobre las Áreas de Montaña*, que son el tema de «Supervivencia de la Montaña» fueron publicadas por el Ministerio de Agricultura en 1981.

los estudios preliminares sobre posibles espacios a proteger en nuestro territorio por el Instituto de Estudios y Desarrollo de Galicia de la Universidad de Santiago, lo que debería coincidir con el estímulo generado por la C.E.E. al declarar el Año Europeo del Medio Ambiente. Las 28 zonas (3 nuevos parques naturales en Lugo y Orense, 13 refugios de caza, 10 reservas integrales y 9 parajes de interés natural), que no llegan a ocupar el cuatro por ciento de la superficie de Galicia, omiten la identificación de rutas y pistas turísticas terrestres, marítimas y fluviales, escenarios históricos y de campos de batalla, que permitan la recreación cultural y la promoción del turismo ordenado y dirigido como actividad complementaria. Otras propuestas ya habían llegado a agrupar 58 zonas de excepcionales cualidades ecológicas, abarcando algo más de superficie que las zonas anteriores, seleccionadas e inventariadas para proponer a la Xunta de Galicia su declaración como espacios naturales de protección especial. La inoperancia de nuestra Administración autonómica tampoco ha tomado ventaja de las oportunidades existentes en este particular.

Finalmente, para poner un límite a este posible paquete legislativo, en el que también podría incluirse la Ley de protección a la fauna silvestre —no de caza y depredación—, la Ley de promoción y aprovechamiento forestal —que recoja la lucha contra incendios—, una Ley de desarrollo y aprovechamientos híbridos, que incluya tanto a las aguas quietas como las en movimiento, que existan, nazcan y discurran en cuencas del territorio de la Comunidad, complementaría la Ley nacional de Aguas de 1985, fortalecería la participación de los usuarios en su administración, incidiría en el progreso de la tecnología hidráulica, aceleraría el desarrollo agrícola e industrial y reorientaría los regadíos tradicionales y su modernización.

V. LA AGRICULTURA DEL NORTE DE PORTUGAL

Sin temor a equivocarnos, podemos decir que en el Norte de Portugal perviven formas y estructuras de tenencia y explotación de la tierra similares a las de Galicia. La densidad de población, la cultura del hábitat, la fragmentación de la tierra, las costumbres y las gentes, son una prolongación de Galicia. El convenio jurídico y administrativo de Gallaecia, con capital en Braga, llegaba al Duero, y hasta bien entrado el siglo XII todo formaba una misma unidad, cuyo polo de atracción fue inclinándose progresivamente hacia Santiago, por la hegemonía adquirida por esta ciudad, debido al mito jacobino que impactó a todo Occidente, mientras que al Sur era Oporto la más activa.

Las hondas transformaciones que precisa Portugal, puesta de relieve desde la Revolución de los Claveles de 1974, tuvo su primer reflejo en la reforma agraria prevista para modificar el latifundio sureño (19), mientras que el minifundio del Norte permanece anclado en los mismos problemas, el

mismos sistema productivo, y configurando el mismo paisaje rural que en Galicia. La superficie media por explotación en los distritos del Litoral Norte (Braga, Porto y Viana do Castelo) es de 2,2 has., que asciende a 6,3 has. y 8,1 has. en los distritos de Vila Real y Braganza del Interior Norte (20).

La agricultura portuguesa es una agricultura en crisis, cada vez más incapaz de satisfacer las necesidades del sistema social, dice Belo Moreira (21). El 45,6 del total de explotaciones del país (349.874 de 766.828) se ubican en el área minifundista del Litoral Norte (Viana do Castelo, Braga, Porto, Aveiro y Coimbra), con una media por explotación de 2,44 hectáreas, muy comparable a la de la Galicia Costera (La Coruña y Pontevedra).

Los instrumentos jurídicos diseñados para transformar esta estructura son materia de necesario conocimiento y debate, máxime cuando incorporada Portugal a la C.E.E., como España, su sistema productivo y sus regiones desfavorecidas habrán de realizar hondas modificaciones para no ser arrolladas por los sectores y las regiones más dinámicas, contenidas y controladas en aplicación del principio de solidaridad que priva en toda la actividad de la Comunidad.

BREVE RESEÑA BIBLIOGRÁFICA

- ALVAREZ CONDE, Enrique, *Las Comunidades Autónomas*, Madrid, Editora Nacional, 1980.
- Aspectos do Portugal Rural, Braga, 13.º Congreso Europeo de Sociología Rural, Sociedade Portuguesa de Estudos Rurais, 1986.
- BALLARÍN MARCIAL, Alberto, *Derecho Agrario*, Madrid, Editoriales de Derecho Reunidas, 1978.
- BARROS, Afonso de, *A Reforma Agraria em Portugal. Das ocupações de terras a formação das novas unidades de produção*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1981.
- DE LOS MOZOS, José Luis, *Estudios de Derecho Agrario*, Madrid, TECNOS, 1972, *Estudos do Direito civil de Galicia*, Pontevedra, Editorial SEPT, 1972.
- FRANCO GARCÍA, José María, *El Derecho y la Reforma Agraria*, Mérida, Universidad de Los Andes, 1981.
- GOBIERNO CIVIL DE ORENSE, *Normativa y Organización de la Comunidad Autónoma de Galicia*, tomos I-IV, Orense, Diputación Provincial, 1984-86.
- Libro del I Congreso de Derecho gallego*, La Coruña, Colegio de Abogados, 1974.
- NOVOA MONREAL, F., *El Derecho como obstáculo al cambio social*, México, Siglo XXI Editores, 1975.
- PUY MUÑOZ, Francisco, *O Valor da Xurisprudencia Galega*, Santiago, Universidad de Santiago de Compostela, 1985.
- ROMAGNOLI, Emilio, *Studi sulla struttura nel Diritto Agrario Comunitario*, Brescia, 1974.
- SANZ JARQUE, Juan José, *Derecho Agrario*, Madrid, Fundación «Juan March», 1975.
- VATTIER FUENZALIDA, Carlos, *Concepto y tipos de empresa agraria en el Derecho español*, León, Colegio Universitario de León, 1976.
- VANDELLI, Luciano, *L'Ordinamento Regionale Spagnolo*, Milano, Giuffrè Editore, 1980.

(20) Aida VELADES DE LIMA y Francisco CORDOVI, «A Agricultura na sociedade portuguesa, Anexo Estatístico», en *Aspectos de Portugal rural*, Braga, Sociedade Portuguesa de Estudos Rurais, 13 Congreso Europeo de Sociología rural, 1986, pp. 157 y ss.

(21) A. BELO MOREIRA, «A agricultura portuguesa. Uma apresentação», en *Aspectos de Portugal rural*, p. 1.

El asociacionismo agrario en el Derecho foral histórico

El asociacionismo agrario es una realidad histórica; la explotación en común de la tierra realizada según diversas formas jurídicas y que hoy, en el Derecho Agrario, llamamos «agricultura de grupo», dentro de la cual encaja perfectamente el cooperativismo agrícola, ha sido, en los reinos de España, germen de cultura y diferenciación jurídica. Lo que podríamos llamar hoy «fenómeno asociativo» (tal vez tratando de inventar algo ya inventado) es el que nos hará comprender, a lo largo de la historia, la verdadera dimensión del Derecho Agrario actual.

Muchas son las manifestaciones del principio asociativo en nuestro Derecho Agrario; mi pretensión es simplemente enunciativa, partiendo de las fórmulas asociativas clásicas del Derecho privado foral en base al sentido de la propiedad, comunidades de bienes y a la familia, que, como tal, fue sin duda germen del asociacionismo agrario.

Verdaderamente, la propiedad corporativa o asociativa de la tierra fue la primera manifestación en el tiempo del sedentarismo del hombre primitivo. En realidad, las antiguas comunidades agrarias no eran más que «sociedades agrícolas cooperativas», basadas en vínculos de sangre y de grupo; su existencia es incuestionable y fue durante siglos, en el principio de nuestra historia conocida, la única manera de unión de los hombres con la tierra, hasta que el debilitamiento del espíritu familiar y las ideas individualistas fueron minando ese viejo sentido de fraternidad colectiva. Pero analicemos someramente la historia.

I. LA ANTIGUA PROPIEDAD COLECTIVA DE LOS PUEBLOS

Sabemos bien que la propiedad de la tierra empezó por ser del clan, de la tribu, sobre todo cuando ésta se hace sedentaria y se consagra a la vida agrícola. Así, el sujeto de aquella propiedad es, en todo caso, un grupo de hombres unidos por vínculos de sangre o de parentesco, suele ser la familia, o un grupo de familias, la llamada familia troncal o la familia agrupada o, como acabo de señalar, la tribu. Esta forma de propiedad en común, eminentemente social o «asociacional», no supone la no existen-

cia de titularidades subjetivas, en el sentido de que no sea de nadie esa tierra, sino algo común, en cuanto no es objeto de apropiación individual, pero sí del clan.

Desde Laveleye a Costa, hemos visto que esta propiedad ha existido en muchos pueblos, y lo demuestran las tradiciones que recogen nuestros historiadores y cuya exactitud no es posible poner en duda. Así, por ejemplo, Laveleye nos dice en su capital obra, *La propriété et ses formes primitives*, que la circunstancia tan frecuente de emplearse el ganado como moneda demuestra la existencia de la comunidad o asociación sobre bosques y pastos, porque dice que, si no hubiesen tenido derecho los hombres o las familias, como miembros del clan, a apacentar sus ganados en esos lugares, habría sido imposible la continua transformación, el continuo cambio en el número de cabezas que cada grupo tuviera, puesto que no cabría que tuviesen a su disposición los pastos necesarios para mantener las que adquirieran y luego, cuando a su vez las entregaran al clan, abandonar estos psts. Mientras que se explica fácilmente siendo éstos de la tribu, ya que el número de cabezas de ganado permanecía más o menos constante. Asimismo, es un hecho que hubo una verdadera división del trabajo, en virtud del cual, mientras unos se encargaban de la defensa de la tribu, otros, entretanto, cultivaban la tierra, con cuyos frutos se alimentaban y vivían todos. De igual modo, las comidas públicas que se dieron en estos pueblos son un vestigio del primer disfrute en común de todo cuanto producía la tierra.

Además, cuando se llegó al caso o a la necesidad de repartir las tierras entre las familias que componían el clan o tribu, se hizo siempre sobre bases de igualdad, lo cual demuestra claramente la preexistencia de una organización del derecho a la propiedad que, al ser el cual el único titular, establecía lotes iguales para todos los miembros o familias de esa sociedad. Esto explica el carácter inalienable de la propiedad inmueble en aquellos tiempos; al igual que el sentido de la frase de S. Maine en su obra *The Early History of Institutions*, el hombre vivo no era más que el representante por algunos años de un ser constante e inmortal que era la familia, idea que completa Fustel de Coulanges en su *La Cité Antique*, al señalar que «el jefe no es un *pater-familias*, no es un dueño de la propiedad

de la familia; es tan sólo el *manager* de sus negocios y administrador de sus posesiones».

La propiedad así organizada, y respondiendo a un claro criterio asociacionista, se la hacía servir para su único fin y de manera que variaba según circunstancias, pueblos y épocas. Algunos —los más— no dividían, y se cultivaba en común y en común se disfrutaba; otros —los menos— dividían, pero temporalmente, bien atribuyendo los frutos de esa tierra y parte a cada uno de sus miembros y normalmente obligándoles a formar un haber comunitario con esos mismos productos para luego distribuirlos entre todos por un igual. Los historiadores nos relatan cómo en la España celtibérica el pueblo vacceo distribuía cada año las tierras para su cultivo y ponía en común los frutos. Strabon, refiriéndose al pueblo dálmata, nos habla de igual distribución de las tierras cada ocho años (Azcárate, *Historia del derecho de propiedad*).

Nuestros viejos abuelos campesinos sabían bien que el día de «hacenderas» los vecinos se reunían a «campana tañida» o a voz de pregonero en la «rozada», «senara concejil», pegujal del pueblo..., como solía llamarse la finca vecinal que va a ser explotada en común por los vecinos. Allí el que tiene yunta y aperos se servirá de ellos, y el que no, contará con la fuerza de sus brazos, apreciándose la cosecha entre todos en proporción a las aportaciones de trabajo. El Fuero de Población que Carlos III dio para la colonización de Sierra Morena indicaba la conveniencia de formar la «senara concejil» para ser cultivada en común «por concejadas en días libres y cuyo producto se invierta en los gastos del común y obras públicas», idea ésta ejemplar, tomada en parte del Derecho aragonés.

Pero no adelantemos acontecimientos; podemos afirmar, sin miedo a la equivocación, que muy pocos sospechan que instituciones hoy perfectamente vivas como el retracto pueden enlazarse sucesivamente en el tiempo con la primitiva forma asociativa de la propiedad; que muy pocos sospechan que son un claro reflejo de aquella «propiedad del grupo» ciertos aprovechamientos comunes y ciertos derechos que los pueblos se atribuyen hoy en el goce o disfrute de determinados productos de la tierra (piñas, trufas...); que muy pocos sospechan, por último, que la teoría del dominio eminente del Estado que se atribuyeron los emperadores romanos, que en el Renacimiento afirmaron los monarcas absolutos y que la Revolución francesa aceptó y positivizó, en virtud del cual se atribuyen al Estado ciertos derechos sobre minas, montes, aguas, etc., responde en el fondo al mismo principio que sirve de base a esta primera organización de la propiedad.

II. LA PROPIEDAD SOCIAL O COLECTIVA EN LA EDAD MEDIA

El largo medievo, período de la historia del mundo conocido que siempre ha cautivado a historiadores y sociólogos, supuso, entre otras muchas cosas, drásticos cambios institucionales y sociales, siendo estos últimos tal vez los más importantes.

Los pueblos germanos del norte de Europa, en su lenta pero decidida invasión del viejo Imperio de Roma, no se limitaron a la conquista de las tierras

romanas; los ejércitos de antaño no se parecían en nada a los de los siglos XVII o XVIII; los pueblos germanos y francos avanzaron con sus armas, pero a la vez lo hicieron acompañados de toda su gente, sus familias, no en el sentido romano de la palabra, sino mucho más amplio, como tribu, pueblo o clan, y si bien es verdad que la cultura romana fue asumida muy lentamente por alguno de estos pueblos, como los lombardos y longobardos, y la corte de Teodosio fue un centro de «neorromanización», también es muy cierto que no prescindieron de sus más íntimas costumbres e instituciones y que éstas llegarán a influir en los cultos pueblos conquistados.

En primer lugar, el principio, eminentemente germano, de la copropiedad del grupo asociativo familiar continuó existiendo en los países o regiones conquistadas por los llamados bárbaros. Es así cómo en ciertos lugares el consentimiento de los miembros de la familia era requisito imprescindible para efectuar cualquier enajenación; en otros sitios observamos cómo el tanteo y el retracto gentilicio, que no son otra cosa que una derivación o transformación de ese consentimiento y que implicaban el reconocimiento tácito en la familia de un poder o dominio eminente en la propiedad de ésta. La institución de las legítimas, aunque indudablemente se consagró en los últimos tiempos por el legislador romano, en ciertos lugares se las mantuvo no por ser fiel reflejo del Derecho de Roma, sino porque a quienes se les otorgaba recibían un derecho preexistente y anterior sobre la masa hereditaria. Es buena prueba de que estos criterios se proyectaron en estos tiempos, dejando sentir los efectos de esa copropiedad o sociedad familiar, que esos derechos y esas limitaciones alcanzaban siempre a los llamados «bienes propios», es decir, a los patrimoniales o heredados de un antecesor y no a los denominados «adquiridos», ya que, al ser éstos fruto del trabajo de la persona, se consideraba que respecto de ellos tenía ésta una libertad de disposición, lo que no sucedía con los llamados «propios».

De este principio de la copropiedad o sociedad familiar —nos dicen los historiadores— se deriva la máxima francesa: «Le mort saisit le vif», que en traducción libre supone que el muerto da posesión al vivo. No hay, por tanto, adición de herencia al estilo romano, sino que instantáneamente el heredero la adquiere, porque se supone que no entra en el goce de un «ius novus», sino que continúa o se subentra en el lugar y derecho que el otro poseía.

Pero no creamos que lo dicho supone un cuadro de fenómenos aislados y más o menos dispersos. Sabemos por la historia recibida que en varias comarcas de la Europa medieval existieron «comunidades de familias» que cultivaron y disfrutaron la tierra indivisa y societariamente. A veces estas comunidades alcanzan tal independencia que, fuera del origen, se llegan a confundir con las rurales; Laveleye cita como ejemplo el de una comarca del Holstein que fue poblada por grupos de familias procedentes de Frisia y Sajonia. Estas constituyeron cuatro comunidades societarias, cada una de las cuales era gobernada por doce consejeros, elegidos por lo habitantes, estando unidas todas ellas por vínculos federales. Los negocios de la federación corrían a cargo de un Consejo, compuesto de 48 miembros, que gobernaban el país constituyendo una república independiente. Estas federaciones, verdaderas asociacio-

nes, crearon el famoso cinturón de las villas hanseáticas, que tanta influencia alcanzaron en el tráfico mercantil de antaño. Hablando de estas comunidades, dice una crónica del siglo xv que «vivían sin señor y sin jefe y hacían lo que querían».

Así, lo que fue primitivamente propiedad común de la tribu o clan fue haciéndose en parte propiedad de los grupos de familias. Si bien no todos los historiadores están conformes sobre el origen de la formación de estas comunidades de familia. Bonnemère, citado por Laveleye, señala que estas comunidades o asociaciones familiares se desarrollaron bajo el influjo de ciertas ideas cristianas y a semejanza de las comunidades religiosas, pasando por alto este autor, como hace notar Laveleye, los antiquísimos precedentes de estas instituciones primitivas que encontramos en todos los pueblos y en todas las razas. Más en lo cierto está Zacharie al referirlas a un origen germano, recordando cómo esa propiedad era colectiva y constituía una comunidad *in solidum* en la que todos los parientes eran propietarios. Estas comunidades asociativas de familia eran regidas por un varón y una mujer, que en Francia se llamaron *Mayor* y *Mayorissa*, la cual, por cierto, no podía ser mujer de aquél, para evitar los apuros que podían resultar de reunir en un matrimonio esta doble jefatura. Institución que también conoció tierras italianas con los nombres de *Reggitore* y *Massara* y también de *Capocio* y *Massaja*.

El sentido asociativo también se manifestó en las llamadas «comunidades de siervos», que existieron ya en la invasión bárbara y que inmediatamente después se desenvuelven favorecidos por los mismos señores feudales como mano de obra muy barata (o más bien gratuita) para el cultivo de sus tierras. Los siervos no tenían derechos sucesorios, prácticamente nada pertenecía al siervo de la gleba; todo cuanto poseían era propiedad del señor, lo cual hacía innecesario el instituto sucesorio. Así, la comunidad servil continuaba en la posesión de la tierra a la muerte de cada uno de sus miembros, y, como digo, no lo hacía por título de herencia, sino como por un especial derecho de acrecer o *iure non decrescendi*, según dice Laplanche. En las *Institutes Coutumieres* de A. Loysel se dice: «Los siervos o manos muertas no pueden testar ni suceder los unos a los otros, sino en tanto que vivan en común», y añaden «que se suceden, porque poseen como solidariamente sus bienes, de suerte que la porción del que muere pertenece a los que sobreviven por una especie de derecho de acrecer».

Verdaderamente, los siervos se asociaron para este fin bajo la constante amenaza de su debilidad y miedo (sería digno de estudio el «miedo» como fenómeno sociológico en la alta Edad Media) y de su desesperación. Esto fue la gran ventaja que los señores sacaron en limpio, bajo una aparente «protección», para tener más seguros los cobros de sus rentas, especialmente en virtud de la solidaridad que se establecía entre esas asociaciones o comunidades de siervos de la gleba, que llegaron a veces no sólo a ser propiciadas por el señor, sino requisito *sine qua non* para que éstos hicieran ciertas concesiones a los siervos.

Por último, existieron también «las comunidades rurales o agrarias», cuya propiedad colectiva es, a menudo, la continuación de la existente en la época anterior, la cual era, a su vez, resto de la

primitiva organización general de los germanos. De todas formas, es no una excepción, sino el hecho general y constante en la Edad Media, la existencia de estas comunidades rurales o agrícolas y que constituyeron, en ciertos momentos y lugares, verdaderas «repúblicas independientes». En otros sitios se limitaron a tener ciertos rasgos administrativos con base a la comunidad sobre los bosques, montes o pastos, y que a veces permanecen independientes de los municipios y en otras se llegan a confundir con ellos. En la Alemania y la Inglaterra del siglo xx subsisten numerosos e importantes restos de estas comunidades ya conocidas entre los sajones (*common fields, townships*). Francia fue el país típico de las asociaciones o comunidades rurales de este género, y el bien comunal era y es corriente en el país galo. En España, los visigodos, a pesar del reparto de tierras que llevaron a cabo, dejaron, como sabemos, indivisos los montes y los bosques, y aunque la invasión árabe acabó con las indivisiones más tarde, en la reconquista, volvieron a aparecer mediante las concesiones reales o señores y pueblos, principalmente para facilitar la repoblación del país y siguiendo criterios más similares (salvando las distancias) a los empleados en la penúltima década por los israelistas en los asentamientos de las tierras ocupadas.

En suma, aunque el individualismo poco a poco se fue abriendo camino, hasta alcanzar el período codificador, donde llegó a su máxima cota, como bien sabemos, jamás acabó con el asociacionismo ni el uso colectivo de la tierra, ni jamás fue ésta una excepción, sino el hecho primitivo y general, siendo el acotamiento y roturación de tierras, contra el cual durante siglos vivieron protestando las comunidades, un hecho muy posterior. Azcárate, glosando a Troplong, nos dice cómo todas estas formas de propiedad social o colectiva muestran la razón de que la Edad Media fue una época prodigiosa bajo el punto de vista de la asociación, que ella formó estas numerosas comunidades asociativas de siervos y agricultores que cubieron el suelo europeo. Y añade, citando a Laferrière: «El espíritu de asociación renovado por el cristianismo ha extendido también su acción saludable sobre el derecho consuetudinario de la Edad Media. Al abrigo de sociedades de todos los géneros, de las comunidades de trabajo y de habitación, de las corporaciones, de las sociedades de interés público y privado, y bajo el influjo de su espíritu de fraternidad social y cristiana, los siervos, los colonos, los pobres agricultores, los artesanos y menestrales, los comerciantes, la población de las ciudades y de los campos han mejorado y desenvuelto sus condiciones de existencia. El aislamiento los habría aniquilado; la asociación les ha permitido vivir y engrandecerse esperando tiempos mejores» (Azcárate, *Historia del derecho de propiedad*).

III. FORMAS ASOCIATIVAS EN EL DERECHO FORAL HISTÓRICO. ESPECIAL REFERENCIA A LA LLAMADA COMUNIDAD DOMÉSTICA

1. Glosando a Ballarín, diré que una verdadera y completa historia de nuestro régimen jurídico agrario está en España por hacer; ello nos descubriría, en sus orígenes, el paso de las formas de

propiedad colectiva a las fases de propiedad individual. La historia de la propiedad «fundaria», dice Astutti, como historia de la explotación y de la empresa agraria, es todavía hoy una meta lejana. Ahora bien, cualquiera que haya ojeado la magnífica obra de Joaquín Costa o tenga siquiera un somero conocimiento del Derecho consuetudinario español, sabrá hasta qué punto el mal llamado Derecho foral ha sido célula capital en las sociedades de cultura agrícola del pasado, que, en definitiva, lo fueron todos nuestros incipientes reinos. Porque, opino, el Derecho foral jamás es una idea de presente, y así, lo contrapongo a Derecho actual, y no porque el Derecho foral no tenga «presente», no, pues a ello llamo Derecho especial o propio, como, obviamente, lo es el de las vigentes compilaciones de Derecho civil; y diría más: el que los Parlamentos autónomos legislan en materias de Derecho privado de su incumbencia. Derecho foral es el Derecho que nació del pueblo, que abundó en su tradición oral, siendo parco en la escrita, y, cuando lo hizo, lo fue a medias; no en vano nos dice magistralmente Delgado Echeverría al iniciar el prólogo a su *Derecho aragonés*: «Antich de Bagés, fuerista aragonés del siglo xv y uno de los más importantes de todos los tiempos, relata cómo algunos de los jurisconsultos que confeccionaron las colecciones de Observancias del Reino de Aragón procuraron dejar fuera de ellas muchas observancias antiguas no para evitar que se aplicaran en lo futuro, sino para ser ellos los únicos en conocerlas. Si se compilaban todas las observancias —dice—, los jurisconsultos nuevos vendrían a saber en poco tiempo tanto como los viejos y no los respetarían; en cambio, conservando parte de las observancias inéditas en sus cabezas, según ellos, en *capitibus prudentium*, serían siempre respetados por los jurisconsultos jóvenes, que irían a aprender de ellos las no publicadas.» Termina el relato Delgado manifestando el no saber «si el ardor les daría resultados a aquellos leguleyos que, de todos modos, deformaban el Derecho aragonés introduciendo conceptos e interpretaciones tomados del Derecho romano y contrarios al espíritu del Derecho popular» (Jesús DELGADO, *El Derecho aragonés*, Zaragoza, 1977).

Todo esto justifica que juristas de la talla de Savigny abanderasen la llamada Escuela Histórica, de la que, por cierto, Joaquín Costa fue uno de sus defensores, como respuesta al movimiento codificador. Porque, para los historicistas, el Derecho permanecía siempre en la entraña de los pueblos, que con el lento paso del tiempo fue modelando las instituciones que regirían en la familia troncal, familia única, pues, mientras tuvieran descendientes, ésta se proyectaba hasta el infinito. Instituciones o fórmulas que necesitaban de la intervención de todos los miembros, con indudable criterio asociativo, y que sólo así podían mantener su eficacia.

En todo caso las formas asociativas en los viejos Derechos regnícolas fueron varias y muy precisas, con ellas se pretendía simplemente conservar en el tiempo un patrimonio. Algunos han creído que la indivisibilidad y la troncalidad respondía más bien a deseos egoístas e individualistas de la familia agraria. Nada más lejos de todo ello, pues en nuestras Españas jamás la buena tierra dio para reparos muchos y cuando así se hizo se repartió miseria e incultura, pues todo tiene que ver. El campesino

de nuestras tierras necesitaba para sobrevivir la ayuda de sus hijos, de sus hermanos y, por qué no, de sus abuelos. Así los «tiones». Así los «donados». Todo era poco para de consuno, asociados, unidos por un derecho secular no escrito que les apoyaba, sobrevivir y conservar para todos y para los que vengan el patrimonio familiar y que hoy, en el culto al progreso, llamamos empresa agraria.

Así pasan y avanzan por nuestra historia regnícola muchas instituciones de Derecho de familia y de Derecho sucesorio cuya única misión fue el conservar el patrimonio intacto en manos de la sociedad familiar. De entre todas, no por ser más ni menos importante, es la Comunidad Doméstica la que deseo señalar como ejemplo de asociación en la que el requisito de la *affectio societatis* obtiene su verdadero sentido.

2. En épocas de escaso desenvolvimiento económico, en que la ocupación casi única fue la agricultura, siendo la industria por demás artesana y el comercio casi nulos, cuando cada familia se ve precisada a producir por sí misma cuanto necesita para su subsistencia. Esto influye en la mayor cohesión de sus miembros, interesados en no separarse y en verificar en común las faenas agrícolas. Y cuando los brazos son insuficientes procuran remediar la falta asociándose a personas extrañas al grupo familiar.

Tales comunidades, que comprenden a veces muchas generaciones, adoptan en diversas formas el parentesco artificial y el carácter de asociaciones de protección, de tal modo, en los principios de las sociedades humanas, éstas parecen más que una familia, en el sentido conceptual moderno, un pequeño estado con todos los tributos y condiciones necesarios para bastarse a sí mismo. Así, en las sociedades de cultura rudimentaria, con predominio de vida agrícola, la unidad económica y social suele ser la comunidad doméstica. Esta viene a estar formada no sólo por los padres y los hijos solteros y casados, sino incluso por otras personas, bien unidas entre sí por vínculos de parentesco, bien simplemente extraños a la comunidad. Los bienes que forman el patrimonio de la comunidad doméstica eran poseídos, explotados y usufructuados en común bajo la dirección de un jefe, a veces hereditario, a veces electivo. Nunca el patrimonio podrá enajenarse sin un consentimiento unánime. Conviene dejar claro que la comunidad doméstica fue y es una asociación con personalidad distinta de la de sus miembros, tanto en lo jurídico como en lo económico.

Como hemos dicho, aunque de ordinario la comunidad doméstica tiene carácter familiar, este requisito jamás fue esencial en ella, pues siendo sobre todo y ante todo una asociación para la producción y el consumo en común, se podía dar, y de hecho se daba, con o sin vínculos de parentesco. En consecuencia, al lado de las de índole puramente familiar, tropezamos con otras cuyos miembros no están unidos por más vínculo que el asociativo, razón única de cohesión y motivo de subsistencia, ya que esta asociación se modeló frecuentemente sobre el mismo pie de igualdad y de solidaridad que la formada entre padres, hermanos e hijos. Tan corrientes y naturales eran estas comunidades agrarias, también artesanales y mercantiles, que surgió

la idea de llamarlas «Hermandades», que, en definitiva, eran producto no muy lejano de las «Gentilitates» romanas que tuvieron igual carácter asociativo y que, como digo, fueron precedentes de la comunidad agraria medieval.

Como hemos señalado anteriormente, mientras persevera la comunidad no se conoce ni plantea el derecho de herencia individual, sino colectiva, y así la parte del que muere acrece a los que sobreviven. Cuando se disuelve el patrimonio común se procede a la división de los bienes, generalmente por igual, entre varones y hembras, si bien hay casos en que las mujeres no tienen derecho sino a ser alimentadas y vestidas mientras permanecen solteras y a recibir una dote cuando se casan. Las comunidades domésticas, señala Hinojosa, se disuelven ya por un aumento excesivo de sus miembros, ya por apartamiento voluntario de algunos o expulsión. La división se solía verificar unas veces por «estirpes» o familias, otras por «cápita», o sea, por el número de miembros útiles de la sociedad (E. DE HINOJOSA, *La comunidad doméstica en España*, 1905).

Como sistema de organización económica y societaria la comunidad doméstica es una institución verdaderamente universal. En los Estados de la Edad Media europea, cuya situación económica y social ofrecen gran semejanza con la de nuestra península, la encontramos muy generalizada en Francia, Italia, Alemania y Países Eslovacos.

Según Hinojosa, documentos privados pertenecientes a las iglesias y monasterios de Galicia y del hoy Portugal, en los primeros siglos de la Reconquista muestran vigente, en todos estos territorios, la comunidad doméstica, constituida ya por padres e hijos, tanto solteros como casados, ya por hermanos, tíos y primos, ya por otros consanguíneos y gobernada por el padre o pariente de edad. Frecuentemente los hijos, aun después de casados, seguían en sociedad con los padres y los demás miembros familiares citados, conservando proindiviso la propiedad inmueble, explotándola en común. Tal como hemos dicho en la sección anterior, este género de propiedad agraria no fue sólo peculiar de los hombres libres, sino que se dio también entre las clases serviles y por las razones ya apuntadas.

Los historiadores nos dicen que la comunidad doméstica fue también base para la percepción de tributos y consecuentemente indicio de la convivencia de sus miembros, pues vemos, por ejemplo, entre otros fueros, el de San Miguel de Escala, de 1155, que nos dice cómo los hermanos que moraban en una misma casa no debían pagar más que un solo foro o centro («Si duo vel tres fratres in unum habitaberint, unum forum faciant»); igual se observaba en Aragón respecto de los hermanos que conservaban en «Hermandad» los bienes paternos (*Boletín de la Real Academia de la Historia*, tomo 32).

También resulta curioso señalar que, del mismo modo que en Suiza se aplicó a las ligas o confederaciones políticas el hombre de «Gemeinderschaft», con el cual se designa a la comunidad doméstica, los burgueses de Santiago, amotinados en 1116 contra su prelado y señor jurisdiccional don Diego Gelmírez, trasladaron a lo político el nombre y el concepto de la institución que nos ocupa, adoptando para designar la conspiración contra él la palabra «germanitas», al igual que lo hicieron en el siglo XVI los «agermanados» en Valencia y Mallorca, que die-

ron a su confabulación el nombre de «germanía», palabra con que se designaba en aquellos reinos la sociedad de bienes entre cónyuges. Estas hermandades y germanías fueron el claro precedente de las confederaciones políticas que con el mismo nombre, y con carácter más amplio, desempeñaron un importante papel en la historia de Castilla y León.

En el reino de Aragón la comunidad doméstica la encontramos ya en el siglo XII. En la relación de *Documentos correspondientes al reinado de Ramiro I. Zaragoza, 1904*, se relata cómo durante el reinado de Ramiro I (1034-1063) el abad del monasterio de Fanlo (Huesca) compró un lagar, parte del cual era propiedad de don Sancho, su «tión» y sus hermanos, y otra parte de doña Toda, su hijo G. López y todos sus hermanos. Es ésta una de las primeras veces que tenemos constancia escrita del llamado «tión», que es uno de los elementos más característicos de la comunidad doméstica aragonesa. El «tión» no era otro que el hermano o tío célibe que vive en comunidad y sociedad con sus hermanos y sobrinos casados (sobre esta figura, vid. principalmente obras de J. Costa, Moneva y Puyol, Martín-Ballester, Lacruz Berdejo).

Martín-Ballester y Costea, en su obra *La casa en el Derecho aragonés*, Zaragoza, 1944, cita a Hinojosa a propósito de un documento del año 1166, perteneciente al territorio de Jaca, en donde se consigna la enajenación de una villa realizada por don Jimeno, sus hermanos y toda su hermandad..., a la abadesa de Santa Susana. Otro documento similar menciona la donación de varias piezas de tierra que habían pertenecido a la hermandad de Lope Fortún. (Documentos relacionados en el Archivo Histórico Nacional.)

La cita de estos documentos la hago para demostrar cómo la hermandad tiene un sentido autónomo y obra como corporación o asociación distinta de los individuos que la componen, con patrimonio propio e indudable carácter familiar por lo general, si bien, como sabemos, se asociaban a veces con personas ajenas al grupo familiar, tal es el caso de la figura, para mí cautivante, del «donado» o «donados».

Eran los donados aquellos que voluntariamente se entregaban, se daban, a una casa. Generalmente la casa que los vio nacer y en donde trabajaban. Solían ser antiguos criados. La casa, en escritura pública, los acogía obligándose a mantenerlos en salud y enfermedad hasta su muerte, en que se les haría exequias en la parroquia como a uno de esa casa, que les diera hasta el nombre. Tan lógica fue la institución de los donados, que a veces comprendió una familia entera. Se llama entonces «acogimiento», por el acogerse de una familia pobre al calor de otra más fuerte, o dos muy débiles para poder subsistir, entregando su trabajo y sus economías, si las hubiere, y en todo caso su futura herencia. Qué mayor monumento al asociacionismo histórico, basado en la «affectio del corazón» (Vid. Prólogo a *Martín el Donado*, de Lope Allué, Zaragoza, 1965).

Pues bien, según resulta de Fueros y Observancias del reino de Aragón, la comunidad entre hermanos debió ser muy frecuente, dado el número e importancia de las disposiciones que las regulan. La razón era: bien conservar proindiviso los bienes de sus mayores, bien, si la división se hacía, el esta-

blecer un estado de sociedad entre ellos, que fueron las hermandades. Se nos dice que cuando concertaban la sociedad, después de dividida la herencia, debía de pagar cada hermano como impuesto al Estado un maravedí, pero si no se verificaba la división sólo se abonaba un solo maravedí por todos los hermanos asociados y en proindiviso.

El Fuero de Molina de 1152, citado por Hinojosa, y a propósito de este ejemplo, nos dice que, si perseverando en la hermandad, moría un hermano sin hijos, su parte acrecía exclusivamente a los que formaban hermandad con él, derecho que no tenían otros hermanos, si los hubiere, y no estuviesen integrados en esa asociación.

Si el nombre de hermandad tuvo su significado en el campo del Derecho privado, el de cofradía y fraternidad fueron sus sinónimos en el orden político. Alfonso II facultó, en 1185, a los pobladores de Vilagrasa (Lérida) para formar cofradías entre sí, es decir, para constituirse como municipio y reconociéndoles el carácter de corporación pública. En el siglo XIII se daba el nombre de cofradía a la congregación de los habitantes de Bailo, queriéndose expresar con esta palabra el vínculo de solidaridad que entre los habitantes del pueblo se daba. También se empleó el término para designar las juntas y asambleas de los vecinos de Fileta (Documentos Archivo General de la Corona de Aragón).

IV. BREVE RESEÑA DE AQUELLAS INSTITUCIONES DE DERECHO DE FAMILIA Y DERECHO SUCESORIO FORAL, QUE POR SU CARÁCTER ENCIERRAN PACTOS ASOCIATIVOS Y DE CONTINUIDAD PATRIMONIAL

Se me antoja empezar el escueto estudio del elenco institucional empezando «de izquierda a derecha», si bien este criterio, que puede ser válido para nombrar los personajes de una fotografía, no lo es aquí del todo, pues Galicia, desde aquí, es casi un norte geográfico puro, no en vano mi recordado profesor en Roma, don Alvaro D'Ors, me explicaba que cuando las centurias romanas viajaban en largas marchas para alcanzar la Hispania, veían los Pirineos como una gran pared vertical que necesariamente debían atravesar para alcanzar la provincia Tarraconense.

Galicia

Fue el reino de Galicia rico en usos y costumbres a falta de contactos «oficiales» durante la Edad Media y por su carácter de península en relación al territorio nacional. Fue en cambio escasa en Fueros.

La mala prensa que tiene Galicia como territorio foral se inició ya con la ocupación de la monarquía castellana y por regidores siempre de origen castellano y profanos en el Derecho consuetudinario regional; éstas y otras razones sociopolíticas que aquí no puedo plantear han ido «vacando», a la vista de los foralistas, el Derecho de Galicia, que a fuerza de ser minimizado nos lo hemos llegado a creer y a ver «corto» al país gallego en su peculiaridad foral. Nada tan erróneo.

La compañía familiar gallega

Verdaderamente la sociedad o compañía gallega es una prolongación de la sociedad conyugal y que nace por el consentimiento tácito de los que la forman, manifestada por el hecho de vivir en familia, bajo un mismo techo y en un mismo hogar, dos o más matrimonios o personas emancipadas, unidas entre sí por lazos de parentesco. Es un producto típico del Derecho consuetudinario gallego; surge ordinariamente del consentimiento presunto, y cuando no se reglamenta por escrito se regula por usos y costumbres. Su objeto primordial es robustecer la casa y la asociación familiar. Así, los padres, hermanos y a veces hasta extraños, se afanan por contribuir con su trabajo, de manera que permita aumentar los recursos económicos de aquel hogar.

Hoy la Compilación de 1963 la recoge en su articulado. El legislador la hace patente en la Exposición de Motivos: «La compañía familiar gallega ha servido tradicionalmente y sirve hoy para estrechar lazos familiares...» «La comunidad debe reputarse formada desde el mismo momento en que personas unidas por vínculos de sangre viven juntas bajo el mismo techo, comiendo a una mesa y manteles y dedicadas a comunes empresas en provecho de quienes la constituyen por acto de voluntad presunta. Se respeta así a las actualmente existentes; pero hacia lo futuro, por razones de seguridad jurídica necesaria en evitación de litigios, se exige la constitución por escrito, si bien con gran autonomía para establecer los pactos que han de regirse. Una notable excepción a esta obligatoriedad de constituir la en forma escrita se halla en la presunción de que la compañía queda formada cuando un labrador «casa para casa» a un pariente que es, por otra parte, la forma más usual de nacimiento de esta institución» (Exposición de Motivos Compilación de Galicia).

El derecho a labrar y poseer

Fue manera de conservar la indivisión de la explotación agrícola, y que muy acertadamente recogen los artículos 84 y 85 de la Compilación en estos términos: «El ascendiente que quisiere conservar indiviso su hogar o una explotación agrícola podrá adjudicarlos íntegramente a cualquiera de sus hijos o descendientes por actos *inter vivos* o *mortis causa* y aunque las suertes de tierras estén separadas. Esta adjudicación implica la mejora tácita de las siete quinceavas partes de la herencia si el testador no dispusiera otra cosa y no impide que el ascendiente disponga a favor del descendiente preferido del resto de las porciones de libre disposición. Cuando el ascendiente haya hecho uso de esta facultad se satisfarán a los demás herederos forzosos sus legítimas o las porciones de mayor entidad en que los instituya con metálico u otros bienes, si los tuviere» (artículo 84).

Cabe comparación entre el artículo 84 y la Compilación con el 1.056 del Código, aparte de su menor extensión, éste parece imponer la obligatoria forma de pago en dinero, en tanto que la Compilación establece el pago en metálico u otros bienes.

«En los casos en que se refiere el artículo anterior la casa petrucial y su era, corrales y huertos unidos se reputarán indivisibles, tanto en la suce-

sión *mortis causa* testada o intestada como en las particiones que el ascendiente hiciera en vida» (artículo 85).

Comunidades de montes

Las asociaciones para la explotación de montes son de gran tradición en Galicia. En 1957, aun desconocido oficialmente el carácter foral del país gallego, se dictó la Ley de Montes, logrando un procurador representante de esa tierra en las Cortes franquistas, intercalar en dicha Ley y en su Reglamento sendos artículos reconocedores de la existencia en Galicia de montes vecinales en mano común. In necesario demostrar que tales artículos intercalados constituyeron derecho privativo gallego y entraron a formar parte de aquel derecho implícito en el hoy derogado artículo 13 del Código. Una vez alcanzada la Compilación, y habiendo integrado ésta en sus artículos 88 y 89 el derecho al respecto, fue innecesaria la remisión a los artículos de la Ley de Montes, porque su materia estaba introducida en la Compilación. Inexplicablemente, la Ley de Montes de 27 de julio de 1968, incide en los dos citados artículos de la Compilación derogándolos, lo cual supone, al parecer de cualquier jurista que se precie, una bárbara intromisión en el fuero administrativo. No entramos en polémica.

Otras situaciones de comunidad societaria

Son para las aguas, y son los conocidos en el país con el nombre de «torna a torna» o aguas de «pillota», y que hoy recoge la Compilación en su artículo 90.

También está el viejo cercado del «agra» o «villar» y las parcelas que éstos contenían de diversos propietarios. Dada su pequeña extensión y el quedar la mayoría de ellas enclavadas sin salida a camino público, imponen que su cultivo sea uniforme y que se rija en el mismo orden tradicional de rotación. Este cultivo igual y uniforme, que supuso un anticipo a las concentraciones parcelarias, se imponen para un mejor aprovechamiento del suelo como consecuencia de la escasa extensión de las parcelas. La Compilación recoge el «agro», «agra» o «villar» en los artículos 91 y 92.

Por último, los «Muiños de heredeiros», que igualmente la Compilación les hace una breve alusión en el artículo 93, institución casi desaparecida por completo, y que este artículo lo define expresándose: «Denomínase "muiño de heredeiros" al de propiedad común indivisible dedicado a la molturación de granos para consumo familiar y alimentación de ganado de los condueños del molino.»

La Compilación ya no alude a más instituciones del viejo derecho consuetudinario gallego, olvidándose algunas que por lo menos merecían mención. Tal es el caso del «Quiñón», frecuente en los pequeños puertos gallegos, a cuyo tenor los productos de la pesca son compartidos por el dueño de la embarcación, que lleva la quinta parte, y el patrón y los marineros, que llevan las cuatro quintas partes restantes. El reparto llegará a comprender la familia del marinero muerto «en la brecha», que percibirá su porción hasta que alguno de sus hijos cumpla los dieciséis años y pueda enfrentarse con aquel mar que arrebató a su padre. Igual sucede cuando se pierde una embarcación, serán las de los otros pes-

cadores las que cubrirán las necesidades del compañero el tiempo suficiente hasta que pueda remediar su pérdida (Vid. ARRAIRA LÓPEZ, *El Derecho foral gallego*, Santiago, 1970).

Todo este sistema costumbrista en el que el hombre se siente «asociado» a su hermano tiene algo de grandeza y buena cuna. Tan bellas costumbres no tienen lugar ni viabilidad en el sistema capitalista, fabricante de proletarios sin arraigo en su tierra y privados de su mar, hoy propiedad exclusiva de imponentes navíos de acaparadoras multinacionales.

País Vasco

Es Vizcaya la cabeza de estirpe del País Vasco y donde la lengua vasca tiene su cuna. No pretendo aquí relatar lo que los historiadores y sociólogos nos dicen de este viejo pueblo, de sus orígenes perdidos en la historia, de su posible raíz genuinamente ibera, que hacía a los señores vizcaínos los más españoles de todos los que componen el Estado español, de su gloriosa contribución en vanguardia al triunfo del ejército cristiano en Las Navas de Tolosa. Pero todo esto es otra historia.

Los vizcaínos tuvieron cuidado y acierto en incluir en su Fuero Viejo de 1452 disposiciones de Derecho civil, en las que destacan sus tres instituciones fundamentales: la troncalidad, la sociedad de bienes entre marido y mujer, llamada «la comunicación foral», y la libertad de testar. Este Fuero de 1452 fue modificado por el de 1526, si bien éste no llega a contener todo el derecho civil vizcaíno, pues como dice Jado y Ventades, citado por Echegaray, el que pretenda conocerlos sólo por su lectura «se equivoca y no lo conseguirá si no conocer el modo de ser de la familia vizcaína, que vive en la casería y de la casería, si no conoce el Derecho consuetudinario».

Por otra parte, el Fuero de 1526 tampoco tiene vigencia en todo el antiguo señorío, pues sabemos bien que hay parte de dicho territorio sujeto a las leyes de Castilla. Esta dualidad jurídica nació del distinto origen de las «anteiglesias» acogidas a la legislación foral, y las de las villas y ciudad, la de Orduña, sometidas al Derecho común.

Hoy parece estar claro que el primitivo régimen municipal vizcaíno fue el de Concejo abierto, reunido para sus asambleas en el atrio del templo y a la salida de misa mayor. De ahí el nombre de anteiglesias. Pero la falta de seguridad, que por lo visto entonces fue un problema más acuciante que hoy, y posiblemente las necesidades comerciales, impulsaron a los campesinos a establecerse en la ciudad. Así nacieron las villas y la ciudad, fundadas, generalmente, por los señores y reyes en tierras de las anteiglesias, y cómo al salir de la tierra llana esos campesinos perdían sus beneficios del fuero, pasaban a estar sometidos al Fuero de Logroño y a las demás disposiciones de Castilla. De ese modo se introdujo en Vizcaya ya la legislación civil castellana.

La troncalidad

El Derecho vizcaíno, según se lee en el preámbulo de la Compilación de Derecho Civil Foral de Vizcaya y Alava constituye, como ordenamiento jurídico, un verdadero estatuto agrario. Todas sus dis-

posiciones están orientadas a mantener y conservar la unidad rural de la casería. Subraya vigorosamente la distinción entre propiedad mobiliaria o urbana y comercial (las villas), de la propiedad inmueble-agraria (infanzonado inmueble) sometida a un estatuto jurídico especial, informado en parte por el principio de troncalidad.

Chalraud define la troncalidad «como la relación estable de una raíz con una familia para el asiento y conservación de ésta; troncalidad que se extiende a toda clase de bienes raíces sitos en infanzonado; que se ejerce por los grupos de parientes descendientes de un tronco común, de donde la raíz procede; que tiene su aplicación en toda enajenación, sea que disponga el poseedor para el caso de su muerte, sea que lo enajene en vida» (L. CHALBAUD, *La familia como forma típica y trascendente de la constitución social vasca*, Bilbao, 1919).

Esta es la directriz de la compilación vizcaína, en que todas sus instituciones convergen hacia una sola razón finalista: la conservación de la unidad del patrimonio familiar agrario. Si la propiedad familiar en Vizcaya es de naturaleza inmueble y troncal, la familia foral vizcaína aparece como prototipo de familia troncal y estable, ya que la troncalidad, como observa Vallet de Goytisolo, es en Vizcaya aún más fundamental que en Aragón y Navarra, puesto que no se limita como en éstas a la sucesión intestada (VALLET DE GOYTISOLO, *La conservación del «fundus instructus» como explotación familiar, tema básico de los derechos civiles forales o especiales españoles*, Anales de la Academia Matritense del Notariado, 1968).

Y así en la Compilación vizcaína un gran número de disposiciones se dirigen a impedir que por actos de disposición *inter vivos* y *mortis causa*, la raíz salga de la familia de donde procede. La troncalidad, junto con la comunicación de bienes y la libertad de testar, es el triángulo sobre el que la familia vizcaína encuentra unidad, permanencia y continuidad.

El principio troncal, escribe De Areitio y Mendiolea, es el que da forma a esta propiedad en cierto modo familiar: en Vizcaya se establece el asiento de la familia en la casería; éste es el lazo estable y permanente de la casa; es, en el orden de la propiedad, lo que el apellido en la distinción social. La troncalidad vincula los bienes en la familia estableciendo un interés solidario, creando una especie de comunidad.

De ahí que la relación jurídica familiar es más amplia en la Compilación de Vizcaya que en el Código civil. No lo forman sólo los padres e hijos, sino que el vínculo familiar se extiende también a los colaterales tronqueros, a quienes se les atribuye el carácter de heredero forzoso con relación a los bienes que tengan esta condición. Opino yo que la troncalidad es pieza clave del asociacionismo familiar encubierto bajo esta institución que proyecta a la comunidad de la familia en el tiempo.

La Compilación de Vizcaya y Alava trata «de la troncalidad del artículo 6 al 12, inclusive».

La comunicación foral

Se llama así a la comunidad de bienes que entre marido y mujer se establece si se disuelve el matrimonio quedando hijos del mismo. Trató la materia el título 20 del Fuero y hoy la Compilación, artículos 41 y siguientes.

No hay conformidad respecto de la naturaleza jurídica de esta institución, pues si para unos es un condominio absoluto, para otros no lo es más que relativo, no faltando quienes sostienen que se trata de una sociedad universal de ganancias. No nos es posible estudiar éstos y otros tan interesantes puntos, sólo señalar que todo el régimen económico familiar vizcaíno se inspira en la unidad y cohesión de la familia. Que la comunicación foral tiene un indudable sentido asociacional, que arranca desde el momento de contraer matrimonio, ya que la mujer tiene la misma participación que el marido para los actos de enajenación y gravamen sobre los bienes raíces comunicados, se realicen constante matrimonio.

La liquidación no viene impuesta *ope legis* por el mero hecho del fallecimiento del cónyuge, sino que, a semejanza de la sociedad continuada aragonesa, la comunicación foral continúa entre el cónyuge viudo, de una parte, y los hijos o descendientes que sean sucesores, de otra.

La comunidad de bienes entre marido y mujer no fue privativa del antiguo seorío, pues también la encontramos en ciertos fueros municipales de Castilla.

Alava, tierra que tributa sus aguas al Ebro, ya por 1332 se incorporó a la Corona de Castilla y observó las leyes civiles de este reino y, a petición propia de sus habitantes, se aplicó el Fuero Real, si bien existió una cierta dualidad legislativa, pues en Aramayona y Llodio se aplicó el Fuero de Vizcaya, territorios ambos que antes de 1332 habían pertenecido ya al señorío de Vizcaya y que, en su unión a Alava, continuaron manteniendo sus habitantes el Fuero de 1526.

En Llodio hay un pacto peculiar, que lo cita Echegaray, llamado «el cuarto guiado», que consiste en el derecho que el padre donante se reserva de percibir la cuarta parte de los frutos de todas clases de las heredades labrantías y montes cedidos, si los hijos donatarios tomasen y dejasen de vivir en compañía de aquél.

El valle de Ayala, que entró en la hermandad alavesa en 1463, constituyó señorío independiente y se gobernó en un principio por la costumbre. Su fuero escrito data de 1373, en que era señor Fernán Pérez de Ayala. En 1469 se agregaron nuevos capítulos a los primitivos. Este fuero tuvo influencias del Real y algunas semejanzas con el de Vizcaya. Con el tiempo (en 1487) el Fuero Real y las Partidas recibieron aplicación en Ayala, «excepto en cuanto a las herencias...», lo cual significa que el fuero de Ayala estatuye la absoluta libertad de testar, es decir, se puede llegar a preterir a los hijos e instituir a un extraño. La verdad es que este fuero no ha dado ningún quehacer a la jurisprudencia.

Es también Echegaray el que nos señala que no es sólo la libertad de testar la única institución civil peculiar de Ayala, pues hay otra que guarda analogía con el poder recíproco testatorio de Vizcaya y también, en cierta manera, con la práctica seguida en las encartaciones, de que los cónyuges se manden en testamento el usufructo de todo o de parte de sus bienes, aunque tuviesen hijos o nietos. Es el caso del llamado «usufructo poderoso»; me-

dante él, en Ayala, el cónyuge sobreviviente a quien el premuerto le concedió no sólo el goce de sus bienes durante su vida, sino la facultad de disponer de ellos en todo o en parte entre todos o algunos de los hijos comunes, a los que unas veces se aparta previamente para que el usufructuario tenga completa libertad de obrar, y otras se dice que con tanto o cuanto se tendrán por apartados aquellos a quienes el poderoso usufructuario no designe como heredero.

Esta institución la ignora la Compilación, que sólo en su libro segundo, *De las disposiciones comunes a Alava*, recoge en los artículos 61, 62 y 63 la legislación alavesa sobre la libertad de testar, y que desde mi punto de vista al ser la libertad antinomio de individualidad, facilita las viejas fórmulas de comunidad o sociedad de la perenne historia.

Se ha visto a Guipúzcoa como territorio sometido siempre a las leyes de Castilla, y esto no es cierto, y mucho se podría decir desde que los Reyes Católicos aprobaron en 1485 una ordenanza que permitía a los padres distribuir desigualmente los bienes de los hijos. Porque debemos saber que en Guipúzcoa ha tenido siempre gran raigambre la práctica de mantener la unidad del patrimonio familiar por obra de esa libertad testamentaria.

Merecería la pena detenernos en el llamado «Fuero de San Sebastián», otorgado por Sancho el Sabio de Navarra, y el pacto de reversión troncal reconocido en dicho fuero. A todo ello me remito al profundo estudio de mi maestro y director del Departamento de Derecho Civil, Dr. Gabriel García Cantero, *El Derecho Civil en el Fuero de San Sebastián* (libro-homenaje al profesor Luis Martín-Ballester, Institución Fernando el Católico, Zaragoza, 1983) (Vid. también CILLÁN APALATEGUI, *La foralidad guipuzcoana*, San Sebastián, 1969).

Navarra

La legislación del reino de Navarra no es tan precisa como la aragonesa o catalana, ya que el punto de partida que puede servir de guía y estudio de la misma es el Fuero, que reconoce al rey y a la nobleza como centro de la vida de Navarra, haciendo sentir sobre sus vasallos su autoridad. Tal vez la nobleza, dividida en las dos clases de ricos-homes y de fijosdalgo, tengan ciertos privilegios en detrimento del monarca, cuya justicia le era difícil penetrar en los castillos y palacios nobles, tal vez por aquello de que la nobleza navarra fue más feudal y potente que la de los otros reinos de España.

Los ricos-homes integraban la clase pudiente de su territorio y tenían potestad absoluta sobre sus vasallos. Los fijosdalgo eran la nobleza de segunda categoría y podían ser de carta o compromiso real y de abarca. El estado llano estaba integrado por labradores, que vivían lógicamente en el campo; por libres, no solariegos, cuyo único señor era el rey, y «ruanos», que eran los industriales o extranjeros avecindados y domiciliados en Navarra. De estos «ruanos» salía la representación de las Cortes y hasta los funcionarios reales, fueron contrapeso

de la nobleza y pobladores de las tierras conquistadas. En el último estrato social estaban los jornaleros o «aixadores», que no poseían otra cosa que sus utensilios de trabajo para emplearse en las casas de labradores pudientes.

Nos dice la historia que se reunían las Cortes cada año en Pamplona y en ellas, después de leer el rey un discurso, se iniciaba la tarea legislativa y económica, ya que sin el voto de las Cortes no podían cobrarse tributos ni podía decidirse la paz ni la guerra. En especial, resolvían sobre aquellos «hechos granados» que eran de su exclusiva competencia. Así la monarquía vivió sustentada sobre la nobleza principalmente, en especial mientras vivieron las dinastías indígenas, si bien siempre estuvo presente una cierta influencia de los francos.

El Fuero de Sobrarbe rigió en Navarra, así como los del Roncal y Pamplona. Según algunos autores, el Fuero Juzgo fue en un principio la fuente legislativa. También Tafalla, Olite, Caparroso y otros pueblos tuvieron sus propios fueros. Ocupando el trono Teobaldo I parece que fue dado el Fuero General de Navarra, allá por 1237. El mejoramiento de Fuero se hizo en el año 1330, bajo los auspicios de Felipe de Evreux. En el año 1418 se redacta el mejoramiento de Carlos III el Noble, que según Lacarra no tuvo gran aplicación por su enfrentamiento a la costumbre. Tuvieron gran importancia los actos de Corte, al igual que los cuadernos de Cortes posteriores a 1716. La Novísima Recopilación de Navarra, hecha en 1735, bajo la dirección de Elezondo, constituye una de las fuentes principales para el estudio del Derecho navarro. Después, las vicisitudes políticas de la época repercutieron hondamente en el reino, especialmente la Ley de 16 de agosto de 1841, «Ley Paccionada», que interrumpe el proceso legislativo.

Hasta los años 50 no se inicia verdaderamente el proceso compilador; bajo los auspicios de Consejos de Estudios de Derecho Navarro se publica un proyecto de Fuero Recopilado de Navarra, luego la Recopilación Privada de 1967, que pasó a ser Anteproyecto en 1971, que previo dictamen de la Comisión Especial nombrada por la Comisión General de Codificación se consiguió el texto, hoy definitivo, del llamado «Fuero Nuevo», que como Compilación del Derecho Privado Foral de Navarra se sancionó como Ley el 1 de marzo de 1973.

La familia rural y la casa

Recordando a Moneva, podríamos decir que Navarra no sería Navarra si no hubieran existido las casas navarras y Navarra existe porque subsisten las casas navarras.

Resulta así que el derecho de familia en Navarra es el derecho de la casa y que la casa es la institución fundamental de la familia rural. Todo el derecho de familia se concentra en la conservación y mantenimiento de la casa, ya que si ésta desaparece, la familia se desarticula y descompone. Así, con este apoyo, la familia rural constituye una entidad permanente y continuada que sobrevivirá a los cambios de su jefe, que operará como administrador de amplios poderes, pero sujeto a los principios de troncalidad y conservación patrimonial. El Fuero Nuevo recoge en su Ley 48 el concepto de la casa y en la Ley 75 su unidad y continuidad «en la inter-

pretación de todos los pactos y disposiciones voluntarias, costumbres y leyes...». Del acogimiento a la casa dice la Ley 131: «Cuando en capitulaciones matrimoniales, testamento u otras disposiciones se establezca en favor de alguna persona derechos de vivir en la casa, de ser alimentada y atendida tanto en salud como en enfermedad u otros similares con o sin obligación de trabajar para la casa, se estará a la disposición que los conceda y a la costumbre del lugar.»

Aizpún Santafé describe la organización autonómica de la familia en las capitulaciones matrimoniales, que es, «a modo de carta constitucional de la familia, donde se regula todo lo concerniente a la misma, se pactan condiciones que directamente acuden a aquella defensa y mantenimiento de la institución». Y así se pacta el derecho de los donantes en las donaciones *propter nuptias* a participar en las conquistas del matrimonio joven donatario, lo cual demuestra que no sólo el interés particular del donatario es el que prima, sino el de la familia toda, en cuyo seno trabajan los hijos solteros, estableciéndose esa especie de «comunidad económica» que responde exactamente a la comunidad familiar que se quiere mantener con la dirección de los «viejos», dando así sus preeminencias a la jerarquía y a la experiencia y manteniendo a la vez aquel propósito de conservar los bienes y seguir perpetuando las casas, verdaderos hogares familiares.

Se pacta también la elección del sucesor en la casa o bienes donados, pero se faculta a los padres o al sobreviviente o a los parientes para elegir el sucesor. Todo ello como se denota: 1.º) en que esa elección responde a un designio familiar, puesto que son los padres y si no los parientes quienes eligen, para hacerlo en la persona mejor dotada o más apropiada para el caso, y 2.º) que esa designación tiene puesta la vida en aquella conservación y mantenimiento de la familia, propósito de todo el sistema... Por otra parte, el mismo usufructo viudal apoya decididamente la permanencia de la familia, ya que no sólo constituye un medio económico de vida para el cónyuge viudo, sino que mantiene la dirección y administración de la casa en las manos del padre o de la madre, con lo cual, además de no dividirse el patrimonio familiar en esos momentos normalmente difíciles, se logra mantener la autoridad familiar, se evitan posibles discordias entre los hijos y se da una continuidad a la dirección y administración del patrimonio, que aparte de mantenerlo y defenderlo, da ocasión para que el viudo y los parientes tengan tiempo de elegir al sucesor apropiado para la casa (AIZPÚN SANTAFÉ, *Ideas generales de las instituciones de Derecho civil navarro*, Pamplona, 1958).

El derecho patrimonial de la familia se organiza bajo el régimen de «conquistas» análogo a la sociedad de gananciales y que operará en defecto del establecido en capítulos. Las conquistas dibujan perfectamente la sociedad marital en la que el marido necesitará el consentimiento de su mujer para los actos que puedan comprometer el patrimonio familiar. La mujer aparece siempre como participe en la dirección de la familia para los actos de mayor trascendencia.

Se contempla también «la sociedad familiar de conquistas» que, según entiende la Ley 92 del Fuero Nuevo: «Si las capitulaciones matrimoniales con do-

nación de bienes o nombramiento de herederos se pacta la convivencia de donantes o instituyentes y donatarios o instituidos, se presumirá que todos ellos participan en las conquistas que se obtengan, salvo que en la escritura hubiese pactos en contra o incompatibles con la existencia de tal sociedad familiar.»

Los parientes mayores

Es ésta una institución muy poco tratada en las leyes ni casi mencionada en los autores, no obstante haber perdurado con indudable eficacia durante siglos. Perdurando hoy todavía, aunque reducida a límites muy estrechos. Es una especie de consejo de familia cuyo ámbito no se reduce a la tutela, sino que puede abarcar otros aspectos del derecho de familia, incluso el sucesorio, como órgano de autoridad suprema de la familia en los casos de contradicción o conflicto de interés.

Fue J. Costa el primero que señaló la importancia jurídica y social de la junta de parientes en el Derecho consuetudinario del Alto Aragón. En Navarra, y como institución de puro Derecho consuetudinario, los parientes mayores han venido actuando en una especie de intervención patriarcal y conciliadora en casi todos los conflictos graves de la casa. Pero sólo, nos dice Santamía Ansá, a través de los pactos matrimoniales contenidos en las capitulaciones y escrituras de donación *propter nuptias* y cláusulas de estilo de los notarios aparecen como institución jurídica con facultades específicamente reconocidas.

El Fuero Nuevo o compilación vigente alude repetidamente a los parientes mayores en su función de árbitros y decisores en las cuestiones de la casa como en la fijación de la dote necesaria. El título 15 del Fuero Nuevo se ocupa de esta institución, que indudablemente fomenta el sentido comunitario y asociativo de la familia navarra.

De la fiducia continuada al testamento de hermandad

La razón de la fiducia radica en el deseo de evitar e impedir la apertura de la sucesión intestada. Es un pacto de confianza realizado por el causante a favor de herederos de confianza o fiduciarios-comisarios y que puede llegar a ser «fiducia continuada» a tenor de la letra del párrafo primero de la Ley 293 del Fuero Nuevo: «El testador puede asegurar la continuidad temporal o ilimitada de la fiducia, bien nombrando sustitutos para los herederos de confianza, bien determinando la forma de hacer las sucesivas sustituciones, bien facultando a los primeros o sucesivos fiduciarios para hacer ulteriores nombramientos.»

Es manera para que el *de cuius* pueda descansar su voluntad en aquellos que sabe *a priori* lo van a cumplir al pie de la letra, pasando a ser así la muerte del causante un simple pasaje en la continuidad patrimonial de la cosa.

Otro medio de reforzamiento de la voluntad asociativa es el testamento de hermandad o mancomún, admitido con gran extensión en su legitimación, ya que puede ser otorgado por toda clase de personas, si bien normalmente es usado sólo por los cónyuges para nombrar un sucesor en el patrimonio familiar.

Socialmente aparece como una poderosa manifestación de la cohesión y unidad asociativa fami-

liar, siendo jurídicamente un vínculo que contribuye a ordenar la futura sucesión patrimonial, instituyendo a un solo sucesor en la explotación familiar. Se sanciona la irrevocabilidad unilateral, sin distinción en cuanto a la corresponsabilidad del contenido de las disposiciones, prohibición que jurídicamente representa la supremacía de los intereses familiares frente al individual.

El testamento de hermandad, según la doctrina foral, representa una figura intermedia entre los pactos sucesorios y el simple testamento.

Usufructo de fidelidad

Quiero iniciar este epígrafe reproduciendo un sugestivo párrafo del doctor José Luis Lacruz, recogido de su conferencia sobre «Cuestiones fundamentales de la viudedad foral navarra», y publicada posteriormente por la Institución «Príncipe de Viana», en 1958, dice así: «La institución del usufructo viudal presupone, al menos en sus comienzos, en el impulso inicial, una institución familiar fuerte, extensa y unida por fuertes vínculos, creados, no ya simple ni principalmente por el afecto, sino por una economía y unas tradiciones comunes. Es entonces cuando la familia representa una célula social completa, autónoma, casi autosuficiente: sus relaciones con el exterior apenas se distinguen de las que hoy configura el Derecho internacional público. Una célula duradera también, en la que los individuos se suceden y se sustituyen sin alteración de su sustancia: en la que se vive, a la vez, de cara a un pasado continuamente presente en el pensamiento de esos individuos, y frente a un porvenir que hay que preparar para los que después seguirán dando vida a la célula, igual y estable a través del tiempo. Es esta fungibilidad de los componentes de la célula la que convierte el nacimiento, el matrimonio o la muerte en meros episodios, capaces para acelerar o retardar el ritmo de la vida familiar, pero no para detenerlo, mientras haya familiares y un patrimonio, pobre o rico, aumentado o disminuido, que sirvan de base a su convivencia y se halle destinado *in complexu* a las generaciones futuras. A ellas se sacrifica el presente, como ellas, a su vez, lo inmolarán, si preciso fuere, a la perduración del mismo, a la que sirve igualmente una fuerte disciplina interna que perdura también, con escasos cambios, tras la mayor edad de los hijos.»

Salinas Quijada, al referirse al origen de esta institución, nos explica que «Fernández Asiain mantuvo la idea de que la institución tuvo origen consuetudinario, nacida bajo la influencia del Derecho germánico y ambiente medieval; opinión —añade— de la que participa Arregui Gil, añadiendo que, con posterioridad a este carácter consuetudinario, sucedieron dos fases netamente marcadas: una, de concesión voluntaria negocial, reflejada en textos de los Fueros de Viguera y Val de Funes, de Novenera y Tudela, y una fase de obligatoriedad o imposición legal, recogida primeramente por el Fuero de Estella y que adquiere, definitivamente, carta de naturaleza para todo el reino en el Fuero General, y si bien en un principio fue derecho atribuido solamente a la clase nobiliaria, con posterioridad lo fue a todo navarro sin distinción de clases» (Francisco SALINAS QUIJADA, *Examen elemental de las institu-*

ciones de Derecho civil foral de Navarra, Pamplona, 1985).

Verdaderamente la «fealdat» es una viudedad análoga a la de Aragón, pero, como hace notar Vallet de Goytisolo, carente de todo derecho expectante al fallecimiento del supérstite y puede decirse que los hijos nada perciben hasta la muerte de ambos (*La conservación del «fundus instructus» como explotación familiar...*, Anales de la Academia Matritense del Notariado, Madrid, 1968).

Con el usufructo universal viudal se evita que el patrimonio se escinda y divida la unidad patrimonial, que quedaría quebrantada si se adjudicase al cónyuge viudo en pleno dominio un grupo de bienes de la herencia, de ahí la atribución del usufructo universal que, además, lleva consigo el poder de gestión y administración y cuando expresamente se hayan pactado facultades de designación sucesoria.

Abadía Escolá señala, entre las ventajas que presenta la atribución del usufructo vitalicio, las siguientes: 1.º Perpetuar la base económica de la familia para el asentamiento en ella de futuras generaciones. 2.º Que así el usufructuario, desenvolviéndose en la misma línea de beneficios que antes, conserve la unidad dentro de la casa y la gobierne, atendiendo lo mejor posible al sustento y educación de los hijos. 3.º Que unidos sus miembros se guarde la cohesión de la familia (ABADÍA ESCOLÁ, *La viudedad foral*, Estudios de Derecho Foral Navarro, Pamplona, 1958).

Podríamos terminar esta sección dedicada a Navarra haciendo alusión a todas esas situaciones de comunidades de bienes y derechos que arrancan de la vieja costumbre y hoy las recoge y actualiza el Fuero Nuevo en su libro tercero, «De los bienes», título segundo, capítulo tercero, «De las comunidades especiales», y ver la llamada «Comunidad en mancomún y la comunidad solidaria» (leyes 377 y 378), verdaderos pilares de la indivisibilidad asociativa; para pasar a estudiar después el tan discutido concepto y verdadero significado de la «corraliza» que el Fuero Nuevo trata ampliamente en la 379 a la 383. También se aludiría a aquella situación de servidumbre recíproca en que consiste la «facería» por la que los ganados podrán pastar de sol a sol en el término facero, pudiéndose ampliar el concepto a la situación de «Comunidad Facera», verdadera situación de solidaridad asociacional.

Algo también diríamos de la llamada «Vecindad Forana» y de la indivisibilidad para satisfacción de necesidades colectivas que suponía y supone el «Domino Cancellar». Pero son instituciones de derecho de bienes y que aquí no nos propusimos enumerar, aunque, obviamente, su carácter asociativo, proyectado desde antiguo por la costumbre hasta hoy, no deja lugar a dudas. Para su estudio es fundamental el trabajo de AIZPÚN TUERO, *Comunidades de bienes, facerías, vecindades foranas, servidumbre* (Curso de Derecho Foral Navarro, Pamplona, 1958).

Aragón

Nadie es profeta en su tierra. Esto no es un acto de humildad, sino algo obvio. Nada puedo decir yo que grandes aragoneses no hayan dicho, de todos los cuales soy, por qué no decirlo, un «aprendiz de discípulo». Este trabajo (en su totalidad) no tiene

pretensiones de originalidad. Sólo me permito una afirmación: si el Derecho foral existe, es porque existe Aragón. José Luis Lacruz, citado en *El Castán* por De los Mozos, dice que «el Derecho foral, siguiendo a Alvaro d'Ors, no es un *ius introductum*; una norma de carácter excepcional dentro de un régimen de Derecho común. Al contrario, nace como Derecho propio independiente y, a salvo ciertos excesos verbales, sigue teniendo igual carácter merced a las disposiciones que lo respetan, no sólo en su contenido, sino en su naturaleza. Forma unos sistemas aparte independientes del sistema del Código Civil, el cual no representa frente a ellos un principio general, sino que, en tanto no haya de actuar como supletorio, les es perfectamente extraño.»

Y allí, en el centro del vértice, está este «país pobre, de altas cumbres y depresiones desérticas, de tierras arrugadas por barrancos desnudos batidas por el viento y castigadas por un clima duro e inhóspito» (LORENTE SANZ Y MARTÍN-BALLESTERO, *La norma en el ordenamiento jurídico aragonés*, Zaragoza, 1944). Porque «Aragón es un término geológico que se hizo luego geográfico y después político... «Ara» es corriente de agua, río, torrente; «gon» es peña, risco; Aragón es el «río de las peñas», y no hay uno solo; además del llamado simplemente así, hay el Aragón Subordán; los dos corren muy cerca uno del otro, por eso el nombre latino de este país es plural: Aragonia; Vallis Aragonum.» Así se expresaba esa recia figura que fue don Juan Moneva, y que recuerdo, yo muy de crío, haberlo conocido envuelto en su severa capa; no se me olvidará.

La historia de Aragón es harto conocida. No vamos a entrar en disquisiciones históricas ni promediar si tuvo razón el «Anónimo Pinatense», de si fue San Juan de la Peña o las montañas de Sobrarbe la cuna del antiguo reino. Fueron durante un tiempo mis libros de cabecera el de José María LACARRA, *Aragón en el pasado*, y el de Jesús DELGADO, *El Derecho aragonés*; ambos profesores lo dicen todo; Lacarra, en un profundísimo estudio histórico, para mí el mejor; Delgado, bajo un prisma jurídico de fino jurista regnicola, que analiza el ayer y el hoy; de él son mis ideas, a él las someto y a ellos dos me remito.

Pues bien, fue el filólogo sueco Gunnar Tilander el que allá por los años 30, en sus continuas visitas a España, concretamente a Madrid, al Archivo y Biblioteca Nacional, y también a Zaragoza, y en lo que pudiéramos llamar hoy verdadera investigación detectivesca, consiguió dar con el rastro del único comentario y glosa de los Fueros de Aragón de 1247, *In Excelsis Dei Thesauris*, conocida mejor como *Vidal Mayor*, que por su carácter de único es, en palabras de Lacruz, la obra más importante de la literatura aragonesa; el *Vidal Mayor*, también llamado «Manuscrito Perrins», pues fue este doctor inglés quien lo compró a un miembro de la familia Franco y López, fue, previa autorización, publicado por Tilander en 1953. Ya en 1937 este insigne hispanista editó la versión en romance aragonés del manuscrito 458 de la Biblioteca Nacional, que contiene los Fueros de Aragón de 1247.

Desde que el obispo Vidal de Canellas recopiló la primera colección oficial de Fueros, a que se alcanzara la llamada Colección Cronológica de los Fueros (1533), pasa un tiempo lo suficientemente importante como para que el Derecho de este reino

tomara cuerpo y forma, no sólo con las grandes compilaciones generales, colección sistemática, actos de corte, sino con la publicación que en 1437 realizó el Justicia Mayor don Martín Díez de Aux y que lleva el nombre de *Observancias*, por ser los usos y costumbres que se observaban por los Tribunales de Justicia.

De los decretos de Felipe V al Apéndice de 1925, el Derecho aragonés quedó cristalizado, diría yo, hibernado. Desde 1925 a la vigente compilación es historia de hoy.

Dicho esto, es tiempo de relacionar aquellas instituciones de Derecho aragonés, que son firmes pilares de los principios de comunidad familiar y continuidad asociativa patrimonial. Veámoslos:

La casa aragonesa; principio de unidad y conservación familiar

Joaquín Costa nos dice que todo el Derecho consuetudinario aragonés gira en torno a un sistema de comunidad doméstica e indivisibilidad del patrimonio, en base a las más variadas instituciones, orientadas todas a los objetivos de la unidad y consistencia familiar (*El Derecho del Alto Aragón*, R.G.L.J., 1880). Costa nos enseñó un buen número de testamentos y pactos en donde al mencionar el término «casa» exigían su permanencia y consiguiente indivisibilidad del patrimonio o la creación de instituciones que cooperasen a los fines más esenciales de una comunidad doméstica que ya enunciamos desde el punto de vista histórico. Pues bien, todo este conjunto de instituciones está ligado a la idea de casa; la casa preside todas esas especiales y características normas de nuestro Derecho foral aragonés que tienden a mantener indiviso el patrimonio, para que éste perdure más allá de la vida (*La casa en el Derecho aragonés*, Zaragoza, 1944). «La casa es el futuro. Porque ella tenga en lo venidero no menos que el mismo ser de ahora se sacrifica cada generación; todas las capitulaciones, instituciones, reservas, testamentos enrevesados, pactos inverosímiles, casamiento en casa, doble casamiento en casa, casamiento a cambios, casamiento a sobrebienes o al más viviente, sociedad conyugal continuada, son esfuerzos para que la casa subsista ilimitadamente en el tiempo» (J. MONEVA, prólogo a *La casa en el Derecho aragonés*).

La protección que a la casa dispensa las normas jurídicas aragonesas en el triple aspecto o en los tres momentos en que podíamos estudiar ésta, que son, durante la vida del consorcio doméstico y el desarrollo normal de la organización familiar aragonesa, su protección ante la muerte de aquel consorcio y el sistema hereditario que rige en Aragón, precisamente cuando ocurre el fallecimiento del titular de la casa. Estos principios esenciales del Derecho aragonés son distintos, por ejemplo, de los principios sucesorios que rigen otros ordenamientos jurídicos forales. Aragón mantiene y proclama la repulsa contra la recepción del Derecho romano, y no es de extrañar por ello que en el momento de la transmisión de un patrimonio familiar mantenga unos principios muy distintos a la de los pueblos de Europa y a los ordenamientos jurídicos-forales que siguen con más o menos exactitud y fidelidad los principios del Derecho romano.

En Aragón el pacto se eleva a la categoría de los *prima principia*. Y si en la ordenación de una casa y familia el pacto se reflejó y se concretó en esas capitulaciones matrimoniales que determinan la vida de un patrimonio, es natural y lógico que ese mismo pacto determine la transmisión, la continuidad de ese patrimonio, después de la muerte de sus actuales órganos rectores. Diríamos que la transmisión patrimonial y sucesoria de una casa aragonesa supone un cierto triunfo sobre la muerte; pues si el Derecho sucesorio en general es el medio en que los ordenamientos jurídicos arbitran la continuidad de los derechos subjetivos, en Aragón no solamente asistiremos a esta realidad y en la totalidad de un patrimonio rústico, sino hasta el esfuerzo constante de sus normas de Derecho positivo para hacer ver que nada ha cambiado en la vida de una casa aragonesa cuando ha muerto su titular.

Pasemos a ver ahora las instituciones conservadoras de la casa y su patrimonio, normas que a la casa afectan o en la casa convergen.

La comunidad conyugal continuada

El hecho de preverse por pacto de continuación de la sociedad a la muerte de uno de los cónyuges rectores de una casa aragonesa dice bastante de ese propósito de hacer pervivir la casa y su patrimonio más allá de lo que pudiéramos llamar sus límites normales. Todavía agregaríamos que si no hay pacto que imponga o determine esta continuidad de la sociedad conyugal a la muerte de uno de los cónyuges, puede también continuar la sociedad de forma legal en los supuestos que la propia ley determine; con lo cual indicamos cómo procura esta ley la perdurabilidad de la sociedad y el patrimonio de la casa.

La institución la recogió el Apéndice foral aragonés del año 1925, en su artículo 53, si bien lo hizo de forma escasa y confusa. Hoy la Compilación de 8 de abril de 1967 regula, de un modo sistemático, más amplio y más preciso, esta institución, que también es conocida en alguna legislación española, como la navarra, y que podríamos cotejarla con la existente en las legislaciones de Alemania y Suiza, que también la admite. La Compilación sustancial, al decir de Lorente Sanz («Disolución, liquidación y división de la sociedad conyugal», *Boletín del Real e Ilustre Colegio de Abogados de Zaragoza*, 1967).

Naturalmente las principales y extensas disposiciones de la Compilación se refieren a lo que podríamos llamar sociedad conyugal legal, en cuanto han de ser estas disposiciones las que determinen sus efectos; la sociedad conyugal paccionada de escasa referencia en la Compilación, puesto que ha de ser el pacto el que determina y condicione su vida y efectos.

Las bases que en la sociedad conyugal paccionada establece la Compilación son:

a) Es preciso que los principales ingresos de la sociedad conyugal provengan de explotaciones agrícolas, ganaderas, industriales o mercantiles. Es decir, que tanto se parte de la base real de un patrimonio, que sin que este patrimonio lo constituya una explotación agrícola, ganadera o mercantil o industrial, no se da, ni se puede dar, la sociedad conyugal (art. 60).

b) En todo caso que hubiese quedado descendencia del matrimonio.

En base a estos dos requisitos se puede ya entrar en el pacto y en sus particularidades. Naturalmente este pacto puede modificar o condicionar algunas de las reglas que afecta la continuación de esta sociedad conyugal y de su contenido y gestión recogidos en la Compilación, arts. 60 a 71, que tienen el carácter de comunes, tanto para la sociedad paccionada como para la legal. En todo caso convendrá tener en cuenta que la obligatoriedad no sólo se determinará en capítulos o en lo dispuesto mancomunadamente por ambos cónyuges, sino también el hecho de que entre los descendientes que sucedan en todo o en parte de la explotación hubiera alguno menor de edad y no quedase ninguno de los descendientes habidos por cualquiera de los cónyuges en matrimonio anterior. En ambos casos es obligatoria la sociedad continuada. Y que la Compilación parece dar por supuesto el concepto de explotación, si bien este término es ambiguo y su correlación con el término empresa, que parece más moderno, si bien tampoco está reflejado de modo exacto en nuestra legislación de Derecho civil, puede crear dificultades de orden práctico (Vid. MARTÍN-BALLESTERO, *La empresa y el Derecho civil*, libro homenaje al profesor Serrano, Valladolid, 1965).

También, si todos los interesados son mayores de edad, según Lorente Sanz, podrán alterar el estatuto legal de la sociedad continuada a menos de que medie prohibición en este sentido por parte de quienes pactaron la continuidad.

La comunidad continuada es compatible con la viudedad universal, según se dice en la Compilación, creando un nuevo y no fácil problema en el Derecho positivo aragonés, en cuanto es inevitable la pregunta de que si el viudo o viuda tienen derecho al usufructo de todos los bienes de la comunidad y de los que fueron privativos y cómo puede armonizarse este derecho con la norma del artículo 63 de la Compilación, que determina cómo ingresan en el patrimonio común los frutos y rendimientos de la explotación de bienes comunes y de los privativos, como de las ganancias obtenidas por ellos. El problema inicialmente lo resuelve Lorente Sanz, diciendo que, a su juicio, la comunidad continuada es más bien una modalidad de la viudedad..., en la cual los riesgos de explotación son compartidos con los herederos nudo-propietarios, pero éstos pasan también a ser asociados en los beneficios y reservas de la empresa.

Finalmente, y siguiendo a J. Delgado, también podría hacerse un interesante comentario acerca de la posibilidad de pactar en esta sociedad continuada normas que afectaran a la legislación común sobre patrimonio familiar y otras situaciones, y también a ciertas instituciones consuetudinarias altoaragonesas que afectan sustancialmente a la vida y a la continuidad de la casa, y que en cierto modo están recogidas, o al menos mencionadas, en el artículo 33 de la Compilación (Vid. *Comunidad conyugal continuada*, J. DELGADO ECHEVERRÍA, R.C.D.I., 1968).

En conclusión, la institución referida robustece el principio de unidad y continuidad familiar, «asocia» a sus miembros y los proyecta en el tiempo en la medida de lo posible, como medio de conservación de un patrimonio generalmente agrario.

Viudedad y usufructo viudal

Esta institución se encontraba ya perfectamente recogida en la compilación de Huesca de 1247, que la presentó ya como beneficio legal concedido a la viuda, salvo renuncia expresa, sobre la totalidad de los bienes del premuerto.

De siempre se ha considerado la viudedad aragonesa como uno de los medios más importantes y más eficaces para lograr la continuidad y continuación de la vida familiar. Por la viudedad el cónyuge que tenía la desgracia de quedar solo no agregaba a su dolor la pérdida de la casa, con la desmembración de sus bienes, al tener que ser distribuidos éstos entre los herederos. En apariencia al exterior la vida de la casa continuaba, si bien sólo con el usufructo de los bienes inmuebles que se atribuían al superviviente (Vid. J. COSTA, *Alto Aragón: viudedad*).

Se ha dicho de esta institución que es la más querida del pueblo aragonés, y no sin razón, porque es la celebración del matrimonio la que atribuye por ministerio de la Ley el derecho expectante y recíproco de usufructuar cada cónyuge los bienes comunes y los del otro a la disolución del matrimonio por muerte de uno de ellos. Y no hace falta remontarnos al origen de la institución que nos ocupa y al comentario de las observancias *De iure dotium* al señalar la constante que en el Derecho aragonés supone esta atribución al cónyuge superviviente, que es tanto como la indivisión protémpore del patrimonio familiar, proyectando así la sociedad del grupo.

Si es preciso hacer destacar que, en la posibilidad de hacer perdurar la indivisión de los patrimonios familiares, o ante la situación de la muerte de uno de los cónyuges, estos cónyuges tenían la posibilidad de extender el usufructo de los bienes inmuebles a la de todos los demás bienes del matrimonio o a parte de ellos, es decir, extender la llamada viudedad legal a la llamada viudedad universal. En el Derecho anterior bastaba mencionar los artículos 63, 64 y siguientes del Apéndice. Hoy la Compilación vigente va más lejos, en cuanto no sólo atribuye y comprende el carácter legal a la antes llamada viudedad universal, extendiéndola así a todos los bienes del primero que fallezca, según reza el artículo 72, sino que las presunciones y hasta las declaraciones de voluntad que traten de mermar este usufructo, operan en sentido contrario al de antes, al revés que el Apéndice, y así, el número 2 del artículo citado nos dice cómo «por voluntad de uno de los cónyuges expresada en testamento o documento público puede reducirse el derecho de viudedad del otro a los inmuebles por naturaleza y a los sitios comprendidos en el número primero del artículo 39. Si el valor de unos y otros no representa la mitad del caudal hereditario se extenderá la viudedad hasta otros bienes para completar dicha mitad». Agrégase que este derecho de viudedad es inalienable (art. 74.1) y que los ascendientes no pueden prohibir o impedir que el cónyuge de su descendiente tenga viudedad en los bienes que transmite a éste por donación o sucesión (art. 74.2).

Considera Martín-Ballester y la mayor parte de los foralistas aragoneses que la viudedad aragonesa es un derecho de familia. Lo atribuye por el solo acto y hecho del matrimonio. De ahí que encontremos este derecho expectante dentro de cada una

de las instituciones que forman parte integrante del Derecho de familia y de cuantas tienden a hacer perdurar la vida de esta familia, que es el matrimonio, más allá de la muerte de uno de los cónyuges.

En contraste, podríamos señalar que la viudedad navarra o el usufructo de fidelidad, «fealdat», se considera, en cambio, como derecho sucesorio y, por lo tanto, será la ley del *de cuius* la que determine si el momento del fallecimiento de un cónyuge éste era o no navarro, para atribuir al otro el usufructo de sus bienes.

No quiero profundizar más en el análisis puramente civil de esta institución; mucho podríamos decir de ella, sobre todo, y a la vista de la abundante literatura jurídica que ha producido. Mi pretensión es sólo subrayar que mediante este instituto tan apegado al alma del pueblo aragonés se ha conseguido, fundamentalmente, la no desmembración inmediata de un patrimonio que es sustento capital de una familia, generalmente agraria. Así los nudos propietarios en «asociación» con el usufructuario dan lugar a la continuidad patrimonial.

De la sucesión contractual a la fiducia sucesoria

El profesor Cristóbal Montes dice: «La sucesión contractual, tan parcamente admitida por el Derecho común español, ha tenido generosa aceptación en los ordenamientos forales hispánicos a través de manera fundamental, de la fórmula de los heredamientos, por cuyo conducto se persigue la conservación en el seno de la familia de los normalmente menguados matrimonios agrarios... en economías rurales restringidas en las que el trabajo procede, de manera exclusiva, de los brazos familiares, el padre labrador ha de contemplar, necesariamente, el día, más o menos lejano, en que fallando sus fuerzas, precisará el apoyo y aun la sustitución de brazos más jóvenes, para lo cual, en sensata previsión, ha de buscar el compromiso del esforzado mediante la justa contraprestación de la garantía.

Este delicado juego de afecto e interés, este peculiar equilibrio entre el recíproco dar para recibir, encuentra vehículo adecuado en el pacto sucesorio y ahuyenta los peligros que podría suponer el irrestricto mecanismo testamentario. El hijo elegido, y esta elección no supone, la mayoría de los casos, un premio, sino una grave y onerosa responsabilidad, que se queda en la casa y se entrega a su cuidado y explotación, necesita la seguridad de que su esfuerzo no será baldío, que su dedicación de años o decenios no va a depender de una última voluntad, que puede caprichosa, irreflexiva o injustificadamente, cambiar en el póstrer instante vital, y para ello no sirve el testamento, sino que hace falta el contrato, la vinculación actual y mutua que impide retracciones y abandonos unilaterales.»

La Exposición de Motivos de la Compilación aragonesa nos dice que «en la ordenación de la sucesión contractual se han abordado dos problemas principales. El primero relativo a si los pactos sucesorios, aunque siempre mediante escritura pública, pueden otorgarse sólo en capitulaciones matrimoniales o, además, fuera de ellas. La Compilación acoge la segunda solución, pero subrayando en los pactos sucesorios su carácter exclusivamente familiar y consuetudinario en previsión de que al amparo de los preceptos de la Compilación sobre esta materia

no se celebren contratos ajenos al espíritu de una institución y concebida en beneficio de la ordenación y mantenimiento de la casa. El segundo, referente a lo que pueda ser objeto de los contratos sucesorios, optándose por rechazar la validez de los pactos de *hereditate tertii*.

Tampoco voy a entrar deliberadamente en el estudio de esta institución y de su problemática, ello lo hace magistralmente Angel Cristóbal Montes en su actual monografía *La sucesión contractual aragonesa. Comentarios*, agota en ella todo un estado de cuestiones derivados de la sucesión paccionada y de su estudio exegético. Yo sólo quiero añadir algo, esto es, que el contrato sucesorio garantiza limpiamente la continuidad de los patrimonios aragoneses en el tiempo. Bella forma asociativa entre ascendientes y descendientes y en la cual se ha marcado la supervivencia de las familias en Aragón.

Por lo que respecta a la *Fiducia sucesoria* diré que es un medio que atribuía el Derecho para que cada cónyuge pueda nombrar sucesor de la casa entre los descendientes o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado después de haber quedado viudo. Generalmente se hace en previsión de muertes prematuras, cuando todavía los cónyuges no han podido elegir entre los hijos el más capaz para continuar la vida de la casa y de su patrimonio. La Compilación exige que la designación de fiduciario se haga por testamento o escritura pública, con la consecuencia de ser irrevocable si es el acto otorgado entre vivos.

«El fiduciario podrá hacer uso total o parcial, y aun en tiempos distintos, de sus facultades, a menos que el causante hubiese dispuesto otra cosa» (art. 112), pero «mientras el fiduciario no haya cumplimentado totalmente el encargo recibido, la administración y disposición de los bienes pendientes de asignación se regirá por las normas de la comunidad hereditaria» (art. 113). He aquí una situación de pendencia que supone una continuidad en la indivisión del patrimonio hereditario. Por lo demás, la fiducia, como la propia libertad de testar, aunque nada diga por sí en favor del mantenimiento del patrimonio rural nos es permitido afirmar que su razón de ser, en las más de las veces, es precisamente ésta: la de buscar un heredero único continuador.

Por lo que respecta a la llamada fiducia colectiva, y que la regula la Compilación en los artículos 114 a 118, diré que comienza con una frase expresiva que dice todo acerca del carácter de indivisión y societario de la casa. Dice así en el párrafo primero del citado artículo 114: «Para ordenar la sucesión de la casa a favor de descendientes o consanguíneos hasta el cuarto grado podrá encomendarse la fiducia a dos o más parientes...» Este mandamiento de ordenar la sucesión de la casa nos lo dice todo en orden a su conservación en el tiempo de una institución consuetudinaria (la fiducia), de indudable arraigo en algunas zonas de nuestra tierra aragonesa.

El consorcio foral

El consorcio foral tuvo mala prensa y no fue recogido en el Apéndice de 1925, y aun después no faltaron voces que aplaudían la eliminación de nuestro ordenamiento jurídico de una institución que parecía cercenar los sagrados derechos de propiedad

individual de un heredero (MUÑOZ SALILLAS, *El consorcio foral. Una institución que desapareció en el Apéndice vigente y que no debe llevarse al que se proyecta*, A.D.A., 1953-54). Pero las puntualizaciones exactas y precisas del notario Martín Costea en su obra *Del consorcio foral*, Calatayud, 1924, y los trabajos preparatorios de la comisión compiladora de Derecho civil aragonés, llegaron a esa restauración, que destacó la exposición de Motivos de la Compilación manifestando que «la institución del consorcio foral, amparada en los preceptos de los fueros primero y segundo, *De communi dividundo*, y en la observancia *De consortibus eiusdem rei*, que fue eliminada del ordenamiento civil aragonés en el Apéndice de 1925, se restaura ahora por considerar que responde a la concepción del derecho de familia en el antiguo reino».

Desde mi punto de vista esta institución, donde la *affectio societatis* familiar se dibuja perfectamente, ensambla con todo el sistema de protección de los patrimonios familiares agrícolas en Aragón. El instituto se produce cuando varios hermanos, o hijos de hermanos, adquieren de un ascendiente pro indiviso, y a título gratuito, bienes inmuebles sobre los que no se practica la división, siguiendo trabajando sobre estos bienes de modo análogo o idéntico al que lo hacían antes de la muerte del causante.

Recalquemos lo frecuente de esta situación. El que dos o cuatro hijos de un mismo padre a la muerte de éste, quizá ya anciano, y desde hace tiempo sin ocuparse directa y activamente de la finca, siguen después de muerto el padre, trabajando en aquella finca exactamente igual a lo que hicieran en días y en años anteriores, repartiéndose también de modo idéntico los productos conseguidos. Es la ley quien califica y otorga una especial naturaleza al llamado consorcio o fideicomiso foral, estableciendo para su desarrollo legal las siguientes reglas:

1. Ninguno de los consortes puede enajenar, gravar y obligar la parte que le corresponde en los bienes indivisos.
2. Tampoco puede disponer de su parte por actos *mortis causa* sino en favor de sus descendientes.
3. Si un consorte muere sin descendencia antes de la división, su parte acrece a los demás consortes.

Tampoco voy a entrar en el estudio exegético del artículo 142 de nuestra Compilación, pues ello lo hace con autoridad de maestro LACRUZ en su trabajo *El consorcio foral aragonés*, Moneda y Crédito, Madrid, 1977. La obra de MERINO HERNÁNDEZ, *El consorcio foral aragonés*, Zaragoza, 1976, agota a fondo esta querida institución societaria.

Otras disposiciones y pactos dignos de mención

Entre las instituciones forales y consuetudinarias y de marcado carácter asociativo que tienden al mantenimiento y proyección de la casa y de su patrimonio, además de las citadas, podríamos mencionar:

— *La institución recíproca de herederos entre cónyuges*, que producen los mismos efectos que el pacto al más viviente regulado en la Compilación (art. 95).

— *La hermandad llana*, por la que se hacen comunes a los cónyuges los bienes que se estipulan y también los que en lo sucesivo se aporten al matrimonio o se adquieran por cualquier título (vid. completo estudio histórico que sobre esta institución hace COSTA en su *Alto Aragón: hermandad conyugal*).

— *Los heredamientos*, que son tanto como las variantes posibles en el nombramiento de herederos y en el que instituciones como el señorío mayor vienen a señalar más la indisponibilidad de ciertos bienes por parte del heredero instituido. (Igualmente me remito a Costa y a su obra citada, por lo que respecta a esta institución, en la que podríamos extendernos ampliamente).

— *El casamiento en casa*, por el cual si el heredero forzosamente muere en condiciones de que no quede ningún sucesor con capacidad para administrar la casa, el cónyuge de aquél puede casarse sin perder sus derechos matrimoniales, siempre que lo haga en la casa del premuerto (igualmente me remito a Costa).

— *El doble casamiento en casa*, en primer lugar, cuando fallecido el cónyuge autorizado para casar en la casa el que se casó con él es a su vez autorizado para llevar a la casa del primer cónyuge al nuevo consorte.

— *Juntar dos casas*, casamiento del heredero de una casa con el heredero de otra, que aunque implica la muerte o desaparición de una casa, es normalmente por la necesidad de unir y asociar dos patrimonios inmuebles, con el fin y ante la necesidad de perdurar económicamente.

— *El acogimiento*. A esta institución ya hice referencia en la anterior parte. Me limito a dar la definición que Joaquín Costa da de esta admirable institución: «Acto y contrato por virtud del cual una familia heredada con hijos o sin ellos reciben en su compañía a otra u otras familias de parientes o extraños, en el acto de constituirse, o constituida ya, y con hijos o sin ellos, formando entre todos una comunidad familiar que es a un tiempo sociedad de producción, de consumo y de ganancias, y en ciertos límites de sucesión mancomunada.»

Todas estas instituciones familiares consuetudinarias y algunas otras mencionadas en el artículo 33 de la Compilación, giran invariablemente bajo un principio de carácter asociativo en base a la protección y pervivencia de una casa y de su patrimonio rústico que constituye su base física. La soberana jurisprudencia que nos legó la obra de Joaquín COSTA, *Derecho consuetudinario y el Congreso de Jurisconsultos aragoneses*, y de las que son custodios los notarios de Aragón en sus protocolos, nos dicen no sólo la frecuencia, sino también la enorme variedad de pactos e instituciones consuetudinarias que tratan por todos los medios de mantener indiviso el patrimonio de una casa aragonesa.

Cataluña

«El catalán vive por el Derecho, los anales de Cataluña son un compendio de las instituciones liberales, y cuando en el mundo la libertad se perdiera, de nuestros campos brotaría.» Así se expresó Letamendía (*Usatges*, Ensayos de psicología provincial). ¡Qué mejor frase para expresar el alma del pueblo catalán!

Verdaderamente el Derecho de Cataluña nació al calor de diversas influencias, principalmente de la mediterránea y la franca del Norte. Con la primera, Cataluña adquirió la comprensión y el ingenio que proporciona el trato con diferentes pueblos a la vez. Este don de adaptación, propio de los pueblos de levante, proporcionó a Cataluña empresas gloriosas militares y hombres que las realizaron, como Roger de Flor, Roger de Lauria y Berenguer de Entenza, que culminan en la fundación de los ducados de Atenas y Neopatria. La segunda influencia que se destaca es la francesa, dimanante de su origen, debido a la marca hispánica. Desde Carlomagno a Napoleón, todos los movimientos políticos, sociales o militares producidos en la parte meridional de Francia tuvieron gran repercusión en Cataluña.

La mayoría de los historiadores, excepción hecha de Costa, guardan silencio acerca de la legislación anterior a la dominación romana. Los pueblos que la precedieron es posible que no vivieran sin reglas jurídicas, las cuales serían, fundamentalmente, consuetudinarias, y tal vez adolecieran de falta de unidad, ya que no se transmitieron. Instaurada la dominación romana, Cataluña formó parte de la España citerior y el Derecho civil que se aplicó en esa tierra fue el de Roma, y esto no sólo por razones de dominación, sino también por la superioridad de esa llamada «la razón escrita», que mantuvo su Imperio casi totalmente. Conquistada Barcelona por Ludovico Pío, la ley goda se fue introduciendo, y junto a ésta la compenetración de la raza por matrimonios y también gracias a un cierto comercio de ideas y costumbres. Así no es extraño que junto a la ley goda se vayan introduciendo, desde el siglo IX, usos y costumbres que, junto con las sentencias de los Tribunales, habrían de constituir los *Usatges*, que según algunos Ramón Berenguer el Viejo mandó publicar en 1068 (sobre los *Usatges* hay mucho que decir y opinar: Vid. PUIG FERRIOL y E. ROCA, *Fundamentos del Derecho civil de Cataluña*, 1979).

Otro elemento de importancia que hay que tener muy en cuenta al estudiar el Derecho catalán es el Derecho canónico. Ya Minguijón, en su *Historia del Derecho español*, nos dice cómo desde el siglo XI se opera un cambio grande en la civilización hispánica. La reforma cluniacense penetra en profundidad, dejando sentir la influencia francesa, no olvidemos las capitulaciones de los reyes francos, que duran básicamente hasta el año 1000, influencia que se manifestó en el Derecho canónico. En los siglos XI y XII la vida científica va de los monasterios a las catedrales y de estas nacen las primeras universidades: Palencia, Valladolid, Salamanca, son prueba clara de que el saber de esta época estaba vinculado a la Iglesia. Por otra parte, el feudalismo que se hizo sentir en el país catalán, lejos de perjudicarlo, plasmó en las sociedades de aquellos siglos, colmando aspiraciones de nobles y concejos, con los privi-

legios que creó el sistema feudal. Y de ahí que el Derecho catalán de esta época tenga un marcado sabor social y las costumbres jurídicas de Lérida, Gerona, Ampurias, Valle de Arán de Amer y de Rivas, así como las de Tortosa, de cierta inspiración justiniana, son prueba clara del sentido jurídico del antiguo principado catalán, que supo, sin abandonar la «querencia» que tuvo a los Derechos canónico y romano, seguir sus tradiciones del pueblo autóctono.

Pues bien, dejemos ya los senderos de la historia y adentrémonos en los del Derecho. Porque Cataluña, a pesar, diría yo, del Derecho romano y de su sentido individualista, ha sabido, igual o tal vez mejor que cualquier otro país foral, elaborar una organización familiar ejemplar.

Camps y Arboix ha comparado el Derecho catalán con una pirámide, en cuyo vértice se encuentra la familia como institución fundamental, autónoma y permanente y que descansa sobre los cuatro lados de la base, pedestales firmemente arraigados en la tierra, representados por la libertad de testar, los heredamientos, los fideicomisos y la enfiteusis.

Estas instituciones, sobre las que se eleva el principio de unidad familiar catalán, tiene su manifestación visible en la «casa pairal», unidad superior y núcleo familiar, cuyo patrimonio ha de permanecer íntegro a través de las generaciones. «La casa pairal es el centro de la familia, resumen de su pasado y proyección del futuro, con unos intereses superiores a los individuales de sus miembros, a los cuales todo ha de subordinarse; el patrimonio familiar ha de permanecer íntegro y vinculado a la familia a través del tiempo, lo único que cambia es su titular, el jefe que ha de regentarla» (LÓPEZ CONTRERAS, *La Compilación del Derecho civil de Cataluña*, Estudios de Derecho Privado, tomo I, Edit., R.D.P., 1962).

Pi y Suñer, al señalar las notas características de la Compilación catalana, dice: «Se conserva el sentido de la familia catalana, que, en definitiva, es como una dinastía, cuya figura central es el heredero. No se piensa en los individuos, sino en la "casa", cuyo patrimonio ha de conservarse. Claro está —añade a continuación— que las nuevas costumbres, la vida alejada de la clásica tradición, la tendencia a dejar el campo para vivir en la ciudad atenúan extraordinariamente el culto que al patrimonio antiguamente se rindiera, pero la Compilación aprobada muestra su devoción por el viejo sistema, porque en él respira la historia» (PI Y SUÑER, «La Compilación como logro de los abogados catalanes», *Revista Jurídica de Cataluña*, julio-agosto 1970).

I. *El régimen económico familiar en Cataluña* es, según el artículo 7, el de separación. Este sistema ha sido criticado como contrario a la unidad y cohesión en la organización patrimonial de las familias rurales.

Sin embargo, se impone aquí la distinción entre el medio rural y el medio urbano, destacada por Roca Sastre en la comunicación formulada por el III Congreso de Derecho Comparado en Londres. Así Faus y Condomines hacen observar los mecanismos jurídicos tan diferentes que existen para la conservación de los patrimonios rurales, de los negocios jurídicos empleados para la conservación de los patrimonios comerciales en las zonas industriales y

en las grandes ciudades; en la Compilación, además, subsiste la más amplia libertad para la organización patrimonial de la familia y a su vez mantiene varias instituciones que responden al sentido constitucional de la familia como entidad superior, sin atender exclusivamente a las individualidades que la integran, marido y mujer.

— *Asociación a compras y mejoras*. Esta asociación la describe Borell y Soler en los siguientes términos: «No es una mera asociación de cónyuges. El marido suele asociar a la mujer y ésta a aquél, en los aumentos de sus respectivos patrimonios; pero, además, al casar los padres a uno de sus hijos, otorgando heredamiento universal a su favor, suelen también asociarle a sus compras y mejoras, y aun el viudo que contrae nuevas nupcias puede asociar a su segundo consorte» (BORELL, *Estudios de derecho sucesorio*, Colegio Notarial, Barcelona, 1946).

Dado el carácter de unidad familiar que jurídicamente tiene el pacto de asociación a compras y mejoras. Faus y Condomines señala que no es posible aplicarle el mismo tratamiento jurídico que a la sociedad legal de gananciales, principalmente porque en muchos casos no se concreta a la pareja conyugal, sino que es una asociación de carácter familiar entre el matrimonio viejo y el joven, y aun entre abuelos, padres y nietos (*Notas de la Compilación de Derecho civil de Cataluña*).

— *El pacto llamado de «hermandad»* («agermanament») o pacto de mitad por mitad. En virtud de esta cláusula capitular se hacen comunes todos los bienes que tengan los cónyuges al casarse y los que adquieran por cualquier título, mientras el matrimonio subsista, y las ganancias o lucro de toda clase que obtengan durante la unión (arts. 58 y 59 de la Compilación).

— *Pacto de «convivencia» o «mitja guanyeria»*. Los cónyuges pueden celebrarlo antes o después de celebrar su matrimonio. Este pacto puede celebrarse entre ellos y con sus padres; cuando los cónyuges han celebrado el pacto con sus padres, los bienes ganados y los que se ganen quedarán en comunidad, mientras subsista la asociación (art. 60 de la Compilación).

— *Compras entre cónyuges con pacto de sobrevivencia* (arts. 61 y 62 de la Compilación).

Este pacto da lugar a una singular comunidad, cuya naturaleza y efectos en la sucesión del cónyuge premuerto son tomadas en consideración; su naturaleza no es estrictamente conyugal, sino familiar, pues generalmente forman la comunidad no sólo los contrayentes, sino también sus ascendientes, lo que origina un orden jerárquico de administración derivado del carácter unitario y del poder cohesivo que con este régimen se quiere dar al patrimonio familiar.

II. *Legítimas*. La legítima catalana, limitada en el *quantum*, pertenece al sistema de legítima llamadas cortas y abonables en dinero; permite el sistema legitimario catalán la transmisión íntegra del patrimonio rural familiar a un sucesor único, asegurando así la perduración de las explotaciones agrarias, evitando la pulverización patrimonial y manteniendo el asociacionismo familiar.

«No cabe duda —escribe Roca Sastre— que la división igualitaria de herencias es altamente pernicioso en los territorios principalmente rurales, pues

tratándose de un patrimonio agrícola, que sólo da para vivir a una familia modesta, si al morir el padre, dejando varios hijos, se impone su partición por efecto de una legítima de excesiva cuantía, el resultado será, en general, que los hijos vendan sus lotes, yendo después aquéllos a engrosar la masa proletaria de las ciudades y acaparando el comprador en sistema de latifundio las tierras enajenadas.»

Vallet de Goytisolo, después de exponer la importancia del régimen sucesorio de un país y la ecuación entre la familia campesina y las tierras que ésta cultiva y de las que vive, explica «cómo esta ecuación plantea, de modo dramático, un hecho evidente: no todos los que nacen en una casa campesina pueden seguir viviendo en ella, formando una nueva familia en las mismas tierras de la casa en que nació. Se trata de una imposibilidad económica y hasta física que lo impide» (VALLET DE GOYTISOLO, «La agricultura y la explotación familiar», *Revista Jurídica de Cataluña*, 1964).

En el tratamiento y estudio del instituto de la legítima en la Compilación catalana obviamente no voy a entrar. Me remito a los tratadistas catalanes, y muy especialmente a los *Fundamentos de Derecho civil de Cataluña*, de Luis Puig Ferriol y Encarna Roca Trías, perfectos conocedores del Derecho del país catalán.

III. *Los heredamientos*. La importancia de los heredamientos la pone de relieve el profesor Lacruz con estas palabras: «Los heredamientos en las economías rurales de estas regiones obedecen, por lo general al deseo de mantener unido el patrimonio de la familia y a la necesidad de obtener un colaborador cuando el jefe de dicha familia envejece. La forma de asegurar la colaboración de uno de los hijos es garantizarle para el futuro, precisamente con ocasión de contraer matrimonio y en capitulaciones matrimoniales, la titularidad de los bienes a cuya conservación y aumento va a ayudar. Ello tiene lugar mediante la institución contractual, sea con estas palabras, sea llamándola donación universal de bienes presentes y futuros para después de la muerte del donante. En relación con ellos se otorgan pactos diversos, ya sea para regular la ulterior relación entre el instituyente y el instituido y su cónyuge, ya sea para concretar los derechos sucesorios de los hermanos del heredero, ya sea para determinar el destino del patrimonio familiar por la reversión o por la vinculación» (LACRUZ BERDEJO, *Notas del Derecho de sucesiones de Binder*, 1953).

En el antiguo Derecho catalán ya existían disposiciones diversas, claras y terminante, del régimen a seguir en el particular de heredamientos. En el siglo XI y por el Usatge *Autoritate et rogatu* se reconoce, tal vez debido a imperio de la costumbre que venía teniendo vida legal a tal respecto, el heredamiento.

Como todas las cosas, el heredamiento tuvo también sus inconvenientes. Y decimos tuvo porque en la actualidad solamente impera su régimen entre la población del campo, entre los que viven sujetos a la tierra. Los inconvenientes a que nos referimos nacieron de la situación privilegiada en que los padres ponían a los hijos primogénitos, sin tener en cuenta que la institución para los demás era medida injustificada y creadora en un mismo techo de ambientes encontrados, de envidias sordas. El hereda-

miento puede decirse que tiene como objeto especial, como finalidad práctica, proporcionar al hijo que va a contraer nupcias los suficientes medios económicos para crear una nueva familia y desenvolverse, atendiendo a sus necesidades más perentorias. Y por parte de este nuevo matrimonio se obliga el donatario a trabajar con laboriosidad constante, al objeto del heredamiento, con el fin de dejar en su tiempo un nuevo donatario que le sustituya en la labor que se hace en favor del patrimonio y del bien de la familia.

La amplia regulación que hace de esta importante institución catalana su Compilación de 1960, dedicándole un título entero, estableciendo distinciones y clases de heredamiento, hace que igualmente me remita a la legalidad vigente y a tratadistas de la talla de Puig Brutau, Fons y Condomines, Gasiot, Puig Ferriol y Roca Trías. Pues mi cita a este instituto sólo manifiesta mi absoluta creencia que, lejos de opiniones negativas, que las hay, son los heredamientos fórmulas asociativas de gran valor consuetudinario y que merecen ocupar el puesto singular que la Compilación les otorga.

IV. *Fideicomisos*. Otra fórmula jurídica al servicio de la familia agrícola para el mantenimiento de los patrimonios hereditarios está representada por la institución de los fideicomisos en su modalidad de condicional.

La Compilación en el capítulo séptimo, después de disponer que los fideicomisos podrán establecerse no sólo en testamento y en codicilo, sino también en heredamiento y en donación *inter vivos* y por causa de muerte (art. 162) y de deslindar el fideicomiso puro del fideicomiso de sustitución o sustitución fideicomisaria y de precisar ciertas reglas hermenéuticas dirigidas a reconocer mayor libertad, determina los fideicomisos condicionales, con sus especies *si sine liberis decesserit* o de carácter horizontal y los fideicomisos «cum liberis» o verticales que sirvieron de base en la Edad Media a los mayorazgos y vinculaciones.

Faus y Condomines en sus notas a la Compilación escribe que la sustitución fideicomisaria condicional, como medio de ordenación del patrimonio familiar, se encuentra en el mismo rango que el heredamiento y los demás pactos de las capitulaciones matrimoniales.

Roca, al exponer la motivación finalista del fideicomiso *si sine liberis decesserit*, dice que el fin de las sustituciones fideicomisarias es más trascendente que el simple deseo de asegurar la suerte de un patrimonio para su porvenir más o menos largo a partir de su fallecimiento y concretamente en el fideicomiso *si sine liberis decesserit*, exponer que su objeto no es que la herencia pase rígidamente a los hijos del fiduciario y después de éstos a los hijos de éstos, sino tan sólo evitar que la herencia del fideicomitente vaya a parar a personas extrañas a la descendencia de éste, mientras existan personas de esta descendencia, considerándose a tales efectos como personas extrañas todas las que no pertenezcan a la estirpe de dicho fideicomitente, para concluir que la verdadera motivación finalista de la sustitución fideicomisaria *si sine liberis decesserit* es semejante a la que inspira la reserva lineal que regula el artículo 811 del Código civil.

Para el estudio exegético de los fideicomisos en Cataluña, después de realizar una detenida lectura de los artículos 162 a 197, que ocupa esta materia, es recomendable acudir a los foralistas y tratadistas ya citados.

Opino que la verdadera *ratio* de esta institución está en procurar el asociacionismo y vinculación de una familia a su patrimonio y su continuación en generaciones futuras.

A LA MANERA DE EPILOGO

Hora es ya de superar espíritus individualistas. Las relaciones entre el individuo y el grupo social se inscriben hoy en un nuevo horizonte. Prima ya sobre todo individualismo la solidaridad social.

La inserción del hombre en la comunidad, obediendo a un sentimiento de sociabilidad, es fundamental en la agricultura, sector deprimido por egoísmos e individualismos decimonónicos. Volvamos a los postulados asociativos. Y nada tan urgente como promover la asociación de los campesinos y marchar hacia una agricultura socializada.

Las instituciones de Derecho foral, comunidades, consorcios familiares, comunidades de bienes rústicos, tienen más de sociedad que de comunidad. Pero aún queda camino por andar. Me atrevo a decir que el movimiento cooperativista en las tierras de España es incipiente. Más cooperativistas, en especial aquellas que agrupen a los económicamente débiles, y menos de las que concentren a los poderosos.

Hay que profesionalizar urgentemente nuestra agricultura. La verdadera dimensión del Derecho Agrario estará en la potenciación del fenómeno asociativo. Sean las hermandades de labradores y ganaderos, sean las asociaciones de pequeños empresarios agrícolas, sean las cámaras agrarias, cualquier fórmula sería buena y positiva.

Aquel Pontífice de la Iglesia, Juan XXIII, escribió un día: «Uno de los aspectos típicos que caracterizan a nuestra época es la socialización, entendida como un progresivo multiplicarse de las relaciones de convivencia, con diversas formas de vida y de actividad asociada, como institucionalización jurídica.» «La socialización es también fruto y expresión de una tendencia natural, casi incontenible, de los seres humanos: la tendencia a asociarse para la consecución de los objetivos que superan la capacidad y los medios de que pueden disponer los individuos aisladamente.» «Hay que recordar también que en el sector agrícola, como por lo demás en cualquier otro sector productivo, la asociación es actualmente una exigencia vital, y lo es mucho más cuando el sector tiene como base la empresa de dimensiones familiares. Los trabajadores de la tierra deben sentirse solidarios unos de los otros, y colaborar para dar vida a cooperativas y a asociaciones profesionales o sindicales, unas y otras necesarias para beneficiarse en la producción con los progresos científico-técnicos, para contribuir eficazmente a la defensa de los precios de los productos, para ponerse en un plano de igualdad frente a las categorías económico-profesionales de los otros sectores productivos, ordinariamente organizadas, para poder

hacer llegar su voz al campo político y a los órganos de la Administración pública, las voces aisladas casi nunca tienen hoy posibilidad de hacerse oír y mucho menos de ser acogidas» (Encíclica *Mater et Magistra*).

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- ABRAIRA LÓPEZ, *El Derecho foral gallego*, Santiago, 1970.
- AIZPÚN SANTAFÉ, *Naturaleza jurídica de las leyes forales de Navarra*, Pamplona, 1952.
- AIZPÚN TUERO, «Comunidades de bienes, facerías, vecindades foranas, servidumbres», *Curso de Derecho foral navarro*, Pamplona, 1958.
- ALONSO LAMBÁN, *Las formas testamentarias en las llamas regionales forales*, Temis, 1959.
- BALLARÍN, «Derecho agrario», *Revista de Derecho privado*, 1978.
- BALLARÍN, «El Código civil y la agricultura», *Revista de Estudios agro-sociales*, 1953.
- BELTRÁN DE HEREDIA, *La comunidad de bienes en el Derecho español*, Madrid, 1954.
- BLAS Y MELENDO, *Derecho civil aragonés*, Zaragoza, 1898.
- CAMPS Y ARBOIX, *Historia del Derecho catalán moderno*, Bosch, 1958.
- CASTÁN TOBEÑAS, *Aragón y su Derecho*, Institución «Fernando el Católico», Zaragoza, 1968.
- COSTA, J.: *El colectivismo agrario en España*, 1892 (y demás obras).
- CRISTÓBAL MONTES, *La sucesión contractual aragonesa*, Editorial Pórtico, Zaragoza, 1978.
- CHALBAUD y ERRAZQUIN, *La familia como forma típica y trascendental de la constitución social vasca*, Bilbao, 1919.
- DE CASTRO, «El Derecho Agrario de España. Notas para su estudio», *A.D.C.*, 1954.
- DE HINOJOSA, *La comunidad doméstica en España durante la Edad Media*, Madrid, 1905.
- DELGADO ECHEVERRÍA, *El Derecho aragonés*, Alcrudo Editor, Zaragoza, 1977.
- DE VALDEAVELLANO, *La comunidad patrimonial de la familia en el Derecho español medieval*, Salamanca, 1956.
- ECHEGARAY, *La vida civil y mercantil de los vascos a través de sus instituciones jurídicas*, San Sebastián, 1923.
- FERNÁNDEZ ASIAIN, *Los principios básicos del Derecho foral navarro*, Consejo de Estudios de Derecho Foral Navarro, 1956.
- FIGA FAURA, *Manual de Derecho civil catalán*, Bosch, 1961.
- GARCÍA GALLO, *La evolución general del Derecho español*, Madrid, 1957.
- GASSIOT MAGRET, *Comentarios a la Compilación de Derecho civil especial de Cataluña*, Bosch, 1962.
- JORDANO, «Agricultura socializada», *Revista de Derecho Agrario*, t. 2, 1965.
- JORDANO, «La explotación agrícola comunitaria», *Estudios de Derecho civil en honor del profesor Castán*, t. 5, 1969.
- LACARRA, *Aragón en el pasado*, Colección Austral, Madrid, 1972.
- LACRUZ BERDEJO, *Cuestiones fundamentales de la viudedad foral navarra*, Pamplona, 1966.
- LACRUZ BERDEJO, *El consorcio foral aragonés*, Monea y Crédito, Madrid, 1977.
- LACRUZ BERDEJO, *Elemento de Derecho civil*, t. 4 y 5, Bosch, 1982.
- LALINDE ABADÍA, *Iniciación histórica al Derecho español*, Barcelona, 1970.

LEZÓN, *El Derecho consuetudinario de Galicia*, Madrid, 1903.

LÓPEZ ALLUÉ, *Martín el donado*, Octavio y Félez, Zaragoza, 1965.

MARTÍN-BALLESTERO, *La casa en el Derecho aragonés*, Zaragoza, 1944.

MARTÍN Y COSTEA, *Del consorcio foral*, Calatayud, 1924.

MORET Y SELVELA, *La familia foral y la familia castellana*, Madrid, 1863.

PUIG FERRIOL y E. ROCA, *Fundamentos del Derecho civil de Cataluña*, Bosch, 1979.

SALINAS QUIJADA, *Las fuentes del Derecho civil navarro*, Tudela, 1946.

SALINAS QUIJADA, *Examen elemental de las instituciones de Derecho civil foral de Navarra*, Pamplona, 1985.

SANCHO REBULLIDA, *Las fuentes del Derecho civil navarro*, lección inaugural curso 84-85, Universidad de Navarra, Pamplona, 1984.

SANTAMARÍA, *Derecho consuetudinario de Cataluña*, Madrid, 1901.

El régimen de unidades mínimas de cultivo en las zonas de montaña

1. LA REGULACION LEGAL DE LAS U.M.C.

En una primera aproximación, la unidad mínima de cultivo (u.m.c.) puede ser definida como aquella parcela de superficie cultivable por debajo de la cual no será válida ninguna segregación o división realizada en una finca de naturaleza rústica.

El concepto de u.m.c., inspirado directamente en el art. 846 del Código civil italiano de 1942, se introduce en nuestro Derecho con la Ley de Concentración Parcelaria de 1952 y tiene su primer desarrollo legislativo en la Ley de Unidades Mínimas de Cultivo de 15 de julio de 1954.

Ambas leyes revelan, en sus Exposiciones de Motivos, una preocupación común: evitar la parcelación y atomización de la propiedad rural. La concentración parcelaria, propuesta en la LCP de 1952, se configuraba como el instrumento principal del proceso de reestructuración de las parcelas agrícolas, en tanto que la LUMC de 1954 se presentaba como complementaria de la anterior, si bien con un carácter más general al extender su aplicación a todo el territorio nacional.

Durante los años siguientes, toda una serie de disposiciones normativas de diverso rango vinieron a completar a las anteriormente citadas, intentando confirmar con ello un proceso de reestructuración de la tierra destinada a la producción agrícola que tuvo su culminación en 1973 con la publicación de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario. En esta línea el Decreto de 25 de marzo de 1955 fija las u.m.c. para todo el territorio español, unidades que quedaban comprendidas entre los siguientes límites: para *secano*, desde 0,5 Ha. en Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas hasta 4 Ha. en Andalucía y Extremadura; para *regadío*, desde 0,20 Ha. hasta 1 Ha. para todo el territorio nacional. Y la Orden de 27 de mayo de 1958, que completa y desarrolla el anterior, fija la u.m.c. por provincias dentro de los márgenes anteriormente señalados.

Por otra parte, e intentando evitar la inaplicabilidad efectiva de estas normas, otro Decreto de 22 de septiembre de 1955 contempló la posibilidad de que el Ministerio de Agricultura pudiese reducir los límites mínimos de la u.m.c. en algunos supuestos en los que la «aplicación rígida de los límites mínimos condujera a situaciones de indivisibilidad que en

rigor están fuera de las previsiones y de la intención de la Ley de Unidades Mínimas de Cultivo.

Los planteamientos generales de este complejo normativo fueron recogidos por el Decreto 118/1973, de 12 de enero, que aprueba la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario. Esta ley, que no tuvo otro alcance que refundir y articular las normas que de forma dispersa regulaban la colonización, la concentración parcelaria, la ordenación rural, el régimen de comarcas y fincas mejorables y el funcionamiento del IRYDA, dedica el título III del libro II (arts. 43 y ss.) a disciplinar el régimen de u.m.c., y deroga la Ley de U.M.C. de 1954, convirtiéndose así en la fuente legal básica del régimen jurídico de las u.m.c.

2. SU REGIMEN JURIDICO

Partiendo del concepto de u.m.c. como aquella parcela cuya extensión «será la suficiente para que las labores fundamentales, utilizando los medios normales de producción, puedan llevarse a cabo con un rendimiento satisfactorio, teniendo en cuenta las características de la agricultura en la comarca», la LRDA establece su disciplina jurídica de acuerdo con los siguientes principios:

a) La división o segregación de una finca rústica sólo será válida, en general, cuando no dé lugar a parcelas de extensión inferior a la u.m.c., con las excepciones expresamente previstas (art. 44).

b) En las particiones de herencia, la parcela indivisible será adjudicada por licitación entre los coherederos o, en caso de no concurrir éstos, en pública subasta (art. 46).

c) El efecto principal de contravenir la indivisibilidad de la unidad que se fije será que los dueños de las fincas colindantes tendrán el derecho de adquirirlas por su justo precio (art. 45).

Conviene detenerse brevemente en este último punto: la sanción aplicable al incumplimiento de la prohibición de dividir.

La mayor parte de nuestra doctrina considera que el acto divisorio que dé lugar a parcelas de superficie inferior a la u.m.c. no es un acto nulo, ni siquiera anulable. La segregación o división así efec-

tuada produce plenos efectos jurídicos y su única peculiaridad radica en que hace nacer en favor de los colindantes un derecho de adquisición que, de no ser ejercitado, consume el acto divisorio.

Este derecho de los colindantes, previsto en el art. 45 de la LRDA, parece tener su origen en el art. 1.523 del art. 1.523 del Código civil, aunque en buena técnica jurídica no es un derecho de retracto, pues éste nace de una venta en tanto que aquél se produce como consecuencia de una división, por lo que parece preferible calificarlo de *derecho legal de adquisición*.

Las dificultades de ejercicio que plantea este derecho de adquisición, incrementadas cuando se trate de división motivada por herencia o donación en favor de herederos forzosos, lo hacen prácticamente inoperante. Además, si a los cinco años no se ejercita el derecho caduca y la división se perfecciona.

No es extraña, pues, la consideración crítica, extremadamente negativa, que ha merecido para la generalidad de la doctrina civilística española la regulación jurídica de la u.m.c.; y ello, tanto por los innumerables problemas técnicos que plantea su aplicación, como por sus escasos resultados prácticos.

Piénsese, además, que este régimen de las u.m.c. perdió buena parte de su efectividad práctica al no ser ejercitada por el Gobierno la potestad conferida en el art. 43,1 de la LRDA, de determinar por Decreto la extensión de las unidades mínimas de cultivo, y al plantearse fundadas dudas sobre la posible continuidad de la vigencia de los Decretos de 25 de marzo y 22 de septiembre de 1955, y de la Orden Ministerial de 27 de marzo de 1958, anteriormente citados, o su derogación por la LRDA (1).

3. DESARROLLOS NORMATIVOS DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

En el marco del ordenamiento constitucional, y en el ejercicio de la facultad atribuida por el artículo 148,1,7 de la Constitución, algunas Comunidades Autónomas que han asumido competencias legislativas en materia de agricultura, han procedido a la fijación de la extensión de la u.m.c. en las distintas zonas y comarcas de un territorio. Nos encontramos así con el Decreto 169/1983, de 12 de abril, de la Comunidad catalana, modificado posteriormente por Decreto 82/1985, de 21 de marzo; con

(1) Si a la luz de las Sentencias de 10 de mayo de 1980 (R. 1.792) y de 13 de mayo de 1980 (R. 1.924) parecía plausible la posibilidad de admitir la derogación por la LRDA de las normas de desarrollo antes citadas, el cambio de postura del Tribunal Supremo que se produce en su Sentencia de 10 de marzo de 1986 (R. 1.173), fundado en mejores argumentos, obliga a replantear la cuestión en la dirección marcada por un cierto sector de la doctrina que venía manteniendo la necesidad de mantener la vigencia de las normas subsidiarias citadas con el fin de colmar la laguna existente en la materia por la falta de desarrollo del art. 43, 1 de la LRDA. Cfr., HERNÁNDEZ CRESPO, C. M., «La legislación de reforma y desarrollo agrario y el Registro de la Propiedad. Texto refundido de dicha legislación, aprobado por Decreto de 12 de enero de 1973», *RCDI*, 1973, pp. 1.433 y ss.; GARCÍA GARCÍA, J. M., «La legislación de unidades mínimas de cultivo y las limitaciones legales del dominio», *Ponencias y Comunicaciones presentadas al VI Congreso Internacional de Derecho Registral*, C.E.H., Madrid, 1985, t. I, pp. 110 y ss. Tras la Sentencia del T.S. de 13 de marzo de 1986, vid., en este mismo sentido, TORRES GARCÍA, T., en *Cuadernos Civitas de Jurisprudencia Civil*, 1986, pp. 3.572 y ss.; y CORRAL DUEÑAS, F., «Las unidades mínimas de cultivo ante el Tribunal Supremo», *RCDI*, 1986, pp. 807 y ss.

el Decreto 76/1984, de 16 de agosto, de la Comunidad de Castilla-León; o con el Decreto 16/1984, de 2 de febrero, de la Comunidad de Madrid, que fijan con criterios parecidos la extensión de la u.m.c. para las distintas zonas de cada una de esas Comunidades. Igualmente encontramos referencias a esta institución en la legislación sectorial sobre agricultura de otras Comunidades Autónomas, como el artículo 6 de la Ley 8/1984, de 3 de julio, de Reforma Agraria de Andalucía, o el art. 3 de la Ley 10/1984, de 14 de agosto, de Concentración Parcelaria en Galicia, o el Anexo I, D, núm. 6, del Real Decreto 112/1985, de 2 de abril, del Principado de Asturias, lo que hace presumir que en breve se seguirá en estas Comunidades el mismo camino de señalar expresamente la extensión de la u.m.c.

En estas normas se utiliza para la fijación de la u.m.c. el siguiente procedimiento: a) Se dividen las comarcas o municipios en distintos grupos, atendiendo, al menos teóricamente, a sus análogas condiciones físicas y económicas; b) Para cada grupo se fija una u.m.c. diferenciada para secano y para regadío, cuya extensión oscila, en *secano*, entre 4,5 hectáreas y 3 Ha. para Cataluña, y entre 8 Ha. y 4 Ha. para Castilla-León; en *regadío*, entre 1,5 Ha. y 0,75 Ha. en Cataluña, y entre 3 Ha. y 1 Ha. en Castilla-León (2).

Ambas regulaciones presentan alguna diferencia de matiz, ya que mientras el Decreto catalán parte de una división de la totalidad de su territorio en grupos más o menos homogéneos, el Decreto de la Comunidad Castellano-Leonesa se fija en las diferentes provincias para diferenciar en ellas tres grupos, pero sus objetivos y sus efectos tienen el mismo alcance, ya que tomando como base el régimen jurídico establecido en los arts. 43 y ss. de la LRDA, configuran la u.m.c. de forma absolutamente rígida, sin admitir excepciones a su aplicación en determinadas zonas geográficas, lo que sin duda acrecienta las dificultades de su aplicación.

4. PERFILES CRITICOS

Parece que el régimen de la u.m.c. nació como un instrumento de la política económica global subyacente en las transformaciones económicas que tienen lugar en la España de los 50. En efecto, si la Reforma Agraria llevada a cabo por la II República fue concebida desde una perspectiva social, de índole redistributiva y dirigida fundamentalmente a la resolución del problema de los latifundios, la política agraria puesta en práctica con posterioridad a 1939 se dirigía básicamente hacia dos objetivos, la colonización y la concentración parcelaria, que trataban de aumentar la superficie de regadíos y de erradicar el minifundio. Es decir, presentaba un carácter más técnico que social. Esta política agraria de carácter estructural a la que aludimos tenía como objeto principal y directo obtener una mayor productividad del sector agrario, pero indirectamente servía para facilitar el trasvase de población del campo a la ciudad y del interior a las zonas peri-

(2) Para la Comunidad de Madrid el Decreto 16/1984, de 2 de febrero, fija la extensión de la unidad mínima de cultivo de modo uniforme en 3 Ha. por secano y 0,75 Ha. para regadío.

féricas de mayor tradición industrial, y a satisfacer de este modo la creciente demanda de mano de obra que reclamaba el proceso de industrialización.

Es evidente que, en el período de crisis económica al que asistimos, no puede ser mantenido un modelo de política agrícola como el descrito, y que la u.m.c., como instrumento del mismo, debe ser sometida a reconsideración. Pero es que, además, no se ha de olvidar que, debido a los problemas técnicos que presenta su configuración jurídica, su puesta en práctica no obtuvo resultados satisfactorios, por lo que el Gobierno se desentendió de ella omitiendo fijar de nuevo su extensión concreta.

Estas consideraciones brevisísimamente expuestas nos llevan a pensar que este régimen de u.m.c. no debe ser aplicado en los mismos términos, pues al fijarse de manera exclusiva en las características físicas de las fincas y ligarse a la titularidad del derecho de propiedad, poco dice de su efectiva capacidad productiva. En todo caso debería ser enmarcado en el conjunto de una política de estructuras que tenga como objetivo la ordenación integral del territorio, incluyendo, además de los aspectos y situaciones que afectan a la agricultura, la preocupación por problemas comunes al asentamiento y desarrollo de otras actividades.

En sentido parecido se orienta la política agrícola comunitaria en lo que a organización de estructuras agrícolas se refiere (Directiva de la C.E.E. 159/1972, de 17 de abril). Esta normativa, que ya ha tenido su reflejo en los ordenamientos internos de algunos países de la Comunidad, prescinde de la consideración exclusiva de las características físicas de las fincas y se fija sobre todo en su organización económica y en su viabilidad productiva; en otros términos, en la Directiva comunitaria el tema de la reorganización estructural de la agricultura es afrontado y resuelto como problema de empresa y no como hace el actual ordenamiento español—central y autonómico—con criterios de extensión superficial de las fincas.

5. ESPECIAL CONSIDERACION DE LAS ZONAS DE MONTAÑA

La Constitución española de 1978 consagra, de modo expreso, un nuevo «orden de valores» de índole económica, política o social que obligan a una reorganización de nuestro ordenamiento jurídico, la cual ha de plantearse, de una parte, mediante la interpretación constitucional de todas las disposiciones anteriores a la Ley fundamental que merezcan ser conservadas por no estar en contraste con ella y, de otro, mediante el desarrollo legislativo y la instrumentalización jurídica efectiva de los nuevos valores por ella introducidos.

En esta línea ha de ser abordada la problemática de la ordenación jurídica de las zonas de montaña a partir del art. 130 de la Constitución, en el cual se expresa la preocupación de los poderes públicos por los sectores productivos deprimidos, a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles. A tal efecto se mencionan como sectores necesitados de especial atención a la agricultura, la ganadería, la pesca y la artesanía, incluyendo también un tratamiento especial de las zonas de montaña.

Esta referencia directa a las comarcas de montaña se justifica suficientemente por la circunstancia física de que más del 20 por ciento del territorio español está por encima de los 1.000 m. de altitud, y el 40 por ciento entre los 500 y los 1.000 m., y encuentra no pocos argumentos adicionales de índole social y económica. En efecto la despoblación, el bajo nivel de renta, las duras condiciones de la vida de sus habitantes agravadas por la difícil geografía y la dureza del clima, así como la insuficiencia de la red de comunicaciones y de equipamientos colectivos, hacen de la montaña una zona geográfica especialmente necesitada de la atención pública. Por ello, y por tratarse de zonas con problemas específicos, las áreas de montaña exigen un tratamiento legislativo que, inserto en el modelo general de desarrollo integral del territorio español, sepa atender a aquellas peculiaridades.

Esto último se convierte, además, en una necesidad ante las perspectivas creadas por la adhesión de España a la C.E.E., en cuyo marco jurídico la Directiva 72/159 de 17 de abril de 1972 (que se modifica en parte por la Directiva 81/528 de 30 de junio de 1981), prevé que los Estados miembros instauren un régimen especial de ayudas en aquellas zonas en las que sea indispensable el mantenimiento de un nivel mínimo de población y de actividad agrícola. Este texto comunitario, que evidentemente incluía en su espíritu a las zonas de montaña, tiene su continuación en la Directiva 75/268 de 28 de abril de 1975 sobre agricultura de montaña y zonas desfavorecidas.

Se comprende así, tanto la oportunidad de la Ley estatal de 30 de junio de 1982 sobre el Régimen de la Montaña dictada «con el fin de posibilitar su desarrollo social y económico, especialmente en los aspectos agrarios» (art. 1.º), como la necesidad de su pronto desarrollo normativo (3).

6. LA LEY DE AGRICULTURA DE MONTAÑA DE 30 DE JUNIO DE 1982

Esta ley diseña un régimen jurídico para las zonas de montaña, basado fundamentalmente en la planificación económica. Precisa declaración de la comarca como zona de agricultura de montaña, se realiza una planificación de la misma a través de programas de ordenación y promoción de los recursos agrarios de montaña. Estos programas, en cuya elaboración, aprobación y ejecución intervienen tanto la Administración estatal como la local y la autonómica previa audiencia de las personas y fuerzas sociales interesadas, se muestra como el instrumento básico de la nueva ordenación física y económica de la montaña, pues en ellos se inserta la restauración del medio físico, la calificación de las tierras, las obras de infraestructura, el fomento de regadíos,

(3) Este desarrollo se ha realizado a través del R. D. 2.164/1984, de 31 de octubre (R. 2.786), modificado posteriormente por el R. D. 1.083/1986, de 30 de mayo (R. 2.786); así como por las Ordenes Ministeriales de 6 de marzo de 1985 (R. 1.357) y de 9 de junio de 1986 (R. 1.929), que delimitan las zonas a considerar como Áreas de Montaña a efectos de la protección que dispensa la Ley. También ofrecen gran interés al respecto el R. D. 1.684/1986, de 13 de junio (R. 2.639) y el R. D. 1.030/1987, de 5 de julio (R. 1.914), y las Ordenes Ministeriales de 9 de septiembre de 1986 (R. 2.819) y 26 de agosto de 1987 (R. 1.983).

de mecanización agrícola y de cooperativas, etc. Igualmente, la ley promueve la constitución de asociaciones de montaña como cauce de la participación de sus habitantes y establece un procedimiento para la concesión de indemnizaciones, subvenciones y créditos a los titulares de explotaciones agrarias que cumplan determinadas condiciones.

En su conjunto esta Ley de Agricultura de Montaña merece un primer juicio favorable, tanto por actuar el mandato constitucional inserto en el artículo 130 de la Constitución, como por intentar recoger en sus principios generales las líneas de actuación trazadas por las directivas de la C.E.E. Si alguna crítica merece es, precisamente, por la excesiva generalización de sus principios, que muchas veces parecen quedarse en una retórica declaración de buenas intenciones, y exigen para su efectividad práctica la pronta elaboración y ejecución de los programas de ordenación de los recursos de montaña.

Por su parte, en el ámbito de la legislación autonómica es de destacar la promulgación por la Comunidad Catalana de una Ley de Alta Montaña (Ley 2/1983, de 9 de marzo) (4), cuyos planteamientos de base y cuyos instrumentos jurídicos de actuación son similares a los de la ley estatal, si bien no está especialmente orientada a los problemas agrícolas de las zonas de montaña, sino a la búsqueda de soluciones globales para el desarrollo integral de las mismas. La referencia a esta disposición catalana tiene gran interés en la materia que es objeto central del presente trabajo, ya que, pese a la coincidencia cronológica, muestra una total desconexión con el Decreto de fijación de las u.m.c. para el territorio de Cataluña.

7. INAPLICABILIDAD DEL REGIMEN DE U.M.C. A LAS ZONAS DE MONTAÑA

Realizado este somero análisis de ambos regímenes jurídicos, se plantea la necesidad de coordinación entre la figura de la u.m.c. y el tratamiento legislativo específico que en nuestro ordenamiento jurídico han comenzado a recibir las zonas de montaña. A poco que se profundice en el tema, el intento se muestra totalmente estéril por razones geográficas, jurídicas y socio-económicas.

Si la propia estructura geofísica de las comarcas de montaña impone linderos naturales que definen necesariamente la extensión de gran número de fincas, si los pronunciados desniveles que caracterizan a estas zonas hacen inadecuados los intentos de mecanización convencionales, y si el espacio físico de la montaña contiene junto a zonas totalmente improductivas otras de pastizal o arbolado con un indudable potencial económico, no parece que la u.m.c. fijada con carácter general y atendiendo exclusivamente a criterios de propiedad y extensión superficial sea una figura adaptable a este medio físico.

Esta falta de idoneidad se agrava en el momento actual, ya que los Decretos de Cataluña y Castilla-

(4) También ofrece cierto interés el Decreto 394/1985, de 30 de diciembre, sobre régimen específico de la agricultura de montaña en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

León que fijan las u.m.c. establecen unas parcelas de extensión considerable, notablemente superior, por ejemplo, a la que se establecía en la Orden de 1958. (El Decreto de la Comunidad Castellano-Leonesa divide la provincia de León en tres grupos a efectos de la fijación de la extensión superficial de las u.m.c., e incluye los términos municipales enclavados en la Cordillera Cantábrica en el grupo primero. Para este grupo se fija una u.m.c. en *secano* de 4 Ha., y en *regadio* de 1 Ha. Pues bien, las características orográficas de la zona hacen totalmente inviable la formación de parcelas de estas dimensiones; para mayor irracionalidad, en este mismo grupo quedan incluidas zonas de la ribera y del páramo leonés que, evidentemente, presentan escasas analogías con las zonas de montaña. En nada se diferencia la situación de los términos municipales de Palencia y Burgos localizados en la Cordillera Cantábrica).

Desde otro punto de vista, la existencia de u.m.c. rígidas, aparece como incompatible con el sistema de planeamiento diseñado en la Ley del Régimen de la Montaña, cuyos programas de actuación son los encargados de concretar la ordenación técnica del suelo en atención a las peculiaridades agrícolas, ganaderas, forestales o turísticas de los diferentes lugares. Se da, además, la circunstancia de que los citados programas pueden afectar a territorios de diferentes Comunidades Autónomas, con lo que no sería extraño el choque de u.m.c. de superficies diferentes en el ámbito de aplicación del mismo programa de actuación.

Además, y desde una perspectiva sociológica, si uno de los problemas específicos de las zonas de montaña es su progresiva despoblación, no parece conveniente aplicar un instrumento como la u.m.c. que, al facilitar que algunos habitantes de estas zonas se vean privados de la titularidad de la tierra, puede actuar como factor de desarraigo de la población montañesa.

8. CONCLUSION

Creemos, para concluir, que si el régimen jurídico de la u.m.c. presenta serios inconvenientes para la racionalización agrícola del territorio, es absolutamente inaplicable a las zonas de montaña. En consecuencia, tanto el legislador estatal, como las Comunidades Autónomas que estimen conveniente el mantenimiento y desarrollo de esta institución, deberían excluir expresamente a las zonas de montaña de su ámbito de aplicación.

NOTA BIBLIOGRAFICA

Sobre los numerosos problemas suscitados por la u.m.c. en la legislación anterior a la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 1973, vid. Díez Gómez, A., «En torno a la Ley de Unidades Mínimas de Cultivo», *Rev. de Derecho Notarial*, 1955, pp. 507 y ss.; FOSAR BENLLOCH, E., «Nuevas consideraciones en torno al régimen jurídico de la unidad mínima de cultivo», *Rev. General de Derecho*, 1958, pp. 586 y ss.; LUNA SERRANO, A., «El patrimonio familiar», C.S.I.C., Roma-Madrid, 1962, pp. 63 y ss.; PEÑA Y BERNALDO DE QUIRÓS, M., «La conservación de las unidades

agrarias», *Anuario de Derecho Civil*, 1959, pp. 939 y ss.; así como los trabajos que sobre la Ley de Unidades Mínimas de Cultivo aparecen en la *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario* del año 1955, firmados por MARTÍNEZ DE BEDOYA, I.; CAMY SÁNCHEZ-CANETE, B.; GÓMEZ GÓMEZ, M., y SALAS MARTÍNEZ, F.

Debido a su analogía con el régimen jurídico anterior, son escasas las aportaciones realizadas por la doctrina española al estudio de la u.m.c. en la LRDA. Para un planteamiento general vid. ESPÍN CÁNOVAS, D., *Manual de Derecho civil español*, vol. II, 6.ª ed., EDESA, Madrid, 1981, pp. 224 y ss.; PEÑA Y BERNALDO DE QUIRÓS, M., «La conservación de las unidades en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario», en *Comentarios a la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario*, M.º de Agricultura, Madrid, 1975, pp. 97 y ss. Sobre los problemas registrales en particular, vid. CORRAL DUEÑAS, F., *El Registro de la Propiedad y la legislación social agraria*, Centro de Estudios Hipotecarios, Madrid, 1977, pp. 96 y ss.; ROCA SASTRE-ROCA SASTRE MUNCUNILL, *Derecho hipotecario*, II, 7.ª ed., Bosch, Barcelona, 1979, pp. 492 y 518. Para otras referencias, DE LOS MOZOS, J. L., *Estudios de Derecho Agrario* (segunda serie), Valladolid, 1981, esp. pp. 36 y ss. Últimamente, GARCÍA GARCÍA, J. M., «La legislación de unidades mínimas de cultivo y las limitaciones legales del dominio», *Ponencias y Comunicaciones presentadas al VI Congreso Internacional de Derecho Registral*, C.E.H., Madrid, 1985, t. I, pp. 105 y ss.; CORRAL DUEÑAS, F., «Las unidades mínimas de cultivo ante el Tribunal Supremo», *RCDI*, 1986, pp. 507 y ss.; TORRES GARCÍA, T., «Comentario a la Sentencia de 10 de marzo de 1986», *Cuadernos Civitas de Jurisprudencia Civil*, 1986, páginas 3.569 y ss.

Para estudio explicativo de la estructura econó-

mica en la época de aparición y desarrollo jurídico de la u.m.c. puede verse TAMAMES, R., *Estructura económica de España*, Alianza Universidad, Madrid, 1983, 15.ª ed., VV.AA., *Economía española: 1960-1980. Crecimiento y cambio estructural*, H. Blume ediciones, Madrid, 1982.

Sobre la necesidad de un replanteamiento general del régimen de la u.m.c. se ha producido, con interesantes perfiles críticos, una abundante literatura en la doctrina jurídica italiana, la cual hace también referencia a los problemas suscitados en la legislación regional que desarrolla la «minima unità colturale». En este sentido puede verse últimamente, por todos, D'ADDEZIO, M., «L'art. 44 Cost. e le nuove prospettive di attuazione della «minima unità colturale», *Riv. di Diritto Agrario*, 1979, pp. 60 y ss.; CARROZZA, A., «Il riordinamento della proprietà rurale», en *Trattato di diritto privato*, dirigido por P. RESCIGNO, UTET, Torino, 1982, t. 7, vol. I, pp. 407 y ss.; ROSSI, R., «Conveniente unità colturale (un ripensamento della m.u.c. del Codice)», en *Dizionario del Diritto Privato*, 4. *Diritto Agrario*, Giuffrè, Milano, 1983, pp. 235 y ss.; MOSCHELLA, A., voz «Minima unità colturale», *Enciclopedia del Diritto*, t. XVI, Giuffrè, Milano, 1976, pp. 471 y ss.; GOLDINI, M., *Codice civile annotato con la dottrina e la giurisprudenza*, a cura de P. Perlingieri, Libro Terzo (arts. 810-1.172), UTET, Torino, 1984, pp. 85 y ss.

Para una aproximación a la legislación sobre agricultura de montaña, CARRASCO CANALS, C., «Las Areas de Montaña, una regulación singular: la legislación sectorial», *REDA*, 1984, pp. 693 y ss.; LOBATO GÓMEZ, J. M., «A propósito de la nueva Ley francesa de montaña (Ley núms. 85-30, de 9 de enero de 1985)», *Revista de Derecho Agrario*, 1986, pp. 26 y ss.; VV.AA., *Estudios sobre Areas de Montaña*, Granada, 1985.

El régimen de unidades mínimas de cultivo: estado actual de la cuestión y referencia al Decreto de la Junta de Castilla y León

I. ANTECEDENTES: LA EXPERIENCIA JURÍDICA ITALIANA

Desde un punto de vista racional, puramente elemental, aunque en el plano técnico-económico, podría definirse la *unidad mínima de cultivo*, como aquella porción de superficie cultivable, por debajo de la cual, no sería aconsejable ni deseable ninguna parcelación o división, en atención a su consideración como unidad idónea u óptima para su aprovechamiento agrícola.

La idea, pasando bien pronto del plano técnico-económico al plano jurídico, se incorpora tempranamente al catálogo de las categorías utilizadas, como remedio, por el naciente Derecho Agrario de los años veinte, dejando su huella en la llamada «reforma fundiaria» un poco en todas partes. Pero, en otro sentido, se vincula también de alguna manera a la renovación del concepto de propiedad privada que tiene lugar contemporáneamente, al ponerse en relación aquella categoría tradicional del Derecho civil patrimonial, con un razonable y plausible intento por definir técnicamente el concepto de «función social» de la propiedad de que hablan las Constituciones, como condición o límite de su reconocimiento como derecho subjetivo, como veremos más adelante.

En el primero de los sentidos indicados, pertenece a ese ambiente legislativo el art. 846 C.c. italiano de 1942 (1), muchas veces citado e invocado, en ocasiones fuera de su contexto, como suele hacerse a menudo con el Derecho comparado, y que establece, en términos generales, la indivisibilidad de los

fundos por debajo de la unidad mínima de cultivo. Naturalmente que el precepto citado no agota la regulación de la unidad mínima de cultivo en el *Codice civile* que se extiende hasta el art. 956 del mismo, integrando el régimen legal de la sección correspondiente, dedicada a regular, «la reordenación de la propiedad rural» (2), de la que aquí no vamos a ocuparnos. Solamente diremos, por una parte, que acoge ese concepto de unidad mínima al que inicialmente nos hemos referido, si bien matizado por una preocupación social imperante en la época de la codificación italiana citada, al referir la unidad idónea u óptima «a la necesaria y suficiente para el trabajo de una familia agrícola», determinismo social de una política legislativa concreta y que, por tanto, tiene un valor puramente relativo. Mientras que, por otra parte, como es propio de una regulación jurídica, lo entrevisto racionalmente como bueno: esa indivisibilidad es objeto de una sanción jurídica. De manera que, el art. 848 establece la anulación del acto jurídico en contravención de la prohibición del art. 846, que podrá ser declarada judicialmente, a instancias del Ministerio Público (3), aparte de otras sanciones indirectas que dan lugar al nacimiento de «derechos de adquisición preferente» (4), que, por ahora, no son del caso.

Otra circunstancia más ha de ser puesta de relieve para entender, en su conjunto, la técnica utilizada por el legislador italiano. Efectivamente, la fijación de una unidad mínima de cultivo, queda sometida a un procedimiento lo más flexible posible, en cuanto a las condiciones de los terrenos y

(1) Cfr. «En las transmisiones de propiedad, en las divisiones y en las asignaciones por cualquier título que tengan por objeto terrenos destinados al cultivo, o susceptibles de cultivo, y en la constitución o en la transmisión de derechos reales sobre los mismos terrenos no debe darse lugar a fraccionamientos que no respeten la unidad mínima de cultivo.»

«Se entiende por unidad mínima de cultivo la extensión de terreno necesaria y suficiente para el trabajo de una familia agrícola y, si no se trata de terreno roturado, para ejercitar un cultivo conveniente según las reglas de la buena técnica agrícola.»

(2) Por otra parte, para una proyección hacia la reforma de estructuras, partiendo de la reforma fundiaria, vid. *Atti del Seminario sulla minima unità colturale*, *Rivista di diritto agrario*, 52 (1973), págs. 291 y ss., y allí, en particular, las observaciones de A. CARROZZA, *Ibid.*, págs. 433 y ss.

(3) Cfr. «Los actos que contravengan la prohibición del art. 846 pueden ser anulados por la autoridad judicial, a instancia del Ministerio Público. La acción prescribe a los tres años de la fecha de la transcripción del acto.»

(4) Art. 849 C.c. it., aparte de otros procedimientos coactivos de adquisición mediante la formación de consorcios de reordenación fundiaria (arts. 850 y ss.).

por lo que se refiere a la participación de las fuerzas sociales interesadas, sometido por lo demás a una cierta movilidad y amparado siempre por la tutela judicial (arts. 847, 852, 856, etc.). Todo ello pone de relieve la poca seguridad con la que se mueve el legislador cuando se acerca a los límites del «orden público económico» sin atreverse del todo a definirlo. Donde las normas prohibitivas quedan, en la práctica, insuficientemente arropadas por una sanción imperfecta, o que viene a resultar imperfecta, que es lo mismo, lo que pone en tela de juicio su justificación en cuanto tales normas prohibitivas.

Sin embargo, es cierto que el legislador al desarrollar las sanciones indirectas a que antes nos referíamos, crea derechos de adquisición preferente a favor de los particulares, o la posibilidad de actuar permutas forzosas, o de ejercer en su beneficio la expropiación forzosa, no descuidando tampoco la concesión de préstamos subvencionados cuando pretende interesar a los particulares en una actuación concurrente, para conseguir o alcanzar el fin que se propone, en este caso, en favor del mantenimiento de la unidad mínima de cultivo. Terreno en el que se mueve con mayor soltura, a pesar de estar atado a una técnica, todavía primitiva, en lo que a la planificación económica se refiere, pues, lo que se pone en tela de juicio es el propio modelo de la «unidad mínima de cultivo», tal y como la entiende el *Codice civile*. Bien es verdad, dicho sea en su descargo, que la regulación aludida no sólo tiene en cuenta un modelo abstracto, sino el enorme esfuerzo financiero que ha representado la recomposición fundiaria y la colonización de tierras.

II. LA APARICION DE LA «UNIDAD MINIMA DE CULTIVO» EN DERECHO ESPAÑOL

En España, lo mismo que en Italia, la idea de la unidad mínima de cultivo viene de la mano de la «reforma fundiaria», introduciéndose con la Ley de Concentración Parcelaria de 20 de noviembre de 1952 (art. 9.º), teniendo su primer desarrollo legislativo con la Ley de julio de 1954, sobre fijación de unidades mínimas de cultivo.

Su introducción parece representando un principio de congruencia con una operación tan costosa como representa la obra de la concentración parcelaria que, tratando de combatir el exceso parcelamiento de la propiedad rústica exige, *a posteriori*, el mantenimiento de las unidades agrarias logradas con la reorganización de la propiedad y, por ello, el régimen de la concentración tiene que llevar implícito el carácter de indivisibilidad de las nuevas fincas surgidas de esta actuación (5).

Este era el criterio del Texto refundido de Concentración Parcelaria de 1955 (art. 62), y se mantiene igualmente en el art. 72 de la Ley de Concentración Parcelaria, Texto refundido de 8 de noviembre de 1962, según el cual, «las fincas de extensión igual o inferior a la fijada para la unidad mínima de cultivo tendrán la consideración de cosas indivisibles y la parcelación de predios de extensión su-

perior a dicha unidad sólo será válida cuando no dé origen a parcelas de extensión inferior a ella». Cabe dividir, no obstante, dando lugar a parcelas de extensión inferior cuando ésta se adquiriera simultáneamente por propietarios de terrenos colindantes para unirlos a las que posean, formando una nueva finca que alcance la superficie de la unidad mínima. También es posible la segregación para edificar. Por otra parte, la ley sanciona con nulidad los actos jurídicos que contravengan a las anteriores disposiciones sobre indivisibilidad de las fincas concentradas. Criterio más drástico, como se ve, que el seguido por el legislador italiano, puesto que aquí no se establece únicamente la posibilidad de la «anulación judicial» del acto jurídico contrario a la ley, a instancias del Ministerio Público y durante un plazo de tres años, sino que se proclama una nulidad *ope legis*, por ministerio de la ley, que se traduce en la inoponibilidad del acto realizado en su contravención, como establece el art. 73 de la citada regulación legal, al ordenar a los tribunales y autoridades que se abstengan de reconocer efectos jurídicos a tales actos. Sin embargo, a pesar del carácter sancionador de la norma que podría calificarse de *plus quam perfecta*, su eficacia práctica es bastante limitada.

Por eso, y por faltar la razón de congruencia legislativa a que antes hemos aludido, ya con anterioridad, la propia Ley de 15 de julio de 1954, de fijación de unidades mínimas de cultivo, aunque proclama la indivisibilidad de las fincas, por debajo del límite de la unidad mínima de cultivo, lo hace con una norma que no va acompañada de sanción directa (*minus quam perfecta*), pues, únicamente establece un derecho de adquisición preferente a favor de los colindantes (arts. 3.º y 4.º). De este modo, se puede decir que, a partir de la promulgación de esta ley subsisten, durante algún tiempo, dos regímenes diferentes por razón de la sanción en cuanto a la unidad mínima de cultivo, el que es aplicable a las fincas de reemplazo de concentración parcelaria y el común.

Este, a su vez, es objeto de desarrollo por el Decreto de 25 de marzo de 1955, que fija las unidades mínimas de cultivo para todo el territorio nacional, unidades que quedan comprendidas entre los siguientes límites: para *secano*, desde 0-50 ha. en Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas; hasta 4 ha. en Andalucía y Extremadura; para *regadío*, desde 0,20 ha. hasta 1 ha. para todo el territorio nacional. Posteriormente, la O.M. de 27 de mayo de 1958, que completa y desarrolla el anterior, fija la unidad mínima de cultivo por provincias, dentro de los márgenes anteriormente señalados.

Finalmente, y para tratar de evitar la inaplicación efectiva de estas normas, otro Decreto de 22 de septiembre de 1955, establecía la posibilidad de que el Ministerio de Agricultura pudiese reducir los límites mínimos de la unidad mínima de cultivo, en algunos supuestos en los que la «aplicación rígida de los límites mínimos condujera a situaciones de indivisibilidad que en rigor están fuera de las previsiones y de la intención de la Ley de Unidades de Cultivo». Criterio razonable pero mal utilizado, porque la discrecionalidad de la apreciación debe quedar al prudente arbitrio judicial.

III. CAMBIO DE ORIENTACION DE LA LEGISLACION POSTERIOR

En 1962 tiene lugar un cambio de la política jurídica agraria, como he puesto de relieve en otro lugar (6), cambio que proyecta la protección de la «unidad mínima» no sobre la finca, sino sobre la explotación. Así aparece intencionalmente, aunque no de forma efectiva, en la Ley de 14 de abril de 1962, de Explotaciones Familiares Indivisibles.

Efectivamente, la ley es muy defectuosa desde el punto de vista técnico, en ella el legislador no acierta a expresar las finalidades que pretende con un mínimo de rigor y de claridad. Hablando de *explotaciones*, lo único que trata de defender y amparar es el tráfico de *fincas rústicas*. Pero utiliza un criterio que ya resulta anticuado para la época, como es el de la protección del «cultivo directo y personal», ampliamente rebasado entonces por la realidad social, por eso, en cuanto norma de planificación, tuvo poca aplicación, salvo en las normas concretas que se refieren a la indivisibilidad de las fincas rústicas (art. 6.º), sancionada por la expropiación forzosa en favor del Ministerio de Agricultura, para luego ceder a los colindantes (art. 5.º). Sanción indirecta que no ofrece muchas ventajas, por incidir en la burocratización de la protección legal.

No sólo la técnica es defectuosa y contradictoria, lo son también los propios propósitos de la *ratio legis*, pues si la técnica legal se orienta hacia nuevos fines, los objetivos concretos son bien cortos y un tanto arcaicos. Así, su Exposición de Motivos dice haber tenido en cuenta el «decoroso sustento de la familia campesina», con un sentido «hondamente social» y en su parte dispositiva establece que el Ministerio de Agricultura señalará la superficie mínima que corresponde a una explotación familiar dentro de cada zona o comarca, siendo dicha superficie «la que, teniendo en cuenta los diversos cultivos y rendimientos, permita un nivel de vida decoroso y digno a una familia laboral tipo, que cuente con dos unidades de trabajo y que cultive directa y personalmente» (art. 1.º).

En suma, se trata de una regulación intervencionista, burocratizada y paternalista que confunde objetivos económicos con objetivos laborales, de ocupación laboral, en una agricultura que ya no era de subsistencia. En su descargo hay que decir, en cambio, que se produce como un intento de congruencia legislativa para hacer efectiva la colonización de grandes zonas regables y que, en ella, se halla ya prefigurada la técnica de la *ordenación rural*. Un paso, todavía balbuciente, entre la «reforma fundiaria» y la «reforma de estructuras». Pero el paso estaba dado, como lo prueba la nueva aportación que, en materia de política legislativa, representa la Ley de reforma y desarrollo agrario, texto refundido de 12 de enero de 1973.

Esta, por lo que se refiere a las unidades mínimas de cultivo, vuelve al sistema de la Ley de 1954, ya que, aunque mantiene su indivisibilidad (art. 44), lo hace mediante una sanción indirecta (art. 45), unificando los dos regímenes anteriormente existen-

tes, como lo prueban los arts. 235 a 239, al establecer el régimen de la propiedad concentrada. El esquema de la ley en la materia es el siguiente. El art. 43 se refiere a la fijación y revisión por el Gobierno de la extensión de unidad mínima de cultivo, determinando en el número segundo un criterio racional y abierto para su determinación, cuando dice que «dicha extensión será la suficiente para que las labores fundamentales, utilizando los medios normales de producción, pueda llevarse a cabo con un rendimiento satisfactorio, teniendo en cuenta las características de la agricultura de la comarca». El art. 44 mantiene, como hemos dicho, la disciplina de la indivisibilidad, con las excepciones que venían recogidas en la legislación anterior. Por su parte, el art. 45 establece la «forma» indirecta de la sanción legal, concediendo a los colindantes, un derecho de adquisición preferente que debería de ser llevado al Código civil, modificando sucintamente los arts. 1.523 y 1.524 del mismo. El art. 46 se refiere a la conservación de las unidades mínimas a través de la transmisión *mortis causa*. El art. 47 se cuida de las indicaciones registrales que pueden favorecer la observancia de esta disciplina y, finalmente, el art. 48 establece las normas procesales pertinentes.

Con estas normas se consolidan, en nuestro ordenamiento, las que podemos considerar son relativas al *control de tráfico* de las fincas rústicas, insuficientes si tenemos en cuenta el Derecho comparado (6), lo que, en aquel contexto apenas tenía importancia si consideramos que la propiedad rústica tenía unos líquidos impositivos muy bajos, control que, ya entonces, considerábamos debía de extenderse en favor de la conservación de la unidad mínima de la *explotación agrícola* (7), relacionando esa conservación con líneas de *crédito agrario*. Lo que la subida de los líquidos impositivos y el nuevo régimen fiscal de las Sucesiones y Donaciones ha venido a confirmar de modo bien patente.

Por eso, antes de seguir adelante, vamos a hacer algunas consideraciones sobre el fundamento jurídico de las «unidades mínimas».

IV. EL FUNDAMENTO JURIDICO DEL CONTROL DE TRAFICO DE LAS «UNIDADES MINIMAS»

Es difícil tratar de esta cuestión, sobre todo si a primera vista consideramos que es más asequible, a pesar de su fiabilidad, el control de tráfico de fincas que el control de tráfico de explotaciones. En ello hay algo de cierto pero se trata sólo de una verdad aparente, no real. Lo que no cabe duda es que, si la técnica legislativa resulta difícil cuando se trata de proteger la unidad de las fincas, será todavía más difícil cuando se trate de proteger la unidad de las explotaciones. Sin embargo, el empeño por su propia dificultad resulta más atractivo y, si se lleva a cabo rigurosamente, no cabe duda de que los resultados pueden ser más brillantes, aunque la dificultad de la empresa sea mayor (8).

(5) En este sentido la doctrina civilista, cuando se ocupa del problema, vid. D. ESPÍN CÁNOVAS, *Manual de Derecho civil español*, II, 3.ª ed., Madrid, 1968, pág. 218.

(6) Vid. E. ROMAGNOLI, *Circolazione giuridica del fondorustico e controllo dei prezzi*, Milán, 1965; R. MALEZIEUX-R. RANDIER, *Traité de Droit rural*, I, París, 1972, págs. 159, 238 y ss.; K. KROESCHELL, *Landwirtschaftsrecht*, 2.ª ed., Colonia, 1966, págs. 18 y ss.

(7) J. L. DE LOS MOZOS, *En torno al régimen jurídico de la explotación agrícola*, en *Revista de Derecho Privado*, 1974, págs. 873 y ss.
(8) La Ley de 24 de diciembre de 1981, de Estatuto de la Empresa Familiar Agraria y de los Jóvenes Agricultores, eligió un camino equivocado, absolutamente inútil, al resucitar fórmulas forales, acreditadamente inservibles, en su propio contexto, y, al conceder un amplio margen a la intervención administrativa, con lo que sus resultados prácticos han sido absolutamente nulos.

No hay que olvidar tampoco que, en aquel contexto legislativo, al quedar virtualmente derogado y con una vigencia provisional el Decreto de 25 de marzo de 1955 y la O.M. de 27 de mayo de 1958 que fijaban la superficie de la unidad mínima de cultivo para los distintos términos municipales del territorio nacional, por la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, a pesar de que su art. 43.1 confería al Gobierno la facultad de determinar por Decreto la extensión de las unidades mínimas de cultivo, este régimen entró en descrédito, ya que el Gobierno no ejerció nunca, durante el imperio del régimen anterior, esa paladina posibilidad.

Pero con toda probabilidad que en ese ostracismo influyó la consideración de que era preferible actuar sobre explotaciones y no únicamente sobre fincas, porque no hay que olvidar que cuando se actúa sobre explotaciones, mediatamente, o si se prefiere, de forma instrumental y accesoria, se actúa sobre fincas. Sin embargo, el fundamento de la actuación, en un caso y en otro, es diferente. Cuando se actúa sobre fincas se está configurando una *limitación* del dominio en atención a la *indivisibilidad* de la unidad mínima de cultivo, mientras que, cuando se actúa sobre explotaciones, se trata de hacer planificación económica de tipo sectorial.

En el primer caso se hace aplicación por el legislador del criterio de la «función social de la propiedad», referida en este caso a la propiedad de la tierra cultivable, ya que el concepto de «unidad mínima de cultivo», guarda relación con el concepto de finca *en sentido material* y que está pidiendo su configuración como *finca funcional* (9), lo que inspira, en todas partes, la «reforma fundiaria» y da lugar, en nuestro caso, a las *unidades agrarias* (unidades de colonización, fincas de reemplazo unidades mínimas de cultivo, huertos familiares, etc.). Se trata de referir la «función social de la propiedad» al objeto del Derecho, desde donde se reflejará, en el contenido de la relación jurídica que atribuye derechos y titularidades, que, indirectamente, resultan afectados como consecuencia de que la *función* se ha incorporado a la *cosa*, sobre la que el derecho recae, y aunque éste permanezca siempre el mismo en todo lo demás, como un haz de facultades atribuidas a su titular, el *dominus*, en contraste con los derechos ajenos, lo que le confiere su cualidad *erga omnes*; y no tiene que ver que constantemente aparezca amenazado por una serie de *limitaciones*, puesto que, mientras unos y otras no actúan o se retraen, despliega toda la plenitud de sus efectos, por lo que algunos no han dudado en calificar el dominio como un derecho absoluto, lo que no es una realidad en sí misma considerada sino una mera potencialidad, que se traduce en lo que se ha llamado el *contenido elástico* del derecho de propiedad. De ahí que, habida cuenta la debilidad de la función social que pretende actuar el parámetro de la «unidad

mínima de cultivo» (10), la limitación en que se traduce sea relativa, de actuación indirecta y fácil de burlar.

E nel segundo caso, cuando el *auxilium legis* se proyecta sobre la explotación, no se hace un pronunciamiento sobre la «función social de la propiedad» que genere una *limitación* de la propiedad rústica, sino que se está actuando una medida legislativa de la planificación económica sectorial, por haberse pasado de la técnica de la «reforma fundiaria» a la técnica de la «reforma de estructuras». Fundamentalmente, no se ha cambiado de criterio, solamente se ha mejorado la técnica a utilizar. Efectivamente, el parámetro de la «unidad mínima de cultivo» no es más que un criterio económico que se ha utilizado con un pretexto social, como en el caso del art. 846 C.c. it. de 1942. Pero si se trata de un criterio económico, ha de ser utilizado con la *racionalidad* que exige la planificación económica, no de otra manera. Por eso, buena parte del fracaso del régimen de la unidad mínima de cultivo depende de esta valoración.

No cabe duda, por lo demás, que la planificación económica, en régimen democrático, no compagina bien con normas prohibitivas, puesto que en tal contexto se trata de atraer a la iniciativa privada a una empresa común, en aras de la modernización y el desarrollo de todos los sectores económicos, conforme al principio de paridad que proclama el art. 130.1 de la Constitución, por lo que a la agricultura se refiere. Por otra parte, toda planificación económica debe respetar el principio de la libre empresa, dentro del marco de la economía de mercado, a que se refiere el art. 38 de la propia Constitución y, dentro de este juego, armonizando derechos y libertades, no coartándolas, ni limitándolas, ha de entenderse la sumisión de la actividad económica al interés general y la posibilidad de que en ella intervengan los poderes públicos (art. 128 C.E.).

De manera que una intervención legislativa en favor de la conservación de la unidad de la explotación, no puede quedarse solamente en la protección de la unidad mínima de cultivo. Ciertamente que protegiendo a ésta se ampara, también, a la explotación, pues, como ya hemos dicho, forma parte de modo instrumental o mediato de la protección de aquélla. Pero una protección de esta naturaleza ha de ir más allá, necesariamente. Por otra parte, la protección de la indivisibilidad de la unidad mínima de cultivo, instrumental y mediata, respecto de la conservación de la explotación, no puede ser contradictoria de la protección que se dispense a ésta, puesto que se trata de técnicas que se acumulan, pero que no son incompatibles. Compatibilidad que debe apreciarse desde el punto de vista económico exclusivamente.

En los supuestos generales y comunes, la conservación o la ampliación de la explotación supondrá el mantenimiento de la unidad mínima de cultivo, pero hay que prever supuestos en que esto no suceda de tal modo, bien por razones de carácter general (actuaciones de agricultura de montaña), bien por razones de carácter singular (cambio de

destino de las fincas), libremente apreciadas por los tribunales, en último término. Este criterio es más congruente, no sólo con la técnica de protección de las explotaciones, sino también con los propios fines que ha pretendido suscitar, pero que no ha acertado a desarrollar, la técnica legislativa de la protección de la unidad mínima de cultivo, puesto que el criterio que pone en juego es, sin duda, un criterio económico.

Por lo demás, como técnica de planificación económica, debe comportar el establecimiento de unos incentivos de orden económico, bonificaciones fiscales, directas o indirectas, y líneas de crédito subvencionado privilegiado. No sólo para hacer frente a las dificultades de la conservación de la explotación en los cambios de titularidad *inter vivos* o *mortis causa*, sino también como condición o requisito de otras ayudas financieras de tipo estructural (mejora de instalaciones, edificios, renovación de maquinaria, etcétera), configurando una cierta preferencia en favor de aquellas explotaciones que se mantienen como viables.

Finalmente, todo esto comporta en rigor una determinación del concepto de explotación agraria y que ha de ser medido por criterios económicos, es decir, de acuerdo con su viabilidad, para lo que hay que tener en cuenta el producto final, deducidos los gastos de producción y de amortización de sus diversos elementos, tal y como se refleja en su propia contabilidad y, como se trata de proteger una dimensión mínima, ha de referirse a un parámetro que no puede ser nunca menor del salario interprofesional en la comarca, referido al número de trabajadores que emplee la explotación y con independencia de que se trate de una explotación individual, familiar, social o colectiva.

V. EL DECRETO DE «UNIDADES MINIMAS DE CULTIVO» DE CASTILLA Y LEÓN

En el marco del ordenamiento constitucional, y en ejercicio de la facultad atribuida por el art. 148.1.7 de la Constitución, la Comunidad de Castilla y León, que ha asumido competencias legislativas en materia de agricultura y ganadería (art. 26.9 de su Estatuto de Autonomía), ha procedido a la fijación de las unidades mínimas de cultivo en las distintas comarcas de su territorio, mediante Decreto 76/1984, de 16 de agosto.

Este Decreto ha tomado como modelo, un poco precipitadamente y sin mayor reflexión, el publicado casi año y medio antes por la Generalidad de Cataluña (Decreto 169/1983, de 12 de abril). En ambos se sigue un procedimiento parecido para la fijación de las unidades mínimas de cultivo: clasificar las comarcas o municipios en diversos grupos, atendiendo, al menos teóricamente, a sus análogas condiciones físicas y económicas; posteriormente se fija para cada grupo una unidad mínima diferenciada para secano y para regadío, cuya extensión oscila, en Castilla y León, entre ocho hectáreas y cuatro hectáreas, y, entre tres hectáreas y una hectárea, respectivamente. Por lo demás, ambas regulaciones presentan algunas diferencias de matiz, pues, mientras el Decreto de Cataluña parte de una división del territorio en grupos más o menos homogéneos, el de la Comunidad de Castilla y León tiene en cuen-

ta únicamente las diferentes provincias, para diferenciar en cada una de ellas tres grupos. Con lo que no solamente se ha copiado sino que se ha copiado mal.

En ambos casos —y puesto que se trata de un Decreto— se toma como base el régimen de la unidad mínima de cultivo establecido en los arts. 43 a 48 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, configurando la «unidad mínima de cultivo» de forma rígida, sin admitir excepciones a su aplicación en determinadas zonas geográficas, o por razón de cualquier tipo de actuaciones en interés de la agricultura, dejando a salvo únicamente las excepciones que contempla el art. 44 de la citada ley respecto de la indivisibilidad de las parcelas resultantes de su régimen de aplicación. Por eso resulta de gran perplejidad el párrafo tercero del preámbulo del Decreto, cuando afirma que el mismo «representará, sin duda, un paso importante no sólo para la legislación agraria, sino también para la del suelo y urbanística», lo que carece absolutamente de sentido, si se prescinde de algo que se ha tomado, sin mayor reflexión, del Decreto de la Generalidad de Cataluña, donde la unidad mínima es sensiblemente menor y sin olvidar que Cataluña es una región mucho más poblada y donde el turismo tiene mucha mayor importancia.

Por otra parte, el propio preámbulo del Decreto, en los dos párrafos siguientes, hace gala de lo que considera el fundamento del régimen que aplica. De una parte, evitar las «desviaciones que se producen en muchas de nuestras mejores tierras, hacia otros sectores de la vida económica», ya que en estos casos, aunque se produzcan, como el propio preámbulo reconoce, valores adicionales, «en nada benefician el sector agrario al que pertenecen». De otra, se alude a que con ello se trata de evitar que «se degrade la mejora conseguida con los trabajos de concentración parcelaria». Estas dos razones dan un poco la medida del espíritu que anima al Decreto, pero tanto una como otra son absolutamente inaceptables. La primera estaría justificada solo relativamente, si existiera una ordenación del territorio en la región que pudiera calificarse de perfecta. Pero esto no es así, y no se puede tomar el destino de los predios en la actualidad, como si respondiera a tal ordenación; aparte de que toda ordenación, por perfecta que fuera, nunca debería ser rígida, sino flexible. La otra razón es más plausible, pero se aplica de una manera simplista y que ha sido abandonada, como hemos visto, por la propia evolución legislativa. Incluso sería preferible decir, en este punto que las fincas de reemplazo son indivisibles durante treinta años, p. ej., que no mantener a ultranza un régimen de unidades mínimas de cultivo por más que se relacione con la concentración parcelaria, sobre todo, cuando su extensión es notoriamente excesiva y el régimen aplicable se establece de forma rígida.

Finalmente llama la atención el que para que una finca sea considerada de regadío, aparte de reunir una serie de requisitos, sea preciso que haya sido calificada como tal por la Consejería de Agricultura de la Comunidad (art. 2.º del Decreto) (11), cuando

(9) Esta noción fue suscitada por BUSSE, *Bodenrecht statt Grundstückrecht*, en *Zeitschrift für der Savigny Stiftung, röm. Abt.*, 97 (1938), págs. 427 y ss.; y acogida, de una u otra manera, por la civilística moderna: S. PUGLIATTI, *La proprietà nel nuovo diritto*, Milán, 1954, págs. 318 y ss.; R. SAVATIER, *Vers des nouveaux aspects de la conception et de la classification des biens corporels*, en *Revue trimestrielle de Droit civil*, 57 (1958), págs. 1 y ss.; H. WESTERMANN, *Sachenrecht*, Karlsruhe, 1973, págs. 36 y ss.; F. BAUR, *Lehrbuch des Sachenrechts*, Munich, 1970, págs. 239 y ss.

(10) Es como una cautela o, más bien, como una alarma que funciona contra la libre iniciativa del propietario para poner a ésta en su sitio, pero sin atreverse, como en otros casos, a derogar su poder de disposición.

(11) Cfr. «Para que una finca sea considerada como de regadío a los efectos de lo establecido en este Decreto, será preciso que haya sido calificada como tal por la Consejería de Agricultura, Ganadería y Montes, que la conceptuará así cuando reúna los siguientes requisitos:

bastaría acudir a los medios de prueba, generalmente admitidos en Derecho para ello, puesto que la efectividad de la sanción a la prohibición legal de indivisibilidad, prevista en la ley, tiene lugar mediante el ejercicio de una acción judicial (arts. 45 y 48)) y el medio de prueba ha de ajustarse a lo previsto en la Ley de Enjuiciamiento civil y no mediante el establecimiento de una intervención burocrática innecesaria, de legalidad muy dudosa.

VI. CONSIDERACIONES FINALES

Aparte de los defectos de técnica legislativa que hemos puesto de relieve en el flamante Decreto de Unidades Mínimas de Cultivo de Castilla y León, hay que destacar también su falta de sentido práctico y la ausencia absoluta de miras en relación con los intereses de la agricultura regional. De manera que puede decirse que se trata de una norma que se ha producido mecánicamente, sin tomar en cuenta tales intereses, ni tener en cuenta el contexto legal y económico-social en que se produce.

En primer lugar hemos de recordar aquí que el régimen de la unidad mínima de cultivo, cuya efectividad práctica es muy limitada, pertenece a la prehistoria del Derecho Agrario, como una medida que tiene lugar dentro del marco más amplio de la «reforma fundiaria» y cuya subsistencia tiene, actualmente, muy poco sentido si no va acompañada de la protección dispensada a la explotación agraria (12), manteniéndose como instrumental y accesorio de la misma. Para ello tiene que reducirse notablemente su extensión, declarando zonas o comarcas excluidas de su aplicación y completando el cuadro de excepciones que establece en la actualidad el art. 44 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario.

a) Estar catalogada como de regadío en el Catastro, o inscrita como tal en el Registro de la Propiedad.

b) Contar con un caudal mínimo anual de 4.000 m³/hectárea, disponible en la época habitual de riego, que se distribuya regularmente por la superficie de la finca.

c) Estar dedicada a cultivos propios de regadío en los tres últimos años.

(12) Para lo cual se debe de seguir un criterio paralelo al utilizado por la Política Agraria Comunitaria, tratando de aminorar la mayor presión fiscal que se deriva de la legislación nacional, o, por lo menos, de compensarla de alguna manera.

Efectivamente, de otro modo, un régimen como el actual choca con la protección dispensada a la agricultura de montaña, que es objeto de regulación por la Ley estatal de 30 de junio de 1982, ya que parece indispensable por razones ecológicas, o de conservación de la naturaleza, el mantenimiento de un nivel mínimo de población y de actividad agraria en las zonas de montaña, de tanta importancia en la región castellanoleonesa. Teniendo en cuenta, por lo demás, que el texto legal citado se inspira en las directrices de la Comunidad Económica Europea, especialmente la Directiva 75/268, de 23 de abril de 1975, sobre agricultura de montaña y zonas desfavorecidas. Pero, de todos modos, por otra parte, el criterio de las excepciones debe ser más amplio que el contemplado en el art. 44, dejando un margen de apreciación a los tribunales, lo suficientemente amplio como para que la regulación sea realmente flexible y no rígida.

En segundo lugar, la protección debe contemplar la explotación como un todo y no solamente las características físicas de las fincas, aunque ésta pueda quedar protegida de manera indirecta, como venimos indicando. Tanto la política agraria comunitaria, como la legislación de la mayor parte de los Estados miembros, se orienta en este sentido, prestando atención a la organización económica de la explotación agraria y de su viabilidad productiva. En este sentido se orientaba ya la Directiva 159/1972, de 17 de abril, modificada por la Directiva 81/528, de 30 de junio de 1981, y otro tanto hay que decir del nuevo Reglamento Comunitario de 12 de marzo de 1985. De todos modos, la protección debe centrarse en ayudas para el mantenimiento de la unidad de la explotación (mejoras estructurales) que pueden articularse, o no, en una norma que proteja el tráfico jurídico de la explotación, de instalación de jóvenes agricultores y de transmisión *inter vivos* y *mortis causa*, así como de fusión o agrupación y transformación de explotaciones.

Finalmente, una normativa de esta naturaleza tampoco tiene por qué agotar un sistema de ayudas a la explotación agraria, sino simplemente establecer una regulación negativa, pero que tenga en cuenta que, como norma, ha de encajar en un contexto legal mucho más amplio, que es lo que el Decreto citado ha olvidado por completo.

Actualidad Jurídica Agraria

Ponencia de síntesis del Primer Congreso del Derecho agrario de las Comunidades Autónomas

INTRODUCCION

Tal como se anuncia en el Programa del «Primer Congreso de Derecho Agrario de las Comunidades Autónomas», corresponde a este ponente intentar una síntesis del conjunto de las ponencias presentadas, al objeto de deducir de estos trabajos, si ello resultare posible, unas líneas de coincidencia y de acometer un ensamblaje de las diferentes normas autonómicas, tanto horizontalmente, entre todas ellas, como, verticalmente, en relación con el Derecho Agrario estatal y el de la Comunidad Económica Europea en la que estamos ahora integrados, tarea ardua, casi imposible, ya que han sido tan ricas en ideas las diferentes aportaciones realizadas que, verdaderamente, no me es posible resumirlas, como sería mi deseo, ni citar a todos los autores en cuantas ocasiones se lo merecen, ni señalar las novedades en su totalidad que aquí se han aportado y que han sido, por cierto, muchas.

Si el Tratado de Roma ha previsto el acercamiento de las legislaciones, si se propone establecer una política agrícola común, si se admite, o se les da virtualidad, en el art. 114, a unos principios generales comunes a los Estados miembros y, si del Tratado citado venimos a nuestra Constitución, en la que se hace una mención muy importante y específica de la «ordenación general de la economía», tantas veces recordada en las ponencias, si han de quedar a salvo principios como el de igualdad, el de solidaridad y el contrapunto de ambos, que es de libertad, ya se comprende que, tras la exposición de las diversas creaciones autonómicas en materia agraria, resultaba indispensable buscar también, en el ámbito interno del Estado español, los principios generales del Derecho Agrario, en el sentido que el Tribunal Constitucional ha dado a esa expresión, como «criterios orientadores, criterios que presiden la evolución» del Derecho Agrario en España.

El profesor Sanz Jarque lo ha subrayado en su ponencia (primera parte), aclarando los conceptos de Derecho agrario (D.a.), autonómico, estatal y comunitario, destacando la vinculación entre todos ellos, sin olvidar tampoco el tema del Derecho foral o especial. Verdaderamente, éste y no otro debe ser el método a seguir a partir de ahora, tras la instauración del Estado de las Autonomías y el ingreso de España en la C.E.E.

I. LA CUESTION COMPETENCIAL

El primer problema que aquí se planteaba y, efectivamente, ha sido tratado con gran acierto, a mi juicio, era la cuestión de las competencias, tanto en el orden interno o estatal, como en el externo, de las relaciones con la C.E.E.

1. En el orden interno

Pedro de Pablo Contreras se ha referido al tema con tal extensión, profundidad y buen sentido, que ha venido a completar la labor de todos los ponentes, al agotar los diversos supuestos que pueden darse en la realidad, ya que él estaba encargado de analizar, precisamente, el D.a. de tres Comunidades Autónomas —Navarra, La Rioja y País Vasco—, sometidas a Estatuto de diverso tipo, de carácter específico, de segundo y de primer grado, respectivamente.

Llegó a la conclusión de que todas las Autonomías, cualquiera que sea su grado, tienen plenitud de competencias en agricultura y ganadería, desarrollo de bases de la ordenación forestal y ejecución en materia medioambiental. Y todas ellas, por supuesto, se hallan sometidas a la «ordenación general de la economía», que no puede ser general —decía— sin afectar al conjunto y a cada una de ellas.

Planteó, como profesor que es de Derecho civil, el tema de las competencias en esta materia, dado lo dispuesto por el art. 149,1,8 de la Constitución, para concluir que, en efecto, la legislación civil pertenece también a las Comunidades Autónomas siempre que se trate de materia sectorial agraria, en lo cual vino a coincidir con el profundo y a la vez sutil estudio aportado al Congreso, en su lección inaugural, por el Presidente del Parlamento andaluz y catedrático de Derecho civil, Angel López. La competencia en esta materia pertenece, en principio, al Estado, pero cuando un legislador autonómico penetra en el santuario de una institución como la propiedad, es evidente que le pertenecen todas las competencias precisas para realizar obra de reforma y desarrollo agrario, lo que parece del todo convincente, pues, de otro modo, como él lo destacó debidamente, quedarían maniatadas las CC.AA., sin poder legislar en materia agraria, al topar con la

propiedad, los contratos, las obligaciones, las sucesiones, etc.

Personalmente creo que ayuda mucho en este sentido el esfuerzo que hemos realizado los agraristas, a lo largo de muchos años, para demostrar la autonomía o especialidad del D.a., la cual —digámoslo ahora— queda reforzada por la regulación constitucional de la cuestión de las competencias.

En cambio, la materia de ordenación territorial será de competencia compartida entre el Estado y las respectivas CC.AA., dada la situación de lo que podríamos denominar «Derecho territorial», que se encuentra «en la órbita del Derecho administrativo y, al mismo tiempo, entrelazado con el Derecho civil en múltiples aspectos» (Garrido Falla, citado por Javier Barnés Vázquez, profesor titular de Derecho administrativo en la Universidad de Sevilla).

Otro principio —más tendencia o aspiración que principio— es el de querer igualar los techos de competencias autonómicas, de modo que todas las CC.AA. se midan por el mismo rasero y se les apliquen idénticas normas, tal como demostró el profesor De Pablo, que debe suceder.

2. En el orden externo

La ejecución y desarrollo del Derecho derivado de las Comunidades europeas en materia de agricultura, en el Estado de las autonomías. Este fue, justamente, el título de la ponencia de Benigno Pendás y el problema a resolver en la misma, de enorme interés y actualidad, ahora que Italia acaba de dictar una Ley especialmente dedicada al tema, ya planteado en España, precisamente en torno a la figura del «Observador autonómico».

Tras exponer el aspecto político de la cuestión y los modelos alemán e italiano, se inclinó por el primero, mucho más favorable a los entes autonómicos, mientras que el Gobierno italiano muestra gran preocupación por cercenar constantemente las facultades de las regiones. Este ponente piensa que la postura de Pendás es la correcta y estima de gran importancia sus conclusiones para tranquilizar —dada la categoría científica del ponente— a las CC.AA. españolas, de modo que éstas no vean confirmado el temor de que la integración europea pueda significar una recuperación de facultades por el ejecutivo de Madrid. Pendás criticó duramente la solución italiana de intercalar una ley de principios para la aplicación de las Directivas comunitarias por las Regiones, que estimó innecesaria para España, ni siquiera en el caso de las competencias exclusivas de las CC.AA. La aplicación aquí debe ser directa y, en cuanto a la fase ascendente del D.a. comunitario reafirmó la tesis —mantenida por mí en el libro *Derecho agrario*, de 1979— consistente en respetar y propiciar la necesaria participación de las CC.AA. para elaborar las posiciones negociadoras de España en Bruselas, coincidiendo también en que, por regla general, la materia de estructuras será de competencia autonómica interna, a diferencia de la de precios y mercados agrícolas, que, como es sabido, corresponderá a la C.E.E., sin perjuicio de una cierta colaboración por parte de las CC.AA. en el pago de primas, subvenciones, etc., como ahora sucede.

En definitiva, en esta magna reunión hispalense, hemos visto a los agraristas y constitucionalistas coincidir en el favor hacia un D.a. autonómico lo

más desarrollado posible, convencidos, como todos lo estamos, de que ello ha de redundar en beneficio de su ajuste a la realidad del mundo agrario y rural de cada una de las CC.AA. y de sus comarcas, incluso, es decir, que si hay alguna rama del Derecho verdaderamente beneficiada por el Estado de las Autonomías es la nuestra, tal como tuve ocasión de destacarlo en las palabras del acto inaugural del Congreso, cuya celebración misma confirmaría esta tesis.

II. FUNCION SOCIAL DE LA PROPIEDAD Y REFORMA AGRARIA

Es éste de la función social (f.s.) uno de los temas básicos del D.a., de cuyo planteamiento adecuado puede derivar un nuevo sistema de normas de carácter general y, concretamente, una legislación de reforma agraria (r.a.), tal como ocurrió durante la segunda república, ya que en el Estatuto provisional de 1931 se definió por primera vez la f.s. de la propiedad agraria, arrancando de ello la Ley de Bases de reforma agraria de 1932.

Pues bien, en nuestros días, esa misma idea o principio de la f.s., sancionado por el art. 33 de la Constitución, ha servido para fundamentar las leyes de r.a. de Andalucía y Extremadura.

1. La teoría de la f.s.

La idea de la f.s. se constitucionalizó, inicialmente, en Europa, por la Constitución de Weimar, la cual introdujo aquella frase, tantas veces citada, «la propiedad obliga», de cuya aceptación por parte de los Estados de la Europa central derivó la primera onda de reformas agrarias que siguió a la gran guerra 1914-18. Esa onda poderosa se detuvo en Italia, ante el régimen de Mussolini, y en España, ante la Dictadura de Primo de Rivera, de modo que hasta 1936 no pudo recibirse, por la citada Ley de 1932, para ser revocada por Franco, curiosamente, en la primera de las disposiciones del nuevo régimen. Del mismo modo que en Italia, tras el advenimiento de la democracia y la Constitución de 1946, se promulgó la Ley Stralcio de r.a. en 1950, era previsible que, a la caída del franquismo, se suscitarían en nuestro país leyes de r.a. y así ha ocurrido en Andalucía y Extremadura (por cierto, ambas incluidas en la lista de las seis regiones o provincias afectadas por la Ley de 1932), sin olvidar la Ley aragonesa sobre el Banco de Tierras, que también responde a una mística determinada en relación con la propiedad y con la r.a.

2. La teoría de la f.s. en la doctrina agraria española

Antes de la Constitución de 1978, había hecho ya notables progresos, en los trabajos del profesor Sanz Jarque, que basó todo el D.a. en la funcionalidad de la propiedad de la tierra, en los del profesor De los Mozos, que llegó a definir el D.a. como el Derecho de la reforma y también, en un trabajo mío muy modesto, pero que me veo obligado a citar, en vista de la referencia que el ilustre ponente Francisco Cuenca Anaya ha hecho del libro de Rodotà, *El te-*

rrible derecho (traducido por el Magistrado constitucional y eminente civilista Luis Díez Picazo), en el que se vería la base teórica de la Sentencia de 27 de marzo de 1987 sobre la Ley de r.a. andaluza.

Pues bien, en ese artículo mío (publicado primero en la «Rivista di Diritto agrario» y luego en el libro *Estudios de Derecho y Política agraria*, Zaragoza, 1974) que se titulaba, significativamente, «El deber de cultivar y mejorar», sostuve que, en lugar de seguir hablando de derecho subjetivo, había que hablar de la «relación» propiedad, como un todo compuesto de derechos y deberes, éstos, fundamentalmente, dos, el de *cultivar de un modo eficiente, correcto e incluso directo*, en algunos casos y el *mejorar*, encaminado a obtener de la tierra todas sus potencialidades en beneficio del propietario y de la comunidad. Cuando leo en la citada S. de 27 de marzo de 1987 que el «deber» no es algo externo, sino que se halla ínsito en la entraña misma de la propiedad, no puedo por menos de recordar el exacto paralelismo con mi tesis y sentir la satisfacción de verla acogida en tan alta resolución, aunque quizá haya sido ello por influencia italiana...

Ahora bien, el tema de la f.s. está lleno de problemas, puesto que no basta ese reconocimiento de los deberes del propietario. Grandes interrogantes surgen de modo inmediato: ¿hasta dónde puede llegar la lista de *deberes*, sin desnaturalizar la propiedad?, ¿quién y cómo puede imponerlos?, ¿qué consecuencia acarreará su incumplimiento?

3. Nuevas circunstancias para la f.s.

La crisis de la PAC

Me gustaría referirme, ante todo, a un nuevo clima respecto de la propiedad y de la agricultura, un nuevo planteamiento económico y político que está influyendo mucho en toda esta materia, el cual se inicia con la llegada de los años 80, mientras que en los 60 y 70 el ambiente era absolutamente desarrollista, bajo el lema producir cuanto más mejor, en cuyo clima nacen y se repiten, para sucesivos perfeccionamientos, las leyes de fincas mejorables españolas, cuya base de partida se halla en la Ley republicana de 1932, la primera que emplea la expresión, luego tan afortunada, de «fincas incultas o manifiestamente mal cultivadas» (Base 5.ª, núm. 7, que las declara susceptibles de expropiación), para seguir con la Ley de cultivos obligatorios de 1940, la de las fincas manifiestamente mejorables de 1952, la de 1954, la de comarcas y fincas mejorables de 1971, la de Reforma y Desarrollo agrario de 1973 y, finalmente, la de Jaime Lamo de Espinosa, Ministro de Agricultura, que envió a las Cortes y logró que se aprobara la de 16 de noviembre, Ley 34, de 1979, ahora en vigor y que ha sido el precedente inmediato de las leyes de R.a. andaluza y extremeña, las cuales se pueden contemplar como leyes de fincas mejorables también. Pues bien, ese desarrollismo quiebra al inicio de los años 80, ya que nos encontramos ahora ante una situación mundial de excedentes, lo mismo en la CEE que en USA y otros países, de modo que el doctor Grande Cobián puede escribir un artículo en tercera de «ABC» titulado «Del hambre a la abundancia».

Se alteran así casi todos los planteamientos del D.a. Resulta que la PAC, de ser política desarro-

llista, se convierte en una política-freno de la iniciativa privada. Se habla y se legisla en la Europa de nuestros días de reducción de producciones, de congelación o retirada de tierras del cultivo, de estabilizadores agropresupuestarios, de cuotas de producción, de umbrales de garantía, de limitaciones derivadas de la protección medioambiental o paisajística, de la exigencia de mayor calidad de los productos, para, indirectamente, reducir su cantidad, de los usos alternativos del suelo, promovidos por la PAC, como los de productos no alimentarios —cuestión del etanol—, usos urbanísticos y turísticos, usos recreativos..., y cuando no haya más remedio que producir, se recomienda y alienta la llamada «extensivización» de las producciones, la agricultura biológica, el fomento de la caza y pesca, de la ganadería extensiva o de aprovechamiento integrado con los cinegéticos, tema éste de gran novedad, al que se refirió agudamente el ponente extremeño Rubio Rofinac, cosa lógica viniendo de una región tan ganadera y, al mismo tiempo, tan cinegética y de interés ecológico, como Extremadura. Y se congelan, por supuesto, los precios o se reducen, tratando de compensarlo con las ayudas directas a los productores más débiles, doblando los fondos estructurales o mejorando la política regional... Es cierto que, a la vista del nuevo «clima», podría plantearse la oportunidad de toda la legislación sobre fincas mejorables, dado que ahora no parece existir esa imperiosa necesidad de obtener de la tierra todas sus potencialidades, lo que aumentará los excedentes agrarios y el coste de su financiación...

4. La f.s. en la definición legal

Es en este nuevo ambiente de política legislativa donde debemos referirnos al ya viejo tema de la f.s., definida en el art. 2 de la Ley de Reforma y Desarrollo agrario (LRDA), por lo que toca a sus aspectos subjetivos: deber de cultivo eficiente y correcto y en el art. 3 en cuanto a los objetivos y debo decir que, curiosamente, el art. 2 citado, ya tuvo en cuenta el posible destino alternativo de la tierra de cultivo, al contemplar su dedicación a fines distintos (apartado a), no obstante lo cual deberá entenderse cumplida la f.s. si tal destino es el más «idóneo» o «apropiado», según «criterios técnico económicos», y, según el «interés nacional», que se cita en el final de ese apartado como criterio supremo en la materia.

5. F.s. y R.a. en el momento actual

Ahora bien, además de esos criterios poco desarrollistas, en el Libro Verde de la CEE (1985) se cita la conservación de la población rural y de su empleo como algo irreductible, a lo que la CEE no puede renunciar, porque la falta de pobladores en extensas zonas de terreno conduce, como es harto sabido, a la desertización, a la sustitución del bosque por el matorral y las plantas o animales dañinos, a la ruina de los pueblos y de sus monumentos artísticos o históricos —de los que tantos ejemplos tenemos— a la falta de vigilantes para los incendios forestales, a un empobrecimiento general, tanto económico como espiritual, creador de desequilibrios regionales, etc.

No cabe hoy propugnar, como lo hiciera Sicco Mansholt en 1968 al presentar su segundo Plan, la retirada de cinco millones de activos de la agricultura europea.

El político y el legislador son conscientes de que tal camino no puede seguirse ahora que padecemos en toda la Comunidad una situación de desempleo, de modo que la Industria y los Servicios no pueden jugar ya su tradicional papel de absorber el excedente de mano de obra agraria (por más que, a pesar de todo, persiste una cierta emigración del campo a la ciudad). En este sentido, sigue siendo verdad que no debe permitirse la finca inculta o manifiestamente mal cultivada, aunque ahora sus destinos serán, quizá, distintos que antaño.

Pues bien, en este contexto hay que ver la Ley de R.a. andaluza que, en su Exposición de Motivos, se refiere, en efecto, a la operación reformista como instrumento para la creación de empleo.

6. Consideración de la STC sobre R.a.

A) La causa expropiandi.

Como se destaca en la ponencia de Cuenca Anaya y también en la del Letrado del Estado Francisco del Río, la gran aportación realizada por la S.T.C. ha sido la de ampliar generosamente las competencias de las CC.AA. en materia de expropiación al permitirles configurar la *causa expropiandi*, para no dejarlas maniatadas, incapaces de desarrollar cualquier política social. Ello es coherente con la letra del art. 33 de la C.E., según el cual, las leyes delimitan el contenido de la f.s. y esas leyes lo son tanto las generales como las autonómicas, lo que ha permitido al citado Letrado sostener que cabe en Andalucía la expropiación que él llama «inmediata por incumplimiento de la f.s.», cuando los índices de productividad sean inferiores al 50 por ciento, sin intimación previa de cumplimiento hecha al propietario.

B) Las garantías del derecho de propiedad.

Cuenca Anaya subraya: «En el aspecto de garantía del derecho de propiedad, la Constitución, según la S.T.C., reserva al Estado la competencia exclusiva sobre expropiación forzosa.

C) El criterio de rentabilidad como salvaguardia de los propietarios.

La S. del T.C. antes citada debe considerarse, tal como lo hace Cuenca Anaya, tras un análisis minucioso de la misma, correcta y ajustada a la Constitución, en cuanto ha venido a salvar la Ley de R.a. andaluza, e, indirectamente, la de Extremadura, lo que le ha sido posible, en mi opinión, por las remisiones contenidas en aquella a la LRDA. Así, pues, el ponente constitucional señor Leguina ha dicho más o menos: si hubiere algún exceso en la R.a. andaluza se podrá corregir gracias al criterio de la «rentabilidad», expresa y reiteradamente acogido, en los tres apartados, a), b) y c), que integran el precepto del art. 2 de la LRDA. El propietario andaluz, como el de cualquier otra parte de España, siempre podrá defenderse de la eventual arbitrariedad de un funcionario o de un político, invocando ese criterio, el cual, por cierto, se estampó en la Ley de Comarcas

y Fincas mejorables de 1971, tras arduas discusiones. Creo, frecuentemente, que la definición de f.s. surgida de aquella Ley, ahora recogida en el tantas veces citado art. 2 de la LRDA, es progresiva y bastante perfecta, como lo prueba el hecho de que la S. del T.C. la cite en términos elogiosos y de forma repetida.

D) El instrumento fiscal.

También se han levantado voces contra el empleo del instrumento fiscal para la R.a., pero su utilización viene ya del Régimen anterior, de la Ley de cultivos obligatorios y de la primera de fincas manifiestamente mejorables, siendo varias las leyes extranjeras que han acudido a este expediente técnico, el cual, incluso, ha dado lugar a estudios monográficos en España.

Con razón ha podido escribir el Decano del Ilustre Colegio Notarial de Sevilla, Francisco Cuenca Anaya, en su importante ponencia al Congreso, que la R.a. andaluza se distinguirá en dos etapas, por lo que a su aplicación se refiere: antes y después de la S. de 27 de marzo de 1987.

E) La asignación de tierras de la R.a.

Otros extremos de la Ley me parecen, en cambio, más discutibles, como el de la adjudicación de las tierras no en propiedad sino en concesión. Dicho sea con todos los respetos, debo discrepar de la sentencia comentada, que tampoco se lo plantea a fondo que digamos. A mí me parece que existe una cierta filosofía antipropietarista que se manifiesta en la Ley de R.a. andaluza, lo mismo que en la aragonesa del Banco de Tierras, aunque en ambas se utilice el «podrá» hacerse en concesión, pero el hecho cierto es que los colonos «podrán» verse privados para siempre del acceso a la propiedad, ya que tal concesión, a diferencia de la prevista en la LRDA (arts. 28 y ss. del título II) no es provisional, sino definitiva, sin el horizonte y la esperanza de la conversión en propiedad.

Respeto los puntos de vista ajenos, pero en cuanto pueda conocer la mentalidad de los colonos del IRYDA, creo poder afirmar que lo que ellos quieren es la propiedad, la escritura de dominio, igual que los demás españoles dueños de sus fincas, de modo que si queremos satisfacerles, como parece debe ocurrir en un sistema democrático, habrá que hacerles adjudicaciones en propiedad y no en mera concesión. No podemos olvidar que, en múltiples casos, el adjudicatario ha de luchar enormemente por la mejora de la tierra, eliminando la sal, mejorando la fertilidad, nivelando o perfeccionando el sistema de riego, etc., todo lo cual exige invertir tiempo, trabajo y dinero. El verdadero estímulo para ello le vendrá de la propiedad, no de la concesión que él no sabe bien en qué consiste, aunque sí intuye que algo le faltará siempre para mandar cabalmente en su finca.

Podríamos tener en cuenta que en Italia, donde se hizo la más perfecta y exitosa de las reformas agrarias, la adjudicación se hizo en propiedad bajo condición resolutoria, con reserva de dominio, para garantizar el pago de los plazos del precio pendientes.

Hay, además, un argumento de orden constitucional nada desdeñable: el art. 129 de la Constitución

dispone que «los Poderes públicos... también establecerán los medios que faciliten el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción». La letra empleada por el precepto es importante, sobre todo si pensamos que se corresponde con la de su inspirador quizá, el art. 46 de la Constitución italiana, el cual, refiriéndose a la agricultura, dice: «Se hará todo lo necesario para fomentar la propiedad familiar directa». No dice «para fomentar la posesión o la concesión o el uso o el disfrute», sino que, con toda intención, tanto en uno como en otro caso, se empleó la palabra sacramental «propiedad» de los medios de producción, uno de los cuales, quizá el más importante y, desde luego, el más ligado a la personalidad humana, es la tierra de cultivo.

Pero es que, además, cabe una interpretación lógica que acabaría por imponerse dando virtualidad a la letra de la Constitución. En una economía de mercado como la nuestra (art. 38 de la C.E.) lo verdaderamente importante, en el caso de la tierra sobre todo, no son los frutos o rentas sino las plusvalías, cosa que saben todos los agricultores del mundo, de modo que con el sistema de concesión se priva a esos sujetos a quienes tanto se quiere proteger, de lo más valioso para ellos, que son —repeto— las plusvalías de la tierra, situándolos en condiciones de inferioridad con respecto a los demás trabajadores autónomos.

Por otra parte, la propiedad es, según tantas veces se ha dicho, el mejor asiento de la libertad personal de los agricultores. Al privarles de ella, al dejarlos sujetos de modo perenne a la Administración, no cabe duda de que se les disminuye el grado de libertad personal, quedando, también por este motivo, en peores condiciones que el resto de los ciudadanos.

F) El favor de la Ley de R. a. por el colectivismo.

Es éste otro punto en el que no me parece afortunada. Cuenca Anaya emplea una frase muy crítica, con la que estoy de acuerdo. Yo he dicho, hace tiempo, del colectivismo, que es como la vida monástica, un ideal de perfección, pero algo muy difícil de conseguir, sobre todo ahora que asistimos al vaciado de conventos y monasterios. No sólo eso, sino que los marxistas-leninistas chinos han descolectivizado su agricultura, devolviendo la tierra a las familias campesinas (1979-1982), con lo cual han conseguido aumentos espectaculares de productividad y, por supuesto, cotas mucho más elevadas de libertad personal. Ortega dijo, en una ocasión, que los andaluces eran los chinos de España. Pues bien, creo que los reformadores andaluces deberían imitarles en esto.

Por lo que se refiere a la llamada «reforma agraria extremeña», representada por la Ley de Dehesas y la de Regadíos, el estudio de Rubio Rofiñac nos muestra sus precisos contornos con observaciones críticas interesantes. La primera de las leyes citadas no es más que un nuevo desarrollo de las leyes de fincas mejorables y tiene buen cuidado, en su artículo 12-3, de fijar el límite de la rentabilidad para el Plan de aprovechamiento y mejora. En líneas generales —dice Rubio Rofiñac— esa Ley aumenta los supuestos en los que se puede declarar que se está incumpliendo la f.s. y establece un procedimiento

más ágil y unas consecuencias jurídicas más enérgicas, lo que redundará en mayor eficacia.

7. La función social aplicada al uso de las aguas de riego

Es ésta una noción que se desarrolla enormemente en el nuevo D.a. de las autonomías, como se deduce de la interesante Ley extremeña de Regadíos estudiada por Rubio Rofiñac, en su ponencia citada (Ley 3/1987, de 8 de abril), la cual responde a la preocupación porque, tras el gasto público realizado por el Estado para la transformación en regadío, no se utilice debidamente el agua, algo que apareció por primera vez en el Derecho histórico español cuando, en pleno siglo XVIII, el gran Pignatelli redactó las Ordenanzas del Canal Imperial de Aragón, las cuales sancionaban con la expropiación el no aprovechamiento del agua, sentando el primer ejemplo de expropiación por incumplimiento de la f.s. en esta materia tan sensible del nuevo regadío y de la debida utilización de un recurso precioso como el agua.

La Ley valenciana 7/85, de 22 de diciembre, trata de conseguir ese mismo objetivo y el de modernizar los sistemas de riego para evitar el despilfarro del agua, ya que la aspersión y el goteo suponen ahorros de hasta el 40 por ciento del recurso, a cuyo fin sienta tres principios fundamentales: el de austeridad, el de economía y el de solidaridad. Trae incentivos para que los particulares cambien su sistema de riego.

III. LA ORDENACION DEL TERRITORIO

Este ha sido otro de los grandes temas tratados, aunque no lo haya sido con la extensión del de la R.a., el cual ya se comprende que era el fundamental para un Congreso sevillano. Ha sido, sin embargo, un jurista de Sevilla, el antes citado Barnés Vázquez, quien le ha dedicado una interesante y novedosa ponencia, bajo el título «Hacia un nuevo Derecho agrario: la ordenación del territorio y la propiedad del suelo», en la que ha aportado las coordenadas constitucionales y jurídicas en general de este fenómeno de la ordenación del espacio.

Estamos observando que, a medida que avanza en España lo urbano industrial, con esa secuela tan importante que es el turismo, la agricultura pesa cada vez menos en el conjunto de la economía, al mismo tiempo que se van imponiendo una serie de valores desinteresados y limitativos, antes ignorados cuando no maltratados, como el ecológico, paisajístico, etc. Cada día, pues, se hace más necesaria una ordenación del territorio, lo que los ingleses llamaron, hace años ya, la planificación del campo y la ciudad (*town and country planning*) y los franceses *aménagement du territoire*.

Como se sabe, la manifestación que tenemos en España de esa planificación u ordenación del espacio se halla contenida en la legislación del suelo, caracterizada, entre otras cosas, por el simplismo que representa llamar «rústico» a todo lo que no es «urbano», o sea, definir aquél como residual y negativo (lo que, por cierto, comprende el 92 por ciento del suelo español).

Acertadamente dice Barnés que ese Derecho urbanístico resultaba del todo insuficiente: «la legislación urbanística (estatal y regional) no puede erigirse en Ley básica o marco de la global ordenación del suelo ni tampoco arrogarse una pretendida y autosuficiente finalidad de Ordenación del Territorio. Ha de reconocerse que el planeamiento urbano no representa más que la *primera fase del proceso de intervención territorial* de la Administración, en los países occidentales. Las tierras agrarias se contemplaban como *marginales y secundarias*, cantera demográfica para la ciudad. Tras el urbanismo hemos asistido a las planificaciones sectoriales (transportes, viviendas, sanidad, etc.) sin coordinación y sin territorializar. Es precisa la planificación socioeconómica y física global e integral que incorpora el planeamiento urbano como último eslabón». Y concluye con estas palabras que los agraristas suscribimos gozosos: *«la propiedad agraria, en cuanto se otorga para atender un interés jurídico peculiar —facultad de cultivar— requiere, no una subordinación a la propiedad urbana, sino un tratamiento diferente. La vigente Ley del suelo abroga la posibilidad de una dualidad institucional entre el planeamiento urbano y el rural. En definitiva, la ambiciosa Ley de régimen del suelo y ordenación urbana sólo ha tenido el adecuado desarrollo en el segundo aspecto, mientras que la política territorial del suelo es sistemáticamente incumplida a lo largo de sus preceptos»*, como lo señalaron dos ilustres agraristas citados por Barnés: Luna Serrano y Fernández Boado.

Ya se comprende cuál es el objetivo de este ambicioso y coherente planteamiento de Barnés: una Ley Básica de Ordenación territorial que abarque el Estatuto general de la propiedad inmueble.

Lo cierto es que mientras llegamos a esa Ley básica y quizá con los inconvenientes derivados de no tenerla, van proliferando las leyes autonómicas de ordenación del espacio rural. En este Congreso se ha analizado la de Canarias, por el Registrador de la Propiedad y profesor titular de Derecho administrativo Jesús González Salinas, el cual ha señalado, con agudeza, los defectos que pueden aparecer en una disposición de esa clase cuando son los hombres de la ciudad quienes en exclusiva la elaboran e imponen al campo como subordinado o dependiente de aquélla. El profesor Luna Serrano nos habló de las zonas *periurbanas* respecto de Barcelona, otra gran metrópoli que no podía dejar de plantearse el problema. El Consejero de Agricultura de la Junta de Andalucía, señor Manaute, explicó cómo estaba en marcha en esa región un plan de Ordenación del Territorio.

En la Ley madrileña sobre Cuenca Alta del Manzanares se acaba con la dualidad suelo rústico-suelo urbano. En las zonas mixtas urbano-rurales, que son cada día más importantes, se matiza mucho a la hora de clasificar los usos del suelo y diré más, dentro del mismo suelo con destino eminentemente rústico productivo, también va a distinguirse el uso agroalimentario y el agroenergético, el uso forestal o el cinegético, el recreativo, el de industrias válidas para las pequeñas comunidades rurales, el residencial, el agroturístico, el de montaña en general y el de alta montaña en particular, el de las llamadas zonas desfavorecidas, como las zonas industrializadas en declive...

Por cierto, que el ponente Amat Escandell se refirió, en su ponencia sobre el D.a. de las CC.AA. valenciana, murciana y balear, a las normas de protección del medio natural y defensa de la fauna propias de su Comunidad valenciana, citando la Ley 1/1986, de 9 de mayo, para la protección y fomento de la palmera datilera de Elche y su territorio municipal y al Decreto 89/1986, de 8 de julio, que constituyó el Parque Natural de «El Montgó», de Denia y Jávea. En cuanto a la defensa de especies de la fauna silvestre, el Decreto 97/1980, de 21 de julio, estableció una lista de mamíferos, aves, reptiles y peces a los que se declara protegidos.

No vamos ciertamente a enumerar todas las disposiciones autonómicas protectoras de parques y bellezas naturales, de la fauna y flora, pero sí diremos que la España de las autonomías ha traído como uno de sus frutos más apreciables un cuidado mucho mayor por todo ello.

Digamos que los agraristas no podemos renunciar a esta parte del D.a. llamada «ordenación del territorio» u «ordenación del espacio rural», que más bien podríamos considerar abarcada por el Derecho rural, de acuerdo con la terminología francesa. Curiosamente, nuestros vecinos nunca han querido prescindir del planeamiento más amplio posible de la materia que nos afecta (sus dos últimos libros de D.a., el de Hidault y el de Lorvellec, publicados en 1987, se siguen titulando, cada uno de ellos «Droit rural»).

Insisto, otro efecto del Estado de las Autonomías en España es el de provocar un gran enriquecimiento de leyes de ordenación territorial, con variados usos del suelo y ello se ha visto muy claro en este Congreso. En tal sentido cabe citar, siguiendo a Amat Escandell, la Agencia Regional para el Medio Ambiente y la Naturaleza, creada por la Ley de Comunidad murciana 10/1986, de 19 de diciembre y la Ley 3/1987, de 23 de abril, para la Protección y Armonización de Usos del Mar Menor, así como la Ley 1/1984, de 14 de enero, por la que la Comunidad Autónoma balear reguló la Ordenación. Conservación y protección de las áreas naturales de especial interés, entendiendo por tales «aquellos espacios que por sus valores singulares, ya sea suelo, flora, fauna o paisaje, sean declarados como tales por el Parlamento de las Islas Baleares», en aplicación de la cual se declaró Área Nacional de Especial Interés la de S'Albufera d'Esgrau. Además, la Comunidad Autónoma cuenta con la Ley 8/1987, de 1 de abril de Ordenación del Territorio de las Islas Baleares.

Es evidente que el mundo mediterráneo español está preocupado, de modo especial, por la conservación del hábitat e, indirectamente, por la defensa de los valores que son apreciados por un turismo creciente en cantidad y exigencias de calidad, fenómeno que, por otra parte, constituye su principal amenaza, dado el carácter masivo y especulativo que reviste, lo que justifica la intervención de los Poderes públicos para que prevalezca el interés general, dentro del que se inserta hoy el ecológico. Ello importa al D.a. porque el paisaje a conservar, por ejemplo, no es siempre un paisaje espontáneo sino un paisaje agrario como el de los almendros mallorquines en flor, el del viñedo en algunos casos, el de una cierta clase de cultivos.

Una faceta, quizá, de esta ordenación y no de las menos importantes, es la de las zonas de montaña y zonas desfavorecidas, sobre las cuales tenemos una ley estatal, llamada de agricultura de montaña (la Ley 25/1982, de 30 de junio), y otra ley castellana (la Ley 9-III-1985), que se llama de Régimen jurídico de comarcas y zonas de montaña, lo cual —como lo destacó el ponente Luna Serrano al ocuparse del D.a. autonómico catalán—, es de por sí muy significativo, pues demuestra la mayor ambición del legislador autonómico, que ha pretendido hacer aquel tipo de planificación integral a que nos referíamos antes.

También puede verse la concentración parcelaria como otro aspecto, muy interesante para el futuro de la agricultura, de la ordenación del espacio, lo cual se pone de manifiesto —hasta cierto punto— en la nueva ley gallega sobre la materia, que contempla, por ejemplo, la concentración parcelaria, motivada por obras públicas, como una autopista, p. ej. De todos modos, esa Ley ha merecido las críticas de Vattier Fuenzalida y, *de lege ferenda*, debe tenerse en cuenta lo dicho por el comunicante a este Congreso José María Franco, con una visión integradora, fruto de su experiencia en Venezuela y Galicia.

IV. ARRENDAMIENTOS RUSTICOS

Parece que ahora está claro que las CC.AA. pueden legislar en esta materia, lo que provocó gran debate, incluso en el Tribunal de Garantías constitucionales, durante la II República, alegándose por los contrarios a la potestad autonómica que el arrendamiento era materia de obligaciones y, por tanto, de Derecho civil.

Efectivamente, la C.A. gallega ha dictado una Ley de simple prórroga de los A.R. y está preparando otra de alcance general. Los valencianos han promulgado la llamada de los Arrendamientos Históricos, hoy impugnada por el Gobierno de la Nación ante el Tribunal Constitucional. A ella se refiere ampliamente el Catedrático de Derecho agrario Amat Escandell en su ponencia, empezando por trazar los antecedentes históricos de esa figura típicamente valenciana. En virtud de la nueva ley el arrendamiento histórico ha de ser objeto, ante todo, de un reconocimiento administrativo mediante resolución dictada por la Consellería de Agricultura de la C.A. Una vez conceptualizado como tal, adquiere duración indefinida, salvo que el propietario reclame la tierra para su cultivo directo y personal. Caso de expropiación se reconoce al arrendatario una parte de la indemnización muy superior a la de la Ley general de A.R. de 1980, vigente en todo el territorio del Estado español. Se regula la sucesión hereditaria.

Amat Escandell sostiene que hubiera sido mejor el reconocimiento judicial que el administrativo, característico de una cierta mentalidad burocratizante estatalizadora.

V. UNIDADES MINIMAS DE CULTIVO

También esta institución, desde hace tiempo arraigada en el D.a. español, ha venido a desarrollarse y enriquecerse de matices y aplicaciones en

el nuevo D.a. de las Autonomías. Las han regulado la C.A. de Madrid y la catalana. También la de Castilla y León, lo que ha dado lugar a un valioso estudio del profesor De los Mozos presentado al Congreso, en el que, tras referirse a la experiencia italiana y a la aparición de la U.M.C. en Derecho español, con las diversas vicisitudes sufridas por la misma, entra en la consideración del Decreto de la C.A. castellano-leonesa (D. 76/1984, de 16 de agosto), el cual ha tomado como modelo el promulgado por la Generalidad de Cataluña (D. 169/1983, de 12 de abril). De los Mozos critica al Decreto de la C.A. castellano-leonesa —de la que es senador—, por cuanto no existe una ordenación del territorio que debería ser previa, observación que considero válida para todas las CC.AA. y, por lo que se refiere a la indivisibilidad de las fincas procedentes de la concentración parcelaria, dice, con buen criterio, que sería preferible declararlas indivisibles por treinta años, p. ej., que no mantener a ultranza un régimen de U.M.C. Finalmente, llama la atención sobre el hecho de que para considerar una finca de regadío, aparte de reunir una serie de requisitos, sea preciso que sea calificada como tal por la Consejería de Agricultura de la C.A., por donde vemos asomar de nuevo ese intervencionismo burocrático que ya vimos criticado también por Amat Escandell en el caso de Valencia.

VI. LA PARROQUIA Y LA COMARCA COMO ENTES TERRITORIALES. LA CASERÍA. DERECHO AGRARIO DE GALICIA Y DERECHO CONSUETUDINARIO ASTURIANO

En el D.a. del Norte y Noroeste de España —en Asturias y Galicia— la parroquia rural ha adquirido personalidad jurídica propia, en virtud de un proceso histórico que, para el caso asturiano, estudia el Notario de Infesto —ahora de Gijón— Juan Francisco Delgado de Miguel en la ponencia al Congreso, mientras que, en Cantabria, cuyas normas jurídico-agrarias estudia también Delgado de Miguel, se ha reconocido esa personalidad a la comarca, tal como acaba de hacerlo Cataluña en una importante ley, lo cual no dejará de ser trascendente para el futuro de la agricultura y del Derecho agrario, que vemos, pues, sacudido en sus mismos cimientos territoriales por las nuevas normas autonómicas.

Se reconoce la existencia de un Derecho consuetudinario asturiano, cuya conservación y compilación impulsará el Principado que, de este modo —me permito observar— trata de situarse a tono con las CC.AA. de Derecho Foral, lo que revelaría, una vez más, el ansia de todas las CC.AA. españolas, por ser y sentirse iguales en personalidad, competencias, legislación, etc. Resulta de gran interés el planteamiento que hace Delgado de las relaciones entre Derecho consuetudinario y Derecho foral, tema que afecta al de las competencias de las CC.AA. en el orden civil y de los Tribunales de Justicia.

El Derecho consuetudinario asturiano se centra —según lo había demostrado en un famoso trabajo Prieto Bances— en la Casería, igual que el Derecho aragonés se centra en la Casa, a la que, por cierto, el Derecho navarro ha venido a reconocer «personalidad jurídica», aunque sea en forma y con consecuencias *sui generis*. Delgado de Miguel afir-

ma que, en su experiencia como notario, ha podido constatar la pervivencia de esa institución en el campo asturiano, lo cual es importante, como lo es la Sociedad Familiar Asturiana, por donde vemos el parentesco entre las instituciones gallegas y las del Principado. De gran interés resultará siempre el estudio comparativo entre esas normas gallegas, asturianas y ahora cántabras en materia de explotaciones familiares en relación con el Estatuto legal de 1981.

Al D.a. de Galicia se refiere la Comunicación presentada por José María Franco, el cual trata, asimismo, la cuestión competencial —verdaderamente profundizada en Sevilla— y nos da cuenta de los dos Congresos de Derecho gallego celebrados en La Coruña en 1972 y 1985, por lo que él prefiere explorar el campo en que la C.A. tendrá que intervenir y legislar si quiere hacer de la agricultura gallega un factor de progreso. A este efecto reclama Franco García una serie de doce leyes, empezando por la de Ordenación del Territorio, igual que lo han hecho casi todos los ponentes del Congreso, siguiendo por la de Montes Vecinales en Mano Común, el gran tema político-jurídico de Galicia y de otras CC.AA. de la España húmeda y, por otra, para crear un Fondo de Tierras, expresión que, dicho sea de paso, prefiero con mucho a la desafortunada denominación de Banco de Tierras, propia de una ley aragonesa aludida en el Congreso por el profesor Luna Serrano. Tal fondo sería el instrumento para la R.a. gallega, proporcionando tierra a los necesitados de la misma, con especial atención al tema de la emigración (Lamentamos no haber contado para hacer esta ponencia de síntesis con el texto escrito de la del profesor Luna Serrano, que hizo en Sevilla una exposición oral muy completa y sumamente interesante).

VII. FOMENTO

Las demás normas propuestas entran en el campo del fomento y tutela de la agricultura que, efectivamente, está dando lugar a numerosas disposiciones y actuaciones de las CC.AA. como se deduce de todas las ponencias presentadas al Congreso. Es característica de este nuevo período legislativo la atención prestada por la mayoría de las CC.AA. a las diversas denominaciones de origen para los productos asturianos o castellano-leoneses, al queso manchego, el de Cantabria, etc. También lo es el fomento de la acuicultura como novedad que adquiere gran relieve en Andalucía y en otras Comunidades Autónomas. Preocupan los problemas de la montaña, como ya vimos que ocurría en Cataluña, o los del agroturismo que, en el caso de Cantabria, han dado lugar a una red de albergues en casas de labranza (D. de 10 de mayo de 1984).

El afán protector ha llevado, en algún caso, a ocuparse de sectores relativamente olvidados como la apicultura, el marisqueo, la pesca marítima de recreo, en definitiva a un gran enriquecimiento de la legislación de todo tipo concerniente al espacio rural, a la agricultura, la ganadería, la silvicultura, la pesca, las actividades conexas y las que yo llamo agroalimentarias, todo ello con la enorme ventaja de contemplar su problemática Comunidad por Comunidad, lo que permite una adaptación del Derecho agrario a la realidad como no se había podido lograr hasta la fecha.

VIII. CONCLUSION

La más importante a deducir del Congreso de Sevilla sería la del gran enriquecimiento y progreso del Derecho agroalimentario, debido al hecho autonómico, lo que nos obligará, sin duda, a repetir este tipo de reunión entre agraristas de toda España.

La agricultura a tiempo parcial. Proyecto de resolución*

La Comisión de Agricultura de la Asamblea parlamentaria del Consejo de Europa aprobó, en 4 de diciembre, por siete votos a favor y tres en contra, un Proyecto de resolución que se elevó al pleno de la Asamblea parlamentaria de 16 de diciembre de 1987 (Doc. 5.820), sobre «agricultura a tiempo parcial-componente de la agricultura de mañana», siendo portavoz Mme. Hammarbacken. El citado Proyecto de resolución se expresa en los siguientes términos, que transcribimos literalmente:

«I. Proyecto de resolución presentado por la Comisión de Agricultura.

La Asamblea:

1. Considerando el lugar cada vez más creciente que ocupa la agricultura a tiempo parcial en Europa, es decir, teniendo en cuenta una situación según la cual el agricultor y su cónyuge consagran una parte considerable de su tiempo de trabajo a actividades remuneradas no agrícolas.

2. Relacionando la conferencia de la Asamblea sobre «La agricultura europea en el año 2000», que tuvo lugar en Suiza en 1986 y su recomendación 1.049 (1987) indicando a los Gobiernos de los Estados miembros del Consejo de Europa nuevos medios para afrontar los desafíos a los que se halla llamado este sector de actividad.

3. Constatando que las políticas del pasado —que concedían prioridad al aumento de la producción y al tamaño de las explotaciones— tenían a menudo el efecto de debilitar la agricultura a tiempo parcial, por oposición a la agricultura a tiempo completo.

4. Reconociendo en todo caso que en la época actual de superproducción y de grandes dificultades financieras, sobre todo para los pequeños y medianos empresarios, la agricultura practicada a tiempo parcial es, a veces, el único medio de que disponen las familias de los agricultores para subvenir a sus necesidades permaneciendo en su tierra.

5. Estimando que la agricultura a tiempo parcial, sobre todo en las regiones desfavorecidas, puede

ofrecer a la sociedad un cierto número de ventajas, contribuyendo a dar a la producción un carácter menos intensivo y, por tanto, reduciendo los excedentes y las presiones ejercidas sobre el medio ambiente, haciendo que los agricultores sean menos dependientes de ayudas financieras externas, manteniendo en el campo una población más numerosa, factor favorable al desarrollo regional y al turismo.

6. Invita a los Gobiernos de los Estados miembro y a la Comunidad Económica Europea:

I. A modificar su legislación, tanto por lo que se refiere a la política regional como a la agrícola, con el fin de facilitar el desarrollo inevitable y en conjunto positivo de la agricultura a tiempo parcial, sobre todo en las regiones desfavorecidas, bien por su situación apartada o bien por la mediocridad de sus suelos.

II. A cuidar, en particular, aboliendo toda disposición jurídica de cualquier tipo que ponga dificultades a la agricultura a tiempo parcial en provecho de la agricultura a tiempo completo, primando, por ejemplo, la producción o estableciendo otras ayudas financieras que la incentiven, lo mismo que el derecho de adquirir y de explotar la tierra.

III. A acordar, en este contexto, una atención particular a los medios de aligerar la pesada carga que la agricultura a tiempo parcial hace pesar sobre las mujeres, que a menudo asumen tareas suplementarias en la explotación, mientras que su marido ejerce otra actividad.

IV. A asegurar por otra parte que este género de medidas no termine por establecer una discriminación en relación con la agricultura a tiempo completo, ni a fortalecer la agricultura «amateur» en detrimento de la conservación de los suelos y de los intereses de los agricultores a tiempo completo.

7. Encarga a su Presidente de transmitir la presente resolución al Parlamento europeo y a la OCDE.»

RESUMEN

Se ha considerado frecuentemente que el crecimiento de la riqueza de una sociedad era tributaria de una especialización, siempre más desarrollada.

* Publicamos íntegro el texto del Proyecto, omitiendo únicamente la Exposición de Motivos o fundamentación del mismo.

La presente comunicación pretende que la situación actual en muchas regiones rurales, es tal, que este axioma económico ha dejado de ser cierto, o, al menos, para los pequeños y mediados empresarios agrícolas. La agricultura a tiempo parcial, practicada con otra profesión, puede llegar a ser el único medio para un agricultor y su familia de permanecer en su tierra, en lugar de emigrar a una ciudad lejana. Si dos ocupaciones a tiempo parcial pueden constituir un medio de ganarse la vida, se pregunta la presente comunicación, ¿por qué no intentar la experiencia?

La comunicación demanda a los Gobiernos que admitan esta explicación, sobre todo en una época caracterizada por la superproducción agrícola y por la inquietud que el impacto de la agricultura intensiva sobre el medio ambiente suscita. El manteni-

miento de disposiciones jurídicas susceptibles de poner trabas o de discriminar la agricultura a tiempo parcial no debería mantenerse por más tiempo sin que por ello se vaya a desfavorecer a la agricultura a tiempo completo.

Ha llegado la hora de que los políticos tomen mejor en consideración al agricultor y a su familia, lo mismo que el bienestar general de la comunidad rural, más que a la producción agrícola en cuanto tal. En el futuro, concluyo la comunicación, un número cada vez mayor de agricultores pueden estar obligados a improvisar, pasando de una actividad a otra. Pero si el precio que él debe pagar y que todos debemos pagar es a costa de permitirles vivir donde ellos quieren, continuando a labrar el suelo de sus antepasados, la experiencia puede valer la pena.

Legislación

A cargo de
José María DE LA CUESTA

NACIONAL

RESOLUCION DE 3 DE AGOSTO DE 1987, DE LA DIRECCION GENERAL DE INDUSTRIAS AGRARIAS Y ALIMENTARIAS, SOBRE ACUERDO MARCO INTERPROFESIONAL DE AMBITO NACIONAL PARA LAS CAMPAÑAS REMOLACHERO-AZUCARERAS 1987-1988 Y 1988-1989

La legislación de la Comunidad Económica Europea, en especial los Reglamentos 206/1968, del Consejo, y 246/1968, de la Comisión, asimismo, los Reglamentos de base, contienen normas relativas a la conclusión y armonización de Acuerdos Interprofesionales, como vía de regulación y complementaria a las normas de obligado cumplimiento, que, al mismo tiempo, recogen las particularidades propias de cada grupo de productores y fabricantes.

Por otra parte, el Reglamento 1.516/1974, de la Comisión, encomienda, en su artículo 1.º, a los Estados miembros, el control de la concordancia de las disposiciones concernientes en la materia.

Visto por esta Dirección General el Acuerdo Marco Interprofesional de ámbito nacional para las campañas remolachero-azucareras 1987-88 y 1988-89, y que se transcribe en el anexo, suscrito en Madrid por Centro Nacional de Jóvenes Agricultores (CNJA), Confederación Nacional de Agricultores y Ganaderos (CNAG), Confederación Nacional de Cultivadores de Remolacha y Caña Azucareras, Coordinadora de Agricultores y Ganaderos del Estado Español (COAG), y Unión de Federaciones Agrarias de España (UFADE), de una parte, y por «Azucarera de Ciudad Real, Sociedad Anónima», «Azucarera de El Carpio, S. Anónima», «Compañía de Industrias Agrícolas, Sociedad Anónima» (CIA), «Ebro, Compañía de Azúcares y Alcoholes, Sociedad Anónima» (EBRO), y «Sociedad General Azucarera de España, Sociedad Anónima» (SGA), de otra, no se encuentra discordancia entre su contenido y la normativa comunitaria en la materia, sin detrimento de la competencia exclusiva que en las transferencias de cuotas tiene la Administración, hacién-

dose constar que la distribución de cuotas reflejada en la estipulación 4.1 del citado Acuerdo para la campaña 1987-88, es coincidente con la establecida para dicha campaña, reservándose la Administración la facultad de poder efectuar, en su caso, las transferencias de cuotas que juzgue oportunas, tomando en consideración los intereses de cada una de las partes consideradas y, en particular las de los cultivadores de remolacha, de acuerdo con lo establecido en el artículo 25.1 del Reglamento (CEE) 1.785/1981 del Consejo, de 30 de junio de 1981, y en el Reglamento (CEE) 193/1982, del Consejo, de 26 de enero.

Lo que hago saber a los efectos oportunos.

Madrid, 3 de agosto de 1987. — El Director general, Fernando Menéndez de Andés.

ANEXO

Acuerdo Marco Interprofesional de ámbito nacional para las campañas remolachero-azucareras 1987-88 y 1988-89

Que se formaliza entre el Centro Nacional de Jóvenes Agricultores (CNJA), Confederación Nacional de Agricultores de Remolacha y Caña Azucareras, Coordinadora de Agricultores y Ganaderos del Estado español (COAG), y Unión de Federaciones Agrarias de España (UFADE).

Y «Azucarera de Ciudad Real, Sociedad Anónima», «Azucarera de El Carpio, Sociedad Anónima», «Compañía de Industrias, Sociedad Anónima» (CIA), «Ebro, Compañía de Azúcares y Alcoholes, Sociedad Anónima» (EBRO), y «Sociedad General Azucarera de España, Sociedad Anónima», de otra.

INTRODUCCION

La organización común del mercado en el sector del azúcar de la CEE, y en particular su Reglamento 1.785/1981, establece la necesidad de instrumentar Acuerdos Interprofesionales que regulen las relaciones recíprocas entre los agricultores y los industriales, respetando las disposiciones marco que su legislación establece.

Como consecuencia de ello, se hace necesaria la formalización para el con-

junto del Estado, de un Acuerdo Interprofesional que, respetando la normativa general de la CEE y de España, recoja las particularidades de la producción de remolacha y azúcar de nuestro país, y salvaguarde los legítimos intereses de los cultivadores y de los industriales. En particular se ha tenido en cuenta el escalonamiento de la producción de azúcar en España, que determina que nuestro calendario, en cuanto al procedimiento de contratación, recalificación y reporte tenga que adquirir ciertas peculiaridades diferenciales para evitar lesionar los intereses de las partes concernientes.

La proximidad de la contratación de la remolacha para la campaña 1988-89 en la zona sur hace aconsejable el que el Acuerdo Interprofesional se firme por un período de dos campañas, con objeto de evitar incertidumbres en los cultivadores de esta zona.

Como consecuencia de todo ello, las organizaciones y entidades representativas de los sectores productor y transformador han formalizado el presente Acuerdo Marco Interprofesional para las campañas 1987-88 y 1988-89, de acuerdo con las siguientes

ESTIPULACIONES:

Primera. *Objeto.*—El presente Acuerdo tiene por objeto organizar la adecuada colaboración entre los sectores agrícola e industrial, de acuerdo con la legislación actual española y comunitaria, teniendo en cuenta:

a) Las cuotas de azúcar «A» y «B», fijadas por la CEE para España en el Tratado de Adhesión, e incorporadas al Reglamento CEE 1.785/1981.

b) Las especiales características de cultivo de la remolacha en España, sobre todo lo que se refiere a la fecha de siembra y recolección, así como a su reconocida variabilidad en rendimientos unitarios, como consecuencia de las imprevistas irregularidades climáticas. Estas variaciones imprevistas por el medio natural adquieren especial importancia en la producción de secano, cultivo habitual y necesario en grandes áreas.

Segunda. *Duración.* — El presente Acuerdo Interprofesional se establece para las campañas 1987-88 y 1988-89,

Prescripción de infracciones y caducidad del procedimiento en materia de disciplina del mercado. (Sentencia de la Sala 4.ª del T.S. de 27 de octubre de 1987.)

En el escrito de alegaciones formulado por el abogado del Estado, en el curso de apelación por él interpuesto, aduce que no cabe la aplicación por analogía —al no existir un precepto específico en la normativa relativa a fraudes alimentarios— del art. 2 R.D. 2.530/76, de 8 de octubre, sobre prescripción de infracciones y caducidad del procedimiento en materia de disciplina del mercado, ya que se trata de diferentes materias; alegaciones que no desvirtúan los razonamientos recogidos en los fundamentos de Derecho de la sentencia recurrida —aceptados en su integridad por esta Sala— en los que se efectúa una adecuada apreciación de los hechos objeto del debate y se declara con acierto la caducidad del expediente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo mencionado, al haber transcurrido más de seis meses desde el levantamiento del acta por el inspector actuante (el 23-9-81) hasta la notificación de la providencia de incoación del procedimiento sancionador (el 20-7-82), bastando con significar, al decidir el presente recurso de apelación, que en las SS. 15-10-84 y 2-7 y 19-12-86 se proclama ya, de una manera expresa, que ante la igualdad esencial de los supuestos que configuran las infracciones de fraudes en la reglamentación reguladora de la disciplina de mercado y en la de productos agrarios (relativos a la agricultura y ganadería), son aplicables a las infracciones administrativas que contempla el D. 2.177/73, de 12 de julio, y a los expedientes a que las mismas dan lugar, los plazos de caducidad que establece el Real Decreto 2.530/76, de 8 de octubre.

Arbitrio sobre el incremento del valor de los terrenos. (Sentencia de la Sala 3.ª del T.S. de 15 de octubre de 1987.)

Fundamentos de Derecho

Primero: Se refiere el proceso a la conformidad en Derecho de la liquidación del arbitrio sobre incremento de valor de los terrenos girada por el Ayuntamiento de Córdoba a don Antonio S. V. y otros interesados con motivo de la transmisión, formalizada en escritura pública el 20 de mayo de 1978 de contrato de compraventa, de la finca sita en «Cañada de la Fuente», «Lagar de Torrebermeja la Alta». Frente a la Sentencia de la Audiencia, ratificadora de la resolución del Tribunal Económico - administrativo provincial, que consideraron ser improcedente el arbitrio, dado el carácter de explotación agrícola de la finca, se alza en esta apelación el Ayuntamiento de Córdoba aduciendo la falta de pruebas acreditativas de tal carácter y, por consecuencia, la legalidad de la liquidación girada y del acuerdo municipal en reposición que la confirmó.

Segundo: Siguiendo los obligados antecedentes del artículo 510-1 de la Ley de Régimen Local de 24 de mayo de 1955, la Base 27 de la Ley de 19 de noviembre de 1975 y el 87 del Decreto de 30 de diciembre de 1976, el artículo 3.º de la Ordenanza Fiscal reguladora de los Impuestos Municipales, preceptúa que no está sujeto al impuesto, ahora debatido, «el incremento que experimente el valor de los terrenos destinados a una explotación agrícola, ganadera, forestal o minera, a no ser que dichos terrenos tengan la condición de solares o estén calificados como urbanos o urbanizables programados o vayan adquiriendo esta última condición». De aquí el ser necesaria la concurrencia de ambos requisitos, de explotación agraria —sea agrícola, ganadera o forestal— y de solar no urbano.

Tercero: El carácter de explotación agrícola está justificado en autos por dos pruebas evidentes, apreciadas según las reglas de la sana crítica previstos por los artículos 1.216 y 1.217 del Código Civil y 632 de la Ley de Enjuiciamiento Civil. Una es el informe pericial emitido en el procedimiento de reclamación económico-administrativa, fecha 10 de diciembre de 1979, por Ingeniero Técnico Agrícola, donde se afirma que la finca está plantada en su totalidad de olivar y con pequeñas parcelas de monte bajo con las variedades manzanilla y nevadillo, de tierra de buena calidad y de mayor rendimiento respecto a otras fincas que la rodean; estando atravesada por un carril que sirva para la explotación del predio. La otra prueba es el acta notarial fecha 28 de julio de 1980, que según la observación personal y directa del fedatario autorizante, la finca tiene carácter de rústica, poblada de distintos árboles y sin que ni en ella ni en sus colindancias exista pavimentación, alcantarillado, agua, ni luz. Entonces, sin duda alguna, y no discutido por el Ayuntamiento el requisito de faltar la condición de solar urbano o urbanizable, sólo demostrable por los planes urbanísticos respectivos, aparece manifiesto que nos encontramos ante una explotación agrícola, en finca rústica de olivar, en cultivo, aprovechamiento y con los adecuados rendimientos de productividad. Consecuentemente la tramitación objeto del proceso no está sujeta al impuesto, como así, para casos análogos viene declarando nuestra Sala 3.ª, sentencias, entre otras, de 13 de julio de 1982, 8 de junio de 1983 y 16 de marzo del actual año; lo cual determina que, siendo disconformes con el Ordenamiento jurídico los actos administrativos originariamente impugnados, haya sido bien declarada la no sujeción de la transmisión de finca aquí debatida.

Cuarto: Por lo tanto, se rechaza la apelación, confirmando la sentencia recurrida y, por último, no hacemos especial condena en costas.

Bibliografía. Noticias y comentarios

Varios autores: **Derecho Agrario Europeo.** Comité Europeo de Derecho Agrario (CEDR) y Asociación Española de Derecho Agrario (AEDA). Edición por Servicio de Publicaciones de la Caja General de Ahorros de Canarias, Santa Cruz de Tenerife, 1987, 470 páginas.

Comprende este libro, por su orden, las cinco partes siguientes:

— La primera parte, sobre la enseñanza del Derecho Agrario, que desarrolla el profesor Juan José SANZ JARQUE.

Se trata en ella del origen, evolución y realidad actual del Derecho Agrario como ciencia y como normativa especial que invade, en el ámbito del ordenamiento jurídico de todos los países, principalmente en España y países de la C.E.E., de la materia agraria como elemento caracterizador de las actividades agrarias; el acto agrario, las relaciones jurídicas agrarias y la empresa agraria; y por ello también del moderno Derecho Agrario; de la naturaleza especial que éste presenta; de las fuentes que lo rigen, hoy sumamente complejas en nuestro país por haberse de armonizar, las de ámbito estatal, con las autonómicas y las comunitarias; sobre la extensión universitaria del mismo, principalmente en Europa y en Iberoamérica, y sobre el tratamiento académico y didáctico: plan, metodología y contenido, para la investigación y enseñanza de esta nueva materia.

Termina abogando por la necesidad de introducir la enseñanza del Derecho Agrario en los planes de estudio de nuestras facultades de Derecho, como ha ocurrido en Italia, donde últimamente han creado doce cátedras de Derecho Agrario en otras tantas universidades, a fin de coordinar y atender por éstas la demanda que hace la realidad social.

— La segunda parte sobre el **Derecho de Aguas en la Agricultura**, que desarrolla el profesor Sebastián MARTÍN RETORTILLO.

Recoge la síntesis del Ordenamiento jurídico en materia de aguas, al servicio del campo y de las actividades agrarias, en el ámbito de todos los países de la C.E.E. y en varios otros

del área mediterránea y del resto de Europa.

El estudio general va seguido de otros particulares referidos a la legislación de aguas para la agricultura en los diversos países del área europea y mediterránea, desarrollados, en sus respectivos idiomas por especialistas en la materia. El referido a España es desarrollado por Eduardo ABRIL ABA-DIN.

La tercera parte sobre las **Organizaciones de los agricultores para la puesta a disposición de la producción en el mercado**, es desarrollada por el profesor Jacques DUPICHOT, de la Universidad de París.

Contiene, en síntesis, el fenómeno de las fórmulas societarias, asociativas y cooperativas de la llamada agricultura de grupo en Europa, cuestión ésta de extraordinaria importancia académica, técnica y práctica, por reflejar el gran cambio del sistema de contratación agraria, en la producción, industrialización y comercialización de los productos agro - pecuario - forestales, frente a los sistemas de la llamada agricultura tradicional, en trance de subsistencia anacrónica y desaparición.

Su estudio general va seguido de los correspondientes a cada país de la C.E.E., muy enriquecedores, por cierto, y de algunos otros. El correspondiente a España, elaborado por el letrado Jesús NAVARRO CARO.

— La cuarta parte sobre **Las limitaciones de las producciones agrarias**, que desarrolla el doctor Ortwin GOTTSMANN, de la República Federal Alemana.

Se trata en esta parte del acuciante y agudo tema de si es posible o no limitar la facultad de libre producción y libre disponibilidad de la producción de las explotaciones y empresas agrarias o agro - pecuario - forestales y de los sistemas y normativas vigentes al efecto en el área de la C.E.E.

Siguen a su trabajo general las particulares a cada país y en el relativo a España es desarrollado por el doctor Antonio HERRERO ALCON.

La cuestión es de tal importancia que trasciende al campo constitucional y, por supuesto, al de la política legislativa agraria.

— La quinta parte sobre los **Fundamentos y derroteros del Derecho Agrario**, que es desarrollada por el profesor Antonio HERNANDEZ GIL.

quien matiza ser el Derecho agrario un «derecho entrante de constitución y de fluencia que aparece enmarcado en un sector del orden jurídico muy especialmente afectado por la función social del derecho en el sentido de promover la conformación correctora de la realidad social agraria y sus estructuras con un cambio de diverso alcance, a fin de lograr una protección armónica de los intereses individuales y colectivos».

«La Constitución española de 1978 —continúa diciendo el profesor HERNANDEZ GIL— es un marco idóneo para plantearse la conformación del Derecho Agrario», el cual «tiene hoy tres grandes fuentes de producción:

- El Derecho del Estado;
- El Derecho de las Comunidades Autónomas, y
- El Derecho Comunitario europeo.»

El libro es consecuencia del XIII Congreso Coloquio Europeo de Derecho Agrario, celebrado en Tenerife, en el ámbito de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Laguna y contiene por ello las conclusiones de orden jurídico sobre las materias tratadas; y también, por razones de utilidad práctica, la Legislación General de Aguas vigente en España y la particular del territorio de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Juan José SANZ JARQUE

Institut Català del Crèdit Agrari y Associació Catalana de Dret Agrari, *El Crèdit agrari i els aspectes financers i crediticis de la política agrària comunitaria*, Barcelona, 1987, pág. 225.

Se recogen en el presente volumen los trabajos del Primer Seminario Internacional organizado por la Asociación Catalana de Derecho Agrario, que tuvo lugar en Barcelona los días 8 y 9 de noviembre de 1985, sobre el tema tan polémico como actual del crédito agrario. Iniciativa de la citada Asociación que merece ser destacada, no

sólo por continuar la tarea de profundización ya iniciada en anteriores reuniones científicas sobre el tema (Cáceres, Capri), sino por abordar todos los aspectos del mismo, esto es, el Derecho público que gira en torno a la organización de las Instituciones que confieren crédito agrario, el Derecho privado centrado en buena medida en el contrato que vincula a la Entidad concedente y al prestatario y, en fin, el Derecho agrario comunitario y las repercusiones de la política agrícola común en las Comunidades Autónomas. Junto a este planteamiento interdisciplinario del problema, debe resaltarse también la metodología comparatista propiciada por la Asociación Catalana, ya que el estudio de los tres aspectos mencionados se encargó a Ponentes franceses, italianos y españoles. Los mismos tres aspectos fueron examinados en sendas Sesiones de Trabajo, las cuales fueron precedidas por un *Discurso Académico* a cargo del profesor CARROZZA y culminaron con las elocuentes *Consideraciones Conclusivas* del profesor DE LOS MOZOS; además, el libro contiene las Comunicaciones presentadas al Seminario y una información sucinta sobre el Instituto Catalán del Crédito Agrario.

De esta síntesis sobre el contenido de la obra, resulta claro que el Seminario alcanzó uno de los objetivos que sus organizadores se habían trazado: se trataba, en palabras del profesor LUNA SERRANO, de «abordar el tratamiento de las cuestiones jurídicas de la agricultura, en los tres obligados niveles (estatal, autonómico y comunitario), sin atender conjuntamente a los cuales no sería hoy posible entender la problemática jurídica de la actividad agraria». Y tal es acaso la característica más relevante del volumen que reseñamos.

El profesor CARROZZA comienza su *Discurso Académico* preguntándose —con la agudeza y sencillez que son habituales en él— por la especialidad (*rectius*: agrariedad) del crédito agrario, y la halla en un doble plano; el plano fáctico de la naturaleza de las cosas o «hecho técnico» de la agricultura y en el plano normativo en el que aquél ciertamente se expresa. De aquí que se oriente hacia la identificación de los rasgos que dibujan la singularidad del crédito agrario dentro del marco general del crédito ordinario en el sentido tradicional de esta expresión o bien dentro del marco general de los mutuos de finalidad o contratos de financiación. En uno o en otro contexto, la especialidad del crédito agrario radica, a su juicio, en su conexión con la empresa agraria, conexión que, por determinar el destino del objeto de la correspondiente prestación o estar encaminado hacia la financiación de ciertos aspectos relacionados con ella, forma parte de la «causa genérica» del respectivo contrato; por eso, se trata, indudablemente, de un contrato agrario, el cual puede ser tanto *para* como *de* la empresa agraria, según incida en la financiación de operaciones para constituir dicha empresa o en la de actuaciones inherentes a una empresa ya constituida. Dado este planteamiento, se comprende que el autor, aun cuando destaque la relevancia de las estructuras publicísticas en la materia, se oponga a la tesis de que se trate de un puro procedimiento administrativo que desemboca en una

concesión (GALLONI); por el contrario, considera que estamos ante un contrato agrario de Derecho público, cuyo núcleo esencial sigue regulado por el Derecho privado, en el que los actos administrativos que le preceden en orden a la selección del prestatario deben considerarse accesorios. Sobre el Derecho español al respecto, acaso hay que matizar en los términos que exponemos sucintamente más adelante.

Finalmente, el profesor CARROZZA estudia dos aspectos de gran interés; de una parte, el crédito agrario *agevolato* o «bonificado» por el poder público —como traduce el profesor DE LOS MOZOS con exactitud— y de otra, los sujetos destinatarios del mismo. En cuanto al primero, resulta que se trata de un medio de actuación de la política económica sumamente eficaz, el cual está hoy regido en el Derecho italiano por dos microsistemas normativos, no siempre congruentes, a saber: el Derecho de las regiones y el Derecho comunitario. Estrechamente relacionado con esto, está el segundo aspecto apuntado, es decir, los sujetos beneficiarios de las bonificaciones, y ante el cual el legislador —en especial el italiano, que está abocado a introducir una amplia reforma de la materia— debe inclinarse, ante todo, a favor de un modelo «abierto» o a favor de otro «cerrado»; mientras el primero se dirige a todas las personas ocupadas en la agricultura o residentes en el medio rural, sean o no empresarios agrícolas, el segundo, en cambio, se contrae sólo a favor de estos últimos. Es de señalar que el primer modelo impera en el Derecho francés, en tanto el segundo rige en el italiano —y también en el nuestro—. Si se opta por el modelo «cerrado», como es probable a la vista de los distintos proyectos de reforma, se deben definir con nitidez, por otra parte, los tipos de actividades comprendidos en la empresa agraria, así como la posibilidad de favorecer actividades conexas y las auxiliares de la agricultura. No menos urgente es la opción a favor del tradicional cultivador directo o de la noción comunitaria de empresario a título principal, y también la variada tipología de supuestos que suele englobarse en la fórmula genérica de la agricultura de grupo. De estas opciones del legislador depende, en fin, no sólo la existencia de un crédito agrario eficaz, sino, en último término, la propia especialidad del mismo.

Por lo que atañe al Derecho público relativo a la organización del crédito agrario, son muy ilustrativas las ponencias francesas, a cargo de J. DE LA FOREST DIVONNE, y española, expuesta por el Abogado del Estado José Antonio PEREZ TORRENTE, aunque de estilos muy diferentes; si el carácter esquemático predomina en la primera, en la última es ostensible el esfuerzo realizado por el autor para reunir y ofrecer una somera indicación de las dispersas fuentes normativas que fijan la estructura y principales funciones de la decena de Entidades que en nuestro Derecho otorgan créditos para la financiación, no sólo de la producción agrícola, sino también de otras inversiones como la construcción, industrias agroalimentarias, electrificación y mejora del medio rural en general. Tales entidades, al margen del Instituto de Crédito Oficial, Banco Hipotecario, Cajas de Ahorro y Banca privada, perte-

necen tanto al sector público como al sector privado; son del primero el IRYDA, el ICONA, el FORPPA, el SENPA, el Banco de Crédito Agrícola, el Instituto Catalán de Crédito Agrario y el Servicio Nacional del Cultivo y Fermentación del Tabaco, en tanto se encuadran en el segundo las Cajas Rurales, las Secciones de crédito de las Cooperativas Agrarias y los Pósitos. El autor examina, pues, los rasgos más característicos de cada una de ellas, así como las ayudas o líneas de crédito a las que pueden acceder los agricultores. Un acento crítico sobresale, en cambio, en la lúcida ponencia italiana defendida por R. COSTI, Ordinario de Derecho agrario de la Universidad de Bolonia. Aunque el autor se muestra algo escéptico sobre la conveniencia de mantener la especialidad del crédito agrario, acaba por inclinarse, finalmente, a favor de la afirmativa, si bien, ante la proyectada reforma legislativa, hace dos interesantes sugerencias que, en buena medida, la atenúan. El primer lugar, aconseja revisar el régimen del destino del crédito agrario, teniendo muy en cuenta la actual fisonomía de la actividad agraria y su progresiva compenetración con la industrial y mercantil, así como abandonar una tipicidad rígida de las operaciones susceptibles de ser financiadas mediante el crédito especial agrario, de forma que sirva de apoyo indistinto a todas las actividades que lleve a cabo la respectiva empresa prestataria. Y en segundo lugar, sugiere ampliar el ámbito de aplicación del privilegio convencional como garantía, especialmente sobre bienes muebles, para superar las dificultades y limitaciones inherentes a la hipoteca y al propio tiempo suprimir las normas excepcionales que excluyen a esta última, constituida a favor de las entidades concedentes de crédito agrario, de las reglas generales que rigen en materia de quiebra. Ambas sugerencias responden, en realidad, a la misma *ratio* de estimular el carácter empresarial, tanto de los agricultores como de las entidades expresadas.

La preocupación por la especialidad y la atención por las modalidades nuevas fueron, por su parte, las notas más destacadas por los ponentes que analizaron los aspectos privados del contrato de crédito agrario, los cuales, en general, son reticentes ante la primera y se inquietan por las últimas. Todos coinciden en que, incluso desde la óptica del Derecho privado, hay que considerar al crédito agrario no sólo como un eficaz instrumento de financiación de la actividad agraria, sino como un medio no menos eficaz en orden a la planificación pública del sector agrícola. En este sentido, precisa el profesor B. GRASSO, Ordinario de Derecho Agrario de la Universidad de Nápoles, que en el Derecho italiano la Ley todavía vigente de 1928 establece un catálogo de actividades agrarias que pueden recibir financiación especial, con independencia de que el propietario sea o no un empresario agrícola. En este sentido, precisa el profesor B. GRASSO, Ordinario de Derecho Agrario de la Universidad de Nápoles, que en el Derecho italiano la Ley todavía vigente de 1928 establece un catálogo de actividades agrarias que pueden recibir financiación especial, con independencia de que el propietario sea o no un empresario agrícola, si bien la concesión del préstamo genera una obligación exigible a este último de destinárselo a la finalidad financiada, obligación que, sin embargo, no colorea, a juicio del autor, la *causa credendi*. Por ésta, y otras razones, oncuye que no estamos ante un tipo contractual independiente, sino ante una mera especialidad —debida a la

trama de intereses públicos y privados que convergen en cada operación de financiación— que no se aparta del arquetipo del contrato de mutuo consagrado por el *Codice civile*. Una orientación similar mantiene el profesor L. LORVELLEC, es tema de objeto, causa y efectos del contrato o los contratos de crédito agrario —en plural, más bien— en el Derecho francés, autor que llama la atención sobre la estrecha conexión existente entre tales contratos y los llamados contratos de integración; asimismo, el profesor J. DAVID, en lo que concierne a las garantías, que giran todavía, en lo fundamental, sobre la hipoteca, materia en la que el autor advierte una cierta evolución que, sin abandonar las garantías tradicionales, parece encaminarse hacia la relevancia de las garantías económicas, basadas en la dimensión y nivel de organización de las explotaciones, formación profesional del agricultor y su respectiva capacidad de comercialización, las que se traducen en una compleja mecánica de «delegación» de créditos que el explotante cede al *Credit Agricole* en garantía de los préstamos o anticipaciones que éste le confiere. Postura semejante mantuvo el ponente español —quien esto escribe—, llegando a la conclusión, tras examinar, en particular, el régimen del préstamo para la modernización de la explotación familiar agraria, que la especialidad del crédito agrario depende de la naturaleza de la entidad que lo otorgue; concedido directamente por la Administración, la especialidad radica en el carácter consensual del contrato que se perfecciona al momento de emitirse la llamada «aprobación provisional», mientras que, si la concede una entidad financiera privada, tal especialidad desaparece y el contrato se rige por las reglas generales del préstamo-mutuo, con la doble salvedad del procedimiento administrativo previo y de las obligaciones que, en todo caso, asume la Administración, lo mismo estatal que autonómica.

Los aspectos financieros y crediticios de la política agraria comunitaria fueron expuestos por el ponente italiano, el profesor G. GALLONI, en relación con las regiones existentes en el país vecino, mientras el ponente francés, profesor P. DIBOUT, y el ponente español, señor A. MASSOT MARTI, se refirieron concretamente a nuestro original Estado de las Autonomías; el primero esquemáticamente, en tanto el último extensa, pormenorizada y documentadamente. Siendo de destacar el protagonismo que han venido adquiriendo progresivamente estas entidades infraestatales en la aplicación y ejecución de la política agrícola común, el cual obedece a la nueva orientación de la C.E.E. hacia la mayor cohesión económica y social entre las diversas regiones europeas, y de aquí que dicha política pueda y deba complementarse hoy en día con la actuación del Fondo Social Europeo, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y el Banco Europeo de Inversiones, ante los que las Comunidades Autónomas tienen distintas posibilidades de acceso, tanto directas como indirectas. Incide en el mismo tema la interesante comunicación presentada por el profesor E. CAPIZZANO, lo mismo que la del profesor L. MARTIN-BALLESTERO HERNANDEZ; en tanto que se ocupan

de aspectos diversos del contrato de crédito agrario las de A. GERMANO y L. PONTIROLI, y del Instituto Catalán de Crédito Agrario la del señor J. PLO-NASDEMUNT.

Finalmente, el profesor DE LOS MOZOS propone un punto de equilibrio entre las distintas posturas sobre la naturaleza y especialidad del contrato de crédito agrario; desde un sano realismo, intenta hacer coincidir las tendencias del *mos italicus* y del *mos gallicus* manifestadas en el Seminario —y aquí extractadas escuetamente— al advertirnos que la especialidad de los contratos no hay que buscarla sólo en las leyes especiales sino, y sobre todo, en la realidad, donde se gestan incesantemente modelos nuevos y a la que debe plegarse el legislador, abriéndole cauces o medios adecuados y compatibles con la actuación y defensa del interés público.

Es claro, pues, que estamos ante una obra muy completa, que refleja con fidelidad el *status quaestionis* en los Derechos francés, italiano y español, a la vez que informativa sobre las distintas vertientes financieras de la C.E.E.; una obra, en fin, de interés, tanto para teóricos como para prácticos.

C. VATTIER FUENZALIDA

José María MARTINEZ SANCHEZ, *Desarrollo agrícola y teoría de sistemas*, Serie Estudios, Secretaría General Técnica, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 1987, 375 páginas.

Ante todo hay que decir que no estamos ante una obra de economía en general, ni de economía agraria en particular, sino ante un trabajo de investigación que se sitúa en el campo específico de la economía del desarrollo; tampoco se ocupa de la realidad histórica de un país determinado, sino que el autor se mueve en el abstracto territorio de las teorías interpretativas del subdesarrollo agrícola. Es, en realidad, una obra científica en el más estricto sentido que asume esta expresión en el ámbito de las ciencias sociales.

Obra científica que constituyó, en su día, la tesis doctoral del autor y que, sin embargo, no ha dejado de llamar la atención; no sólo obtuvo la calificación máxima sino el Premio Extraordinario que otorga la Facultad de Derecho de Valladolid a las dos mejores tesis leídas en el bienio correspondiente y ha sido premiada, además, con un *accésit* en el III Premio Nacional de Publicaciones Agrarias, Pesqueras y Alimentarias. Lo que pone de relieve que, a pesar de su marcado carácter teórico o abstracto, la investigación que ha llevado a cabo el profesor MARTINEZ SANCHEZ es también de interés práctico.

Y lo es, a nuestro juicio, por dos razones de orden diverso. De una parte, porque explica las complejas interacciones entre la agricultura y el desarrollo económico, materia que el autor examina desde y hacia la agricultura; en la primera dirección, se fija en las corrientes de producción, de recursos y en las relaciones de unas y otras, en tanto en la segunda destaca el papel estratégico que incumbe a la agricultura en la promoción del proceso de

desarrollo, así como la incidencia de los demás sectores económicos sobre la productividad agrícola y el bienestar rural.

De otra parte, la obra del profesor MARTINEZ SANCHEZ merece ser resaltada por seleccionar y estudiar, compartiva y sistemáticamente, las tres teorías más significativas, que tratan de explicar —y por tanto de corregir— el subdesarrollo agrícola, a saber la tesis de Lewis, la de Schultz y, en fin, los enfoques marxistas. Si se pudiera sintetizar en una palabra cada una de estas complejas teorías, habría que decir que la clave de la primera está en el desarrollo industrial, de la segunda en la competitividad y de los últimos en la agro-industria; esta clave no sólo explicaría el subdesarrollo sino que debería indicarnos el camino para superarlo. Pero, tras el examen crítico de estas teorías, el autor nos muestra, desde la óptica del funcionalismo estructuralista o teoría de los sistemas, los errores y aciertos de las mismas. Aunque este punto de vista no sea original o novedoso, el profesor A. GARCIA VILLAREJO destaca estas tres ventajas: permite un análisis descriptivo de la situación socioeconómica de la agricultura; permite valorar, en los mismos términos, los planteamientos tradicionales sobre la materia, y, en fin, explica dichos planteamientos en los términos modernos de las funciones integrativa, informativa y adaptativa que despliega el sector agrícola encuadrado en el sistema socioeconómico. (*Prólogo*, págs. 18-19.)

Dado el interés del tema y el rigor metodológico de que hace gala el autor, la lectura de su obra suscita numerosas reflexiones, en las que no vamos a entrar aquí; por eso, nos limitamos a llamar la atención, una vez más, sobre este libro.

C. VATTIER FUENZALIDA

Antonio AGUNDEZ FERNANDEZ, *Comentarios a la Ley de Arrendamientos Rústicos*, Editorial Comares, Granada, 1987, 443 páginas.

Un nuevo libro del profesor titular de Derecho civil y Magistrado del Tribunal Supremo, Antonio AGUNDEZ FERNANDEZ, uno de los más insignes agraristas españoles, colaborador habitual de la Revista y amigo entrañable de hace muchos años, que viene así a sumar la larga lista de sus publicaciones que, como siempre, es bien recibida en esta reducida comunidad de los juristas que leen, que, en España, por desgracia, muy pocos.

Faltaba en nuestra bibliografía reciente una obra de estas características, es decir, un comentario limpio, sencillo e imparcial de la Ley de Arrendamientos Rústicos, de 31 de diciembre de 1980, pero que, a su vez, tiene una serie de observaciones que son más que suficientes para recoger todo un «corpus» doctrinal que se ha ido formando en la experiencia jurídica a lo largo de más de cincuenta años, actualizado con rigor según las exigencias de la nueva ordenación legal.

Como todo comentario que se precie de tal, sigue la sistemática de la propia regulación legal, precedida de una breve *Introducción* (págs. 7-15), que es un verdadero alarde de síntesis. A

partir de ahí los comentarios siguen rigurosamente esa sistemática legal, dividiéndose o agrupándose en tres grandes partes, conforme a los títulos de la propia ley: *De los arrendamientos* (págs. 17 a 289); *De las aparcerías* (págs. 290 a 342); *Jurisdicción y competencia* (págs. 343 a 395), estando divididos en capítulos y artículos. Finalmente, se hacen los comentarios de las *Disposiciones transitorias* (págs. 396 a 404), de la *Disposición adicional* (páginas 407 a 413); y *Disposición final* (págs. 415 a 416). Preceptos que, en una normativa de esta naturaleza tienen una capital importancia.

El esquema seguido para el comentario es muy sencillo, sumamente clásico, por otra parte. La «explicatio» de la norma es bastante somera y el lector, sin querer, la hace suya, mostrando las variantes de la legislación precedente, el encaje o la relación con otros preceptos del ordenamiento a los que la norma se refiere, en su caso, y la aportación de las autoridades para fundamentar la explicación pertinente, muy sucinta en cuanto a la doctrina se refiere, pero siempre puntual y oportuna y muy rica, casi exhaustiva, por lo que concierne a la jurisprudencia. Por todo ello, el presente libro es un instrumento muy valioso de trabajo, especialmente para jueces y abogados.

El autor es un admirador de su paisano Gregorio LOPEZ y, sin duda alguna, a pesar de que por su natural modestia no se le ha ocurrido en ningún momento parangonarse con el ilustre glosador de las Partidas, me parece que su sombra benéfica se ha dejado sentir en este trabajo sencillo y bien hecho, que es lo más que se puede decir de una creación humana. Por ello, mi felicitación más sincera.

Felicitación que ha de hacerse extensiva a Editorial Comares por lo primorosamente que está editada.

José Luis DE LOS MOZOS

NOTICIAS

LAS DISTORSIONES DE LA CONCURRENCIA EN MATERIA AGRÍCOLA EN LA C.E.E.

(Coloquio celebrado en Tours los días 6 y 7 de octubre de 1987, bajo los auspicios de la Facultad de Derecho y Ciencias Económicas de Tours y del Instituto de Legislación y Economía Rurales de Poitiers, con la colaboración de la SEDRA y de la Revue de Droit Rural)

Con nutrida asistencia procedente de prácticamente todos los países miembros de la C.E.E., se celebró, los días 6 y 7 de octubre de 1987, en la Facultad de Derecho y Ciencias Económicas de Tours, un coloquio, en cierta medida continuador del celebrado años atrás en Rennes sobre la crisis de la PAC, sobre el interesante tema general de las distorsiones de la libre concurrencia en materia agrícola en el seno de la C.E.E.

El coloquio se articulaba en tres sesiones dirigida cada una de ellas al estudio de distorsiones de concurrencia procedentes de tres distintas fuentes:

1.ª) Distorsiones producidas por los propios agentes económicos. 2.ª) Distorsiones por razón de las ayudas nacionales. 3.ª) Distorsiones originadas por la propia reglamentación comunitaria.

La primera de las sesiones, bajo la presidencia del profesor DENIS, de la Universidad de Burdeos I, contó con una interesante introducción a cargo del profesor BLAISE, de la Universidad de Dijon, seguida de una cuidada y muy crítica exposición del profesor SABOURIN, de la Universidad de París V, acerca de la sentencia del TJCE, de 30 de enero de 1985, sobre el caso B.N.I.C., que, a su juicio, borraba las especialidades de la materia agrícola en relación con los artículos 85 y siguientes del Tratado. La política de la Comisión fue posteriormente defendida por J. DE COCKBORNE, con base en la exclusión del caso B.N.I.C. de entre los productos agrícolas, por no constar en el Anexo II del Tratado de Roma, sin que por lo general hayan de considerarse prohibidas las distorsiones de la concurrencia producidas por Acuerdos Interprofesionales. Tras la exposición del punto de vista de varios agentes económicos, se cerró la sesión después de un animado debate.

La segunda sesión, relativa a las distorsiones de la concurrencia por razón de las ayudas nacionales, se desarrolló bajo la presidencia del profesor RAUX, de la Universidad de Rennes, y tras una introducción a cargo del profesor GADBIN se centró sobre el asunto del IVA en Alemania, reducido tras los acuerdos de la «cumbre de Fontainebleau», con efecto equivalente a una ayuda, y con la finalidad de compensar la desaparición de los Montantes Compensatorios Monetarios. La sentencia del TJCE de 15 de enero de 1987 declara conformes a Derecho la Ley alemana de 29 de junio de 1984 y la decisión 361/84, de 30 de junio, resolución ésta que, a juicio de la ponente FUNK BRENTANO, es debida a presiones políticas más que a una correcta interpretación del Tratado en su artículo 96. Tras la exposición de los criterios de apreciación de las ayudas por la Comisión, a cargo de M. BARTHELEMY y de los puntos de vista de otros profesores y agentes económicos, hubo de nuevo un interesante debate que cerró esta segunda sesión.

Por último la tercera sesión, bajo la presidencia del profesor DAVID, de la Universidad de Poitiers, versó sobre la distorsión de la concurrencia a causa de la propia reglamentación comunitaria, y comenzó por una introducción a cargo del profesor BLUMANN, centrándose posteriormente en el estudio de la reglamentación de productos sustitutorios de la producción lechera con la exposición de la Federación Sindical Nacional de Cooperativas lecheras de Francia. El punto de vista de la Comisión fue explicado por la señora SORASIO, pasándose a continuación al estudio de otros puntos de vista relativos a distintas reglamentaciones, incluso la referencia a la tasa de corresponsabilidad en cereales, y la reglamentación de la carne de ovino que expuso el profesor SNYDER, de Londres, dando lugar, por último, a un interesante debate.

Tanto las ponencias como las intervenciones programadas y no programadas que tuvieron lugar a lo largo del coloquio serán materia de una publicación semejante en su concepción a la que originó el Coloquio de Rennes, (*Politique Agricole commune et construction communautaire*, ed. Economica, París, 1984), que tanto interés revistió y de la que ya se dio noticia oportunamente en la sección bibliográfica de esta revista.

José DE LA CUESTA

ASOCIACION ESPAÑOLA DE DERECHO AGRARIO

XXIII CURSO DE DERECHO AGRARIO General, autonómico y comunitario

INSTITUCIONES Y LEGISLACION Programa - Calendario

DERECHO AGRARIO GENERAL

15 de abril

- I. Régimen de la propiedad de la tierra.
- II. Régimen de los arrendamientos rústicos.
- III. La profesionalidad de agricultor y la agricultura a tiempo parcial.
- IV. El Estatuto de la explotación familiar y de los jóvenes agricultores.

22 de abril

- V. Sociedades agrarias SAT.
- VI. Cooperativas agrarias.
- VII. Régimen fiscal de la agricultura y en particular de las Cooperativas agrarias.
- VIII. El régimen especial agrario de la Seguridad Social.

29 de abril

- IX. El cultivo y las reglamentaciones de las producciones agrarias.
- X. Los precios agrarios y el seguro agrario.
- XI. El acto agrario y la actividad agraria. Extensión de la materia agraria: industrialización y comercialización de los productos agrarios por los agricultores por sí o asociados.
- XII. Contratos de integración agraria.

6 de mayo

- XIII. El crédito agrario: Régimen e instrumentación. El Banco de Crédito Agrícola y las Cajas Rurales.
- XIV. Conservación y aprovechamiento de los recursos naturales: Régimen jurídico de las aguas para la agricultura.
- XV. Legislación de caza y pesca fluvial, de la acuicultura y de la pesca marítima.
- XVI. Propiedad forestal. Legislación de montes y de los montes vecinales de mano común. Pastos y rastrojeras. La ganadería.

13 de mayo

- XVII. Reforma agraria y reformismo agrario. Leyes de Reforma y desarrollo agrario, de fincas manifiestamente mejorables y de agricultura de montaña.

XVIII. Régimen de concentración parcelaria.

XIX. Administración Pública Agraria. El MAPA y sus organismos autónomos. Procedimiento administrativo y de recursos en materia agraria.

XX. Asociacionismo agrario: organizaciones profesionales sindicales agrarias y cámaras agrarias. El fuero agrario.

DERECHO AGRARIO AUTONÓMICO

20 de mayo

XXI. Sistema jurídico agrario de las Comunidades Autónomas.

XXII. Estudio de la legislación agraria de las Comunidades Autónomas con Compilaciones propias de Derecho civil-foral.

XXIII. Estudio de la leyes agrarias de las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura.

XXIV. Estudio de las leyes agrarias del resto de las Comunidades Autónomas.

DERECHO AGRARIO COMUNITARIO

27 de mayo

XXV. Principios y fundamentos de la CEE. Instituciones. Fuentes del Derecho comunitario.

XXVI. El Tribunal de Justicia: estructura competencias, procedimientos y efectos de las resoluciones de éstos. Especial referencia a sus resoluciones y jurisprudencia en materia agraria.

3 de junio

XXVII. Normativa que rige la política agrícola común (PAC). Objetivos y contenido de la misma. El tratado de adhesión. Régimen transitorio.

XXVIII. Normativa de la Organización común de Mercados. Regla-

mentaciones y régimen de las principales producciones: cereales, avicultura, porcicultura, carne, leche y derivados, grasas, frutas y hortalizas, vino, azúcar, tabaco, algodón, arroz y productos agrícolas transformados.

CLAUSURA Y ENTREGA DE DIPLOMAS

Director: Juan José SANZ JARQUE.

Profesorado: Especialistas en las diversas materias del programa.

Clases: En el Consejo Superior de Investigaciones Científicas, calle Duque de Medinaceli, 6, de 4,30 a 9 p.m., los viernes de cada semana.

Matrícula: En la Secretaría del Curso, sita en el domicilio anterior señalado, los martes y miércoles, de 7,30 a 9 p.m. Da derecho a Certificado de Asistencia y Diploma.

REVISTA DE ESTUDIOS AGRO-SOCIALES

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 apurcería 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

ABRIL **140** JUNIO
1987

ESTUDIOS

M. PETIT

La política Agrícola Común: problemática actual y perspectivas.

W. HENRICHSMAYER

El análisis económico en el proceso de elaboración de la PAC

F. LECHI

Disparidades regionales y evolución de la Política Agrícola Común

A. BUCKWELL

Incidencia de las limitaciones presupuestarias en la PAC

S. TANGERMANN

Relación de la PAC en terceros países

U. KOESTER y H. TERWITTE

Semillas oleaginosas, proteínas y cereales de sustitución: estrategias económicas y realidades políticas

T. JOSLING y F. ANDRADA

La adhesión de España y la PAC

C. TIO

Lecciones de una negociación con la C.E.E.: naturaleza del proceso de elaboración de la PAC

L. V. BARCELO

La posición competitiva de los productos mediterráneos españoles

M. GORGONI

Limitación de la política de estructuras de la CEE

D. BERGMANN

La regulación de la oferta agrícola: una acción muy limitada

J. CARBONELL

Balance del primer año de aplicación de la PAC en España

NOTAS

REVISTA DE REVISTAS

FUNDADORES

António 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 Díez, *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 Dendarriena, *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 Llompart, *Doctor en Derecho.* Victorio Magariños Blanco, *Notario.* Joaquín Madrugá 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 Olavarría 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 Roffignae, *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. Alcohólicas 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.