

REVISTA DA FACUL-  
DADE DE DIREITO  
DA UNIVERSIDADE  
DE LISBOA



VOL. XXII

1968-1969

# REVISTA DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE LISBOA

## COMISSÃO DE REDACÇÃO

A. DA PALMA CARLOS

Director da Faculdade de Direito

Presidente do Conselho do Instituto Juridico

RAUL VENTURA

Director da Secção de Ciências Históricas

COSTA LEITE (LUMBRALES)

Director da Secção de Ciências Económicas

MARCELLO CAETANO

Director da Secção de Ciências Políticas

PAULO CUNHA

Director da Secção de Ciências Jurídicas

## DOCTRINA

<i>Os antecedentes da Reforma Administrativa de 1832 (Mouzinho da Silveira)</i> , pelo Prof. MARCELLO CAETANO ...	7
<i>A firma das Sociedades por Quotas</i> , pelo Prof. RAUL VENTURA .....	III
<i>Poderão os impostos ser criados por Decreto-Lei?</i> , pelo Prof. FERNANDO PESSOA JORGE .....	153
<i>O tratamento tributário dos rendimentos da propriedade industrial e intelectual</i> , pelo Lic. PAULO DE PITTA E CUNHA .....	169
<i>As desigualdades internacionais e a integração económica (Introdução ao estudo das relações entre comércio internacional e desenvolvimento económico)</i> , pelo Lic. ALBERTO PINHEIRO XAVIER .....	191

## DISCURSOS

<i>O perfil de Ruy Ennes Ulrich: Expressão de Altitude</i> , pelo Prof. FERNANDO EMYGDIO DA SILVA .....	315
<i>Le role du juge dans le Procès Civil en droit judiciaire français</i> , por ROGER PERROT .....	341
<i>La réforme du droit des sociétés</i> , por ARIBERTO MIGNOLI	403
<i>La explotación de la terra en el derecho agrario español: Criterios interpretativos de su regulación</i> , por AUGUSTÍN LUNA SERRANO .....	429

## DOCUMENTOS

<i>Bases de uma reforma dos estudos nas Faculdades de Direito — Projecto ministerial</i> .....	461
--	-----

# LA EXPLOTACIÓN DE LA TERRA EN EL DERECHO AGRARIO ESPAÑOL: CRITERIOS INTERPRETATIVOS DE SU REGULACIÓN

## (\*) I. *Las modernas orientaciones jurídicas.*

Es una característica del Derecho moderno, impregnado de las tendencias realistas que le ha proporcionado la revisión de los métodos jurídicos tradicionales, el diferenciar progresivamente los tratamientos de los elementos sobre los que se establece la vida jurídica de relación, atendiendo a las circunstancias propias y diferenciadoras de cada elemento frente a los demás. Este modo de ser del Derecho de nuestros días se manifiesta — sobre todo en el ámbito del Derecho privado — lo mismo en orden a la disciplina de los sujetos, que en lo que se refiere a la de los objetos y a la de las relaciones jurídicas, y ha venido a determinar una disciplina distinta y específica para cada uno de los elementos jurídicos que se presentan en

---

(\*) Se recoge en este escrito la conferencia pronunciada en la Facultad de Derecho de la Universidad de Lisboa el día 7 de mayo de 1968 y conserva el estilo directo propio del objeto de su redacción. En esta publicación han sido suprimidas las palabras iniciales y finales de circunstancias.

la vida real con características institucionales propias. Este fenómeno ha sido tan intenso, que ya se llega a hablar, entre algunos juristas, no sólo de distintos estatutos de los varios elementos, sino directamente de distintos ordenamientos jurídicos para cada sujeto, para cada objeto e incluso para cada relación.

Paralelamente a estas corrientes realistas, y con una interrelación que seguramente sería muy provechoso estudiar, se han venido afirmando, no sin dificultad, en el Derecho moderno las que suelen llamarse corrientes sociales. Es interesante considerar que la progresiva socialización del Derecho de nuestros días tiene lugar por aceptación de la existencia de un interés social en todas las relaciones jurídicas de carácter económico, interés social que se cualifica y hasta cuantifica según cual sea la persona, la cosa o la relación y su transcendencia en el desarrollo equitativo de la vida en la comunidad. El análisis del interés social de aquellas relaciones jurídicas y el análisis de los llamados intereses legítimos — o en frase menos técnica, pero también más expresiva, de los llamados derechos privados debilitados, que son consecuencia necesaria de la protección de aquel interés social — constituyen una labor verdaderamente apasionante y que, en mi País, está esperando de los filósofos del Derecho su adecuada formulación.

Las tendencias realistas y sociales apuntadas tienen una interesante concreción en el moderno Derecho agrario. En efecto, los dos datos fundamentales a que se refiere el contenido material de esta nueva rama del Ordenamiento — la tierra y su explotación — han determinado, ante la necesidad de proteger todos los intereses que en el transcurso del tiempo han aparecido en torno a aquel

bien productivo y, más recientemente, ante la necesidad de afirmar la prevalencia del interés social sobre los demás intereses confluyentes en la explotación de la tierra, que alcance singular relieve y caracterización el tratamiento de los distintos sujetos, de los distintos objetos y de las distintas relaciones que en el desenvolvimiento de la agricultura intervienen.

### 2. *Repercusión en el Derecho agrario español.*

En nuestro Derecho agrario las corrientes realistas señaladas han logrado cierta transcendencia principalmente por la consideración de la tierra como bien productivo. Esta consideración ha determinado que los distintos fenómenos jurídicos que se desarrollaban en torno a la tierra fueran enjuiciados prevalentemente desde el ángulo visual de la productividad.

De este modo, ha resultado que, de una parte, el objeto de la actividad productiva agraria, la finca rústica, está siendo objeto de un especial tratamiento en orden a mantener e incrementar su capacidad de producción y de productividad y que, en consecuencia, se hayan dictado normas jurídicas específicas en orden a las distintas fincas, según las zonas agrarias de su enclavamiento, su extensión, su capacidad productiva, su grado de capitalización, etc. Por otro lado, los sistemas de explotación tradicionales y modernos han determinado la configuración de los sujetos que intervienen en el proceso productivo agrario: el propietario de la tierra, el cultivador en sus variadas cualificaciones jurídicas, los auxiliares del cultivador — especialmente en sus formas colectivas —, las agrupaciones de agricultores, etc. con unos rasgos de gran

originalidad y, a la vez, de clara delimitación de la esfera jurídica propia de cada uno de ellos. Por fin, las relaciones jurídicas agrarias son enjuiciadas por el Derecho desde el punto de vista de su función en orden a la explotación de la tierra: la disciplina de los contratos agrarios, la regulación de las permutas de fincas, el mismo régimen jurídico de la concentración parcelaria y de la ordenación rural, los sistemas de adjudicación de las fincas de colonización a los cultivadores, las fórmulas del acceso a la propiedad y la regulación del crédito agrario son ejemplos patentes de cuanto vengo afirmando.

Paralelamente, las corrientes sociales apuntadas se han venido consolidando en el Derecho agrario español por la consideración de que entre los bienes en que es prevalente sobre el interés de los particulares el interés social ocupa un lugar destacado la tierra, tanto por su importante papel de fuente productora de los alimentos, como por su calidad — en España este dato es del mayor interés, mientras no sea posible, dadas las condiciones en que nos desenvolvemos, distinguir prácticamente entre renta agraria y titularidad de la tierra — de bien constitutivo de una riqueza cuya distribución debe ser equitativa.

En este orden de ideas, los privatistas más destacados de mi País enjuician las nuevas ramas del Ordenamiento que pugnan por separarse del tronco del Derecho civil, como avanzadillas del mismo a través de las cuales el Derecho Privado se sensibiliza y se acerca a las realidades sociales que debe regular. Así el profesor Sancho Seral (1) ha podido señalar el valor de estas nuevas ramas

---

(1) Ver Sancho Seral, L., *Los principios del Derecho privado clásico y el Fuero del Trabajo*, en «Universidad», año XVI, Zaragoza, 1939.

jurídicas, como el Derecho agrario y el Derecho laboral, en cuanto indicadores de los caminos de justicia social que ha de seguir algún día el Ordenamiento civil; y un jurista tan fino como es mi amigo y maestro el profesor Sancho Rebullida (2) no ha dudado en definir el Derecho agrario como anticipo de un Derecho civil nuevo y en apoyar la autonomía del Derecho de la agricultura en su carácter de realizador de la justicia social.

3. *Rasgos fundamentales de la disciplina de la explotación de la tierra en el Derecho español.*

En cualquier caso, de lo que no cabe duda es de que la actual ordenación jurídica de la agricultura española se orienta por los senderos realistas y sociales a los que me he referido al principio de esta disertación.

Me interesa señalar, sobre todo, en esta lección, los criterios interpretativos — esto es, los criterios de valor — que se derivan de, y que, por tanto, iluminan, toda la regulación de la explotación de la tierra en el Derecho agrario español. Pero antes de abordar este estudio metodológico, pienso que es absolutamente necesario exponer a grandes rasgos el contenido material del Derecho agrario de mi País, según la visión que tengo de este contenido en cuanto realizador de una determinada Política social agraria.

Como es bien sabido, España — finalmente — ha decidido ordenar su economía mediante la técnica que se conoce con el nombre de planificación. Según ésta,

---

(2) Cfr. Sancho Rebullida, F., *La autonomía del Derecho agrario*, en «Revista de Derecho Agrario», tomo II (1965).

todos los problemas económicos, tanto de infraestructura, como de base o como de superestructura, deben intentar resolverse mediante una acción conjunta de utilización de medios dispuestos de manera que con su desenvolvimiento se logre una mayor eficacia y, en definitiva, un incremento más rápido del desarrollo económico y del bienestar.

Dentro de la ordenación económica planificada — que, si se quiere ser realista, debe complementarse con una reestructuración de carácter social, puesto que la socialización es una conquista irreversible de nuestro tiempo — se dedica gran atención a los problemas del sector agrario, que, por un conjunto de razones bien conocidas, presenta caracteres que le configuran con una fuerte peculiaridad.

Naturalmente que la planificación como fenómeno político, económico y social había de preocupar hondamente a los juristas agrarios españoles. A este respecto, es de señalar que a la Asamblea del Instituto de Derecho Agrario Internacional y Comparado celebrado en Florencia en el otoño de 1963, nada menos que ocho juristas españoles aportaron sus puntos de vista sobre los aspectos jurídicos, generales o concretos, de la planificación de la agricultura española: unos, como Ballarín Marcial (3), se orientaron, en su construcción, por una planificación indicativa de corte francés; otros, como Fernández-Boado y yo mismo (4), pensando en la urgencia de la reforma

---

(3) Cfr. Ballarín Marcial, A., *Planificación indicativa y socializada de la agricultura española*, en «Atti della Seconda Assemblea dell'I. D. A. I. C.», vol. III (Milano, Giuffrè, 1964), p. 403 ss.

(4) Cfr. Fernández-Boado, P., y Luna Serrano, A., *Método y posibilidades de una planificación agraria en España*, en «Atti» cit. p. 617 ss.

## LA EXPLOTACIÓN DE LA TIERRA

de las estructuras agrarias — tema hoy del mayor interés como demuestran las conversaciones de agraristas tenidas en Mérida la semana pasada (5) —, nos orientamos por una planificación de mayor contenido, trascendencia y vigor. En todo caso, los españoles que acudimos a Florencia partimos de la convicción de que el Derecho agrario debía estar al servicio de una Política agraria de reforma y renovación.

Como es sabido, el Plan de Desarrollo Económico y Social español se aprobó por la Ley de 28 de diciembre de 1963. Esta importantísima Ley — sobre cuyos aspectos fundamentales y sobre cuya posible repercusión en el esquema tradicional de la teoría de las fuentes del Derecho me he ocupado en otra ocasión (6) — tiene por objeto realizar mediante una determinada técnica jurídica — la indicativa — una determinada Política: la que el legislador consideró más oportuna a la vista de las condiciones económicas y sociales de mi País.

Por lo que se refiere al sector agrario, el legislador planificador español se encontró con un importante cuerpo de leyes que, desde hacía bastantes años y, en particular, desde 1939, habían ido configurando la ordenación de la agricultura española comportando resultados de los que podían esperarse beneficiosas consecuencias. En realidad, el legislador español, al comprobar que las normas hasta el momento vigentes en materia agraria

---

(5) *La Semana Hispano-Francesa de Derecho Agrario* celebrada en Mérida (Badajoz) se celebró durante los días 3 a 5 de mayo y se dedicó al tema *Reforma de estructuras agrarias: colonización y ordenación rural*.

(6) En una conferencia, cuyo texto no se ha publicado todavía, sobre los *Aspectos jurídicos del desarrollo planificado de la agricultura* (Zaragoza, Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Zaragoza, Aragón y Rioja, 21-XII-1967).

coincidían con la línea política que se había trazado, decidió en la Ley planificadora potenciar al máximo las leyes agrarias promulgadas con anterioridad a 1963.

Los agraristas españoles recibimos la Ley del Plan de Desarrollo con gran interés, pues de ella se desprendía el deseo del legislador — y, en consecuencia, de la Administración — de poner en juego las leyes agrarias ya vigentes en España y que hasta el momento, por varias razones, habían tenido, en muchas ocasiones, escasa aplicación e incluso no habían sido prácticamente aplicadas.

De alguna manera, las esperanzas puestas en la legislación planificadora para que en su cuadro cobrasen un ritmo acelerado de aplicación las leyes agrarias más importantes se han visto, a la postre, defraudadas, hasta el punto de que ya se ha anunciado oficialmente que los objetivos señalados en el Plan en materia agraria no van a poder ser cubiertos y que la agricultura será el sector económico prioritario en el Segundo Plan de Desarrollo. Sin embargo, el Plan vigente señala claramente las *metas* y los *medios* de la Política agraria nacional y, en este sentido, pienso que la Ley española de 28 de diciembre de 1963 es de capital importancia no sólo para la integración del contenido material del Derecho agrario de mi País, sino, sobre todo, para señalar la dirección teleológica de nuestra ordenación, dirección cuya dimensión y cuyo significado tienen, como es sabido, una importancia transcendental en la valoración y en la interpretación de las normas.

A mi modo de ver, la Política agraria que en España quiere realizarse por el legislador a través de la Ley del Plan y de las leyes agrarias que la Ley del Plan fomenta tiene estas dos metas o postulados fundamentales: el

## LA EXPLOTACIÓN DE LA TIERRA

aumento de la producción y de la productividad de la tierra y la distribución óptima de la renta agraria.

La primera de estas metas indicadas, de dirección fundamentalmente económica, se intenta lograr por el legislador mediante la formación de fincas suficientes y rentables, a cuyo través se conseguirá la adecuación de las bases objetivas o estáticas de la agricultura para ponerla en trance de resolver las exigencias a que quiere atender la planificación.

Para conseguir esta primera meta económica el legislador no ha tenido sino que aprovecharse de una larga serie de leyes agrarias ya promulgadas y que ahora podían proporcionar un servicio sin igual. Para formar fincas suficientes, es decir, con una extensión y parcelación tales que consientan una explotación racional de las tierras, cuenta con un abundante número de disposiciones el Derecho agrario español. En efecto, la formación de unidades agrarias que respondan a estas características constituye el objetivo de una serie de leyes españolas, entre las que destacan las normas dictadas sobre concentración parcelaria (cuyo texto refundido vigente es de 8 de noviembre de 1962); las normas sobre permutas forzosas de fincas rústicas, contenidas en la Ley de 11 de mayo de 1959; las numerosas y todavía no bien estudiadas leyes de colonización interior, que van desde 1939 hasta 1962; las normas sobre fijación de unidades mínimas de cultivo y explotaciones familiares de 15 de julio de 1954 y de 14 de abril de 1962; la legislación de unidades-tipo de aprovechamiento indivisibles; y las normas relativas a la indivisibilidad y conservación de las explotaciones agrícolas, entre las que destacan algunos preceptos de la Ley de concentración parcelaria y, con peculiaridad muy

acusada, de la Ley de patrimonios familiares de 15 de julio de 1952.

Al lado de estas normas, el legislador contó, sin duda, con otras encaminadas a la formación de fincas rentables como medio de consecución de esa meta económica de la Política planificadora de que les vengo hablando. Si el concepto de suficiencia está ordenado a la producción, la formación de fincas rentables está en función de la productividad y abarca, en líneas generales, desde la transformación de los sistemas de cultivo hasta la imposición de normas positivas sobre laboreo de tierras y desde la realización de mejoras fundiarias hasta la política de ordenación agraria, realizable mediante la configuración de una empresa agraria sobre cada finca formada. En este sentido, el intento planificador ha tenido ya un buen punto de partida en las modernas leyes y disposiciones dictadas con el propósito de lograr la adecuada rentabilidad de la agricultura española y que — a partir de las normas de laboreo forzoso de 1939 y de 1940 — cristalizan en la legislación de fincas mejorables de 3 de diciembre de 1953 y de 14 de abril de 1962; en las normas sobre fincas modelo (de 10 de enero de 1947) y sobre explotaciones agrarias ejemplares (de 15 de julio de 1952); en las normas sobre cultivos más beneficiosos (a las que se refieren los artículos 11 y 28 de la Ley de arrendamientos rústicos, texto refundido de aplicación de 29 de abril de 1959); en las normas sobre realización obligatoria de ciertas labores y obras de conservación en las fincas rústicas (como la Ley de 20 de julio de 1955); en las disposiciones de crédito agrario de mejoramiento; y en las adjudicaciones de parcelas en función de su efectivo laboreo, sin olvidar las grandes obras de trans-

formación en regadío que, en cumplimiento de las leyes colonizadoras, lleva a cabo el Instituto Nacional de Colonización español.

Formada una finca suficiente y rentable y adoptadas por el legislador todas las medidas que garanticen su integridad como unidad agraria, una planificación de la agricultura debe cerrar su ciclo estructurando los elementos subjetivos que con su actividad han de dar sentido a todo el intento programático y reformador que la planificación misma supone y que constituye la base de su perdurabilidad como actuación concreta de una política de gobierno. Esta adaptación de las estructuras subjetivas o dinámicas de la agricultura está conjugada en el Derecho español con la distribución óptima de la renta agraria, que ya he indicado que constituye la segunda meta — la meta social — de nuestra Política agraria española en este estadio de planificación.

Esta adaptación de las estructuras subjetivas de nuestra agricultura con el fin de distribuir la renta agraria se logra fundamentalmente por estas tres vías: a saber,

*a)* La determinación de las titularidades jurídico-agrarias, de modo que coincida la propiedad de la tierra con la titularidad de la empresa agrícola o titularidad de explotación.

*b)* La determinación de los instrumentos de estabilidad jurídica de la empresa agraria y

*c)* La determinación de los instrumentos de estabilidad económica de la empresa agraria.

Las tres vías, estos tres medios de redistribución de la renta y de adaptación de las bases subjetivas de la agri-

cultura, pienso que pueden lograrse facilmente siguiendo el camino trazado por numerosas normas vigentes en el Derecho agrario español, si se les desarrolla y completa de una manera adecuada y consecuente. No voy a insistir ahora en estas normas, a pesar de su grandísima importancia, porque a su estudio pienso dedicar la última parte de esta lección.

Sobre estas bases legislativas, y a la vista del Derecho agrario vigente en España, creo sinceramente que los criterios de valoración que dominan la regulación de la explotación de la tierra en mi País son el de la propiedad activa y el de la protección del cultivador.

### 3. *El criterio de la propiedad activa.*

Hace unos instantes les he expuesto las normas del Derecho agrario español que tienden a incrementar la producción y la productividad de la tierra mediante la formación de fincas suficientes y rentables. Como común denominador de estas normas, como razón de ser de todas ellas, está el que las fincas rústicas no pueden dejar de ser explotadas si tienen capacidad productiva.

La idea según la cual los bienes productivos debían rendir bienes es una idea muy antigua que, sin embargo, no encontró sanción legislativa hasta la promulgación de la llamada constitución de Weimar con la famosa frase «la propiedad obliga». En esta expresión, lo mismo que en los postulados de los católicos sociales en el mismo sentido, latía la noción de justicia social, alrededor de la cual hay que reconocer que se han estructurado construcciones y direcciones científicas que han provocado un

progresivo desenvolvimiento jurídico, tanto en el plano legislativo como, sobre todo, en el plano jurisprudencial.

Sin embargo, el concepto de justicia social, a pesar de los intentos que para precisarlo habían hecho los filósofos del Derecho — en España, de forma destacada, el profesor Sancho Izquierdo (7) —, carecía de la concreción de que necesitan los conceptos o nociones sociales y políticos para ser trascendentes plenamente en el aspecto normativo o disciplinar: me refiero a su capacidad de conexión con los institutos o con las figuras jurídicas adoptados, en particular, por el ordenamiento positivo. De otra forma, ciertamente, por más que aquellas ideas sean sugestivas y justas, difícilmente pueden incorporarse a las soluciones normativas y, en definitiva, raramente pueden llegar a constituir criterios o juicios de valor trascendentes en un plano interpretativo y práctico. Lo mismo puede decirse a propósito de la llamada función social de la propiedad en que se han simbolizado aquellas ideas.

En el aspecto que aquí nos interesa, la conexión de la idea de justicia social con las instituciones positivas la ha hecho uno de los civilistas más autorizados de nuestros días, mi maestro de tanto tiempo en la Universidad de Roma, el profesor Santoro-Passarelli (8), a quien aquí quiero recordar con sentimientos de viva gratitud. Este civilista italiano partió, sin duda, en la formulación de este concepto de dos connotandos fundamentales del

---

(7) Ver Sancho Izquierdo, M., *Principios de Derecho natural* (5.<sup>a</sup> ed.) (Zaragoza, 1955), p. 158.

(8) Cfr. Santoro-Passarelli, F., *Proprietà e lavoro in agricoltora*, en «Justitia» 1953, 2-3, reproducido en «Atti del terzo congresso nazionale di diritto agrario» (Milano, Giuffrè, 1954), p. 911 ss.

Derecho moderno: a saber, que la comunidad tiene interés en la explotación de los bienes productivos, y que el derecho básico sobre las cosas es, hoy por hoy, el derecho real de propiedad. Con estos presupuestos, estudió la regulación del derecho de propiedad sobre fincas rústicas en el Ordenamiento positivo italiano — poco distinto, en esencia, del español — y decidió que la justicia social podía injertarse en las soluciones normativas a través de esta idea de «propiedad activa».

El concepto — aunque se le dé solamente el significado de que las cosas productivas se deben explotar para obtener de ellas un rendimiento — tiene una indudable proyección práctica y, desde luego, tiene fundamento en el Derecho positivo español: recordemos que en el mismo existen normas sobre laboreo forzoso de tierras ya en 1939 y 1940. Si, elevando a mayor rango el significado de la «actividad» de la propiedad, queremos indicar que ésta debe rendir todos los beneficios de que sea capaz a la sociedad, vemos como también esta concepción más amplia de la idea encuentra acomodo en los textos positivos españoles: todas las normas que he recordado hace poco sobre formación de fincas suficientes y rentables no hacen sino indicarnos que tan abundantes preceptos están orientados a potenciar al máximo esa «actividad de la propiedad».

Pero no se crea que la «propiedad activa» a que me refiero como criterio interpretativo o criterio de valoración puede solamente afirmarse en cuanto que inducido — por un procedimiento de abstracción de todos conocido — de una serie de preceptos concretos, sino en cuanto que no faltan soluciones normativas en nuestro Derecho español que hacen del principio de la propiedad activa el con-

## LA EXPLOTACIÓN DE LA TIERRA

tenido de la propia regla. Pensemos en las normas de laboreo forzoso ya varias veces recordadas; pensemos en la obligatoriedad — determinada en ocasiones — de dedicar necesariamente ciertas extensiones de terreno rústico a cultivos agrarios; pensemos en los casos en que no posibilitar en la propia finca la adecuada explotación puede ser, al determinar en el caso concreto la inactividad práctica de la propiedad, causa suficiente para expropiar al propietario de su derecho, como previene, en algunos supuestos, la legislación vigente sobre fincas mejorables. En el mismo sentido, la Ley de patrimonios familiares de 15 de julio de 1952 decreta la expropiación del patrimonio adjudicado por el Instituto Nacional de Colonización cuando su dueño no lo cultive. Otras veces, cuando la legislación de colonización determina la expropiación de fincas rústicas por causa de interés social en una determinada zona, excluye de la expropiación — por considerar que tales parcelas cumplen el interés social de que se trata — a las parcelas efectivamente cultivadas.

Como se ve por lo expuesto, el Derecho agrario español tiene como uno de sus principios legislativos de la regulación de la explotación de las fincas rústicas, el de la «propiedad activa»; concepto que, como principio legislativo o criterio de valor adoptado por la ley, tiene fundamental importancia a efectos interpretativos.

Evidentemente el concepto de «propiedad activa» no se contrae a la idea de la simple explotación o cultivo del bien productivo y el mismo Derecho positivo español, ya conocido por nosotros, nos indica claramente que encierra una mayor virtualidad. Por elaboración progresiva del concepto bien puede éste servirnos para explicar muchas de las normas recordadas sobre formación de

fincas suficientes y rentables. Pero, en cualquier caso, el concepto de propiedad activa está en conexión — en relación muy íntima — con otro concepto jurídico que, a mi entender, tiene vigor suficiente para modificar radicalmente una importante parcela de nuestro Ordenamiento privado.

Me refiero ahora a un concepto que, aunque, de momento, ha sido formulado únicamente en el terreno doctrinal, está siendo utilizado por los juristas nada menos que para modificar la tradicional división de las cosas. El concepto al que estoy dando tanta importancia es el de «bienes privados de prevalente interés social». Buena idea de su virtualidad y de su valor la da el hecho de que, formulado hace pocos años por un jurista particularmente sensible a las incidencias del Derecho administrativo sobre la autonomía privada, el profesor Giannini (9), ha sido ya desenvuelto por destacados juristas: entre ellos, y a propósito de un tema candente del Derecho positivo de su País, el agrarista Romagnoli (10) en una cuidada monografía sobre la circulación de la finca rústica y el control de los precios.

Presupuesto de la formulación del concepto de bienes privados de prevalente interés social es la convicción de que hoy todas las relaciones jurídicas — y entre ellas, de manera sobresaliente, las de carácter real — interesan a la comunidad. Cuando las relaciones tienen una transcendencia peculiar en el plano cultural o económico es más fuerte el interés social, y en cualquier caso la Admi-

---

(9) Cfr. Giannini, M. S., *I beni pubblici* (ed. ciclostilada) (Roma, 1963), p. 123 ss.

(10) Cfr. Romagnoli, E., *Circolazione giuridica del fondo rustico e controllo dei prezzi* (Milano, Giuffrè, 1966).

nistración se reserva la gestión de ese interés social de la comunidad.

Claro está que, además, el concepto a que ahora me refiero ha de tener, para ser valioso, un reflejo en la disciplina positiva. Se ha fijado Giannini a este respecto en los bienes productivos (entre ellos la tierra, *res frugífera* por naturaleza) y en los bienes culturales, y ha terminado concluyendo que lo que caracteriza a los bienes privados de prevalente interés social es que están sometidos a un *control* en cuanto a su *uso* y a su *circulación*. En el Derecho agrario positivo español no hay duda de que la finca rústica está sujeta a un control en cuanto a su utilización, pues las normas recordadas no hacen sino someter la explotación o cultivo de la misma a una comprobación, primero de su existencia y segundo de su intensidad. Así mismo espero demostrar luego que en el Derecho español la finca rústica está sometida a un control riguroso en cuanto a su circulación.

He dicho antes, incidentalmente, que el concepto de bienes privados de prevalente interés social lo consideraba capaz — estaba ya siendo capaz — de modificar la tradicional división de las cosas. En los códigos civiles del siglo XIX la principal clasificación o división de las cosas era la que distinguía entre bienes muebles y bienes inmuebles. Ello no obstante, es bien sabido que, sobre todo a partir de algunos trabajos de Finzi (11) y de no pocas declaraciones constitucionales, los civilistas comenzaron a pensar si la división fundamental de las cosas no sería más bien la que distinguiría entre bienes pro-

---

(11) Cfr. Finzi, E., *Diritto di proprietà e disciplina della produzione*, en «Atti del primo congresso nazionale di Diritto agrario» (Firenze, Accademia del Georgofili, 1935), p. 158 ss.

ductivos y bienes improductivos (que tuvo su reflejo, por ejemplo, en la radical diversificación de la disciplina de los arrendamientos rústicos y de los arrendamientos urbanos, antes sólo muy incipientes en los códigos civiles). En la actualidad es probable que entre los expositores del Derecho privado se imponga la nueva distinción entre bienes privados de prevalente interés particular y bienes privados de prevalente interés social como división más importante de los objetos del derecho.

Todavía me interesa poner en relación el concepto de «propiedad activa» con el de «interés legítimo» o, dicho menos técnicamente, pero en forma quizá más expresiva, de «derecho subjetivo privado debilitado». Como se sabe, esta noción jurídica fué elaborada por los maestros del Derecho administrativo italiano (12) y está siendo hoy empleada para explicar los fenómenos más sobresalientes de la ingerencia de la Administración en la esfera jurídica tradicionalmente reservada a los particulares. En este sentido han demostrado el gran valor y la capacidad normativa de este concepto el profesor Salvatore Romano (13) y, a propósito del Derecho agrario, Sergio

---

(12) El concepto de interés legítimo o de derecho subjetivo debilitado arranca de Ranelletti, O., *Le guarentigie della giustizia nella pubblica amministrazione* (4.<sup>a</sup> ed.) (Milano, 1934), p. 150 ss. Aunque la obra citada es la más interesante de este autor en el punto que nos interesa, el insigne administrativista se ocupó de este tema, en otras obras anteriores, desde finales del pasado siglo.

(13) Cfr. Romano, Salvatore, *Osservazioni sulle qualifiche «di fatto» e «di diritto»*, en «Scritti giuridici in onore di Santi Romano IV (Padova, Cedam, 1940), p. 139; ID., *Aspetti soggettivi dei diritti sulle cose*, en «Rivista trimestrale di diritto e procedura civile», 1955, p. 1015 ss.; etc. Vid. también los interesantes trabajos de Rubino, D., *La fattispecie e gli effetti giuridici preliminari* (Milano, Giuffrè, 1939), p. 261 ss. y Pugliatti, S., *Gli istituti del diritto civile italiano I* (Milano, Giuffrè, 1945), p. 237. El gran administrativista Zanobini se ocupó también de esta cuestión con notables trabajos, muy valiosos

Ventura (14) en una reciente investigación muy seriamente elaborada.

He aquí, pues, indicado el primero de los criterios interpretativos o de valor que a mi entender se deduce de la disciplina de la explotación de la tierra en el Derecho agrario positivo español. Este principio legislativo de la «propiedad activa», puesto en relación con los otros conceptos indicados, con los que está entrecamamente unido, debe estar siempre presente en la actividad del intérprete en su investigación sobre el significado de las normas agrarias y en el momento de proponer soluciones concretas a los conflictos de intereses que se le presenten y hayan de ser regulados por ellas.

#### 4. *El criterio de la protección del cultivador.*

Ya he indicado antes que la meta social de la Política agraria española — esto es, el postulado de la distribución óptima de la renta agraria — se tiende a lograr mediante la adecuación de las estructuras subjetivas de la agricultura a través de los siguientes medios:

a) La determinación de las titularidades jurídico-agrarias de modo que coincida la propiedad de la tierra

---

para la investigación del Derecho privado: vid. Zanobini, G., *Interessi occasionalmente protetti nel diritto privato*, en «Studi in memoria di Francesco Ferrara» II (Milano, Giuffrè, 1943), p. 705 ss.; ID., *Interessi legittimi nel diritto privato*, en «Scritti vari di diritto pubblico» (Milano, Giuffrè, 1955), p. 345 ss.

(14) Cfr. Ventura, S., *Interessi legittimi, diritto privato, diritto agrario*, en *Rivista di Diritto Agrario*, 1959, I, p. 183 ss. y 1960, I, p. 283 ss.

con la titularidad de la empresa o titularidad de explotación.

b) La determinación de los instrumentos de estabilidad jurídica de la empresa agraria y

c) La determinación de los instrumentos de estabilidad económica de la empresa agraria.

En esta última parte de la lección voy a señalar las normas en que se materializa esta reforma de las estructuras subjetivas de la agricultura en el Derecho español, es decir, cómo aquella meta de Política agraria tiende a realizarse a través del Derecho agrario. Sobre la base de esta exposición quiero concluir que otro de los criterios de valor y de interpretación es, en el Derecho agrario español, el de la «protección del cultivador».

a) Viene siendo una de las aspiraciones políticas y económicas clásicas del campesinado el que la tierra sea para quien la trabaja. Este mismo deseo — o esta misma reivindicación — motivó la mayor parte de las reformas agrarias que tuvieron lugar entre las dos grandes guerras y cuya dimensión fue exclusivamente social. En el Derecho agrario español actual late, desde luego, la misma idea — aunque luego no esté favorecido totalmente su desenvolvimiento —, pero conjugada con la conveniencia, tan fructífera para el éxito de cualquier Política agraria, de que por cada finca formada exista una empresa agraria, un empresario cultivador.

Si bien la idea-fuerza de que la tierra haya de ser para quien la trabaja se pone en movimiento en España, sobre todo, cuando hay que formar nuevas empresas agrícolas, lo cierto es que, como hoy por hoy, sigue siendo

la propiedad el derecho más pleno y, por otra parte, el reparto de la renta agraria sólo es equitativo, en el estado actual de desenvolvimiento del Derecho agrario español, si se basa en el traspaso de la propiedad, resulta que se tiende a lograr en la práctica la coincidencia entre cultivador y propietario. Es claro que esto no quiere decir que tal forma de distribución de la tierra tenga lugar siempre; pero pienso que dentro del Derecho agrario español existen normas suficientes y con este sentido tendencial para firmar que la «protección del cultivador» es un criterio de valor adoptado por dicha rama del Ordenamiento.

Veamos los supuestos en que el trabajo — la actividad de cultivo — es presupuesto de la adquisición de la propiedad de la tierra en el Derecho agrario español.

En primer lugar, nos encontramos con que en el Derecho de colonización las tierras transformadas se adjudican a cultivadores manuales del campo, que a través de una disciplina, en general, muy ventajosa para los mismos, adquieren las parcelas asignadas por el Ente colonizador. En España una de las finalidades de la colonización es la adjudicación de las tierras colonizadas y así lo señala el artículo 2.º de la Ley de 21 de abril de 1949, hasta el punto de que se puede decir técnicamente que las fincas que forman el fondo patrimonial del Ente colonizador son de propiedad temporal de este, que debe transformarlas para proceder a su adjudicación: esta propiedad provisional del Ente de colonización puede calificarse como propiedad formal e, incluso, como propiedad fiduciaria, en cuanto que su destino propio es la adjudicación a los colonos. En el Derecho agrario español vigente las fincas adjudicadas por el Instituto Nacional de Colonización reciben el nombre de patrimonios fami-

liares y para ellos determina un régimen específico de indivisibilidad, inalienabilidad, ingravabilidad e inembargabilidad la Ley de 15 de julio de 1952 (15).

En tema de censos enfitéuticos propiamente dichos y de figuras afines, hay que recordar que en la legislación española son esencialmente redimibles, tanto en el Código civil como en las legislaciones forales. En Galicia, donde las figuras de tipo enfitéutico reciben el nombre de foros, la compilación de Derecho civil regional promulgada en 1963 determina incluso un sistema de extinción necesaria de los censos en un periodo de 10 años.

Asímismo en tema de enfitéusis vale la pena indicar que operan los retractos tanto en favor del enfitéuta como del censualista, sirviendo de protección al cultivador cuando quien enajene el dominio directo sea el concedente de la enfitéusis.

La legislación española de arrendamientos rústicos conoce también el retracto arrendaticio, que será utilizable, en todo caso, por el colono arrendatario para adquirir la propiedad de las parcelas cultivadas, según determina el artículo 16 de la Ley de arrendamientos rústicos.

Por fin, la misma legislación de arrendamientos rústicos española regula una institución de la mayor importancia a los efectos que aquí nos interesan: el acceso a la propiedad por el arrendatario especialmente protegido. Este derecho, introducido en la legislación arrendaticia mediante la Ley de 15 de julio de 1954, se encuentra hoy recogido en los artículos 96 y siguientes del texto

---

(15) Con posterioridad a la fecha en que fué expuesto el texto de este trabajo, se ha dictado la Ley de 27 de julio de 1968 sobre régimen de las tierras adquiridas por el Instituto Nacional de Colonización o afectadas por sus planes, que modifica notablemente la regulación anterior.

## LA EXPLOTACIÓN DE LA TIERRA

refundido de aplicación de la Ley de arrendamientos rústicos. Según estos preceptos, el cultivador arrendatario especialmente protegido (esto es, aquel que pague una renta inferior a los 40 quintales métricos de trigo y explote la finca en régimen de cultivo directo y personal) podrá acceder a la propiedad de la parcela mediante el pago de un cierto precio acordado contradictoriamente o, a falta de acuerdo entre las partes, de una capitalización al 3 por 100 de la cantidad de la renta pagada como merced del arrendamiento. En la legislación española, el derecho de acceso a la propiedad puede excluirse entre arrendador y arrendatario por vía contractual y, además, puede contrarrestarse por el llamado derecho de enervar esta posibilidad de acceso el propietario de la finca, indemnizando al colono cultivador. Pero, en cualquier caso, aun con la timidez con que se concede, este derecho de acceso que goza de preferencia sobre todos los retractos — salvo el gentilicio, allí donde esté vigente — y demás derechos de adquisición preferente, nos indica una solución normativa en favor del cultivador de la tierra (al que viene a conceder legalmente una especie de derecho real de opción) del mayor interés.

Los casos expuestos, encaminados a formar una empresa agraria al frente de la cual se encuentre un cultivador, son, además, otros tantos supuestos en que ha tenido sanción legislativa el concepto de control de la circulación de las cosas inmuebles productivas rústicas. En efecto, tanto en el caso de la adjudicación de fincas por el Instituto Nacional de Colonización — que, a su vez, las hubo de expropiar a los propietarios de las mismas por consecuencia de las disposiciones de las leyes coloni-

zadoras —, como en los supuestos de los retractos enfitéuticos y arrendaticio y como en el importantísimo caso del derecho de acceso a la propiedad, la finca rústica, en atención al interés social que la colectividad tiene sobre ella, puede tener una circulación no prevista ni querida por su propietario, que difícilmente podrá oponerse a la eficacia del control de la circulación de la cosa que le pertenece. Recordemos también ahora el concepto de interés legítimo o derecho subjetivo privado debilitado que, en los casos expuestos, cobra un especial relieve y significado.

b) Las normas señaladas en orden al reparto y distribución de la tierra, mediante la atribución de una titularidad real plena que consienta la coincidencia de la propiedad con la titularidad empresarial o de explotación, deben congujarse con la tendencia del Derecho agrario español a lograr la protección del cultivador y, en definitiva, la adecuación de las estructuras subjetivas de nuestra agricultura, mediante la determinación de instrumentos de estabilidad jurídica de la empresa agraria.

Estos instrumentos de estabilidad, que se cifran respecto del propietario cultivador en la conservación de la explotación *mortis causa*, hay que decir que presentan especiales inconvenientes prácticos, por cuanto que las normas que están encaminadas a conservar las explotaciones — Ley de patrimonio familiar, legislación de unidades mínimas de cultivo, Ley de concentración parcelaria — responden a unas intenciones y a unos principios normativos radicalmente distintos a los que inspiran el Derecho común español vigente en Castilla. Los agra-

## LA EXPLOTACIÓN DE LA TIERRA

ristas españoles venimos solicitando desde hace tiempo la modificación de los principios sucesorios del código civil cuando entre los bienes relictos haya una explotación agrícola, siguiendo el modelo de la reforma francesa del Código de Napoleón de 1938 y acercando la solución legislativa que se adopte a las que está actualmente vigentes en los territorios españoles llamados forales.

Los instrumentos más señalados de estabilidad jurídica de la empresa agraria son, en el caso del cultivador no propietario, la prórroga forzosa de la relación arrendaticia, la supervivencia de esta relación en el caso de que el propietario arrendador quiera vender la parcela objeto del arrendamiento, la sucesión en el arrendamiento de los herederos del arrendatario fallecido, etc., supuestos a los que atienden sendos preceptos concretos de la legislación de arrendamientos rústicos. La estabilidad proporcionada por las normas de prórroga forzosa en el arrendamiento ha sido tan grande que todavía en la actualidad existen, legalmente prorrogadas, relaciones arrendaticias constituidas con anterioridad al año 1942.

El mismo sentido estabilizador de la empresa agraria tiene el derecho de conversión de la aparcería en arrendamiento que concede la ley, en determinadas condiciones, al cultivador aparcerero. De este modo, el cultivador, deficientemente protegido en las normas reguladoras de la aparcería, puede lograr, en algunos casos, los beneficios de mayor entidad que le conceden las normas vigentes en materia de arrendamientos.

c) Finalmente voy a referirme a las normas a través de las cuales el legislador español intenta proporcionar

cierta estabilidad económica a la empresa agraria, es decir, al cultivador que es su titular.

La primera de estas medidas o instrumentos de estabilización es el crédito agrícola que, en España, está ordenado a través de una importante legislación. Si bien la concesión del crédito agrario en España plantea serios problemas derivados de su escasez y de una cierta dificultad para su concesión que origina su rigidez en materia de garantías, pienso, en cualquier caso, que el crédito agrario para cultivadores — en sus tres vertientes tradicionales, de adquisición, de ejercicio y de mejora — es un medio jurídico de la mayor importancia para estabilizar económicamente a la empresa agrícola, cuyos problemas continuos de liquidez son de todos conocidos.

Desde otro punto de vista, normas que tienden a estabilizar a la empresa agraria en el aspecto económico y, por tanto, a proteger al cultivador en el Derecho español, son los preceptos que en la Ley del Plan de Desarrollo Económico y Social se refieren a la acción concertada, medio jurídico en el que, como se sabe, reside el éxito de la eficacia de las planificaciones llamadas indicativas. Aunque hasta el momento la acción concertada ha tenido muy escasos resultados en España, no deja de ser este otro poderoso instrumento de estabilidad de la empresa agraria previsto por el legislador.

Un sistema de seguros mutuos, un sistema cooperativo fomentado fiscalmente por el Estado, los premios y subvenciones para determinados cultivos, etc. — todos ellos previstos en el Ordenamiento positivo español — son o pueden ser otros tantos sustanciales instrumentos de estabilización económica de la empresa agraria en España.

5. *Transcendencia de estos criterios de valor.*

Antes de terminar esta exposición creo interesante matizar el significado y el alcance de estos criterios interpretativos y de valor que he señalado como propios de la actual ordenación de la explotación de la tierra en el Derecho español.

En alguna otra ocasión, al hablar de las modernas tendencias legislativas en la organización de la agricultura española (16), me he mostrado muy escéptico sobre la existencia de principios generales en el Derecho agrario que le permitiesen afirmar su autonomía doctrinal. Ahora quiero reiterar esta postura metodológica señalando el alcance y la transcendencia de estos criterios que he indicado como latentes en la disciplina jurídica de la explotación de la tierra en España.

Algunos autorizados agraristas extranjeros (17) y españoles (18) han hecho recientemente un esfuerzo muy valioso para concretar los posibles principios generales del Derecho agrario. Tales habrían de ser aquellos que, induciéndose de la disciplina normativa que integra esta rama del Ordenamiento jurídico y siendo suficientes para desenvolver su propio sistema, pudieran predicarse como peculiares del Derecho agrario y distintos de los informadores de las demás ramas en que se divide el Derecho.

---

(16) Ver Luna Serrano, A., *Las modernas tendencias legislativas en la organización de la agricultura española*, en «Revista de Derecho Agrario», I (1964).

(17) Ver Frassoldati, C., *Sulla autonomia giuridica del Diritto agrario: ricerca dei principi generali della materia*, en «Atti del primo convegno internazionale di diritto agrario», vol. I (Milano, Giuffrè, 1954), p. 144 ss.

(18) Ballarín Marcial, A., *Derecho agrario* (Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 1965), p. 299 ss.

No es este el momento de valorar estas importantes aportaciones doctrinales, ni de volver sobre el grave problema de la autonomía científica del Derecho agrario, que para mí sigue siendo Derecho civil, aunque un Derecho civil nuevo. Solamente quiero decir que, a lo que pienso, los pretendidos principios generales del Derecho agrario hasta ahora indicados por algunos autores o se derivan de la naturaleza de las cosas — es decir, descienden simplemente de datos técnicos — o, aun admitiendo que fueran verdaderos principios jurídicos generales, no son peculiares del Derecho agrario.

No pretendo en absoluto, como se ha podido ver a lo largo de cuanto llevo dicho, que el criterio de la propiedad activa y el criterio de la protección del cultivador sean principios generales del Derecho agrario español. En última instancia, aunque lo fueran, no servirían para afirmar la autonomía de esta rama jurídica, ya que el primero es hoy propio de la ordenación de todos los bienes productivos y no sólo de la tierra, y el segundo es el traslado a la disciplina agraria de un principio del Derecho laboral que quizá en éste no haya alcanzado aún un pleno desenvolvimiento normativo.

Pero si no creo que sean los criterios señalados principios generales peculiares del Derecho agrario, pienso, en cambio, que, al menos hoy por hoy, pueden señalarse como criterios informadores de todo el sistema jurídico-agrario español, es decir, que pueda firmarse que son los principios legislativos que informan el conjunto de normas especiales que regulan la actividad agraria. Como he indicado, hace algunos años quise señalar las tendencias por las que se orientaba el legislador agrario español. Es posible que en la actualidad la persistencia y la afir-

## LA EXPLOTACIÓN DE LA TIERRA

mación de algunas de aquellas tendencias legislativas consientan ya hablar de criterios informativos de la propia legislación agraria, es decir, de principios legislativos de la disciplina jurídico-agraria o, quizá mejor, de reglas fundamentales de la misma.

Los principios informativos de la legislación agraria — que, insisto, no son ni propios en exclusiva ni peculiares del Derecho agrario — pueden tener, una vez detectados, un gran valor interpretativo. Inducidos de un conjunto normativo, pueden servir para el desenvolvimiento y la ampliación de las soluciones que contiene la disciplina que determina dicho conjunto e, incluso, para la aplicación de las soluciones de las normas concretas en que los principios legislativos se manifiestan a supuestos no regulados específicamente por el legislador. Sólo se requiere el aprovechamiento de estas reglas generales en la utilización de las técnicas habituales de interpretación y de individualización del Derecho que hoy conoce el quehacer jurídico y consiente el Ordenamiento.

Voy a terminar esta breve exposición, con la que sólo he querido hacer una pequeña aportación a la construcción sistemática del Derecho agrario español y poner de relieve los criterios fundamentales que rigen esta nueva parcela del Ordenamiento jurídico positivo de mi patria, señalando, además, el interés que el estudio del Derecho agrario tiene para todos los juristas y, en especial, para los civilistas.

Un joven y brillante civilista español, el profesor Díez-Picazo (19), ha sostenido que el Derecho civil tiene

---

(19) Díez-Picazo, L., *El sentido histórico del Derecho civil*, en «Revista General de Legislación y Jurisprudencia», noviembre de 1959.

un sentido histórico que determina que, en ocasiones, se desprendan algunas normas de su tronco venerable, para luego — una vez que esas normas han sido capaces de alcanzar su propio desenvolvimiento y proponen principios de valoración definitivos para la materia social que han de regular — volver a integrar las normas especiales en el árbol común y frondoso del Ordenamiento privado general. Según esta sugestiva tesis los Derechos privados nuevos tendrían la misión de vitalizar el Derecho civil a través de esta desmembración y consiguiente reunión del y en el mismo Derecho civil.

De aquí la importancia que tienen los Derechos nuevos — ahora los más importantes el laboral, el agrario y el industrial — en cuanto catalizadores de criterios de valoración jurídica y de conceptos generales que seguramente informarán mañana todo el Derecho civil. En estos criterios y conceptos y, en cuanto relativos a la actividad agraria, proporcionados por el Derecho agrario, estarán sin duda en el Derecho civil español, los de propiedad activa y protección del cultivador.

AGUSTIN LUNA SERRANO

(Professor Adjunto de Derecho Civil en la Universidad de Zaragoza  
Secretario de la Asociación Aragonesa de Derecho Agrario)