

La propiedad de la tierra en los Textos Constitucionales (*)

SUMARIO: I. PLANTEAMIENTO: A) EL COMPLEJO TEMA DE LAS REFORMAS AGRARIAS. B) Su ENCUADRE EN EL DERECHO PÚBLICO.—II. DERECHO COMPARADO: A) CONSTITUCIONES LIBERALES: a) *Antiguas*; b) *Francia*; c) *Alemania*; d) *Italia*. B) CONSTITUCIONES SOCIALISTAS: a) *México*; b) *Portugal* C) TENDENCIAS COMUNISTAS: a) *Unión Soviética*; b) *Bulgaria*; c) *China*; d) *Cuba*.—III. LA TIERRA EN LOS TEXTOS ESPAÑOLES: A) PRIMEROS PRECEDENTES: a) *Casi dos siglos de vaivenes políticos*; b) *La propiedad rústica hasta la Restauración*. B) EL SENTIDO SOCIAL: a) *El Anteproyecto constitucional de 1929*; b) *La Segunda República*; c) *Las Leyes Fundamentales*.—IV. LA CONSTITUCIÓN DE 1978: A) ANTECEDENTES E IDEOLOGÍA: a) *Los Pactos de la Moncloa*; b) *Caracterización*. B) EL TEMA AGRARIO EN LA CONSTITUCIÓN VIGENTE: a) *La propiedad*; b) *Libre empresa y planificación*; c) *Paridad con otros sectores*; d) *Defensa de la naturaleza*. C) LO QUE LA CONSTITUCIÓN NO REGULA: a) *Acceso a la propiedad*; b) *Reforma de la agricultura*; c) *Ordenación del territorio*; d) *Agricultura asociativa*. D) CONCLUSIÓN.

I. PLANTEAMIENTO

A) EL COMPLEJO TEMA DE LAS REFORMAS AGRARIAS

La veterana expresión «reforma agraria», concebida como simple reparto de tierras en favor de quienes la trabajan, ha quedado desfasada por la aparición de otros problemas no menos importantes que han venido a desplazarla poco a poco. Ya no se trata sólo de trocear grandes fincas, sino también de recomponer las explotaciones integradas por minifundios, dotarlas de capital y técnica, realizar obras de infraestructura y transformaciones que hagan mejorar su producción, promocionar socialmente a los agricultores, dar nuevos enfoques a la empresa y tantos otros aspectos que suponen no sólo una elemental reforma, sino un auténtico desarrollo que eleve el nivel de vida campesino.

(*) En *Ponencias y Comunicaciones presentadas al IV Congreso Internacional de Derecho Registral* (1980, México). Madrid: Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Centro de Estudios Hipotecarios, 1981.

En un interesante ciclo sobre la propiedad y la distribución de la tierra en España, uno de los conferenciantes (1), sorprendiendo al auditorio porque había sido presentado como «hombre de izquierdas», afirmó que los principios ideológicos en los que se han basado hasta ahora los defensores de las reformas agrarias, han caído inexorablemente en la actualidad ante unas realidades que los han dejado sin sentido. Tras argumentar que respecto a la reforma sólo subsistía como válida la razón ética de aminorar las diferencias sociales en el campo, opinaba que en lo económico resucitar el tema era algo así como alancear moros muertos, pues se ha conseguido fomentar la producción por medios muy distintos a los que se pensaba en una visión ideológica del mundo. Por eso, concluía, es opinión general que la reforma agraria no puede quedar reducida a un simple problema de reparto y propiedad, sino que supone algo mucho más amplio, tendente a mantener la verdadera naturaleza de la actividad agraria.

La tesis de la enorme complejidad, social y política, que llevan consigo los diversos procesos reformadores del suelo la hemos visto confirmada en un libro de JEAN LE Coz, profesor de la Universidad de Montpellier (2), que contiene una completa exposición panorámica de las reformas agrarias por todo el mundo. Aquí se pueden estudiar las diversas situaciones, modelos y soluciones que se han propuesto en distintos países en el intento de adecuar las estructuras de producción agraria a las ideas políticas en ellos imperantes, de acuerdo con su respectivo entorno socio-económico.

Para estudiar el fenómeno se puede arrancar, en un sintético recorrido histórico, desde la sublevación o revolución popular hasta la actual estrategia del desarrollo, contemplando las tensiones rurales en tres grandes etapas agrarias: la precapitalista, caracterizada por una débil capacidad de producción típica de la organización feudal del poder; la capitalista o de economía liberal, que utiliza medios técnicos para aumentar los rendimientos, basándose en la potenciación de los derechos dominicales, y la época agrocientífica, que presenta un desfase entre las técnicas de producción y la planificación de la economía agraria y que da lugar a diversas estructuras en el mundo liberal y en el socialista.

Aunque se suelen citar como precedentes el reparto de tierras pretendido en Roma por Tiberio Graco y las confiscaciones de bienes de la Revolución Francesa, la idea de la reforma agraria en su sentido propio llega a su completo significado en pleno siglo xx, coincidiendo la revolución rusa de

(1) JOSÉ MANUEL NAREDO, «Ideología y realidad en el campo de la reforma agraria», conferencia cuyo texto puede verse en la revista *Agricultura y Sociedad*, núm. 7, págs. 199 y sigs., editada por la Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura. Madrid, abril-junio de 1979.

(2) *Las reformas agrarias. De Zapata a Mao-Tsé-Tung y la FAO*, Editorial Ariel, Barcelona, Caracas, Méjico, 1978.

1917 con la violenta agitación agraria de México, donde los hombres de Zapata y Pancho Villa se alzaron contra el sistema de plantaciones que beneficiaba al gran capitalismo. Una generación después, tras la victoria castrista, se llevó a cabo en el Caribe la alianza entre el pensamiento marxista y la revuelta del campesinado, endémica en Iberoamérica.

Para hacer frente a la movilización campesina acaudillada por Che Guevara, se decidió un auténtico cambio táctico: sacrificar a los grandes propietarios para disminuir tensiones y evitar que estas sublevaciones populares adquiriesen mayor amplitud. La Organización para la Alimentación y Agricultura (FAO) ha recomendado que se suministre a los países que lo soliciten, dentro de sus programas respectivos, la asistencia necesaria para la planificación y la aplicación de medidas de reforma agraria; tal asistencia deben prestarla los países evolucionados.

Dos acontecimientos de gran alcance se han producido durante este intervalo para la difusión de las reformas agrarias en el mundo: la descolonización y la creación de la FAO. Recuperadas las tierras de los colonizadores, los nuevos gobiernos son incapaces de resolver sus problemas agrarios, de los que depende nada menos que la alimentación de sus poblaciones, y entonces han tenido que intervenir los órganos internacionales. Bajo el patrocinio de la FAO se celebró en 1951 la primera conferencia sobre régimen territorial, el tratado de Punta del Este de 1961 y la conferencia mundial de la reforma agraria en Roma en 1966 y otra en noviembre de 1979.

Estamos, por tanto, ante dos políticas de reforma agraria o del desarrollo: una de ellas revolucionaria, basada en la cólera milenaria de los campesinos, a que acudió Che Guevara; la otra es reformista, depositando su confianza en los agrónomos, sociólogos y planificadores y en la sensatez de los gobiernos. Ante el peligro de un descenso en la producción, si se altera gravemente la estructura territorial, se ha opuesto a la «revolución roja» la llamada «revolución verde», que tiene un carácter puramente técnico. Pero, en realidad, no puede existir una revolución técnica a secas sin alterar la sociedad agraria. Y los principios en que se fundamentan una y otra proceden del enfrentamiento de ideologías más que de una problemática universal.

B) SU ENCUADRE EN EL DERECHO PÚBLICO

Si a estas alturas se dijese que la propiedad es una institución privada, económica y jurídica, de la cual deben preocuparse tan sólo los civilistas o economistas, pero sin interesar para nada al Derecho Público, la afirmación sería tan anacrónica como carente por completo de base.

En primer lugar, porque las relaciones entre el Derecho Público y el Privado es una cuestión tan superada por lo menos como la célebre polémica

sobre el sexo de los ángeles; ya no se propugnan distinciones tajantes, sino que prevalece la idea de una interrelación entre sus diversas facetas para comprender de un modo armónico los entramados normativos y científicos que componen el mundo total del Derecho. La propiedad podrá ser un derecho privado en cuanto que forma parte de la esfera patrimonial del individuo y es el medio que nos permite conseguir los bienes necesarios para nuestra vida; en este aspecto, su regulación corresponderá al Derecho Civil. Pero la base de los derechos patrimoniales es el sustento de la organización familiar, y si ella es la piedra angular de la estructura del Estado, a éste corresponderá en último término regular la institución, señalando las normas precisas, tanto privadas como de interés público, que armonicen todas sus facetas.

Otro aspecto decisivo que abona su configuración pública y su tratamiento constitucional es la evidente evolución desde la idea del dominio individualista, inmueble y quiritario del Derecho Romano y su consideración como derecho sagrado e inviolable por la francesa Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 hasta la idea actual. En efecto, las Constituciones modernas, incluso algunas capitalistas, enfocan el sentido social de la propiedad marcando sus limitaciones y deberes, y no digamos nada de las de los países comunistas, que pretenden nada menos que la abolición del dominio privado como tal derecho individual.

Por último, la economía ya no se puede dejar libremente al «laissez faire, laissez passer» de los tiempos liberales, que algunos consideraron «felices», pero estaban llenos de injusticias sociales e irritantes desigualdades.

Para muchos, por no decir todos los Estados actuales, atender al aspecto dinámico de la producción y la renta se considera cuestión no sólo conveniente, sino absolutamente necesaria; por ello, la nacionalización, la intervención directa o al menos la planificación de la riqueza, en sus diversos grados según los sistemas políticos, son fenómenos casi generales e irreversibles que se contemplan sin excepción en los textos políticos contemporáneos (3).

He aquí cómo, desde aquellas primeras constituciones que se limitaban a declarar a bombo y platillo unos derechos, más bien políticos, con tonos altisonantes y a regular, todo lo más, las relaciones entre los clásicos poderes, legislativo, judicial y ejecutivo, con el «pueblo soberano», se ha pasado a los muy diferentes textos políticos fundamentales de la actualidad.

En éstos también hay —¿cómo podría faltar?— una lista de derechos y garantías protectores del individuo y la ordenación de los órganos estatales

(3) La mayoría de los textos constitucionales que estudiamos los hemos tomado del libro de JORGE ESTEBAN, *Constituciones españolas y extranjeras*, Ediciones Taurus, Madrid, 1977.

y sus funciones respectivas. Pero al lado, y adquiriendo cada vez mayor importancia, se regulan aspectos sociales y económicos cuyo contenido era impensable en épocas pretéritas y en los que queda reflejado con la posible nitidez la ideología política que haya presidido la redacción constitucional.

No hace falta decir que la institución sobre la que se centran las más controvertidas opiniones políticas, por su importancia económica y social, es precisamente la propiedad, y en especial la del suelo, base de los alimentos y de la vivienda, las dos necesidades fundamentales para la vida, dando lugar a las modalidades de la propiedad rústica y urbana. Curiosamente, aunque no por puro capricho, es la agricultura la que suele acaparar la mayor atención de los textos constitucionales modernos y a ella especialmente nos vamos a referir.

Debe señalarse también que lo corriente es que estas normas contenidas en las constituciones no suelen tener a veces otro valor que el programático, a desenvolverse por la legislación ordinaria posterior. Cada tendencia política, y más si es un partido de tendencias muy definidas, al redactar la propia Constitución, lanza su pregón y su lista de propósitos, no pocas veces utópicos y triunfalistas, que precisan para llevarlos a la práctica de reglamentaciones complementarias que no siempre alcanzan a cumplir lo solemnemente proclamado. Un ejemplo podría ser la reforma agraria mexicana y otro más próximo la programada en la Constitución portuguesa, bastante aguada después por la ley Barreto y más aún por las dificultades prácticas en su aplicación. No es preciso advertir que hay mucha distancia de prometer arcangélicos paraísos constitucionales a obtener prosaicas realidades; no es lo mismo predicar que dar trigo, que dicen los agricultores. Por ello no vendrá mal dar alguna pincelada de cómo se han reflejado en la práctica los propósitos y las orientaciones capitales solemnemente proclamados, para hacerse mejor la idea de lo complejo que resulta el mundo agrícola, no tan fácil de transformar como creen algunos idealistas y soñadores.

Haremos primero un repaso del Derecho comparado que nos ponga en condiciones de pasar después al estudio de la cuestión en España. Y aquí, tras seguir nuestros antecedentes, concluiremos contemplando el trato que otorga a la propiedad rústica y la empresa agraria la recién estrenada Constitución de 1978.

II. DERECHO COMPARADO

Desde nuestro punto de vista, y dejando a salvo las posibles matizaciones, citaremos los textos más representativos, siguiendo una clasificación simplista en base al mayor o menor grado de intervención estatal que se propugna en la propiedad.

Distinguiremos las constituciones liberales o capitalistas, las de tendencia socialista y las claramente comunistas. A lo largo de sus textos podremos ver que desde las concepciones individualistas hasta hoy hay muy diversos grados de ruptura con el pasado, ya sea en el ejercicio del derecho de propiedad, en el asiento de las nuevas células de producción o incluso en las obligaciones impuestas a los beneficiarios del nuevo régimen. En cuanto a las limitaciones del derecho de propiedad, el arma antilatifundista más frecuente está en la fijación de las superficies tope, prevaleciendo más generalmente el argumento político sobre los factores económicos. En el segundo punto se trata de regular las gradaciones que transcurren del colectivismo tradicional a las distintas formas del socialismo moderno. Todo ello desemboca en la búsqueda de estimulantes, sean económicos o ideológicos: en un sistema liberal, donde prevalecen las reglas de la productividad, se acentúa el instinto de la propiedad y el beneficio individual, y en un sistema socialista se consideran los principios de participación en una obra colectiva, igualando los trabajadores del campo y los de la ciudad.

A) CONSTITUCIONES LIBERALES

a) *Antiguas*

Las clásicas o apenas se plantean la cuestión, dándola por resuelta, o todo lo más se limitan a consagrar y defender rotundamente la propiedad privada, consustancial a todo individuo, declarándola institución intangible.

Así, la palabra propiedad no aparece en el texto inicial de la *Constitución de Estados Unidos*, de 17 de septiembre de 1787, aunque sí en la Enmienda V introducida en 1791, donde se establece que a nadie «se le privará de la vida, la libertad o la propiedad sin el debido proceso legal, ni se ocupará la propiedad privada para uso público sin una justa indemnización». Es curioso señalar que en la Sección 1 de la Enmienda XIV, introducida en 1868, se insiste de nuevo en el mandato de que ningún Estado podrá privar a cualquier persona de la propiedad sin el debido proceso legal. En el país quizá más capitalista del mundo no hay la menor duda de que el carácter privado de la propiedad es la base indiscutida e indiscutible sobre la que se monta su modo de vivir. Y es que el pueblo norteamericano, no hay cuestión, conserva tradicionalmente en su ánimo más profundo el concepto individualista de la propiedad y lo defiende a todo trance.

Casi otro tanto cabe decir del *Reino Unido de la Gran Bretaña*, que tiene, como es sabido, un sistema constitucional abierto compuesto por diversas normas y declaraciones de derechos, unas fundamentales como la Carta

Magna, el Bill of Rights y el Act of Settlement; otras leyes constitucionales, convenciones de carácter consuetudinario y el llamado Common Law.

En lo que atañe a nuestro objeto, diremos que en la normativa constitucional británica tan sólo se encuentran en la Carta Magna de Enrique III, de 11 de febrero de 1225, algunos preceptos que contemplan la propiedad inmueble en aspectos aislados y de pura defensa. Así, entre las libertades que el rey concede a sus subditos están la 8.^a: «...ni Nos ni nuestros bailíos embargaremos tierras ni rentas por ninguna clase de deudas mientras que el deudor tenga muebles suficientes con que pagar su deuda y esté dispuesto a entregarlos». En la 14.^a se dice que «los aldeanos... si incurren en nuestras multas se les respetará siempre los instrumentos de labor...» Y en la 29.^a se reconoce el principio de legalidad al decir que «ningún hombre libre... será privado de su propiedad... y Nos no pondremos ni haremos poner mano sobre él, a no ser en virtud de juicio legal de sus pares y según la ley del país».

No se contempla la propiedad en los demás aspectos, pues ya se presupone por Derecho consuetudinario un sistema consagrado por siglos de observancia que hace inútil toda precisión escrita. Sin embargo, los órganos legislativos ingleses modernos, aun respetando las normas solemnes y antiguas, no son insensibles al espíritu de la época. Así el Parlamento en la Agriculture Act. de 1947, confiere a la Administración la facultad de asegurar la buena gestión de las tierras, llegando a privar de ellas a quienes no las cultiven debidamente.

En sentido paralelo también podríamos señalar normas parecidas de corte liberal. En Suiza una ley de 1947 establece que cuando el interés general lo demande, la Confederación tiene derecho a dictar las prescripciones necesarias para «conservar una sana población campesina, asegurar la productividad de la agricultura y consolidar la propiedad agraria», y esto, como se dice expresamente, «aunque sea derogando los principios de libertad de comercio o de industria», sagrados en una democracia liberal como la helvética.

Aclarado, pues, que una cosa son los principios programáticos y otra las necesidades reales e inexorables que es preciso atender, sigamos con las leyes de categoría constitucional, observando que en los países liberales de corte occidental es ya en épocas muy posteriores, más bien actuales, cuando al redactarse las Constituciones se entra en el tema en alguna medida, derivando a los aspectos sociales y económicos del dominio de la tierra.

b) *Francia*

En el preámbulo de la actual Constitución de 4 de octubre de 1958, como se hizo en la de 1946, se proclama la vigencia de la mítica Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 26 de agosto de 1789, arquetipo

del liberalismo y que marcó época en materia de la propiedad, considerada, junto con la libertad, la seguridad y la «resistencia a la opresión», como uno de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. En su artículo 17, que también fue modélico para los textos de todo el Continente, se sentó rotundamente que «siendo la propiedad un derecho inviolable y sagrado, nadie puede ser privado de ella sino cuando la necesidad pública, legalmente constatada, lo exige claramente y con la condición de una indemnización justa y previa».

Una vez reafirmados solemnemente los derechos del ciudadano y en especial el de la propiedad en los términos vistos, la vigente Constitución francesa es tan parca en la materia que se limita a decir en su artículo 34 que «la Ley determina los principios fundamentales... del régimen de propiedad, de los derechos reales y de las obligaciones civiles y comerciales». Nada más.

Claro que, por muy liberal que sea el sistema, no deja de apuntar en el mismo precepto la posibilidad de «leyes de planes que determinen los objetivos de la acción económica y social del Estado». La planificación es ya factor común incluso en países tan capitalistas como Francia, y así el propio artículo 34 termina diciendo que sus disposiciones «podrán ser precisadas y completadas por una ley orgánica»; con ello se abre un cauce constitucional a las normas existentes o futuras que puedan imponer limitaciones y obligaciones a la propiedad privada con finalidades de beneficio común (4).

Sin entrar en detalle, las normas existentes en Francia señalan una clara tendencia a rectificar el individualismo imperante en la regulación dominical del Code con un corporativismo profesional agrícola y un apoyo a las cooperativas cada vez más acentuados, el paso al reconocimiento de la empresa agraria en el Estatuto de los Arrendamientos y Aparcerías y la debida estructuración del suelo rústico mediante las leyes de concentración parcelaria o «Remembrement». Para reformar y defender la integridad de las explotaciones agrarias familiares se ha modificado el artículo 832 del Code Civil, que ahora manda que «en la formación y composición de los lotes debe evitarse fraccionar las heredades y dividir las explotaciones», y concede al cónyuge sobreviviente y a todo heredero copropietario de una explotación que constituya una unidad económica, la facultad de hacerse atribuir dicha explotación por vía de partición, mediando la correspondiente estimación y la indemnización, si procede; basta para ello que hubiere habitado la explotación desde la apertura de la sucesión y que la cultive.

También ha sido modificado el artículo 815 del mismo Code, que ahora autoriza la indivisión al menos por cinco años prorrogables de la explota-

(4) Sobre las modernas tendencias agrarias en Francia puede verse BALLARÍN, *Estudios de Derecho Agrario y Política Agraria*, Madrid, 1975, págs. 45 y sigs.

ción agrícola que constituya una unidad económica. Por último, señalemos la Ley de 15 de junio de 1949, contra la acumulación de tierras, que establece la «amodiation» o atribución de tierra a los profesionales de la agricultura desprovistos de ella para explotarla personalmente, aunque debe consignarse el carácter coyuntural de esta ley, catapultada por el principio «tierra para los héroes» en favor de los que acababan de combatir en la Segunda Guerra Mundial.

c) *Alemania*

La Constitución de Weimar de 1919 supuso el primer paso de tinte social en la regulación del dominio bajo una concepción liberal.

Las revoluciones rusa y mejicana habían adoptado por entonces principios mucho más extremos, pero eran precisamente eso, posturas revolucionarias. En cambio, la República Federal Alemana, nacida de la Primera Guerra Mundial, era capitalista y por eso no dejaba de ser atrevido y causó sensación que en su norma constitucional se dijese que la propiedad obliga a su titular a rendir un servicio útil para el bien común. En su artículo 155 se llegaba a decir que el cultivo y la explotación de la tierra es *un deber* de su propietario para con la comunidad; el incremento de valor del suelo que se obtenga sin emplear trabajo o capital en el mismo quedará en beneficio de la comunidad. Ya no se hablaba de derecho con limitaciones, sino de verdaderas obligaciones positivas inherentes a las facultades dominicales, tal como venía sosteniendo la doctrina científica para llegar a la tesis de la propiedad-función que ha gozado de gran predicamento.

La Ley Fundamental, fechada en Bonn el 23 de mayo de 1949, es la norma constitucional vigente en la República Federal Alemana y que pretende ordenar su vida política «durante un período de transición..., manteniendo en pie la invitación para que todo el pueblo alemán, en libre autodeterminación, consume la unidad y la libertad de Alemania».

Recogiendo el notorio precedente citado, tras garantizar la propiedad y el derecho a la herencia, dice en el artículo 14 que «la propiedad tiene sus cargas. Su uso debe servir, asimismo, al bienestar general. Su naturaleza y sus límites serán determinados por las leyes».

El artículo 15 es aún más concluyente al autorizar que con fines de socialización y mediante una ley que establezca el modo y la cuantía de la indemnización, la tierra y el suelo, las riquezas naturales y los medios de producción podrán ser convertidos en propiedad colectiva o en otras formas de economía colectiva».

Respecto a la expropiación se dice que sólo es lícita por causas de interés general; podrá ser efectuada únicamente por ley que establezca el modo y

la cuantía de la indemnización y ésta se fijará considerando en forma equitativa los intereses de la comunidad y de los afectados, quedando abierta la vía judicial ante los tribunales ordinarios en caso de discrepancia (arts. 14-3 y 15 *in fine*).

Un programa no extenso, pero sí intenso, aunque fuertemente condicionado por la propia transitoriedad que se señala en el preámbulo.

d) *Italia*

La Constitución de la República Italiana de 27 de diciembre de 1947 contiene en su título III las relaciones económicas, presididas por la idea de que la iniciativa económica privada es libre, aunque limitada por la utilidad social, por lo que la ley determinará los programas y controles necesarios para coordinar dicha iniciativa con los fines sociales.

El artículo 42 dice que la propiedad es pública o privada y que los bienes económicos pueden pertenecer al Estado, a entidades o a particulares. Sigue diciendo que «se reconoce la propiedad privada y la garantiza la ley, la cual determina los modos de adquirirla y de disfrutarla y sus límites, con la finalidad de asegurar sus funciones sociales y de hacerla accesible a todos». En el mismo artículo hay remisiones a la legislación ordinaria respecto a la sucesión legítima y testamentaria, así como en cuanto a la expropiación por motivos de interés general.

Especialmente dedicado a la tierra, el artículo 44 establece que «al fin de conseguir la racional explotación del suelo y de establecer relaciones sociales equitativas, la ley impone obligaciones y vínculos a la propiedad rústica privada, fija los límites de su extensión, según las regiones y las zonas agrarias, promueve e impone el saneamiento de la tierra, la transformación del latifundio y la creación de nuevas unidades productivas y ayuda a la pequeña y mediana propiedad. La Ley dispondrá medidas en favor de las zonas de montaña».

Otras normas aplicables a la agricultura son el reconocimiento de la función social de las cooperativas de carácter mutuo no especulativo (art. 45) y el propósito de fomentar y tutelar el ahorro, favoreciendo el acceso del popular a la propiedad rústica (art. 46).

Es difícil precisar hasta qué punto estas normas constitucionales han recibido el correspondiente desarrollo en la legislación ordinaria. Por supuesto se basan en la libertad de mercado y el reconocimiento de la propiedad privada susceptible de transmisión, con declaración expresa de la función social del dominio de la tierra. Las soluciones reformistas adoptadas han tenido concomitancias con la situación postbélica y el desarrollo industrial italiano; por eso la reestructuración de su suelo puede considerarse

parcial y localizada, ya que sólo se han tocado los problemas agrarios de determinadas regiones como Apulia, Sila-Calabria, Cerdeña y Sicilia.

Encuadrada en el Plan Mansholt, la reforma agraria italiana se ha orientado para servir de enlace en espera de la puesta a punto de los grandes programas de industrialización.

B) CONSTITUCIONES SOCIALISTAS

Llamaremos, para entendernos, por exclusión, constituciones socialistas a las de aquellos países que no se encuentran en la órbita soviética, contemplando entre ellas una clásica en materias agrarias, que es la mejicana, y otra reformista contemporánea, que es la portuguesa.

a) *México*

Este entrañable país hispanoamericano encarnó la primera y más original reforma del suelo del presente siglo. Recibe su primer impulso de una revuelta popular y después se desarrolla como una experiencia degenerada de socialismo con vanos deseos revolucionarios dentro de un país aferrado al bloque liberal, pese a sus rótulos externos.

Las ideas de Zapata y sus consejeros cristalizaron en el Decreto de 6 de enero de 1915, traducéndose después en el artículo 27 de la célebre Constitución de Querétaro, de 5 de febrero de 1917, que nacionalizó el derecho a la tierra.

Dice así este precepto: «La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada».

Si esta idea se iba a llevar a rajatabla, si la propiedad era de la nación, no era muy explicable el párrafo siguiente de total sabor liberal: «Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización».

Pero el párrafo tercero del mismo artículo ya sigue abiertamente en la línea de socialización al decir: «La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios, para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación, para la crea-

ción de nuevos puestos o centros de población agrícola con las nuevas tierras y aguas que les sean indispensables, para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolos de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación».

En el repetido artículo 27, muy extenso, y a lo largo de dieciocho prolijos apartados, se regula la capacidad para adquirir el dominio de las tierras, sólo posible para los mejicanos; se prohíbe la adquisición a las asociaciones religiosas de cualquier credo, a las instituciones benéficas, a las sociedades comerciales por acciones y a los bancos, fuera de aquellos bienes raíces necesarios para su objeto directo; se reconoce capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas a los núcleos de población que guarden el estado comunal, y como medida propiamente de reforma se ordena dotar con tierras a los núcleos de población que carezcan de ejidos conforme a sus necesidades. Para llevar a cabo estas últimas operaciones se regulan los organismos y reglas que han de presidirlas, con respeto en todo caso para la llamada «pequeña propiedad agrícola». Se considera como tal, siendo intangible en su carácter de dominio privado, según la regla 15 de este artículo 27, la que no exceda de 100 hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras en explotación; para estos efectos de equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de monte o de agostadero en terrenos áridos.

Hasta aquí, en apretada síntesis, hemos recogido las normas constitucionales de 1917 en materia de propiedad rústica que contenían un sistema bastante rígido de socialización y reforma agraria. Sin embargo, pronto se fueron modificando en la realidad estos principios, permitiéndose la concesión a los particulares del dominio sobre las tierras y las aguas como propiedad privada. Tras la muerte de Zapata hay un período de incertidumbre al que sucede un apogeo del movimiento agrarista en la época del Presidente Cárdenas (1934-1940), con otra pausa que llega a 1958. Después se asiste a un nuevo auge de la reforma agraria, originado por el cierre de la frontera norte a los braceros que antes acudían a la recolección al país vecino.

La figura central de la reforma agraria mejicana es el «ejido», o sea, el lote de tierra que posee un grupo rural; el fondo colectivo es inalienable, inembargable, imprescriptible e indivisible y, además, no puede transmitirse libre y directamente; pero el disfrute de la tierra sí es individual y hereditario, de modo que, dejando aparte los bosques y los pastos, el ejido se divide en parcelas que se cultivan individualmente casi siempre, aunque también existen ejidos que se explotan en común.

b) *Portugal*

El régimen nacido de la «revolución del clavel», de inspiración claramente socialista, redactó la Constitución de 2 de abril de 1976, bajo el principio de que Portugal es una república «empeñada en la transformación en una sociedad sin clases» y atribuye al Estado, entre otras, la misión de socializar los medios de producción, corregir las desigualdades en la distribución de la riqueza y realizar la reforma agraria.

Sin embargo, al igual que hemos visto en México, el inevitable poso liberal de la sociedad lusitana, que por tradición es occidental, quiérase o no, se traduce en el artículo 62, en el que «se garantiza a todos el derecho de propiedad privada y a su transmisión *inter vivos* o *monis causa*, con arreglo a la Constitución. Fuera de los casos previstos en la Constitución, la expropiación por causa de utilidad pública sólo podrá ser efectuada previo pago de una justa indemnización». También se dice en el artículo 85 que se podrá, en el marco definido por la Constitución, ejercer libremente la iniciativa económica privada como instrumento de progreso colectivo.

Pero esas limitaciones constitucionales, que en los preceptos que anteceden se configuran como algo excepcional, vienen a ser después la tónica dominante, ya que es esa propia Constitución la que configura un fuerte programa de socialización de la propiedad del suelo y de reforma agraria.

En cuanto a lo primero, el artículo 89 de la Constitución portuguesa señala que «en la fase de transición al socialismo habrá tres sectores de propiedad de los medios de producción, del suelo y de los recursos naturales, definidos en función de su titularidad y del modo social de gestión». A continuación clasifica los bienes y unidades de producción en el Estado, de personas colectivas públicas o de trabajadores y los bienes comunitarios de las comunidades locales que integran el sector público; tras respetar también los bienes administrados por cooperativas, acaba, a título puramente residual, delimitando el sector privado, constituido tan sólo por los bienes y unidades de producción que no se hayan comprendido en los anteriores y prevalentes apartados. Es consecuente con el artículo 82 al disponer que la ley determinará los medios y las formas de intervención y de nacionalización y socialización de los medios de producción, pudiéndose expropiar sin indemnización alguna a los latifundistas y grandes propietarios.

A la reforma agraria dedica la Constitución de Portugal los artículos 96 a 194, ambos inclusive, que integran el título IV de la Parte II.

Se considera a dicha reforma, en el primero de los preceptos, como «uno de los instrumentos fundamentales para la construcción de la sociedad socialista», señalando como objetivos los tres siguientes de altisonante y prolija redacción:

«1. Promover la mejora de la situación económica, social y cultural de los trabajadores rurales y de los agricultores pequeños y medianos mediante la transformación de las estructuras inmobiliarias y por la transformación de la posesión útil de la tierra y de los medios de producción directamente utilizados en su explotación para aquellos que la trabajan, como primer paso para la creación de nuevas relaciones de producción en la agricultura.

2. Aumentar la producción y la productividad de la agricultura, dotándola de las infraestructuras y de los medios humanos, técnicos y financieros adecuados, tendentes a asegurar el mejor abastecimiento del país, así como el incremento de la exportación.

3. Crear las condiciones necesarias para alcanzar la igualdad efectiva de los que trabajan en la agricultura con los demás trabajadores y evitar que el sector agrícola se vea perjudicado en las relaciones de intercambio con los demás sectores».

La aspiración «clásica» de la reforma se contiene en el artículo 97, que preconiza la transferencia de la tierra y los medios de explotación «a quienes la trabajan» mediante la expropiación de los latifundios y de grandes explotaciones capitalistas, que serán entregados a pequeños agricultores, cooperativas o unidades de explotación colectiva.

Se trata también de corregir el minifundio existente en la parte septentrional del país mediante un redimensionamiento adecuado o la integración cooperativa (art. 98), aunque garantizando la pequeña y mediana propiedad, cuyos límites máximos de explotación privada se fijarán (art. 99). Se apoyará por el Estado la constitución por estos pequeños y medianos agricultores de cooperativas de producción, sean de compra, venta, transformación y de servicios, así como de otras formas de explotación colectiva (art. 100).

En los restantes preceptos del título IV se completa el programa reformador de la tierra, en esquema, de este modo:

- El artículo 101 promete que el régimen de explotación de tierras ajenas, por arrendamiento u otra forma, se regulará garantizando la estabilidad y los intereses legítimos del cultivador; se extinguen la enfiteusis y el colonato y se crearán las condiciones necesarias para abolir la aparcería rústica.
- En el artículo 102 el Estado promete ayuda a los agricultores en materia de crédito, comercialización y la socialización de los seguros del campo.
- Según el artículo 103 se promoverá una política de ordenación y reconversión agraria y la fijación de precios de garantía al comienzo de cada campaña.

Como broche de carácter general, en la definición y ejecución de la reforma agraria, el artículo 104 declara que deberá asegurarse «la participación de los trabajadores rurales y de los pequeños y medianos agricultores a través de sus organizaciones propias, así como de las cooperativas y otras formas de explotación colectiva por trabajadores».

Estos son los textos constitucionales, pero ¿qué pasará en la realidad? Es aventurado contestar porque el fenómeno reformador portugués apenas ha nacido y es tan vacilante como movido y contradictorio (5); y aún falta por ver el giro definitivo que adopte siguiendo los avatares políticos del vecino país. Según el ex ministro Lopes Cerdoso fue una reforma inicialmente promovida y llevada a cabo por los trabajadores rurales encuadrados en sindicatos, movidos por determinadas fuerzas políticas; con ello se creó una situación de hecho en el sur del país, especialmente en el Alemtejo, y el Ministerio de Agricultura hubo de limitarse al intento de mantener tal movimiento por cauces viables. Con cierta razón, se dijo, hasta entonces los agricultores habían hecho la reforma a su modo y los técnicos se tuvieron que limitar a ir detrás.

Puesto que la Constitución estableció con bastante detalle las bases de la reforma, era de prever que la ley que se dictase para desarrollarla hubiera de ajustarse a ellas. Sin embargo, los excesos cometidos habían sido grandes y frecuentes, y por ello la llamada Ley Barreto de Reforma Agraria, de 10 de agosto de 1977, ha tratado de reconducir la cuestión y corregir las anarquías.

La primera norma de la ley es estudiar inicialmente algunos aspectos generales de política de la agricultura, uso de la tierra y fomento agrario, para entrar después en el tema concreto del régimen de fincas.

En este aspecto se establece que en la zona llamada de intervención (provincias de Beja, Evora, Portalegre y Setúbal, y parte de las de Castelo Branco, Lisboa, Santarem y Faro) nadie puede tener una propiedad privada que exceda de los límites que se señalan, oscilando entre los treinta y cinco y los setenta mil puntos.

Se calcula el «punto» no por superficie solamente, sino más bien por rendimientos según las distintas clases de tierra. Para ello se calculó la media ponderada de los rendimientos de todas las tierras de regadío y se hizo coincidir, con una renta media por hectárea de dos mil escudos, en los diez mil puntos; por tanto, las cincuenta hectáreas de ese regadío medio equivalen a cincuenta mil puntos y ése es el patrón elegido.

(5) Un interesante estudio sobre los pasos iniciales de la reforma portuguesa, con información de primera mano, puede verse en el artículo «Comentarios sobre la reforma agraria portuguesa», de ESTEBAN DÍAZ BRIZ, sociólogo del IRYDA en Cáceres, en la revista *IRYDA-Información*, núm. 19, julio-septiembre de 1976, págs. 15 y sigs.

La puntuación, dice el artículo 31 de la Ley de Reforma Agraria, se fija teniendo en cuenta el rendimiento fundiario con base en el Catastro vigente. No son expropiables cualquiera que sea su puntuación los predios inferiores a treinta hectáreas; los reservatarios pueden elegir entre esta superficie o la puntuación que correspondería a su respectiva reserva. Se dan normas sobre localización de la reserva, arrendatarios, titulares de derechos reales, y se detalla el procedimiento de expropiación.

Se regula la entrada de las tierras expropiadas a pequeños agricultores, cooperativas de trabajadores rurales y otras unidades de explotación colectiva. Regula también la ley el arrendamiento rústico, prohíbe la aparcería y declara extinguidos los contratos coloniales que existían en la isla de Madeira.

Las unidades colectivas de producción (UCP) son objeto de atención preferente de la ley, cuyo artículo 55 ordena su incentivación y apoyo, concediéndoles participación decisiva en la definición y ejecución de la reforma agraria mediante su representación en los organismos correspondientes de esta reforma.

Su enjuiciamiento global es aún muy prematuro, por desconocerse los resultados, y su porvenir es aún menos claro.

C) TENDENCIAS COMUNISTAS

Comprendemos en este apartado la Unión Soviética, como foco originario, y del que han derivado las llamadas democracias populares, tras el telón de acero, en las cuales, después de la segunda guerra mundial, se han realizado reformas radicales para pasar de sistemas latifundistas a las formas más avanzadas de la colectivización socialista. Como modelo de estos países orientales veremos la Constitución búlgara de 1971.

Dentro de la misma línea veremos China, cuyo sistema ideológico es paralelo a Rusia, pese a su enfrentamiento. Y, por último, a Cuba, fiel en la doctrina y en el acatamiento incondicional a las directrices soviéticas.

a) *Unión Soviética*

Confirmando los decretos por los que Lenin en 1917 abolió la propiedad privada en Rusia, la Declaración de Derechos del Pueblo Trabajador y Explotado, de 10 de julio de 1918, estableció, en su artículo tercero, de modo solemne y rotundo: «Proponiéndose esencialmente suprimir toda explotación del hombre por el hombre, abolir definitivamente la división de la sociedad en clases; aplastar sin piedad a todos los explotadores; realizar

la organización socialista de la propiedad, y hacer triunfar el socialismo en todos los países, el III Congreso Panruso de los Soviets acuerda:

- a) Para realizar la socialización de la tierra, queda suprimida la propiedad privada de la misma; todas las tierras se declaran propiedad nacional y serán entregadas a los trabajadores, sin ninguna clase de indemnizaciones, sobre la base de su disfrute igual para todos.
- b) Los bosques, el subsuelo y las aguas de interés público general, todo el ganado y todo el material, así como las propiedades y empresas agrícolas, se declaran propiedad nacional».

Sabido es, por ser historia, que bien pronto, a la vista de los catastróficos resultados y también por la decidida resistencia de los «mujiks», que como buenos campesinos tenían en su personalidad una mayor dosis de individualismo que de colectivismo, fue necesario dulcificar el radicalismo de las anteriores normas por medio de la llamada Nueva Política Económica. Esta, aun manteniendo los principios básicos, introdujo una cierta mitigación que tuvo su trasunto en la Constitución de 5 de diciembre de 1936.

En su capítulo I, bajo el rótulo de «Organización social», la Constitución de 1936 establece que «la base económica de la URSS está constituida por el sistema socialista de la economía y la propiedad socialista de los instrumentos y medios de producción firmemente establecidos como resultado de la liquidación del sistema económico capitalista, de la abolición de la propiedad privada de los instrumentos y medios de producción y de la supresión de la explotación del hombre por el hombre» (art. 4.º).

«La propiedad socialista en la URSS —dice el art. 5.º— reviste bien la forma de propiedad del Estado (patrimonio de todo el pueblo), bien la forma de propiedad colectiva y koljosiana (propiedad de koljoses o propiedad de las asociaciones cooperativas)». El sistema se completa en el artículo 6.º, según el cual la tierra, el subsuelo, las aguas, los bosques y las grandes empresas agrícolas organizadas por el Estado son propiedad de éste como patrimonio del pueblo.

La dulcificación se advierte primero en la propia organización de los koljoses, que, junto a su armazón colectivista, reconoce una parte reservada a la iniciativa privada, por mínima que sea. Así, el artículo 7.º dice que la propiedad común socialista de las granjas colectivas y las organizaciones cooperativas está constituida por sus bienes muebles e inmuebles, la producción obtenida, así como los edificios comunes; pero en su segundo párrafo se abre el portillo al decir que «cada hogar koljosiano, además del ingreso básico obtenido de la granja colectiva, disfruta individualmente, conforme a los estatutos de las cooperativas agrícolas (arteles), de un pequeño terreno contiguo a la casa y en él posee, como *propiedad personal*, una hacienda

doméstica auxiliar, una vivienda, ganado productivo, aves de corral y pequeños aperos de labranza».

Y el reconocimiento de propiedad apartado por completo de la colectivización se da en el artículo 9.º, en el cual, «junto al sistema socialista de economía, que es la forma dominante en la URSS, la ley permite pequeñas haciendas privadas de campesinos y artesanos individuales», aunque se condicionan a utilizar solamente el trabajo personal del agricultor, excluyendo el ajeno.

Es demasiado amplia, para que podamos contemplarla con detalle, la evolución social del campesinado ruso, desde el Mir, comunidad rural tradicional, al koljós, gran empresa mecanizada y marco de la nueva sociedad, hasta llegar al ideal Sovjós o granja-industria, en el que la mano de obra tiene un estatuto semejante a las empresas industriales (6).

Esta evolución ha estado sujeta a la enorme conmoción bélica soportada por el pueblo ruso y a los vaivenes políticos y económicos, así como a las lógicas tensiones sufridas para compaginar el soñado ideal comunista con el innato individualismo campesino; y ya entre éstos, las cuestiones que suscita el distribuir trabajo y salario de los encuadrados en las granjas, por mucha autoridad que tenga el comisario político de turno. Una cosa es plasmar en la Constitución el principio «De cada uno según su capacidad, a cada uno según su trabajo» (art. 12) y otra es aplicarlo en la práctica por hombres, no por ángeles. Como además el desarrollo de la economía agrícola ha sido mucho menos rápido que el crecimiento industrial, los problemas del campo soviético siguen siendo graves y de no fácil solución.

b) *Bulgaria*

Traemos a colación este pequeño país como ejemplo de satélite fiel que sigue el modelo casi al pie de la letra, según puede verse en su Constitución de 18 de mayo de 1971, redactada en base a la «victoria histórica de la revolución socialista... lograda bajo la dirección del Partido Comunista búlgaro, con la decisiva ayuda del Ejército soviético salvador».

Con tales premisas no es de extrañar que se copien las expresiones y los preceptos que hemos visto en los textos rusos. Así, se empieza diciendo en el artículo 13 que «el sistema económico de la República Popular de Bulgaria es socialista; se basa en la propiedad social sobre los medios de producción; excluye la explotación del hombre por el hombre, y avanza planificadamente hacia la economía comunista».

(6) En amplitud, puede verse el citado libro de LE Coz, *Las reformas agrarias. De Zapata a Mao-Tsé-Tung y la FAO*, en su capítulo I.

Constituyendo un fondo único se establece como forma superior de la propiedad socialista la estatal o de todo el pueblo (art. 15); se reconoce también la propiedad cooperativa perteneciente a los trabajadores, los cuales (los colectivos, se entiende) han de ejercer el derecho de propiedad primero en interés de la sociedad y luego en el de los cooperativistas (art. 19); con tal condicionamiento, el Estado prestará ayuda de todo orden a las haciendas cooperativas de trabajo agrícola (art. 23). Y en el artículo 21 se reconoce a los búlgaros el derecho a poseer bienes y objetos destinados a su consumo; respecto a los bienes de producción, se tolera nada más y con grandes limitaciones: «Pueden constituir también propiedad personal los pequeños medios de producción y los frutos obtenidos por las familias de los cooperativistas y otros trabajadores de la tierra que les es cedida en usufructo personal, así como también los medios de producción pequeños utilizados por los trabajadores para desarrollar otras actividades auxiliares y los productos obtenidos de este modo». Y se aquilata tanto que se llega a establecer la determinación por ley del carácter y número de medios de producción pequeños (es curiosa la insistencia) que pueden constituir propiedad personal en la hacienda auxiliar.

En Bulgaria, como en los demás países tras el telón de acero, hay una primera fase de «democratización» territorial y planificación oportunista tras la segunda guerra mundial, para remediar la crítica situación originada por las destrucciones bélicas; se expropiaron sin indemnización las tierras de los grandes propietarios, y con mayor razón si se trataba de extranjeros antiguos ocupantes (alemanes y húngaros), distribuyéndolas entre quienes se obligaban a explotarla personalmente. En una segunda base, el dogmatismo político comunista abocó a una colectivización forzada y a la formación de granjas estatales destinadas a desempeñar un papel ejemplar y espectacular. Esta colectivización fue mal acogida por los campesinos, no preparados para este trabajo y este tipo de vida social. Por ello la política de colectivización en estos países no ha podido alcanzar la intensidad de su modelo soviético y se está muy lejos de haber resuelto los problemas agrarios.

c) *China*

Aquí existía tradicionalmente una enorme masa rural sometida a fuerte feudalismo, lo que originaba un agudísimo subdesarrollo. Al triunfar Mao-Tsé-Tung contaba con un campo abonado para aplicar la doctrina marxista con el apoyo de Rusia, aunque luego se desviara del protector, procediendo a una colectivización progresiva.

En la Constitución de 17 de enero de 1975 se reconoce tan sólo la existencia de dos tipos principales de propiedad sobre los medios de produc-

ción: propiedad socialista de todo el pueblo y propiedad colectiva socialista de las masas trabajadoras (art. 5.º).

La comuna popular es la figura central del sistema chino de propiedad de la tierra y queda regulada en el artículo 7.º al decir que «la comuna popular rural es una organización que fusiona en sí el poder de base y la administración económica. En la etapa actual, en la economía de propiedad colectiva de la comuna popular rural se adopta, por lo general, el sistema de propiedad a tres niveles con el equipo de producción como base, es decir, propiedad a los niveles de comuna, brigada de producción y equipo de producción, con este último como unidad básica de contabilidad». Y sigue diciendo el artículo 7.º: «Con la condición de que se aseguren el desarrollo y el predominio absoluto de la economía colectiva de la comuna popular, los comuneros pueden cultivar una pequeña cantidad de tierra para uso personal y dedicarse a limitadas ocupaciones secundarias domésticas, y en las zonas ganaderas pueden poseer a título personal un reducido número de cabezas de ganado».

La experiencia china de comunas populares tiene un gran alcance por basar la reconstrucción revolucionaria del país casi exclusivamente en la agricultura y el medio rural, de tal modo que en ningún otro la política agraria adquirió tanta importancia en la definición de una política nacional de desarrollo.

Mao-Tsé-Tung, a partir de 1958, da el «gran salto adelante» en el campo, tratando de convertir la comuna popular en una unidad de integración de la agricultura, la industria y el comercio, en el intento de hacer frente a las disparidades sociales, con lo que de paso se le pretendió convertir en foco de animación y propaganda política.

En la comuna, normalmente de ámbito provincial, aparecen las mismas dificultades en la organización del trabajo que en la Unión Soviética; y el problema del salario también presenta aquí, como en todas partes, numerosas dificultades, pues aunque se acepte el principio «a cada uno según su trabajo», en la práctica provocan frecuentes disensiones y disputas el cálculo de la participación del trabajador.

d) *Cuba*

La Constitución vigente de 24 de febrero de 1976 proclama en su artículo 5.º que el Partido Comunista de Cuba, que se autodefine como vanguardia organizada marxista-leninista, es la fuerza dirigente superior de la sociedad y el Estado, que organiza y orienta los esfuerzos comunes hacia la construcción del socialismo y el avance hacia la sociedad comunista.

Congruente con estos principios, y siguiendo a su modelo, tras declarar que en Cuba rige el sistema de economía basado en la propiedad socialista de

todo el pueblo sobre los medios de producción, determina en el artículo 15 que «la propiedad estatal socialista, que es la propiedad de todo el pueblo, se establece irreversiblemente sobre las tierras que no pertenecen a los agricultores pequeños o a cooperativas integradas por los mismos, sobre... los bosques, las aguas... los centros azucareros... y cuantos bienes hayan sido nacionalizados y expropiados a los imperialistas, latifundistas y burgueses, así como sobre las granjas del pueblo fomentadas o adquiridas por el Estado».

A diferencia de China, donde se ha borrado toda iniciativa privada, en Cuba «el Estado reconoce la propiedad de los agricultores pequeños sobre sus tierras y otros medios e instrumentos de producción» (art. 20). Se autoriza a estos pequeños agricultores a asociarse en cooperativas, reconociéndose la propiedad colectiva de los campesinos asociados en ellas.

El agricultor pequeño tiene derecho a vender la tierra, pero precisa autorización de los organismos competentes y, en todo caso, el Estado tiene derecho preferente a la adquisición mediante el pago de su justo precio (art. 21).

Respecto a la herencia, el artículo 24 señala que la tierra de los agricultores pequeños sólo es heredable por aquellos herederos que la trabajen personalmente, e igualmente se fijan las condiciones para heredar en los bienes integrados en cooperativas.

La experiencia de Cuba ha suscitado la atención de políticos, economistas y sociólogos, aunque parece que vale más como ensayo de una específica lógica revolucionaria que como producto exportable. Su punto de partida fue una situación de bloqueo íntegro de la vida cubana por la colonización económica que ejercían los Estados Unidos; el ejército revolucionario entraba en La Habana el 22 de enero de 1959, y al definir las bases para la organización del país, el régimen casuista tropezó con la oposición y el bloqueo norteamericano, lo que le hizo derivar abiertamente al comunismo para recibir el apoyo de Rusia.

Por ello, de la ley puramente reformista de 17 de mayo de 1959, se pasa al fuerte giro impuesto por la lógica del progreso revolucionario, tomando el Gobierno directamente los resortes de la economía y en especial del sector agrícola.

Esta política se concretó en 1961 en la creación de las granjas del pueblo, posesiones del Estado en que los trabajadores son puros asalariados y no participan en el reparto de beneficios, correspondiendo la dirección a un administrador nombrado por el Instituto Nacional de Reforma Agraria.

Pese al entusiasmo humano desplegado, LE Coz analiza en el libro citado (7) lo poco halagüeños resultados obtenidos, que dicho autor achaca a las malas condiciones y la precipitación con que se realizó la integración

(7) *Las reformas agrarias...*, en el capítulo III, donde se estudian las reformas iberoamericanas.

agroindustrial sin contar con los preparativos indispensables para el éxito de la experiencia.

El mayor problema práctico era si las tierras de las multinacionales y en general las de los latifundios serían repartidas entre los agricultores. Al final prevaleció la tesis de conservar intactas las unidades eficientes de explotación, poniéndolas, como hemos visto, bajo la administración directa del Instituto Nacional de Reforma Agraria. Para los antiguos asalariados esto era simplemente cambiar de dueño, con la desventaja de que el Estado comunista suele ser un patrón bastante más duro que cualquier particular.

III. LA TIERRA EN LOS TEXTOS ESPAÑOLES

A) PRIMEROS ANTECEDENTES

a) *Casi dos siglos de vaivenes políticos*

De acuerdo con nuestro ardoroso modo de ser latino, la moderna historia política de España se caracteriza por sus frecuentes tránsitos bruscos. No en balde la palabra «pronunciamiento» es eminentemente española, y todo el siglo XIX girará alrededor de este fenómeno tan típico de nuestra idiosincrasia. Y el siglo XX tampoco ha sido modelo de estabildades.

No se trata ahora, naturalmente, de enseñar una historia que todos conocemos, pero parece necesario delimitar las etapas clave para situar en ellas las distintas Constituciones de nuestra patria, aunque sólo sea en escuetas pinceladas.

Aun sin llegar a regir, el primer texto fue elaborado en Bayona en 1808, donde Napoleón convocó a una junta de notables designados por él mismo, a los que leyó un proyecto que no pasaba de ser una «Carta otorgada», cuya principal meta consistía en una utópica alianza perpetua del pueblo español respecto del dominante francés.

Mientras tanto, durante el cautiverio de los reyes españoles, se reúne el primer Parlamento de tipo nacional en Cádiz, y allí aparece el también primer monumento político español, la Constitución promulgada el 19 de marzo de 1812. Muy extensa y detallista, pues tenía 384 artículos, contiene todo un conjunto básico legislativo que sirvió de modelo a varias Constituciones europeas y americanas de la época.

Regresado Fernando VII del destierro, por el manifiesto de 4 de mayo de 1814, deroga la Constitución de Cádiz, pero tiene que aceptarla al triunfar el pronunciamiento de Riego en Cabezas de San Juan, firmando el 10 de marzo de 1820 su célebre frase: «Marchemos francamente, y yo el primero, por la senda constitucional». Sin embargo, cambian de nuevo las tornas con

la venida de los Cien Mil Hijos de San Luis, mediante la cual el rey puede, desde el Puerto de Santa María decretar, el 1 de octubre de 1823, la nulidad de «todos los actos del gobierno llamado constitucional», volviendo al absolutismo.

A la muerte de Fernando VII, en 1833, se produce la guerra carlista, y la reina gobernadora, para complacer a los liberales que la apoyan, otorga el Estatuto Real de 1834, que no tiene carácter de verdadera Constitución, por limitarse a convocar las Cortes. Su duración es efímera, pues los sargentos de La Granja, con su rebelión del verano de 1836, hacen resucitar la Constitución de Cádiz, hasta que se redacta la nueva de 1837, más progresiva y bastante avanzada para su época.

Esta tiene ocho años de vigencia, siendo sustituida por la de 1845, de carácter doctrinario y menos liberal que la anterior, y que perdura, con algún intervalo de no aplicación en el bienio 1855-56, hasta que la revolución de 1868 arroja a Isabel II de España.

En las Cortes Constituyentes se vota en 1869 otra Constitución que se considera aún más avanzada que la de Cádiz. Fue elegido rey Amadeo de Saboya, y tras su retirada se proclama la Primera República, que a su vez elabora un proyecto de nueva Constitución que no llegó a promulgarse. Tuvo la culpa el golpe del general Pavía, pasando el gobierno al general Serrano, lo que desemboca en la proclama saguntina de Martínez Campos, restaurando en la Corona a Alfonso XII. La Restauración redacta la Constitución de 30 de junio de 1876, que regirá, con el paréntesis del general Primo de Rivera, hasta la proclamación de la Segunda República, en 1931.

Como los cambios políticos posteriores son más conocidos, demos aquí por terminado el repaso histórico para centrarnos exclusivamente en el tema que nos interesa, o sea, en el de la propiedad rústica.

b) *La propiedad rústica hasta la Restauración*

Si examinamos a primera vista todos los textos constitucionales de la época, desde Bayona a la Restauración, resulta curioso observar que, pese a los vaivenes políticos, todas las Constituciones enfocan al derecho de propiedad en su faceta individualista y liberal, y si acaso hay algún matiz, éste se refleja tan sólo en las normas complementarias, por lo que este conjunto es prácticamente uniforme.

La *Constitución de Bayona* se caracteriza por el propósito de liberar a los bienes de las cargas de fideicomisos, mayorazgos o sustituciones que existieran sobre ellos. En los artículos 135, 136 y 137 se establecía que los bienes quedarían en poder del poseedor actual, pero restituidos a la clase de libres, cuando se dictase la oportuna ley que regulase la materia.

La *Constitución de Cádiz* es mucho más parca en materia agrícola, pues se reduce a establecer en el artículo 4.º que «la Nación está obligada a conservar y proteger por leyes sabias y justas la libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos de todos los individuos», y a poner a cargo de los Ayuntamientos, en el artículo 321.9, «promover la agricultura..., según la localidad y circunstancias de los pueblos y cuanto les sea útil y beneficioso». Con reconocer escuetamente la propiedad y endosar a las entidades municipales el fomento agrícola se despacha una cuestión tan importante; se da por resuelta la existencia del dominio de la tierra y se presupone el sistema absolutamente liberal en su llevanza; de este modo triunfaban las ideas de Jovellanos, dejando aparte todo sentir social.

Sin embargo, la realidad no podía ser tan sencilla y preocupaban, ¿cómo no?, estos problemas desde antes, desde que Carlos III había iniciado los repartos de tierras concejiles y las colonizaciones de Sierra Morena y la Baja Andalucía, aún en curso por esta época.

Pueden señalarse como disposiciones más salientes:

- El Decreto de abolición de los señoríos jurisdiccionales de 8 de agosto de 1811, que consideró de propiedad particular a todos los señoríos territoriales y solariegos no incorporables a la nación.
- Para terminar con los privilegios de la Mesta, el Decreto de 8 de junio de 1813 declaró cerradas todas las tierras de dominio particular para impedir el paso libre que hasta entonces tenían los ganados.
- La Ley desvinculadora de 11 de octubre de 1820 y sus complementarias, que declararon suprimidos los mayorazgos, fideicomisos, patronatos y toda clase de vínculos, restituyéndose los bienes de su dotación a la calidad de absolutamente libres.

Ya hemos visto que el Estatuto Real de 10 de abril de 1834 tenía un contenido puramente orgánico y, por tanto, eludía en absoluto nuestro tema.

Es el proyecto de Constitución del Ministerio Istúriz de 1836 donde aparecerá por primera vez el precepto defensor de la propiedad privada, que se repetirá como un «ritornello» y con poquísimas variaciones en casi todos los textos constitucionales posteriores; en el artículo 6.º se dice que «no podrán los españoles ser privados de su propiedad sino por causa de interés público y con la debida indemnización previamente determinada».

Así, los artículos 10 de las *Constituciones de 18 de junio de 1837 y de 23 de mayo de 1845*, a pesar de ser la una progresista y la otra moderada, tienen texto idéntico: «No se impondrá jamás la pena de confiscación de bienes y ningún español será privado de su propiedad sino por causa justificada de utilidad común, previa la correspondiente indemnización».

El precepto encuentra tal aceptación y «suena» tan bien que pasa íntegro e intocado a los proyectos de Leyes Fundamentales redactados por BRAVO

MURILLO en 1852. Igualmente lo acepta el intento nuevamente progresista de Constitución, no promulgada, de 1856, suprimiéndole tan sólo la cabecera referente a la confiscación, pero dejándolo igual en lo demás, y sin que en ninguno de estos cuerpos o proyectos legales haya ni menciones ni atisbos que en algún sentido traten de modificar el derecho de propiedad.

Esta brevedad del tratamiento constitucional está compensada en cambio por la amplitud de la regulación legal, que en estos años está centrada en la desamortización, en la que pueden distinguirse dos grandes etapas: la primera, sobre patrimonios paraeclesiásticos, obra de Mendizábal, y después la Ley de 1 de mayo de 1855, de Madoz, por la que se desamortizaban otros bienes, especialmente municipales; las opiniones sobre la desamortización, si son casi unánimes en cuanto a su justificación, no lo son tanto en cuanto al modo de llevarla a cabo y a quienes se beneficiaron de ella (8). Otras importantes leyes de aquellos años son la Hipotecaria de 8 de febrero de 1861, que trataba de asegurar la propiedad inmueble, posibilitando su circulación y el crédito, y la Ley de Notariado de 28 de mayo de 1862, que reguló la institución notarial como instrumento indispensable de una concepción capitalista de la propiedad territorial (9).

Llegada la Revolución «Gloriosa», en el Manifiesto del Gobierno Provisional de 25 de octubre de 1868 se anuncia, con frases barrocas y triunfalistas, que «dentro del respeto debido a los intereses creados, profundas reformas económicas que rompan las trabas de la producción y faciliten el crecimiento de la riqueza pública, ahogada bajo el peso de embarazosas ideas rutinarias y abusos inveterados, coronarán el edificio alzado por el esfuerzo español en pocos días que serán eternamente memorables».

Ya habían empezado a manifestarse violentamente los movimientos campesinos andaluces (10), que eran evidente signo de inconformismo social ante la injusticia. Sin embargo, los anunciados cambios no se produjeron; había otros problemas nacionales más perentorios, es cierto, pero aquello no debía postergarse.

Se puede ver que la *Constitución de 1 de junio de 1869* no sólo sigue la misma tónica de individualismo, sino que incluso acentúa la protección ili-

(8) Un resumen muy completo en la conferencia de FRANCISCO TOMÁS Y VALIENTE, «El proceso de desamortización de la tierra en España», en la *Revista Agricultura y Sociedad*, núm. 7, págs. 11 y sigs.

(9) En opinión de ALBERTO BALLARÍN en su *Derecho Agrario*, 1.^a ed., Madrid, 1965, pág. 52.

(10) Es muy conocido el relato de JUAN DÍAZ DEL MORAL, *Historia de las agitaciones campesinas andaluzas*, 2.^a ed., Madrid, 1967. Pueden verse también «El espartaquismo andaluz», de BERNALDO DE QUIRÓS, en *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, abril de 1919, y el resumen que hace PASCUAL CARRIÓN en «Los latifundios en España», Madrid, 1932, de la *Historia General de Andalucía*, de JOAQUÍN GUICHOT.

mitada al propietario respecto a los textos anteriores al exigir siempre la intervención judicial. En el artículo 13 se establece que «nadie podrá ser privado temporal o perpetuamente de sus bienes y derechos, ni turbado en la posesión de ellos, sino en virtud de sentencia judicial». Y según el artículo 14, «nadie podrá ser expropiado de sus bienes sino por causa de utilidad común y en virtud de mandamiento judicial, que no se ejecutarán sin previa indemnización regulada por el juez con intervención del interesado».

Ambos preceptos se copian íntegramente en el proyecto de Constitución Federal de la República Española de 1873, que, en su título preliminar, reconoce a la propiedad como derecho natural, sin que ningún poder tenga facultad para cohibirlo ni alguna autoridad para mermarlo. Contrariamente a lo que pudiera creerse, es precisamente en esta época de la revolución y la primera República cuando, por paradoja, llega a su cénit y se entroniza en el podio más alto la idea de la propiedad individual intangible.

Se cierra el ciclo liberal con la *Constitución de la Restauración*, de 30 de junio de 1876, que en su artículo 10 vuelve al texto de los preceptos del mismo número de las Constituciones de 1837 y 1845, con ligerísimos retoques como hablar de utilidad pública en vez de común y decir que la indemnización debe ser previa «siempre». Así, dice: «No se impondrá jamás la pena de confiscación de bienes y nadie podrá ser privado de su propiedad sino por autoridad competente y por causa justificada de utilidad pública, previa siempre la correspondiente indemnización». Ya habría bastante; pero añade, asegurando más: «Si no precediera este requisito, los jueces ampararán y, en su caso, reintegrarán en la posesión al expropiado».

Si esta Constitución no encierra novedad alguna, siguiendo la inercia de las precedentes, más importancia tiene la legislación ordinaria de la época, presidida en España por el fenómeno de la codificación. El Código Civil, de 24 de julio de 1889, sigue la misma línea individualista de su precedente francés, aunque suprimiendo la expresión «de la manera más absoluta» que otorgaba el Code de Napoleón al goce de los bienes; «la propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes», dice el artículo 348, con lo que ciertamente hay una dulcificación, pero pervive el individualismo y se echa en falta todo espíritu social; el Código Civil está inspirado en un liberalismo individualista templado, como dice el profesor DE CASTRO (11).

Otras leyes importantes en materia agrícola fueron la de Expropiación Forzosa, de 10 de enero de 1879; la de Aguas, de 13 de junio de 1879, aún

(11) En *Derecho Civil de España*, Madrid, 1949, pág. 207. Para la crítica del Código en esta materia puede verse el *Derecho Agrario*, citado, de BALLARÍN, págs. 59 y sigs., y el trabajo del mismo autor: «El Código Civil y la agricultura», en *Revista de Estudios Agro-Sociales*, núm. 2.

vigente, y la de Colonización y Repoblación Interior, de 30 de agosto de 1907. Y como fenómenos sociales concomitantes y decisivos deben citarse la Primera Guerra Mundial, la publicación el 15 de mayo de 1891 de la Encíclica *Rerum Novarum*, del Papa León XIII (12), y la difusión de las doctrinas socialistas, hechos todos que influyeron en el ocaso del individualismo de modo decisivo y la consiguiente aparición, a partir del concepto de la función social de la propiedad, de nuevos modos de ver las cosas que se van generalizando, como hemos podido constatar en la legislación comparada.

B) EL SENTIDO SOCIAL

a) *El Anteproyecto Constitucional de 1929*

Suspendida de hecho la Constitución de la Restauración durante el período del Directorio del general Primo de Rivera, se redacta este Anteproyecto, que no llegó a promulgarse y que contiene la primera muestra del sentido social de la propiedad en la normativa política española.

No estaba muy lejos, naturalmente, el modelo de la Constitución de Weimar, que ya había colocado el deber junto al derecho al hablar de la propiedad; pero, sobre todo, pesaban los acontecimientos y las tendencias socialistas a que nos hemos referido y que ya se habían recogido en algunas disposiciones de la llamada Dictadura que ahora citaremos.

En tales términos situaba la cuestión el artículo 25 de este Anteproyecto, que estudiamos como verdadero precedente, al considerar «la propiedad como facultad de gozar y disponer entre vivos y *monis causa* de los bienes y *obligación correlativa* de usarlos de modo que no lesione el interés general», y expresar que «las leyes fijarán los límites a que deberá estar sujeto ese derecho, en consideración a *su fin individual y social*». El paralelo con Weimar es patente, pero diríamos que aquí está aún mejor expresado, ya que da un ámbito total a la obligación de uso frente a los demás y en consideración a la finalidad social, mientras que en el texto alemán el deber se circunscribe al cultivo y explotación de la tierra.

La etapa de la Dictadura, como dice BALLARÍN (13), representa en nuestra historia el primer intento orgánico de sustituir el liberalismo individualista

(12) El texto de esta Encíclica, así como de la *Quadragesimo anno* que la completa y el llamado Código Social de Malinas, los hemos consultado en el libro *La doctrina social de la Iglesia*, de P. RUTTEN, O. P., Editorial Políglota, Barcelona, 1936; tiene un interesantísimo prólogo del ex ministro Manuel Giménez Fernández.

(13) En *Estudios de Derecho Agrario*, pág. 97. Para esta época, ver *Derecho Agrario*, del mismo, págs. 117 y sigs.

por un cierto dirigismo estatal, con finalidades de conformación social. Pueden citarse entre sus normas de esta tendencia el Real Decreto-ley de 24 de enero de 1925, creando el Servicio Nacional de Crédito Agrícola; los de 4 de junio de 1926 y 7 de enero de 1927, sobre parcelación y distribución de fincas, habiendo llegado este último vigente hasta incorporarse a la actual Ley de Reforma y Desarrollo Agrario; la política de riegos encarnada en el Real Decreto-ley de 17 de febrero de 1925, sobre el Alto Aragón, y el de 28 de mayo de 1926, creando las Confederaciones Hidrográficas; el Real Decreto-ley de 21 de noviembre de 1929 prorroga el arrendamiento de fincas rústicas a la vez que limita la libertad contractual del Código Civil en esta materia, y el Real Decreto-ley de 12 de mayo de 1928, sobre Organización Corporativa de la Agricultura, que llegó a considerarse la panacea para resolver el problema social, pero no llegó a cuajar.

b) *La Segunda República*

El Estatuto del Gobierno provisional de la República, publicado en la *Gaceta de Madrid* el 15 de abril de 1931, al día siguiente de su proclamación, ya contenía los fundamentales principios que en aquellos momentos se consideraban directivos para la organización de la nueva época. Aunque sólo tenía seis artículos, uno de ellos, el quinto, se dedicaba a la Agricultura.

En principio, y con propósitos conciliadores, arranca dicho artículo casi copiando la célebre norma protectora del *status* individualista de las Constituciones del siglo pasado; «...la propiedad privada queda garantizada por la ley; en consecuencia, no podrá ser expropiada sino por causa de utilidad pública y previa la indemnización correspondiente». Sin embargo, la doctrina más importante del precepto venía a continuación, al decirse textualmente: «Mas este Gobierno, sensible al abandono absoluto en que ha vivido la inmensa masa campesina española, al desinterés de que ha sido objeto la economía agraria del país y a la incongruencia del derecho que la ordena con los principios que inspiran y deben inspirar las legislaciones actuales, adopta como norma de su actuación el reconocimiento de que el derecho agrario debe responder a la función social de la tierra» (14).

Hemos resaltado el texto no sólo por ser la primera vez que se recoge el concepto de la función social del dominio en una norma con vigencia, sino también por la evidente categoría básica del precepto (15).

(14) Texto tomado de la *España política del siglo XX*, de DÍAZ-PLAJA, 3.^a ed., Barcelona, 1972, pág. 222.

(15) De «verdadera Constitución provisional» la califica BALLARÍN en *Derecho Agrario*, cit., pág. 130.

La *Constitución de 9 de diciembre de 1931* sigue su antecedente inmediato citado, como no podía menos, dado su carácter abiertamente social acorde con el ambiente del momento, y en el artículo 44, aunque mantiene la pantalla de la indemnización al expropiar, antepone el lugar y categoría la subordinación a los intereses comunes: «Toda la riqueza del país, sea quien fuere su dueño, está subordinada a los intereses de la economía nacional y afecta al sostenimiento de las cargas públicas, con arreglo a la Constitución y a las leyes. La propiedad de toda clase de bienes podrá ser objeto de expropiación forzosa por causa de utilidad social mediante adecuada indemnización, a menos que disponga otra cosa una ley aprobada por los votos de la mayoría absoluta de las Cortes. Con los mismos requisitos la propiedad podrá ser socializada».

Y el artículo 47, de contenido propiamente agrícola, establecía que «la República protegerá al campesino, y a este fin legislará, entre otras materias, sobre el patrimonio familiar inembargable y exento de toda clase de impuestos, crédito agrícola, indemnizaciones por pérdida de las cosechas, cooperativas de producción y consumo, cajas de previsión, escuelas prácticas de agricultura y granjas de experimentación agropecuarias, obras para riego y vías rurales de comunicación».

Un programa bastante ambicioso... que no se cumplió. Tan sólo se legisló sobre cooperativas, no específicamente agrícolas, sino en general, y sobre riegos. En cambio no se mencionaba para nada la reforma agraria, aunque su idea estuviera presente, y fue, sin embargo, la obra más importante intentada por la República, sin éxito; aunque ha pasado medio siglo, quizá falte aún la necesaria perspectiva histórica y sobran prejuicios a la hora de enjuiciar la reforma republicana para señalar las causas que motivaron su aborto (16).

La Ley de Bases de la Reforma Agraria se promulgó el 15 de septiembre de 1932 con las finalidades concretas de remediar el paro campesino, redistribuir la tierra y racionalizar la economía agraria; se extendía en principio tan sólo a Andalucía, Extremadura, Ciudad Real, Toledo, Albacete y Salamanca, y en la Base 5.^a se enumeraban las tierras expropiables que pasarían

(16) Pueden verse principalmente:

— *La reforma agraria de la II República y la situación actual de la agricultura española*, de PASCUAL CARRIÓN, Barcelona, 1973, págs. 113 y sigs.

— BALLARÍN en el capítulo XII de *Derecho Agrario*.

— EDWARD MALEFAKIS, *Reforma agraria y revolución campesina en la España del siglo XX*, Barcelona, 1970.

— JOSÉ MARÍA GARCÍA ESCUDERO, *Historia política de las dos Españas*, Madrid, 1975, págs. 1073 a 1082.

— RAMÓN DE LA RICA, «Un quinquenio de legislación agraria», en *Boletín del Instituto de Reforma Agraria*, 1935.

— PEDRO SÁNCHEZ REQUENA, *Comentarios a la Ley de Reforma Agraria*, Barcelona, 1933.

a los campesinos, individual o colectivamente, aunque a título un tanto extraño o precario, ya que no llegó a desentrañarse la verdadera naturaleza jurídica del «asentamiento»; en todo caso, éste era poco acorde con la idea de la estabilidad que tiene todo agricultor, de suyo apegado a la tierra. También los cambios políticos influyeron de modo decisivo en la reforma; tuvo altibajos, contrarreformas, acelerones al triunfar el Frente Popular y caída definitiva con la guerra. Fue un fenómeno interesante, y aunque está siendo objeto de numerosos estudios, aún está por hacerse uno documentado y sin apasionamientos.

Otra Ley interesante de la época fue la de Arrendamientos Rústicos, de 15 de marzo de 1935, obra de Manuel Gimenes Fernández, básicamente vigente, cuyas normas eran imperativas, aboliendo la libertad de pacto, se establecen plazos mínimos de duración, se prohíbe el subarriendo y se concede el retracto arrendaticio para caso de venta de la finca a persona distinta del colono.

Señalemos, por último, la Ley de Obras de Puesta en Riego, que se refería a los regadíos de los ríos Guadalquivir y Genil, y de los pantanos de Guadalmellato, Guadalquivir y del Chorro, como otra de las realizaciones que se iniciaron en tiempos de la República (17).

c) *Las Leyes Fundamentales*

Con fecha 20 de abril de 1967 se publicó el Texto Refundido de las Leyes Fundamentales del Reino (18) que, siguiendo la tónica social, contienen los principios que han servido de base para la regulación positiva agraria en la que ha plasmado la realidad del campo en España durante la época de Franco (19).

Siguiendo un orden cronológico, veamos primero el trato dado a la propiedad en el *Fuero del Trabajo*, promulgado el 9 de marzo de 1938, todavía en plena guerra. En la Declaración V, aunque bajo un prisma laboral, se contiene ya un programa inicial básico para la agricultura; empieza sentando que las normas de trabajo en la empresa agraria se ajustarán a sus

(17) Ver EMILIO GÓMEZ AYAU, «El papel del Estado en las grandes obras de transformación agraria», en *Revista de Estudios Agro-Sociales*, núm. 4, 1953, pág. 44.

(18) Dicho texto puede verse en el Apéndice del *Diccionario de Aranzadi*, 1967, tomo VIII, pág. 1237, núm. 10.269.

(19) Vide JAIME MONTERO, «Normas programáticas del Movimiento español y preceptos de las Leyes Fundamentales del Reino en relación con el régimen agrario», en *Anuario de Derecho Civil*, 1973, pág. 732. También capítulo XIV del *Derecho Agrario* de BALLARÍN, págs. 179 a 189, y la obra de JUAN JOSÉ SANZ JARQUE, *Más allá de la Reforma Agraria*, Madrid, 1970, págs. 175 y sigs.

especiales características y el Estado se compromete a capacitar técnicamente al productor agrícola para que realice los trabajos exigidos por cada unidad de explotación. En el punto 3.º de la misma Declaración se promete la disciplina y revalorización de los precios de los principales productos, a fin de asegurar un beneficio mínimo en condiciones normales, al empresario agrícola y, en consecuencia, exigirle para los trabajadores jornales que les permitan mejorar sus condiciones de vida. En el punto 4.º se señala la tendencia a dotar a cada familia campesina de una pequeña parcela, el huerto familiar, que le sirva para atender sus necesidades elementales y ocupar sus actividades en los días de paro estacional. El punto 5.º tiende a conseguir el embellecimiento de la vida rural, perfeccionando la vida campesina y mejorando las condiciones higiénicas de los pueblos y caseríos de España. En el punto 6.º el Estado promete que asegurará a los arrendatarios la estabilidad en el cultivo de la tierra por medio de contratos a largo plazo que les protejan del desahucio injustificado y les aseguren la amortización de las mejoras que hubiesen realizado en el predio, y, por último, se contempla el acceso a la propiedad al decirse que «es aspiración del Estado arbitrar los medios conducentes para que la tierra, en condiciones justas, pase a ser de quienes directamente la explotan».

El *Fuero de los Españoles*, de 17 de julio de 1945, en su artículo 30 sienta de entrada el reconocimiento y amparo de la propiedad privada como medio natural para el cumplimiento de sus fines individuales, familiares o sociales, estableciéndose que todas las formas de la propiedad quedan subordinadas a las necesidades de la nación y al bien común, de modo que la riqueza no podrá permanecer inactiva ni ser destruida indebidamente ni aplicada a fines ilícitos. No obstante, como dice BALLARÍN (20), quizá la más importante modificación llevada a cabo por el *Fuero de los Españoles* sea la de haber admitido en su artículo 32 el interés social al lado de la utilidad pública como causa de expropiación forzosa; esto supone, dice citando a CASTÁN, una modificación radical del concepto de la propiedad; con esto adquiere gran relieve el aspecto social de este derecho.

Y entre los *Principios del Movimiento Nacional* encontramos, en el Principio X, reconocida la propiedad privada en todas sus formas como derecho «condicionado a su función social», expresión esta que queda clara y cuyo sentido es patente para los juristas; y en el Principio XII, entre otros sectores, se hace expresión directa de la agricultura, proponiéndose el Estado, con su mejora, impulsar el progreso económico de la nación, la multiplicación de las obras de regadío y la reforma social del campo.

(20) *Derecho Agrario*, pág. 185.

La legislación ordinaria en materia agraria ha sido muy amplia en esta época y la presentaremos en tres grupos (21):

a) *La planificación*.—Se empezó a partir de 1939 con la colonización, primero en fincas aisladas y luego en planes regionales como Badajoz y Jaén; después con la concentración parcelaria en las comarcas del minifundio y la dispersión a partir de 1952; desde 1963 la Ordenación Rural actúa en varias comarcas, especialmente en Tierra de Campos y Campo de Gibraltar. Y es ya en 1963 cuando se sigue abiertamente en España el ejemplo planificador de otros países europeos. Entonces se promulga el I Plan de Desarrollo Económico y Social, habiendo llegado con el III Plan hasta 1975. Las orientaciones en materia agraria vienen plasmadas en el artículo 13 de la Ley del III Plan, que pueden quedar resumidas en el propósito de elevar el nivel de vida del sector agrario más aceleradamente que el de los demás sectores, con el fin de conseguir la paridad económica y social entre los mismos. Las acciones que se propuso el Estado estaban contenidas en los artículos 14 a 20, resumidas así:

- Fomentar la creación, conservación y mejora de explotaciones viables e incrementar los regadíos.
- Aprovechamiento adecuado de las fincas insuficientemente explotadas o indebidamente ociosas mediante aplicación de la adecuada legislación, mayor imposición, arrendamiento forzoso, expropiación o acceso a la propiedad.
- Actualizar la normativa vigente de arrendamientos rústicos y acceso a la propiedad para crear explotaciones viables.
- Impedir el fraccionamiento de las explotaciones por debajo de los límites que se fijen.
- Perfeccionar y agilizar las formas de tenencia de la tierra, protegiendo las explotaciones de tipo familiar viable y prestando apoyo a los sistemas asociativos.
- E intensificar las actuaciones del IRYDA en todo el territorio nacional.

b) *Leyes sobre reforma y desarrollo*.—El aspecto que aquí nos interesa, o sea, el de la ordenación nueva o la reforma de las fincas y estructuras agrarias, se ha regulado y llevado a cabo en el marco de dos instituciones de amplia actuación: la Colonización, por un lado, y la Concentración Parcelaria y la Ordenación Rural, por otro. El gran complejo de sus normas,

(21) BALLARÍN, en su *Derecho Agrario*, sistematiza estas disposiciones de modo exhaustivo. Véase también el estupendo trabajo de ALEJO LEAL GARCÍA, «La Legislación agraria de los cinco últimos lustros», en *Revista de Estudios Agro-Sociales*, núm. 150, 1965. Más actualizada es la enumeración de JUAN JOSÉ SANZ JARQUE en su *Derecho Agrario*, pág. 58.

junto con las referentes a las de unidades mínimas de cultivo, permutas forzosas de fincas rústicas, fincas mejorables y otras, han quedado incluidas en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, de 12 de enero de 1973, que es la vigente reguladora de la materia.

En la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, después de sentarse a título de principio básico doctrinal y a la vez como disposición propia que el suelo rústico habrá de subordinarse a los intereses comunitarios, marca en el artículo 2.º no ya simples limitaciones para el titular de las fincas rústicas, sino obligaciones de carácter positivo: explotar la tierra de modo eficiente, potenciar las fincas y mejorarlas y llevar a cabo en ellas inversiones necesarias de carácter social (22). Con esto ha de entenderse que el deber de cultivo correcto y eficiente no es una simple obligación personal del propietario, sino que ha penetrado en la entraña misma de la relación jurídica dominical, conformándola como una de sus típicas características de la época actual.

c) *Otras leyes agrarias.*—Aparte las citadas, podremos enumerar: Leyes de 1940, 1942, 1953 y 1954, que perfilan y modifican la Ley de Arrendamientos Rústicos de 1935, introduciendo y regulando el acceso a la propiedad de los arrendatarios; Ley de Cooperativas, de 19 de diciembre de 1974, y normas referentes a los llamados Grupos Sindicales de Colonización y su trato fiscal indulgente; Ley de Montes, de 8 de junio de 1957; del Patrimonio Forestal del Estado, de 10 de marzo de 1941; creación del ICONA por Decreto-ley de 28 de octubre de 1971, y Ley de 4 de enero de 1977, sobre Fomento de la Producción Forestal; disposiciones de 1962 y 1964, sobre el Banco de Crédito Agrícola y Cajas Rurales Cooperativas; Leyes de Seguridad Social Agraria y Ordenanza General de Trabajo en el Campo; creación de organismos defensores de precios y comercialización, como el Servicio Nacional del Trigo, hoy Servicio Nacional de Productos Agrarios, y el Fondo de Ordenación y Regularización de Precios y Productos Agrarios, y tantas otras disposiciones que han tratado de poner en práctica el programa agrario trazado.

(22) El artículo 2.º de la LRDA dice que el cumplimiento de la función social de la propiedad de fincas rústicas, cualquiera que sea la naturaleza pública o privada de su titular, obliga:

«a) A que sea explotada la tierra con criterios técnicos económicos apropiados según su destino agrario más idóneo, o utilizada para otros fines, sin perjuicio de la debida rentabilidad, atendiendo en todo caso al interés nacional.

b) A que en las fincas de aprovechamiento agrario se realicen las transformaciones y mejoras necesarias para conseguir la más adecuada explotación de los recursos naturales disponibles de acuerdo con el nivel técnico existente y siempre que las inversiones necesarias sean rentables desde un punto de vista económico y social.

c) A que en la empresa agraria se preste el trabajo en condiciones adecuadas y dignas, y a que se efectúen, bien directamente o en colaboración con la Administración, las inversiones necesarias de carácter social que sean proporcionadas a la dimensión e importancia de la empresa, teniendo en cuenta la rentabilidad de ésta para la promoción de sus trabajadores».

IV. LA CONSTITUCIÓN DE 1978

A) ANTECEDENTES E IDEOLOGÍA

a) *Los «pactos de la Moncloa»*

Típicos acuerdos de los tiempos de transición, tomados en octubre de 1977 por los representantes de los partidos políticos y luego ratificados por el Congreso y el Senado, fueron un simple programa de actuación política, carentes, por tanto, de valor jurídico, pero que, con todo, no dejaron de influir en los autores de la Constitución que en aquellos momentos estaba empezando a redactarse.

En materia agraria se propugnaban la adopción de criterios sobre ordenación de cultivos y las urgentes regulaciones sobre arrendamientos rústicos, entidades asociativas de ámbito rural, seguros del campo, organización de las Cámaras, reforma de la LRDA y sobre política de precios.

La Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables es la primera norma positiva que, respondiendo a estos criterios, ha reformado la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario y está por ver su oportunidad y efectividad.

Y en cuanto a la política de precios «se procurará —decía— que los desniveles entre el sector agrario y los demás no se incrementen en lo sucesivo». BALLARÍN (23) dice, con razón, que esta expresión fue la más desafortunada de estos Pactos de la Moncloa, pues si en el III Plan de Desarrollo de 1972 se propugnaba el crecimiento máximo de renta del sector agrario para alcanzar la paridad con los demás, estos Pactos, en cambio, prometían tan sólo que la enfermedad no se agravaría, pero no se preocupaban por curarla.

En general, estos Pactos de la Moncloa, que desempeñan respecto a la Constitución actual un papel paralelo al que significó el «Pacto de San Sebastián» en relación a la de 1931, no han gozado de demasiadas opiniones doctrinales favorables, por lo que podrían suponer de constricción a la cantada democracia.

Recogemos, por todas, la crítica de VALLET DE GOYTISOLO (24), que contrapone la idea del pactismo de Eiximenis con la actual. Dice que el pacto medieval se encuadraba dentro de la trascendencia del orden divino, revelado y natural, que jurídicamente escalonaba la libertad civil de las personas y las familias, las ordenaciones gremiales y los estatutos y «costums» locales en ámbitos respetados por las disposiciones generales, tal como

(23) En «La Constitución de 1978 y la Agricultura», 2.^a ed. de su *Derecho Agrario*, Madrid, 1979, pág. 840.

(24) «El pactismo de ayer y el de hoy», ponencia desarrollada el 20 de febrero de 1978 ante la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, publicada en *Anales*, núm. 6, de dicha Academia, año 1978, págs. 173 a 186.

reclamaba el orden natural; por el contrario, hoy el poder del Estado se ha hecho absoluto al haberse emancipado de todas las normas trascendentes, religiosas y naturales, y se ha hecho totalitario al querer abarcar de modo imperativo todos los ámbitos y relaciones de la vida, sin respeto a la libertad civil.

Cuando ningún partido puede imponerse por sí solo —sigue diciendo VALLET—, el Estado se convierte en un puro compromiso, en una transacción, recayendo entonces la dictadura sobre los demás que no han participado en el compromiso, que son convertidos en meros sujetos pasivos, cuando no en simples objetos del pacto.

El antecedente inmediato, político y económico, de la Constitución, configurado en los Pactos de la Moncloa, no ha sido muy brillante en materia agraria, como hemos podido ver. Pasemos al intento, bien difícil, de descubrir la ideología del texto constitucional para ceñirla después el tema de la tierra al que nos limitamos.

b) *Caracterización*

A lo largo de nuestra historia constitucional se puede observar que no siempre han corrido parejos el progresismo teórico del texto legal con el concepto más o menos social del dominio que en él se contenía. Es más, tanto la Constitución de 1869 como el proyecto de la I República, considerados como avanzados, suponían, como hemos visto, un auténtico retraso, un claro retroceso en el trato de la propiedad de la tierra.

Nuestras constituciones, moderadas o progresistas, han sido siempre más o menos liberales, y ésta parece ser la idea más generalizada respecto a la de 1978. BALLARÍN la considera «liberal progresista» (25); en cambio, JOSÉ BELMONTE opina que no hay idea dominante en concreto: «hubo amalgama de ideologías», aunque con predominio, en este caso de los socialistas, pero sin que éstas tampoco tengan una acusada presencia de modo definitivo y vinculante» (26). En otro estudio sobre la Constitución (27) no se arriesga opinión alguna sobre el particular, limitándose a decir que el consenso era el espíritu que debía inspirar la Constitución, y así lo entendieron la práctica totalidad de los grupos parlamentarios. FERNÁNDEZ CUESTA señala como uno de los defectos de la Constitución la falta de precisión, quizá buscada de propósito para dejar la puerta abierta a la variedad interpretativa y a la diver-

(25) *Derecho Agrario*, 2.^a ed., pág. 649.

(26) *La Constitución. Texto y contexto*, Editorial Prensa Española, Madrid, 1979, pág. 44.

(27) ÓSCAR ALZAGA, *La Constitución española de 1978*, Madrid, 1978, pág. 47.

sidad de soluciones, pudiéndose llegar con ello a transformar el sentido auténtico de las palabras en banderines de enganche (28).

En definitiva, la Constitución española de 1978 es ambigua, pues se ha producido como resultado del sacrificio ideológico de los partidos, lo que hace que en la Constitución se contengan amalgamadas tendencias diversas. Esto es un defecto, indudablemente; FERNÁNDEZ CUESTA (29) dice que la seguridad jurídica exige que el lenguaje de la norma evite la ambigüedad, la duda, y que sea claro, inequívoco y coherente, exigencia que se hace más ineludible cuando se trata de un texto constitucional, pues sus destinatarios son todos los españoles, incluso los iletrados. Aunque el citado BELMONTE empieza diciendo que si esta ambigüedad es un defecto, es también una virtud, porque obligará a los españoles a estar pendientes de las corrientes de opinión (30), termina reconociendo que la Constitución está sujeta a cada paso a las leyes complementarias y a la interpretación jurisprudencial: «está como en estado de sitio, esperando se abran las puertas con muchas salidas imprevisibles e imprevistas; y aquellas leyes estarán, sobre todo, lamentablemente condicionadas a los hombres, a la relación de fuerzas y devenir de corrientes en cada instante político».

B) EL TEMA AGRARIO EN LA CONSTITUCIÓN VIGENTE

A primera vista resulta extraña la escasa atención que la Constitución dedica a los problemas específicos de la agricultura, sobre todo si se compara con el trato claro y directo que daban al tema tanto la Constitución de 1931 como las recientes Leyes Fundamentales.

GABRIEL GARCÍA CANTERO (31), comentando el precepto del anteproyecto que ha pasado a ser el artículo 130 de la Constitución, llega a preguntarse si esa parquedad ha sido buscada de intento; no puede sustraerse el comentarista de tal texto —dice— a la sospecha de que, partiendo de un propósito inicial de guardar silencio sobre el tema agrario, a última hora se cambió de criterio y se elaboró un texto anodino, vago e impreciso, cuya supresión apenas si se hará notar en el conjunto de las normas constitucionales.

Veamos, junto al tema específicamente agrario, cómo considera la Constitución a la propiedad en general y, por tanto, a la de la tierra rústica, completándolo con las normas de tipo genérico en materia económica, que

(28) «Nación, nacionalidades y artículo 2 de la Constitución». Ponencia en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, desarrollada el 26 de marzo de 1979, publicada en *Anales* de dicha Academia, núm. 7, Madrid, 1979, pág. 135.

(29) Ponencia citada.

(30) Véanse págs. 35 y 43 de su libro citado.

(31) *El Derecho Agrario en la futura Constitución española*. Comunicación a las III Jornadas italo-españolas de Derecho Agrario, Barcelona, junio de 1978, sin publicar.

en sus desenvolvimientos alcanzan a la agricultura de modo directo o concomitante, como son la libre empresa o la cooperación. Sólo así se podría intentar la construcción de unos principios constitucionales dedicados al campo, aunque no hayan sido contemplados de propósito por sus redactores.

La Constitución actual, hay que reconocerlo, casi ha olvidado injustamente a la agricultura, dando prioridad a otros temas artificiosos que aparentemente han podido parecer más dignos de urgencia; los hombres del campo, sin demagogias, no han recibido por esta vez toda la atención que merecen, tanto por su papel básico e imprescindible en la producción de alimentos como por su bajo nivel necesitado de remedios más prácticos que políticos.

a) *La propiedad*

Se ocupa de ella el artículo 33 de la Constitución, diciendo:

- «1. Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia.
2. La función social de estos derechos delimitará su contenido de acuerdo con las leyes.
3. Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto en las leyes».

LUIS DíEZ PICAZO (32) entiende que la Constitución define a la propiedad como un derecho de goce en su plenitud máxima; el propietario, en principio, puede gozar de la cosa en el modo que tenga por conveniente, haciendo suyos los provechos, utilidades o réditos que se deriven de la cosa, decidiendo libremente el modo y la forma de utilización; es, en definitiva, el arbitro del destino económico que se haya de dar a la cosa.

Pero vemos que esta amplitud es sólo inicial, pues el punto 2 de este artículo da entrada claramente a la función social, que es la que realmente delimita el contenido de la propiedad de acuerdo con las leyes. La fórmula adoptada, si se mira sólo su proposición final, nos hace recordar la clásica definición del artículo 348 del Código Civil, que subordina el derecho de gozar a las limitaciones establecidas en las leyes; pero para este viaje no se necesitaban alforjas. La expresión «función social» no es un puro límite, sino que conforma el contenido del derecho y forma parte de su propia esencia; en este sentido ha sido modelada por la doctrina social de la Iglesia (33); así se ha interpretado también por los autores que, comentando las

(32) En el artículo «Propiedad y Constitución», pág. 42 del libro *Constitución y Economía*, de varios autores, Madrid, 1977.

(33) Puede verse su esencia en la doctrina papal, en las Encíclicas *Rerum Novarum*, de León XIII; *Quadragesimo anno*, de Pío XI; *Mater et Magistra*, de Juan XXIII, y *Populorum progressio*, de Pablo VI.

obligaciones impuestas para el cumplimiento de la función social de la propiedad por el artículo 2.º de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, entienden que dicha función tiene un doble aspecto: el objetivo, que se orienta a la distribución adecuada de la propiedad en sus facetas económica y social, y el subjetivo, referido al contenido del dominio que obliga a cultivar y mejorar (34). Este puede ser también el sentido que se deduce del precepto que inicia el título de Economía y Hacienda, el artículo 128 de la Constitución, que subordina al interés general toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuera su titularidad.

El último párrafo del artículo 33 es una garantía, con claros antecedentes en los distintos sistemas constitucionales y en el nuestro, recogiendo el concepto del interés social del Fuero de los Españoles y no considerando imprescindible la previa indemnización, al igual que hizo la Constitución de 1931, aunque tal garantía tenía solera en los textos precedentes.

b) *La libertad de empresa y la planificación*

Estos dos conceptos contradictorios, que bien pudieran constituir los prototipos del individualismo y el socialismo, respectivamente, son tratados en los artículos 38 y 131 de la Constitución, intentando armonizarlos.

En el primero de ellos «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».

Y el artículo 131 establece que el Estado, mediante Ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo sectorial y regional y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución.

Es decir, que se parte de reconocer abiertamente la iniciativa privada en el terreno económico, pero supeditada a las exigencias de la economía general, que suelen traslucirse actualmente en la planificación. Una economía sin planificar apenas se concibe en el contexto de las organizaciones estatales modernas, sean capitalistas o socialistas, y el fenómeno de la planificación se ha generalizado, después de la Segunda Guerra Mundial, no sólo a nivel nacional, sino internacional. La Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO) patrocina planes tanto para los países del tercer mundo como para los desarrollados, y en la reciente reunión mundial de

(34) Entre otros, BALLARÍN, en su conferencia «El deber de cultivar y mejorar», publicada en el Libro *Comentarios a la LRDA*, en Series Monográficas, núm. 3 del IRYDA, Madrid, 1976.

noviembre de 1979, en Roma, se ha insistido en esta necesidad en el campo de la agricultura y los alimentos.

Hasta ahora en España la planificación era vinculante para la Administración y sólo indicativa para los particulares que podían aceptar o rechazar los diversos incentivos y estímulos que se les brindaban. Creemos que el texto constitucional da pie para que, siempre mediante ley, se pueda vincular también a los particulares mediante planes económicos dirigidos a cumplir las exigencias de la economía general.

Así se arregla, creemos que certeramente, la vieja cuestión en la que aparecen enfrentados autonomía de la voluntad y bien común. Y lo que se dice en tonos económicos generales será aplicable, por supuesto, al campo estricto de la agricultura, el más necesitado de planes que aupen su nivel de vida y de defensas eficaces para su posible competición con otros sectores, lo que nos lleva de la mano a otro apartado.

c) *Igualdad de la agricultura con otros sectores*

Que tal paridad no existe es algo tan notorio que no precisa de mayores disquisiciones, y también es verdad que son encomiables los intentos de la Administración por conseguirla. Recordemos el artículo 47 de la Constitución de 1931, que hablaba de proteger a los agricultores, y el artículo 13 de la Ley del III Plan de Desarrollo, que asumía el propósito de elevar el nivel de vida del sector agrario más aceleradamente que el de otros para conseguir la paridad económica y social entre ellos. El desdichado antecedente de los Pactos de la Moncloa, que no hacían nada positivo, conformándose tan sólo con que no aumentase el abismo, no ha sido seguido por el artículo 130 de la Constitución, que hace la promesa de que «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; con el mismo fin se dispensará un tratamiento especial a las zonas de montaña». Y en el artículo 131 ya hemos visto que habla de la planificación estatal para equilibrar y armonizar el desarrollo sectorial.

Sería hermoso conseguir, o al menos intentar, que la disparidad disminuyera en grados apreciables. JOSÉ BELMONTE (35) se muestra escéptico al afirmar que esta norma de tipo programático ha sido, como otras, fruto del compromiso político, dudando que llegue a tener una virtualidad práctica. Y ÓSCAR ALZAGA coincide en la misma idea (36), trayendo a colación el comentario del

(35) *Ob. cit.*, pág. 297.

(36) *Ob. cit.*, págs. 788 y 789.

que fue nuestro maestro don NICOLÁS PÉREZ SERRANO, respecto a la Constitución de 1931: «No hemos de oponernos al propósito, ni censurar la buena fe que presidió el empeño; pero sí debe hacerse notar que los programas se empobrecen en punto a eficacia en cuanto se van enriqueciendo en punto a amplitud y que las afirmaciones de esta índole ofrecen el peligro de la inanidad poco airosa cuando los años pasan y la ilusión no se traduce en realidad».

d) *Defensa de la naturaleza*

El artículo 45 de la Constitución dice:

«1. Todos tienen derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.

2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva».

El precepto carece de antecedentes porque la cuestión no se había suscitado antes con los vivos caracteres que hoy se presenta. El tema de la conservación de los recursos naturales constituye actualmente una preocupación universal, pues la humanidad consume, a medida que va creciendo, bienes que la naturaleza no podrá suministrarle de modo ilimitado.

Como dice MARÍA LUISA LEAL (37), el deterioro de las cualidades del entorno del hombre se va extendiendo como consecuencia de las actividades económicas, llegando a producir la pérdida de las condiciones necesarias para el desarrollo del género humano. Estas actividades, en cuanto afectan al suelo rústico y el cultivo agrario, exigirán la regulación de la conducta tanto de los titulares de disposición y disfrute de los predios como de los industriales que puedan incidir sobre ellos para mantener en lo posible las fuentes de bienes renovables, evitando su despilfarro suicida.

La doctrina ha tomado conciencia del problema, estudiando sus aspectos técnicos y jurídicos, y la cuestión ha sido objeto de atención por las Naciones Unidas. En la conferencia de la ONU sobre Medio Humano, celebrada en Estocolmo en 1972, se declaró que el hombre ha adquirido el poder de transformar de innumerables maneras y en una escala sin precedentes cuanto le rodea, y que los dos aspectos del medio humano, el natural y el artificial, son esenciales para el bienestar y para el goce de los derechos humanos

(37) «La ordenación del espacio rural para la protección de la naturaleza y el medio ambiente en su aspecto jurídico», en *Revista de Estudios Agro-Sociales*, núm. 83, abril-junio de 1973, págs. 1 a 14.

fundamentales, incluso el derecho a la vida, por lo que la protección y el mejoramiento del medio humano es una cuestión que afecta al bienestar de los pueblos y al desarrollo económico del mundo entero. Entre las recomendaciones adoptadas señalaremos que se propugna la conclusión de acuerdos internacionales para planificar y ordenar la conservación, restauración y mejora de la capacidad de la Tierra para producir recursos vitales renovables, y se recomienda a la FAO y demás órganos internacionales que incluyan en sus programas las cuestiones referentes a la ordenación y aprovechamiento del espacio rural en relación con la política del medio humano.

C) Lo QUE LA CONSTITUCIÓN NO REGULA

a) *Acceso a la propiedad de la tierra*

Después de mucha busca sólo hemos podido encontrar un modesto y etéreo inciso en el artículo 129, que dice: «También (los poderes públicos) establecerán los medios que faciliten el acceso a los trabajadores a la propiedad de los medios de producción». No se refiere específicamente a la agricultura, pero se podría aplicar. Lo que no explica ni regula en modo alguno son los procedimientos o cauces para facilitar ese acceso, con lo que o el artículo es un programa ideal sin contenido o se deja el tema expuesto a toda clase de arbitrariedades al faltar la regulación de sus límites.

Hasta ahora en el sistema legal vigente en España se puede acceder a la propiedad bien por medios de carácter público, como son la colonización, la concentración parcelaria y la llamada ordenación de explotaciones, o por vías de Derecho privado, como el retracto y el acceso de los arrendatarios, el paso de la posesión a la propiedad y la conversión del dominio yuxtapuesto o dividido en propiedad plena:

1. En el ámbito agrarista se ha acentuado la tendencia que considera al arrendamiento como un eslabón intermedio para que el asalariado campesino pase a la condición de propietario de la finca que cultiva. Aunque el hambre de tierra ya no es tan fuerte como en épocas pretéritas por la emigración masiva del campo a la ciudad, y aunque las normas especiales refuerzan cada vez más la posesión del arrendatario, es lógico que éste siga apeteciendo poder montar sobre tierra de su propiedad la explotación que ha llevado como simple colono. El principio de la tierra para el que la trabaja, aun despojado de su tinte demagógico y de pandereta, sigue vigente no sólo en el deseo de los agricultores, sino en las claras tendencias legislativas de los últimos años en España. El retracto se reguló en la Ley de 16 de julio de 1949, y en la de 15 de julio de 1954 aparece por primera vez el acceso a la propiedad como un derecho a la compra forzosa de la finca

arrendada, como posibilidad del colono independiente de la enajenación del predio.

2. En cuanto al acceso de los poseedores y precaristas, el problema lo centramos y se presenta en sus tonos más candentes cuando hay un ocupante-poseedor de la tierra frente al propietario que aparece investido con las solemnidades jurídicas, pero no ejerce en la realidad sus funciones sobre la finca, que son derechos, pero también deberes. Claro que si, según el artículo 447 del Código Civil, «sólo la posesión que se adquiere y disfruta en concepto de dueño puede servir de título para adquirir el dominio» y el precario precisamente supone la tolerancia del propietario, distinto del poseedor y su oponente por definición, es preciso que el precarista se convierta en poseedor a título dominical mediante el cambio o inversión del título para poder llegar a usucapir la tierra. La posesión para prescribir ha de ser en concepto de dueño, sin que valgan los actos ejecutados por mera licencia o tolerancia (arts. 1.941 y 1.942 del Código Civil). ¿Qué condiciones requiere esa inversión del título? Para las tendencias más avanzadas socialmente, el poseedor puede por sí solo cambiar el título posesorio, pero parece más razonable exigir el cumplimiento de unos requisitos elementales que sean lo bastante eficaces para destruir la presunción del artículo 436 del Código de Permanencia en el concepto en que la posesión fue adquirida. VALLET DE GOYTISOLO (38) estima que para considerarse operado el cambio del concepto en que se poseía inicialmente, dando lugar a la inversión, debe probarse tal cambio, sin que para ello baste la mera declaración unilateral del poseedor, sea expresa o implícita, al incumplir los deberes que le ligaban respecto al dueño, y debe actuar de hecho como propietario, permaneciendo el titular del dominio en situación pasiva o, al menos, insuficientemente defensiva por plazo no menor de un año, que es el fijado por el artículo 460-4 del Código Civil. Puestas así las cosas, constituido el precarista en posesión a título de dueño, el camino para acceder a la propiedad plena por medio de la usucapión se le despeja bastante, al menos en el terreno del puro Derecho Civil.

3. En cuanto a las figuras de división o yuxtaposición de facultades dominicales, la riquísima variedad de figuras existentes en las distintas regiones y aun comarcas del campo español es tan amplia que sería imposible recogerla en su totalidad (39).

(38) «La concurrencia de posesiones sobre una misma cosa inmueble», en *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, 1947, segundo semestre.

(39) Con ocasión de las Jornadas Nacionales celebradas en el Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario, a finales de 1974, bajo el temario general de «La Ley de Reforma y Desarrollo Agrario y la realidad jurídica agraria», se presentaron más de setenta comunicaciones que suponen una aportación valiosísima para conocer el Derecho que se vive en el agro. Estas comunicaciones no han sido aún publicadas.

La realidad presenta múltiples variedades. Sobre una misma finca puede concurrir el supuesto de pluralidad siguiente: una titularidad del derecho de labor que puede ejercitarse cada dos, tres, cuatro o más años, según la propia fertilidad del suelo; un titular del derecho de pastos y otro del arbolado. Los supuestos alcanzan mayor complejidad cuando el derecho de pastos pertenece, a su vez, a dos titulares diferentes, uno que tiene el derecho al aprovechamiento de las hierbas o pastos de invierno y otro que tiene derecho al pasto de verano o «medias hierbas».

Otros casos curiosos, casi siempre reminiscencias del pasado, se presentan, a veces con agudos caracteres de problemática social en el mundo actual. Bástenos citar la llamada cuestión de Sástago, ya resuelta, y la aún pendiente y en avanzado estudio para encontrar las vías de solución de las fincas del «Estado del Duque», en los términos de Malagón, Fuente el Fresno, Porzuna y Los Cortijos, en la provincia de Ciudad Real (40).

b) *Reforma de la agricultura*

Las importantísimas cuestiones de la concentración parcelaria, la intensificación de los regadíos, la redistribución de la propiedad que hasta ahora se han llevado a cabo por la llamada colonización y los auxilios económicos y técnicos para conseguir explotaciones viables y en general todo lo concerniente a la reestructuración no sólo territorial, sino empresarial, que es más importante, han sido olímpicamente silenciadas por los redactores de la Constitución (41).

(40) Puede verse SANZ JARQUE. Sobre la cuestión de SÁSTAGO, su libro *Más allá de la Reforma Agraria*, Madrid, 1970, págs. 181 a 350. Y en relación con el otro caso citado, el trabajo de dicho autor «La cuestión de la tierra en los Estados del Duque», en *Estudios jurídicos en homenaje al profesor Federico de Castro*, Madrid, 1976, págs. 643 a 702.

(41) De la Memoria de 1975, publicada por el Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario, se desprende su labor realizada hasta el 31 de diciembre de dicho año:

Nuevos regadíos.....	1.078.080	hectáreas
Regadíos mejorados.....	425.343	»
Concentración parcelaria.....	4.350.000	»
Ordenación Rural.....	11.830.000	»
Fincas a mejorar.....	173	»
Nuevos empresarios.....	53.728	«colonos»
Viviendas rurales.....	30.829	casas
Préstamos concedidos.....	38.247	millones de ptas.
Subvenciones (a fondo perdido).....	6.568	» »

Y las obras de caminos, canales y demás de infraestructura necesarias.

Pero ¿ha sido simple olvido o resultado del consenso que había huido de suscitar cuestiones palpitantes? En cualquiera de los dos casos, el aplazar los problemas no es solucionarlos, sino dar lugar a que se puedan presentar con mayor encono y cuando esas soluciones no sean factibles. GARCÍA CANTERO (42) dice que parece como si se hubiesen temido las reacciones de rechazo que los conceptos reformistas todavía podían suscitar, y por ello se ha recurrido a expresiones más técnicas en apariencia como «la iniciativa pública en la actividad económica» o la de la planificación económica general para atender a las necesidades colectivas, pero cuyos últimos resultados pueden coincidir con los primeros. Si esto fuese así, el remedio sería peor que la enfermedad; en estos casos es mucho mejor afrontar los problemas abiertamente y señalar sus cauces *ab initio* y así se evitarán lamentables desbordamientos posteriores.

c) *Ordenación del territorio*

Las tendencias sociales y planificadoras del Estado sobre el suelo, tratando de ordenar los derechos que sobre él recaen son prácticamente generales en todos los países, no ya sólo por responder a las nuevas concepciones de la propiedad, sino por puras razones de necesidad.

El aumento de la población es un factor que constituye una gran preocupación, pues la humanidad consume bienes de modo creciente, mientras que las disponibilidades de suelo no son ilimitadas; los entornos urbanos con sus industrias adyacentes crecen hasta desbordarse, en claro perjuicio del ámbito rural, no ya sólo porque merma su superficie, sino porque ve dañados sus productos por las contaminaciones y residuos industriales en el aire y en las aguas.

Esta expansión urbana e industrial sobrevalora los terrenos circundantes, influyendo en la agricultura periurbana; es lógico que se trate de imponer la justa distribución de beneficios y cargas entre los agricultores afectados. Por otro lado, la llegada de la civilización del ocio y la motorización general han dado lugar a los chalets y las urbanizaciones que avasallan el ámbito rústico no pocas veces sin orden ni concierto.

Ante estos importantísimos problemas, potenciados por la escasez de suelo, la Constitución sale del paso desconsoladoramente, limitándose a decir en el artículo 148-1-3.º que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de ordenación del territorio. Encima de parquedad, diversidad y confusión; muy lamentable.

(42) En la comunicación citada, sin publicar, a las III Jornadas italo-españolas de Barcelona, junio de 1978.

d) *Agricultura de grupo*

Es una de las manifestaciones más genuinas de la agricultura, que ha venido gozando de estímulos valiosos desde la «Ley de Exenciones», o sea, la de Sindicatos Agrarios de 1906, hasta la última Ley de Cooperativas de 19 de diciembre de 1974. La necesaria reordenación de los Grupos Sindicales de Colonización para su pase a las nuevas Sociedades Agrarias de Transformación, la regulación específica de las cooperativas agrícolas con sus caracteres regulares y la contemplación de las variadas y necesarias figuras asociativas del campo, requerían un acicate básico para su desenvolvimiento en la regulación positiva.

La Constitución se limita a prometer que se fomentarán, mediante una legislación adecuada, las sociedades cooperativas (art. 129), olvidando las demás formas asociativas, mucho más frecuentes y afectivas en el ambiente rural. Esperemos de todos modos que esa anunciada legislación mejore efectivamente la situación asociativa, de tanta necesidad para elevar el bajo nivel campesino. De momento, la reciente Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables supone lo contrario, un ataque, ya que no se reconocen límites de garantía en la extensión de las fincas expropiables cuando éstas pertenezcan a «personas jurídicas» (art. 2.º-2) y las cooperativas lo son. Así que la primera ley, lejos de defenderlas, las apalea, a pesar de lo afirmado por la Constitución.

D) CONCLUSIÓN

Suponemos que el lector, si ha tenido la enorme paciencia de llegar hasta aquí, habrá sacado ya las conclusiones pertinentes, aunque no obstante debemos expresar la nuestra.

Las constituciones suponen un programa de propósitos y unos límites y garantías a la actuación de los órganos estatales frente a la autonomía de la voluntad de los individuos. Por eso, los textos liberales, socialistas o comunistas, siguen con mayor o menor fidelidad la línea impuesta por los modos respectivos de vida, dictando en consecuencia las reglas pertinentes.

En España, la historia constitucional, tradicionalmente liberal, con más o menos altibajos, ha desembocado en la Constitución de 1978, caracterizada por la escasez o más bien ausencia de programas concretos, determinado todo por el consenso que ha presidido su redacción. Ello ha desembocado también en una escasa delimitación de esferas, pública y privada, remitiendo demasiado frecuentemente a leyes que serán como sean, incluso contradictorias, según la tendencia que consiga sacarlas adelante. Ojalá acierten todos.

Si esto sucede en general, se agudiza fuertemente en el tema de la agricultura, motivado por la escasez y la poca profundidad de los preceptos que la contemplan.

En opinión de GARCÍA CANTERO, en su comunicación antes citada, el texto constitucional vigente no arroja demasiada luz sobre las líneas directrices por las que en el futuro ha de discurrir la política legislativa agraria española. Esta «incertidumbre consensual», que parece haberse consagrado en el texto de la Constitución, no se sabe si es debida a falta de un programa preciso en materia agraria de los partidos dominantes, o al propósito de enmascarar las verdaderas intenciones de los mismos bajo fórmulas económico-jurídicas de significado aparentemente técnico. En su conjunto, concluye, no pueden merecer aprobación el parco y anodino conjunto de normas del Derecho constitucional agrario que aparecen recogidas en nuestra Constitución.

Nosotros también creemos, sinceramente, que la Constitución española de 1978 supone, en cuanto al tema agrario, un claro retroceso, en extensión, intensidad y directrices, tanto respecto a la Constitución republicana de 1931 como a las Leyes Fundamentales de la época de Franco que le han precedido. Es cierto que toda comparación resulta odiosa, pero a la hora de juzgar es difícil eludir el parangón, que, además, resulta aquí útil y aleccionador.

Es precisa una ordenación general del territorio, estructurando debidamente las explotaciones, y hay que regular el acceso de los campesinos a la propiedad de la tierra, pues cuando son propietarios trabajan mejor y más seguros. Pero no bastaría con eso, pues a la tierra hay que añadirle un crédito fácil y asequible para que los agricultores puedan adquirir la maquinaria y los elementos de cultivo precisos que cada día resultan más costosos. Y se necesitan ayudas técnicas y protección de los precios agrarios, mediante una comercialización bien ordenada; todo ello para que los esfuerzos de la gente del campo reciban una compensación confortante y su nivel de vida se parifique con los otros sectores.

La integral, que comprende todas esas facetas, es la verdadera reforma agraria y no la de pandereta que aún se empeñan en airear de cuando en cuando algunos demagogos anacrónicos. Y tal amplitud y profundidad son las que se echan de menos en la Constitución de 1978 que, olvidando la esencia del problema, sale del paso con las poquísimas y superficiales alusiones que hemos visto.

Por tanto, su tratamiento del tema lo consideramos desenfocado e insuficiente. Nuestros estupendos labradores son merecedores, en verdad, de una atención mayor, no sólo por pura justicia, sino porque, tratándose del sector primario que nos alimenta, revertiría en definitiva en favor de toda la comunidad.