

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE DERECHO



TESIS DOCTORAL

La concesión de tierras en el ordenamiento jurídico español

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR
PRESENTADA POR

Fernando Sequeira de Fuentes

DIRECTOR:

José Luis Villar Palasí

Madrid, 2015

Rd. 54.473

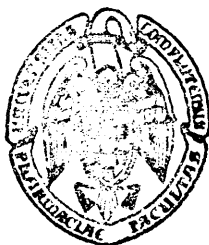
TE

295

LA CONCESION DE TIERRAS EN EL ORDENAMIENTO
JURIDICO ESPAÑOL

FERNANDO SEQUEIRA DE FUENTES

Profesor Ayudante de Derecho
Administrativo.



BIBLIOTECA
DE DERECHO

Tesis doctoral presentada a la
Facultad de Derecho de la Univer-
sidad Complutense de Madrid, en
el curso 1879/1979, y realizada
bajo la dirección del Catedrático
de la misma, Prof. Dr. José Luis
VILLAR PALASI.

MADRID, 1979

- I N D I C E G E N E R A L -

INTRODUCCION.

1. Consideraciones generales	1
2. En torno al método	4
3. Justificación del tema elegido, importancia del mismo e ideas directivas en su desarrollo	7

CAPITULO -I-: LA INTERVENCION DEL ESTADO EN LA AGRICULTURA.

1. Consideraciones generales	11
2. La Agricultura como sector de la Economía española: situación general	12
3. Cobertura legislativa de la intervención - del Estado en la Agricultura	17
A) A nivel constitucional:	
1. En las Leyes Fundamentales	20
2. En la Constitución	23
B) En la legislación ordinaria:	
1. Planes de Desarrollo	32
2. En otros textos legales	36

Recapitulación.

CAPITULO -II-: CLAVE HISTORICA DE LA FIGURA.

1. Consideraciones generales	40
2. Orígenes históricos:	
2.1. Pueblos antiguos	43
2.2. Roma	45
3. La entrega de tierras en la Península hasta el siglo XVIII	47
4. La política de estructuras agrarias en el siglo XVIII.....	58
4.1. Colonización interior.	
4.1.1. Sierra Morena y los despoblados entre Córdoba y Sevilla	65
4.1.2. Otras acciones de colonización interior .	
A) Colonización del camino de Madrid a Extremadura	82
B) La Nueva Villa de Encinas del Rey	84
C) Restablecimiento y población del puerto y ciudad de Alcudia en Mallorca	85
D) La Repoblación de la Ciudad de Ciudad Rodrigo	88
E) La Repoblación de la tierra de Salamanca	88
4.2. Repartimientos de tierras	90
4.3. Otras medidas de política agraria..	97
4.4. Valoración crítica de la Colonización interior y de los Repartimientos de tierras	
A) Colonización interior	98

B) Los Repartimientos de tierras	104
5. El Siglo XIX.	
5.1. Planteamiento general	105
5.2. La Desamortización y su incidencia en las actuaciones agrarias de la fase anterior	108
5.3. Una legislación paralela. La Ley de 21 de noviembre de 1855.....	113
5.4. Otras medidas legislativas de carácter general con incidencia en el sector agrario	116
5.5. Valoración final del período	120
6. De 1900 a 1923.	
6.1. Efectos de la Desamortización y sus consecuencias en la legislación agraria posterior	123
6.2. La Ley de 30 de agosto de 1907 y sus normas desarrolladoras	127
6.3. Otras medidas legislativas. La política hidráulica	134
6.4. Balance de la etapa	135
7. La Dictadura de Primo de Rivera (1923-1930).	137
8 La II República Española	145
8.1. La Ley de Reforma Agraria de 1932	151
a) Fines	152
b) La expropiación como eje de la Reforma y el "asentamiento como resultado". Análisis jurídico de la figura.....	154

El asentamiento como problema jurídico y político	163
8.2. La Ley de Agosto de 1935	174
8.3. La Ley de 18 de junio 1936	178
Recapitulación: Reflexiones finales ante el estudio histórico	179'
CAPITULO -III-: LA LEY DE REFORMA Y DESARROLLO AGRARIO COMO ESTATUTO JURIDICO BASICO DE LA IN TERVENCION ADMINISTRATIVA EN LA PROPIE DAD AGRARIA.	
1. Ideas preliminares	183
1.1. La quiebra del concepto liberal del derecho de propiedad	183
1.2. La propiedad privada y su función social	185
1.3. La propiedad agraria y su función social. La Administración pública como instrumento de su funcional- ización. Delimitación del tema	189
1.4. Intervención administrativa y cobertura legal	191
2. La Ley de Reforma y Desarrollo Agrario.	
2.1. El Decreto 118/1973 de 12 de enero como resultante de un proceso legis- lativo. Dudas sobre su legalidad ...	194
2.2. Líneas generales de la Ley en cuanto a la adjudicación y redistribución de tierras	211
3. Organización administrativa de la reforma - agraria y el desarrollo rural: El Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario	
3.1. Antecedentes históricos	220

3.2. Situación actual: La Ley 35/1971 de 21 de julio y Decreto de 12 de enero de 1973	224
3.3. Fines y competencias	225
3.4. Bienes y medios económicos	226
3.5. El IRYDA como organismo autónomo consecuencias jurídicas	227

CAPITULO IV: MODOS DE ADQUISICION DE TIERRAS Y SELECCION DE ADJUDICATARIOS. ACTUACIONES PREVIAS A LA ADJUDICACION

1. Modos de adquisición	238
A) Expropiación forzosa	240
B) Compra	257
2. Destino de las tierras adquiridas	259
3. Actuaciones previas a la adjudicación de las nuevas unidades de explotación ...	264
4. La selección del concesionario	269

CAPITULO V : LA ADJUDICACION DE TIERRAS EN CONCEPTO DE CONCESION ADMINISTRATIVA

1. Planteamiento previo	283
2. Derechos y obligaciones del concesionario	
2.1. Obligaciones	287
2.2. Derechos	297
3. Tráfico jurídico de la concesión	
3.1. Inter vivos	299
3.2. Sucesión mortis causa	303
4. Extinción de la concesión	
4.1. Modo normal: el acceso a la propiedad	307
4.2. Modo anormal	

4.2.1. Causa	309
4.2.2. Procedimiento	310
5. La calificación dogmática de la figura de la adjudicación provisional de tierras de reforma como concesión administrativa	311
CONCLUSIONES	322
BIBLIOGRAFIA	326

INTRODUCCION

1. Consideraciones generales

Parece lógico que las páginas iniciales de una tesis doctoral vayan dedicadas a expresar cuáles son las líneas generales que enmarcan el tema elegido y los planteamientos que presiden su desarrollo y condicionan sus conclusiones.

En este sentido, una primera cuestión es pues, señalar las causas que justifican la elección del tema y cuya explicitación supone en cierta medida, hacer ya un primer avance de los objetivos que se pretenden alcanzar.

Dicha elección se adopta tomando como punto de partida una serie de realidades incontestables y una determinada manera de entender el papel del Derecho Administrativo en el ordenamiento jurídico total, cuya dimensión progresiva y ascendente hace que sea en él y no en el Derecho Privado donde "se encuentran más claramente formulados los grandes problemas de la construcción jurídica general" (1).

(1) Vid. J. LUIS VILLAR PALASI. "Derecho Administrativo (Introducción y Teoría de las Normas)", Facultad de Derecho, Universidad de Madrid, Madrid 1968, págs. 3 y siguientes.

El proceso de expansión de fines del Estado y la consecuente ampliación de la actividad interventora de la Administración Pública, han producido una lógica administrativización, publicificación o estatalización, empleése el término que se prefiera, de las relaciones jurídicas. Puede decirse, sin temor a equivocarse, que son cada vez más las relaciones que no pueden nacer a la vida jurídica si antes no cuentan con el "nihil obstat" del Derecho Administrativo (2), y menos las áreas de la vida política, social y económica exentos de intervención administrativa.

En base a ello, se elige una parcela de nuestro ordenamiento jurídico, que pese a regular un sector -la Agricultura- fuertemente intervenido, ha sido objeto de estudio casi exclusivamente desde la óptica iusprivatista, lo que es un dato fácilmente constatable con la consulta de la, por otra parte, no escasa producción bibliográfica sobre el tema.

Basta con señalar en apoyo de esta afirmación los trabajos de BALLARIN, DE LOS MOZOS, SANZ JARQUE, DE CASTRO (3)

(2) M. ARIAS SENOSEAIN, "La intervención administrativa en las industrias molestas, insalubres, nocivas y peligrosas" p.3 (en prensa).

(3) Sobre estos extremos existe una larga bibliografía. Citemos a título orientativo las siguientes obras y autores.

A. BALLARIN MARCIAL: "Derecho Agrario", Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1965.

A. BALLARIN MARCIAL: Estudios de Derecho Agrario y Política Agraria, Madrid, 1975. R. BADENES GASSET: Orientaciones modernas sobre Derecho Agrario y Propiedad agraria. Barcelona 1959. Ponencia en las IV Jornadas Franco-españolas de Derecho Comparado en Barcelona, en abril 1958. DE CASTRO Y BRAVO, Federico. El Derecho Agrario

por sólo citar algunos, para que se evidencie todo un intento de sistematización y análisis del fenómeno jurídico-agrario según técnicas y módulos civilistas.

No vamos a pretender aquí volver a enfrentar Derecho Público o Derecho Privado, o cuestionar si existe un Derecho Agrario con perfiles propios, y en su caso cuál sea la naturaleza de éste. La polémica en uno y otro sentido no ha sido breve y su vigencia y virtualidad, a nuestro juicio, está ya agostada, como no sea a los efectos de verificar la insuficiencia de esos planteamientos, para una correcta comprensión de la ordenación jurídica de la Agricultura.

Se trata, a los efectos de nuestro estudio, pura y simplemente, de examinar que la Agricultura, como un sector de la economía nacional, es objeto de una regulación jurídica específica, y que esa regulación habilita y obliga a la Administración Pública a llevar a cabo una larga serie de

rio de España. Notas para su estudio. Anuario de Derecho Civil, Tomo VII, fasc.II, pág. 377-404, Madrid, 1954. A. SOLDEVILLA Y VILLAR; Sobre la autonomía didáctica del Derecho Agrario, Valladolid, 1974. J.J.SANZ JARQUE: Derecho Agrario, Publicaciones de la Fundación Juan March, Rioduero, Madrid, 1975. J.Luis DE LOS MOZOS: Estudios de Derecho Agrario, Editorial Tecnos, Madrid, 1972. Manuel M. DE ZULUETA: Derecho Agrario, Salvat, Barcelona 1955. Un análisis y recopilación de las distintas posturas, puede verse en José María PEÑA VAZQUEZ: Notas sobre el moderno Derecho Agrario en España, Agricultura y Sociedad, n° 1, Octubre-Diciembre, 1976.

Asimismo, me parece fundamental el trabajo de S. MARTIN-RETORTILLO: Derecho Agrario y Derecho Público, Civitas Revista Española de Derecho Administrativo, núm. 5.

actuaciones, que van a permitir hablar de él como un "sector directamente ordenado por la Administración" (4).

Es precisamente esta línea de pensamiento la que nos lleva a elegir como objeto de estudio una técnica jurídica -la concesión de tierras- que implica por una parte, la necesidad de examinar la acción general de la Administración sobre las estructuras agrarias, dado que la entrega de tierras en régimen concesional, se produce la mayoría de las veces como el resultado final de todo un proceso de intervención -la colonización-, y que por otra parte va a servirnos también para mostrar no sólo la aplicación instrumental de la técnica concesional, sino también las modulaciones que va a sufrir la aplicación del Derecho privado como consecuencia de la administrativización de la propiedad concedida.

2. En torno al método

Si el método es una vía de acercamiento a una realidad para comprenderla, éste aparece condicionado por la concepción que de dicha realidad se tenga.

Se parte de una consideración específica de lo que sea el Derecho y, en consecuencia, del significado de sus técnicas

(4) Vid. S. MARTÍN-RETORTILLO, "Derecho Agrario y Derecho Público", Civitas, Revista Española de Derecho Administrativo, núm. 5, Abril/Junio, 1975, pág. 175.

de plasmación. Y esta consideración es la de concebirle como una expresión de relaciones sociales implicada en un proceso económico. Detrás del Derecho se perfilan siempre ideas socio-económicas de las que éste es su expresión normativa.

Entendemos que el Derecho es producto de la Historia y que su comprensión no puede ser separada nunca de la configuración económica y del desarrollo cultural de la sociedad que lo condiciona.

Si toda institución jurídica es producto de unas relaciones sociales determinadas, ello se evidencia aún más en el Derecho Administrativo, en las técnicas jurídico-administrativas.

Con razón VILLAR PALASI (5) las califica de "juridificación de ideas políticas", y PROSPER WEIL (6) afirma que el "Derecho Administrativo no es, ni puede ser, un Derecho como los restantes: se podría decir si estas palabras tuvieran sentido que es un Derecho político y no un Derecho jurídico", y en consecuencia "no puede en ningún momento desvincularse de la Historia y muy especialmente de la Historia política".

(5) "Derecho Administrativo (Introducción y Teoría de las Normas)", Facultad de Derecho, Universidad de Madrid, Madrid, 1968, págs. 4 y 17.

(6) "El Derecho Administrativo", Cuadernos Taurus, núm. 74, Madrid, 1964. Nota preliminar de Lorenzo Martín Retortillo, págs. 19 y 20.

Vinculación a la historia. Vinculación a la política. Expresión de la concepción estatal en cada momento. Si el Derecho Administrativo es eso, si sus técnicas son la plasmación de todo ello, entonces lógico e indefectible es, acercarse a sus categorías jurídicas tomando en cuenta esos factores y estudiándolas al hilo de esos condicionamientos.

Esa "juridificación de ideas políticas" no cabe entenderla como una autonomización científica de la categoría o de la técnica, que impidiera ver el contexto social en que ha nacido, del que depende y a cuyos cambios se debe.

No es posible pretender explicar las instituciones jurídicas por sí mismas, como tampoco es posible hacerlo con las diferentes formas de Estado o con las distintas modalidades de la acción administrativa.

De ahí, el acierto de HEIRICH TRIEPEL (7) al señalar que la tarea fundamental de una ciencia jurídico-pública es la de colocar "las normas en relación con las fuerzas políticas que las crean y las configuran", y de GARCIA DE ENTERRIA (8) cuando escribe: "el tema de la Administración es visto primariamente como una realidad política", sentido "primariamente como Estado, como organización insertada

(7) Vid. Derecho Público y Política, Cuadernos Civitas, Prólogo, Traducción y Apéndice por José L. Carro . Madrid, 1974, pág.35.

(8) Vid. "La Administración Española. Alianza Editorial, Madrid,1972. pág. 17.

en, y al servicio de, la comunidad política".

Sin embargo, a nadie se le ocultan las dificultades que ello entraña y las exigencias que comporta, rebasando en ocasiones los límites de conocimiento del jurista.

Si la necesidad de analizar una institución jurídica de una manera correcta y acabada requiere siempre un trabajo multidisciplinar (9), ello se hace exigencia básica e ineludible ante las técnicas administrativas y aún más, si cabe, cuando éstas aparecen incidiendo en una institución como la propiedad de la tierra, cuya historia y realidad, es en cierta medida la historia y realidad del poder.

3. Justificación del tema elegido, importancia del mismo e ideas directrices en su desarrollo

Pocos temas habrá que hayan llamado tanto la atención como el de la Reforma Agraria. Tienen estos términos una resonancia enorme, una inmensa carga política, conducen a polémicas de difícil consensuación por emplear un lenguaje de reciente acuñación parlamentaria.

No vamos a entrar en la búsqueda de una definición

(9) Vid. en favor de ello el libro de Gaspar ARINO ORTIZ: Las Tarifas de los Servicios Públicos, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1976.

precisa de lo que haya de entenderse por Reforma Agraria. Basta en estas líneas de presentación, con hacer constar que supone un cambio en la estructura de la propiedad agraria y que ese cambio implica siempre una acción decisiva del Estado para su verificación, sea cual sea el alcance que quiera dársele.

Desde este presupuesto: acción del Estado para transformar un sector económico necesitado de intervención, lo que requiere la utilización de técnicas jurídicas administrativas, a que a su vez suponen adopción de unas decisiones políticas previas, es desde el que elegimos el objeto de nuestra tesis.

No vamos a ocultar pues, que la elección académica comporta en buena medida una elección política, si es que fuere posible en una Facultad de Derecho, desligar los términos político y académico.

Nos encontramos además, en un proceso de cambios en la vida de nuestro país, cuya intensidad irá en aumento y deberá afectar a su ordenación económica, lo que se traducirá en transformaciones estructurales de la propiedad de la tierra.

A esos fines, será útil el conocimiento de la legis-

lación vigente, de su eficacia o ineficacia pasada, de los defectos y la viabilidad de sus técnicas. También a ello quisiera contribuir esta tesis.

Por otra parte, la concesión de tierras, plantea problemas jurídicos de entrecruzamiento de ordenamientos (10), de zonas de fricción entre Derecho Público y Derecho Privado (11), de quiebra al máximo del concepto quirritario de propiedad, y esto además se produce al hilo de una institución propia y peculiar del tráfico administrativo -la concesión- que en este terreno va a aparecer distorsionada, instrumentalizada, con perfiles y caracteres distintos al de su conceptualización tradicional.

Por último, sólo queda ya, en este capítulo de introducción, indicar las coordenadas bajo las cuales se ha pretendido desarrollar el trabajo.

En primer lugar, nos hemos basado en un análisis del Derecho Positivo, que se ha intentado realizar del modo más minucioso posible. Este ha resultado complicado por la dispersión normativa existente, pese a los buenos deseos del texto refundido de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, expresado tanto en la disposición adicional cuarta de la Ley 35/1971 de 21 de julio, como en el Preámbulo del Decreto de 12 enero 1973 por el que se aprobó dicho texto.

(10 y 11) Tomo esta terminología a préstamo de GARCIA DE ENTERRIA y TOMAS RAMON FERNANDEZ, Curso de Derecho Administrativo, Tomo I, Madrid.

Igualmente se ha intentado ver la normativa en su patología, es decir, en su puesta en práctica por la Administración y por la praxis jurisprudencial, desgraciadamente no muy frecuente.

Conclusiones

De lo hasta aquí expuesto y como presupuestos de los que se parte, señalemos los siguientes:

- La Agricultura como sector de la Economía nacional, y fundamentalmente el factor tierra, desde la óptica del Derecho, ha sido estudiado básicamente con moldes y clichés privativistas y ello pese a ser un sector fuertemente intervenido por la acción administrativa.

- Esta intervención de la Administración se produce sobre las estructuras, la producción, la comercialización y los precios agrarios, y dentro de una intervención general del Estado en la Economía.

- De esta extensa actividad, la tesis va dedicada a la acción del Estado que afecta a la estructura de la propiedad agraria, y concretamente a la figura de las adjudicaciones en concepto de concesión administrativa, de Explotaciones Familiares y Comunitarias (arts. 29 y siguientes de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario).

CAPITULO I: LA INTERVENCION DEL ESTADO EN LA AGRICULTURA

1. Consideraciones generales

El fenómeno de la intervención administrativa en la Agricultura, no puede ser entendido aisladamente, sino encuadrado en un proceso general interventor del Estado en la Economía y en definitiva, sincronizado también con la intensificación de la actuación estatal en todas las esferas de la vida política, social y económica del país (1).

Esta afirmación es, a nuestro juicio, válida, al menos si se la refiere al momento actual, pudiendo, sin embargo, resultar sólo parcialmente correcta con respecto a otras épocas de nuestra Historia, en la que, si bien ha existido una actuación estatal dirigida a una reforma estructural de la tierra, ésta ha sido en muchas ocasiones, más en evitación o contención de luchas sociales o como producto de ellas, que de una decidida reordenación total del sector.

(1) Vid. Jesús GONZALEZ PEREZ: "La intervención administrativa en la agricultura". Información Jurídica, Madrid, 1970-71, Julio-Agosto, 1957.

Téngase en cuenta, y de ello se tratará más adelante, que el tema de la propiedad agraria, de su titularidad, de sus distintas formas de tenencia y disfrute ha sido, y en una gran medida continúa siendo, el punto central de las reivindicaciones campesinas, y que cuando se habla de acción estatal en el sector agrario, hay una acusada tendencia a entenderla casi exclusivamente desde la óptica de transformación de la estructura de la propiedad territorial, visión ésta parcial, errónea y manifiestamente insuficiente, pues ni la acción interventora del Estado acaba allí, ni ello sería adecuado para la obtención de unos resultados satisfactorios.

Con ello queremos significar los diferentes y extensos aspectos en los que la misma se produce, así como la doble finalidad social -igualación de rentas, contención de fenómenos migratorios- y económica -aumento de la productividad- perseguida y al logro de la cual se dirige la intervención estatal.

2. La Agricultura como sector de la Economía española: Situación general

Con el obligado pudor que entiendo hay que mantener cuando se analiza un aspecto de la realidad, desde presupuestos de un no especialista, pretendemos en estas líneas dar noticia de manera conscientemente generalizadora y tomando

a préstamo la mayoría de los datos (2), del panorama de la Agricultura española, que nos sirva para entender cuál es la situación fáctica sobre la que la acción del Estado va a incidir, y su materialización en técnicas jurídicas.

Pese a lo tópico del término y al uso reiterado, y en ocasiones indiscriminado del mismo, continúa siendo correcto hablar de crisis de la Agricultura. Con ello se quiere indicar su posición de inferioridad frente a otras áreas de la economía nacional, que se traduce en un alto grado de desindustrialización, en el sometimiento a un proceso de despoblación constante y no decreciente y en unas condiciones de vida inferiores, lo que en la retórica de los años 60 se llamaba "deficiente equipamiento social", es decir, falta de escuelas, de agua, de asistencia sanitaria y un largo etcétera de servicios imprescindibles.

España ha dejado de ser básicamente agrícola, y ello se ha producido en un período de tiempo relativamente corto y de una manera muy intensa.

A partir de la década de 1950-1960 el país experimenta un fuerte crecimiento industrial, y un consecuente paso a segundo plano del anterior predominio agrícola.

(2) Vid. TAMAMES, Ramón: Estructura económica de España, Biblioteca Universitaria Guadiana, Madrid, 1977 (11 Edición), Vol I, págs. 53 y siguientes; SUBSECRETARIA DE PLANIFICACION: Documentación Básica del IV Plan Nacional de Desarrollo (Agricultura), Madrid, 1976.

Esta transformación se opera de manera rápida, desordenada, afectando lógicamente las bases de la vida económica. Pero, y ello es lo que nos interesa, quedan en gran medida intactos los problemas que el sector agrario venía arrastrando desde muchos años atrás y que habían tenido una especial significación en la Guerra Civil.

Y en ese cuadro de problemas, el rol hegemónico lo interpreta la estructura de la tierra, que permanece inalterada, una vez superado el período bélico.

Se producen, asimismo, unos fenómenos migratorios de la máxima importancia y que alcanzan no sólo campo-ciudad-industria, sino nación-nación.

En definitiva, el campo se vacía, no se industrializa, y la composición estructural de la tierra se mantiene. La desatención de la inversión pública y privada se acentúa, aceptándose un modelo de desarrollo, que desconoce el condicionamiento que el sector va a ejercer, todo ello en un marco político en el que aparecían proscritas la participación de los interesados -campesinos- en las grandes decisiones nacionales y colectivas.

A esa descapitalización económica se une la descapitalización intelectual del campo, en un doble sentido, cual es no sólo la falta de educación, sino también la potenciación de la ciudad como modelo ejemplar de vida al que hay que tender.

En maridaje con lo anterior, la clase política del Régimen presenta la emigración a la ciudad como muestra de desarrollo, no discriminando la emigración por desarrollo, de la emigración por subdesarrollo o desarrollo desigual.

Con estos datos y desde ellos, va a tener que producirse el entendimiento de la acción estatal, y la valoración crítica de la misma.

Pero además, y a la finalidad del trabajo presente, interesa destacar algunos elementos que nos sirvan para componer la línea coherencial de la tesis:

- 1) El factor propiedad de la tierra, entendida aquí, como identificación a producirse entre quien la trabaja y quien es titular de la misma, es uno, pero sólo uno de los objetivos que puede perseguir la acción del Estado, para la reordenación de la Agricultura.
- 2) Además del acceso a la propiedad por el cultivador, e indisolublemente unido a ello, se persiguen finalidades económicas que habrá que coordinar con las sociales.
- 3) El aislamiento de lo anterior y la no sincronización con la creación de una infraestructura correcta, invalida y esteriliza cualquier acción de transforma-

ción agraria de la propiedad. Esta infraestructura debe abarcar no sólo al regadío o la mecanización, sino los servicios básicos imprescindibles (agua, luz, educación, sanidad).

- 4) Se trata, pues, de dotar de "vis atractiva" al campo, lo que entraña necesariamente una conjugación idónea de lo indicado en los anteriores apartados.

- 5) Ha sido esta falta, entre otros elementos, de coordinación, la que ha provocado los continuos fracasos de la política agraria de los últimos años.

3. Cobertura legislativa de la intervención del Estado en la Agricultura

Hasta aquí una serie de consideraciones no jurídicas, que explican a grandes rasgos la situación y condicionamientos del sector agrario, y que sirven para trazar el marco socio-económico y político en el que la intervención estatal se realiza, y que viene a justificar la misma.

En el análisis del orden normativo que le sirve de cobertura, partimos de una afirmación de principio cual es el carácter vicarial (3), subordinado, o servicial de la Administración Pública y, en consecuencia, su sometimiento al bloque de legalidad (HAURIU).

Principio de legalidad que implica la sujeción de la Administración a la ley, en un doble sentido: necesidad de norma previa que le habilite a llevar a cabo una actuación, y exigencia del ajuste de dicha actuación al bloque o grupo normativo (VILLAR PALASI) que le ha servido de fundamento jurídico (4).

(3) El término lo emplea VILLAR PALASI, Derecho Administrativo (Introducción y Teoría de las Normas), Facultad de Derecho. Universidad Complutense, Madrid, 1968, pág. 76.

(4) Vid. E. GARCIA DE ENTERRIA, y T.R. FERNANDEZ RODRIGUEZ. Curso de Derecho Administrativo, Tomo I, pág. 249 y siguientes.

Asimismo en E. GARCIA DE ENTERRIA, Revolución Francesa y Administración Contemporánea, Cuadernos Taurus n° 113, Madrid, 1972, p.16.

Llegados a este punto, y antes de entrar en el estudio de los textos legales, nos vemos en la obligación de hacer una precisión importante, que venga a dar coherencia a la línea expositiva que va a mantenerse. La mutación que en el orden constitucional se ha producido, ocurrida ésta antes de la lectura de la tesis, nos exige el análisis de la misma, junto con el de Leyes Fundamentales, que pese a su derogación explícita, ha sido el enganche legislativo de las normas vigentes en el orden agrario, entanto en cuanto es-

... A nivel constitucional el carácter subordinado y su plasmación en la necesaria habilitación y conformidad de la actuación a la misma se contiene fundamentalmente en los artículos núms. 9.º3; 97; 103 y 106 de la Constitución de 1978.

Art. 9, nº 3: "La Constitución garantiza el principio de legalidad..."

Art. 103.1: "La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales... con sometimiento pleno a la ley y al Derecho".

Art. 106.1: "Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican".

Preceptos de idéntico sentido se contenían en las Leyes Fundamentales:

Art. 17 del Fuero de los Españoles: "Todos los órganos del Estado actuarán conforme a un orden jerárquico de normas..."

Art. 40 de la Ley Orgánica del Estado: "La Administración, constituida por órganos jerárquicamente ordenados, asume el cumplimiento de los fines del Estado en orden a la pronta y eficaz satisfacción general".

tas últimas no se opongan a la Constitución aprobada (5).

A) Preceptos a nivel constitucional

1. En las Leyes Fundamentales

Reiteramos como cuestión de orden que la justificación de su tratamiento, pese a su derogación, lo es a los únicos pero importantes efectos de perfilar los principios que allí expresados, encontraron su desarrollo legislativo ordinario, en las normas que hoy rigen todavía la acción estatal objeto de nuestra atención.

(5) La Constitución de 1987 contiene una disposición derogatoria, cuyo núm. 1 determina:

"Queda derogada la Ley 1/1977 de 4 de enero, para la Reforma Política, así como, en tanto en cuanto no estuvieran ya derogadas por la anteriormente mencionada ley, la de Principios Fundamentales del Movimiento, de 17 de mayo de 1958, el Fuero de los Españoles, de 17 de julio de 1945, el del Trabajo, de 9 de marzo de 1938, la Ley Constitutiva de las Cortes, de 17 de julio de 1942, la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado, de 26 de julio de 1947, todas ellas modificadas por la Ley Orgánica del Estado, de 10 de enero de 1967, y en los mismos términos esta última y la de Referendum Nacional, de 22 de octubre de 1945".

Igualmente y de interés para el tema que nos ocupa, el núm. 3 de dicha disposición derogatoria establece:

"Asimismo quedan derogadas cuantas disposiciones se opongan a lo establecido en esta Constitución".

Con relación a los términos de este apartado conviene señalar su importancia, ya que la supremacía de la Constitución se afirma no sólo frente al ordenamiento jurídico futuro, sino al anterior que sigue vigente.

- En la Ley de Principios del Movimiento Nacional

Principio XII:

"El Estado procurará por todos los medios a su alcance... impulsar el progreso económico de la Nación con la mejora de la agricultura, la multiplicación de las obras de regadío y la reforma social del campo".

- Y en la Declaración V del Fuero del Trabajo

1. Las normas de trabajo en la empresa agrícola se ajustarán a sus especiales características y a las variaciones estacionales impuestas por la naturaleza.

2. El Estado cuidará especialmente la educación técnica del productor agrícola, capacitándole para realizar todos los trabajos exigidos por cada unidad de explotación.

3. Se disciplinarán y revalorizarán los precios de los principales productos, a fin de conseguir un beneficio mínimo en condiciones normales al empresario agrícola y, en consecuencia, exigirlo para los trabajadores formales que les permitan mejorar sus condiciones de vida.

4. Se tenderá a dotar a cada familia campesina de una pequeña parcela, el huerto familiar, que le sirva para atender a sus necesidades elementales y ocupar su actividad en los días de paro.

5. Se conseguirá el embellecimiento de la vida rural, perfeccionando la vivienda campesina y mejorando las condiciones higiénicas de los pueblos y caseríos de España.

6. El Estado asegurará a los arrendatarios la estabilidad en el cultivo de la tierra por medio de contratos a largo plazo, que les garanticen contra el desahucio injustificado y les aseguren la amortización de las mejoras que hubieran realizado en el medio. Es aspiración del Estado arbitrar los medios conducentes para que la tierra, en condiciones justas, pase a ser de quienes directamente la explotan", vienen a contener los ejes fundamentales y sobre los que va a funcionar la acción estatal y los fines a obtener con ella.

Ello va a producirse dentro del respeto a otra serie de principios, como son el del:

1) Respeto a la iniciativa privada

"La iniciativa privada, fundamentalmente de la actividad económica, deberá ser estimulada, encauzada y, en su caso, suplida por la acción del Estado". (Principio X LPFMN).

"El Estado reconoce la iniciativa privada como fuente fecunda de la vida económica de la Nación". (Declaración XI.6. del Fuero del Trabajo).

2) Reconocimiento de la propiedad privada

"Se reconoce a la propiedad privada, en todas sus formas, como derecho condicionado a su función social". (Principio X LPFMN).

"La propiedad privada, como medio natural para el cumplimiento de los fines individuales, familiares y sociales, es reconocida y amparada por el Estado (art. 30 del Fuero de los Españoles).

"El Estado reconoce y ampara la propiedad privada como medio natural para el cumplimiento de las funciones individuales, familiares y sociales". (Declaración XII.1. del Fuero del Trabajo).

3) Subordinación de la propiedad y la producción al interés general

"Todas las formas de propiedad quedan subordinadas al interés supremo de la nación, cuyo intérprete es el Estado". (Declaración XII.1. Fuero del Trabajo).

"Todos los factores que en la producción intervienen quedan subordinados al supremo interés de la Nación" (Declaración XI.1 del Fuero del Trabajo).

"Todas las formas de la propiedad quedan subordinadas a las necesidades de la Nación y al bien común". (Art.

30,ap.2 del Fuero de los Españoles".

4) La expropiación forzosa como una de las vías de cumplimiento de la subordinación

"Nadie podrá ser expropiado sino por causa de utilidad pública o interés social, previa la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto en las leyes" (Art. 32.2 del Fuero de los Españoles).

De conformidad con todos los preceptos reseñados y las bases en ellos fijados, cabe señalar como un primer balance los siguientes puntos:

1. Obligatoriedad para el Estado de llevar a cabo una acción interventora en la Agricultura.

2. Esta acción tendrá como objetivo: la mejora de la agricultura, la multiplicación de las obras de regadío y la reforma social del campo. (Principio XII LPFMN).

3. Esos objetivos se conseguirán mediante una intervención estatal que vaya dirigida:

- A las condiciones laborales del trabajador del campo (Declaración V del Fuero del Trabajo).

- A su capacitación técnica (Declaración V F.T.).

- A una reforma en las estructuras que posibilite el paso a la tierra a quienes directamente la explotan (Declaración V F.T. art. 31 Fuero de los Españoles y Declaración XII,2. del Fuero del Trabajo).

- Al establecimiento de una política de precios agrarios (Declaración V.3 del Fuero del Trabajo).

2. En la Constitución de 1978

Las nuevas coordenadas bajo las cuales habrá que entender y en las que deberá materializarse la acción del poder legislativo, en su labor desarrolladora de los preceptos constitucionales, y el papel que en ella se encomendará a la Administración Pública, aparecen recogidos a lo largo de la Constitución en distintos momentos, evidentemente con la generalidad y la principalidad propia del carácter que poseen siempre estos textos supralegales.

En un primer nivel, y reiterando nuestra consideración de que la acción estatal en el sector agrario se produce como una parte integrante de la acción del Estado en la Economía, en cumplimiento de su papel hoy plenamente asumido, de conformador del orden socio-económico, y que viene a constituir por otra parte, una manifestación más, en el proceso de expansión de fines del Estado; me parece de especial importancia el ap. 2 del art. 9 de la Constitución cuando atribuye a los poderes públicos la tarea de "promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivos; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política económica, cultural y social".

En parecidos términos, se pronuncia el art. 40, que incluido en el Título I -De los derechos y deberes fundamentales- Capítulo I - De los principios rectores de la política social y económica- enuncia que:

"1.Los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal en el marco de una política de estabilidad económica".

Ello teniendo como base del sistema, el reconocimiento por una parte de "la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado" (art. 38), "la iniciativa pública en la actividad económica" (art. 128.2) y "el derecho a la propiedad" (art.33.1).

¿Cómo se produce entonces la coordinación y conciliación de estos preceptos, y cuáles las técnicas de que se dispone para ello?

Para contestar ambos interrogantes hay que acudir a la constitucionalización de la técnica planificadora recogida expresamente en los arts. 38 ("los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio -se refiere a la libertad de empresa- y la defensa de la productividad de acuerdo con las exigencias de la economía general, y en su caso, de la planificación), y 131 (1.El Estado, mediante Ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distri

bución), e igualmente a la institución expropiatoria (art.33 n°3. Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización), lo que, por otra parte, sirve como vía posibilitadora del cumplimiento del principio contenido en el art. 128 que entiende "toda la riqueza del país en sus distintas formas sea cual sea su titularidad" subordinada al interés general.

Dos preceptos más nos parece que ayudan a enmarcar el sentido de la acción del Estado y la finalidad que con la misma se tiende a conseguir. Uno de ellos, el 130.1. dirigido es específicamente al sector que nos ocupa, al señalar que la atención que los poderes públicos deberán prestar a "la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos" será "en particular de la agricultura" y ello "a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles".

La otra norma, cuyo interés destacamos, va referida en general a "la propiedad de los medios de producción", señalando la obligación a los poderes públicos de "facilitar el acceso de los trabajadores" a la misma. Ello cobra especial significación cuando va referido a la tierra, ya que uno de los principios motores de toda la historia de las transformaciones agrarias ha sido la de procurar una identificación entre el titular de la propiedad y el que la trabaja, siendo ésta una reivindicación de las clases campesinas y eje de sus luchas a lo largo de la historia.

Falta, por último, dada la nueva organización te-

territorial del Estado que la Constitución consagra, y el papel que la misma confiere dentro de ella a las Comunidades Autónomas, determinar a favor de quién se otorga, y en qué medida, el ejercicio de la competencia que la misma atribuye a los poderes públicos en el sector agrario.

El primero de los preceptos indicados -el 148.7 señala como materias sobre las que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias: "La agricultura y la ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía". Dicha asunción competencial que por este precepto queda posibilitada a favor de esas entidades -empleo el término tal y como lo hace el art. 137- deberá para ello recogerse en el Estatuto de Autonomía (art. 147.2. Los Estatutos de Autonomía deberán contener: a) Las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas), en caso contrario la competencia corresponderá al Estado (art. 149.3 "La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado").

Ahora bien, los límites dentro de los cuales va a poder producirse el ejercicio de la competencia es enormemente reducida.

Por una parte, el primero de esos límites aparece recogido en el propio ap. 7: "de acuerdo con la ordenación general de la economía", y esa ordenación es competencia exclusiva del Estado por determinación del art. 149 núm.1. 13 "El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: n°

13. Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica) y del art. 131 n° 1 (El Estado, mediante Ley podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución). Si bien en esta actividad planificadora el Estado elaborará los proyectos de planificación, de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas (art.131. 2).

Por otra parte esa limitación aumenta, cuando se piense que la acción interventora va a determinar toda una acción legislativa en materia de expropiación, obra pública de interés general, aprovechamiento de aguas, reforma de legislación civil, materias todas ellas de exclusiva competencia del Estado a tenor de lo establecido en los núms. 8, 13, 18, 22 y 24 del art. 149.

Se trata, pues, de una situación de compartición de competencias, que sin lugar a dudas dará lugar a problemas jurídicos de especial relieve.

Llegados a este punto y al igual que hacíamos en la Introducción, me parece útil a los efectos de ir siguiendo la línea argumental, proceder a efectuar una recapitulación, que se completará al final de este capítulo, una vez que se hayan analizado globalmente las normas con rango inferior al constitucional

Alrededor de dos temas nos parece que puede ser ésta:

1°) Comparando la Constitución de 1978 con las Leyes Fundamentales, tarea ésta realizada con respecto a un campo delimitado: cómo queda configurada la acción del Estado en la Agricultura, en ambos ordenamientos constitucionales. (Permítaseme calificar de tal a las Leyes Fundamentales aun que sólo sea a efectos puramente operativos, sin entrar a discutir la corrección o no de dicha calificación jurídico-política).

2°) Efectuar una valoración del texto constitucional individualizado, como tal y referida de nuevo única y exclusivamente a los aspectos que inciden en la materia que nos ocupa.

Tratemos, pues, del primero de los puntos indicados. Basta con recorrer uno y otros textos para observar en buena medida la identidad de principios comunes a ambos. Cuáles sean éstos no ofrece dificultad encontrarlos. Enumerémoslos:

1. Reconocimiento de la iniciativa privada y de la propiedad privada como principios inspiradores de la política económica.

2. Subordinación de la producción o de la riqueza nacional al interés general.

3. La expropiación, por causa de utilidad pública o interés social, como medio de privación de la propiedad privada.

4. Atribución de amplias facultades interventoras del Estado en la ordenación económica, existiendo una especial referencia a la Agricultura, como un sector especialmente necesitado de acción estatal.

5. Finalidad de la intervención, igualación de rentas, mejor desarrollo del medio y la producción, y acceso a la propiedad.

En el terreno de las diferencias habría que señalar la distinta consideración que en la Constitución tiene:

1) La consideración de la expropiación, sin el término "previa" indemnización, sustituido por "mediante".

2) Configuración de la iniciativa pública con perfiles de menos limitación, basta para ello con contrastar los artículos 38 y 128.2 y la Declaración XI del Fuero del Trabajo.

3) Facultades interventoras de posibilidades ilimitadas al hilo del art. 9 y 40.

4) Compartición de competencias entre Estado y entidad de nueva creación, como la Comunidad Autónoma.

La segunda cuestión que entendemos habría de tratarse en esta primera recapitulación, era la valoración del texto autónomamente considerado, lo que indudablemente también implica unos juicios de valor comparativos con la situación anterior.

Evidentemente aunque como hemos visto a nivel principal, se ven numerosas identidades en ambos ordenamientos constitucionales, -como se ha reiterado muchas veces me es estoy refiriendo al tema agrario, en otros puntos las diferencias son de bulto- qué duda cabe que uno y otro responden a situaciones y concepciones frontalmente distintas, y que determinarán en su desarrollo legislativo y en la ejecución de la misma una "praxis" que deberá ser sustancialmente diferente, dado que, como señalaba el "humus politico" (6) que trata de reflejar la Constitución es otro.

Sin embargo, hay que señalar que pese a que todo el pro ceso constitucional ha tenido como "leit motiv" "el rechazo hacia el pasado inmediato, de manera que se ha procurado evitar todo lo que pudiera evocar las Leyes Fundamentales del régimen anterior" (7) ello no se ha conseguido y concretamente, muy poco en las referencias a la Agricultura, si bien se han omitido preceptos cuya terminología e inspi-

(6) Vid. M. ARIAS SENOSEAIN: "La Constitución tiene varios significados unos de carácter extrajurídico -valga la paradoja- en los que se trata de reflejar el "humus politico", la tierra fertilizante en el que se pretende que enraicen las normas jurídicas en sentido es tricto de un determinado ordenamiento", en Constitución y Administración Local, en el vol. colectivo. "Lecturas sobre la Constitución Española", pág. 378.

(7) Santiago VARELA: "La Constitución española en el marco del Derecho Constitucional Comparado", en el vol. colectivo: Lecturas sobre la Constitución española, coordinado por Tomás R. FERNANDEZ RODRIGUEZ, Facultad de Derecho. Universidad Nacional de Educación a Distancia, Tomo I, página 27.

ración "literaria" era de un paternalismo propios de los señores feudales. En esto, excepto en el art. 130, sí pueden señalarse diferencias notables (8).

B) En la legislación ordinaria

El estudio del basamento legislativo ordinario bajo el cual se va a desarrollar la intervención estatal en la Agricultura, lo vamos a analizar en dos niveles: en primer lugar y fundamentalmente a través de su configuración en el Plan de Desarrollo Económico y Social, y en un segundo momento, en los textos legales en los que se han materializado las técnicas para el cumplimiento de los objetivos y previsiones en aquél contenidos.

1.- Plan de Desarrollo Económico y Social

No es éste el momento de citar la larga serie de trabajos que sobre la planificación en todos sus aspectos se contiene en la bibliografía española, y en consecuencia no vamos a hacerlo, basta a los efectos de nuestra exposición indicar su carácter de Ley-Cuadro de la política económica, sentido en el que a nosotros nos interesa fijarnos: cual es ver la

(8) Sería interesante analizar el lenguaje de las leyes agrarias, como pieza insustituible para un análisis de los basamentos ideológicos del régimen anterior.

intervención en la agricultura, inserta en un proceso de intervención económica general y los distintos aspectos o áreas en las que ésta se produce, así como su carácter coordinado, sin cuya visión no resultaría, a nuestro juicio, correcta su comprensión.

Su normativa se encuentra aprobada por el Decreto 1541/1972, de 15 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Plan de Desarrollo Económico y Social, dictado en uso de la autorización concedida por la disposición transitoria 1 de la Ley 22/1972 de 10 de mayo.

En dicho texto legal se dedican expresamente al sector agrario los arts. 13 al 20.

De todos ellos podemos sintetizar lo siguiente:

1.- Objetivos que con la intervención se persiguen.

Quedan éstos expresados en el artículo del referido texto legal y que pueden resumirse en lo siguiente:

- Igualación de rentas con los demás sectores con el fin de conseguir la paridad económica y social (Art.13 a)).
- Ordenación selectiva de la producción para lograr un mayor grado de autoabastecimiento en calidad y precio e

incrementar las exportaciones, contribuyendo así a la mejora de la balanza comercial. (art. 13 b)).

- Perfeccionamiento profesional y cultural del agricultor (art. 13 c)).

2.- Medios para conseguir esos fines

- Política de cambio estructural (art. 13 a))

Creación de explotaciones de dimensiones suficientes (art. 14 b), 16 y 17 n° 1 y 4).

. Agilización de la forma de tenencia de la tierra (art. 14 b)).

. Apoyo a la agricultura de grupo (art. 14 b) y 19).

. Facilitación de acceso a la propiedad de la tierra a los pequeños y medianos agricultores y trabajadores agrícolas autónomos y por cuenta ajena, para la creación de explotaciones agrarias viables (art. 17).

- Política de producción

. Acción intensiva en la infraestructura mediante la reforma, mejora e incremento de los regadíos (art.14 c)

. Regeneración de montes, repoblación forestal y conservación del suelo (art. 14 c)).

. Acondicionamiento selectivo de los núcleos de población rural para su equiparación con los urbanos (art. 14 c)).

. Aprovechamiento adecuado de las fincas insuficientemente explotadas o indebidamente ociosas, mediante la aplicación de la legislación correspondiente, desarrollada, completada y perfeccionada en lo que fuere necesario; una mayor imposición fiscal, y en su caso el arrendamiento forzoso con o sin acceso a la propiedad, o la expropiación de las mismas (art. 14 i)).

. Utilización en común de determinados medios de producción, otorgando los estímulos convenientes y fomentando la creación de parques comarcales y locales de maquinaria (art. 20 d)).

. Política crediticia y de inversiones públicas (art. 20 b) y c), art. 17 n° 3 y 4, art. 19 b), art.14 h)).

- Política de comercialización y precios

. Contratación colectiva entre los agricultores e industriales y comerciantes (art. 14 e)).

. Creación de Cooperativas, grupos sindicales y otras asociaciones de agricultores (art. 14 e)).

. Normalización y tipificación de los productos agrarios (art. 14 c)).

. Política de mercados de origen (art. 14 e)).

. Política de precios con potenciamiento del papel del FORPPA (art. 14 e) y 20 a)).

2) En otros textos legales

Todas estas declaraciones de principios han encontrado acogida en distintos textos legales, los cuales pasamos exclusivamente a citar, para proceder sólo al estudio detenido de los referentes a la acción sobre las estructuras.

Así y a nivel puramente enumerativo y con una deliberada intención de generalización, y siguiendo el esquema propuesto señalamos.

Con respecto a la acción sobre la producción:

- Ley de 5 de noviembre de 1940 sobre intensificación de cultivos, así como el Decreto de 27 de enero de 1946 y sucesivas normas referentes a determinados productos.

- Ley de 20 de julio de 1955. Consideración del suelo agrícola y el Decreto de 8 de junio de 1956, por el que se dictan normas para la aplicación de dicha Ley.

- Orden de 13 de marzo de 1958. Beneficios a nuevos cultivos, en esta línea se producen numerosas normas. Se señala ésta a título de ejemplo de la técnica administrativa utilizada.

- Asimismo ocurre en el Decreto de 8 de febrero de 1968 y sucesivos para fomento del cultivo en determinados productos.

- Ley de 22 de julio de 1972. Ley de Agrupaciones de Productores Agrarios y el Decreto de 26 de julio de 1973 por el que se aprueba su Reglamento ejecutivo.

- Orden de 30 de mayo de 1973. Subvenciones para estudios.

- Ley de 21 de mayo de 1968. Tratamiento de las plagas del conejo.

- Asimismo existen otras técnicas administrativas de apoyo a los factores de producción, como las bonificaciones en el precio de carburantes y las ayudas para compra de fertilizantes y semillas.

En el campo de la política de comercialización y precios de productos agrarios (9).

Disposiciones importantes se contienen en el Decreto-ley de 30 de noviembre de 1973 y el Decreto de 7 de abril de 1975. Así como la Ley de 21 de junio de 1968, creadora del FORPPA.

Algunas de las técnicas administrativas en este campo utilizadas son: la entrega obligatoria de productos, lo que VILLAR PALASI ha denominado "Transferencias coactivas"; ordenación de campañas y precios de referencia; actuación en los mercados agrarios del FORPPA, con compra, almacenamiento o financiación.

Recapitulación

Con esta exposición, repito conscientemente generalizadora, hemos pretendido demostrar, algo que desde el comienzo del trabajo venimos manteniendo y que era la óptica

(9) Vid. en este punto R.MARTIN MATEO, Ordenación del Sector Público en España, Ediciones Civitas, págs. 565 y siguientes.

J.L VILLAR PALASI, Justo precio y transferencias coactivas, RAP n° 18, Septiembre-Diciembre, 1955, págs. 11 y ss.

M. BAENA DEL ALCAZAR, Las excepciones a la Ley de Expropiación Forzosa, RAP n° 59, Mayo-Agosto 1969, pág. 129 y ss.

Una visión general del problema en R. MARTIN MATEO, y F. SOSA WAGNER, Derecho Administrativo Económico, Madrid 1974.

desde la cual entendíamos debía procederse a analizar la acción sobre las estructuras, y ésta es la de estudiarlo como un aspecto parcial de la intervención total del Estado en un sector de la Economía nacional.

Intervención en tan varios aspectos y de tanta intensidad que hacen cierta la afirmación anteriormente citada del profesor MARTIN RETORTILLO, al calificarla de un sector directamente ordenado.

Sólo manteniendo esta visión de conjunto va a poderse entender toda una posterior serie de limitaciones que van a incidir sobre la propiedad agraria, no sólo en su consideración estructural, sino en su disfrute, en su industrialización, en su dinámica.

Con ello, pasamos al análisis de la acción sobre las estructuras agrarias, delimitando ya así, definitivamente, el ámbito donde se mueve la institución objeto de la tesis.

Esto es, estudiar la relación jurídica creada por el artículo 29 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, de 12 de enero de 1973 cuando dispone que:

"Las tierras destinadas a constituir Explotaciones Fundiarias o Comunitarias, se adjudicarán siempre por el Instituto en concepto de concesión administrativa".

CAPITULO II : CLAVE HISTORICA DE LA FIGURA

1. Consideraciones generales

Nos parece necesario un resumen de los resultados de la investigación histórica al objeto de dibujar con mayor exactitud la institución jurídica que estudiamos, pues es "en el proceso de formación de las instituciones donde éstas devienen mas comprensibles" (1). A través de la historia hemos de encontrar pues, la explicación y el sentido de las mismas.

(1) Vid. J.L. VILLAR PALASI: Derecho Administrativo. (Introducción y Teoría de las Normas). Facultad de Derecho. Universidad de Madrid. 1968. pág. 91.
 El mismo autor en el Estudio Preliminar a la obra de Otto Nass "Reforma Administrativa y Ciencia de la Administración". Publicaciones de CFYPF, Madrid 1964, pág. 13. dice: "Evitar la ingenua contemplación, calar el sentido histórico de cada institución y rastrear a lo largo del tiempo - su vida real, de ahí la estupenda tarea del legista".
 Igualmente no puede dejar de transcribir las ideas expresadas sobre el método histórico y la utilización del mismo - en la obra de GARCIA DE ENTERRIA, "Dos estudios sobre la usucapión en Derecho Administrativo" (Editorial Tecnos, - Madrid 1974, 2ª Edición). Así, en el Prólogo de la misma. "El autor no siente las instituciones jurídicas como especies lógicas o ligicizables, sino, precisamente como arbitrios políticos (y, por ende, contruidos, eventuales, - artificiosos) con los que una comunidad atiende sus singulares exigencias de justicia.
 Esta posoción por si sola es la que ha llevado a postular

Ello por otra parte, nos va a servir no solo para hallar sus orígenes, sino también para "recordar que una multitud de técnicas insertas hoy en el Derecho Administrativo nacieron antes de existir la Administración como tal" (2).

.... un uso sistemático del método histórico. Sólo el -- campo totalizador de la historia puede ilustrarnos sobre la efectiva función política y social de las instituciones y es ésta, como se ha indicado, su nervio y su sustancia. La conexión entre una sociedad y su derecho sólo la historia la revela, así como, más en concreto, la relación estructura-función, y sus tensiones y cambios constantes, - referida a cada una de las instituciones en particular".

En éste sentido también A. NIETO, en "Bienes Comunales", Madrid 1964. pág. 9 y ss.

(2) Vid. J.L. VILLAR PALASI, ob. cit. pág. 95. También - GARCIA DE ENTERRIA, ob, cit. pág. 20. "Pero la historia prueba no solo la existencia permanente de un Derecho Administrativo, sino la continuidad de una buena parte de sus técnicas".

En éste mismo sentido, y especialmente referido al tema - que nos ocupa, VILLAR PALASI, ob, cit. pag. 95: "la continuidad de las técnicas e instituciones jurídicas se manifiesta mas abiertamente conservadora menos presuntiva de originalidad, allí donde la materia social a conformar es mes reacia a la transformación. Por ello la intervención del Estado en la Agricultura, puede ser menos traumatúrgica que el esquema general de la Policía".

Ahora bien, éste rastreo histórico, esta búsqueda - de la continuidad en el tiempo de la concesión, del reparto del asentamiento de colonos, como técnica jurídica de acción de la Administración la intentamos llevar a cabo desde una serie de principios. En primer lugar, no vamos a proceder a una repetición de viejos textos legales, ni a una acumulación erudita al alcance de cualquiera, sino de ir extrayendo de ellos los ejes básicos de la institución, y su decantación hasta el momento actual. En segundo lugar, ello lo hacemos con un enorme respeto a la historia y a los historiadores, respeto que implica la conciencia de saber que se requiere una especialización de la que nosotros nos encontramos faltos, y que indudablemente estas líneas que siguen no pueden pretender ser un acabado estudio histórico de la institución (3).

Otra precisión importante es la de explicitar a partir de que momento se hace esta investigación histórica y cual es la razón de situar allí el punto de partida, justificando así la exclusión del exámen de la institución en anteriores momentos. Uno de los presumientos de anali-

(3) Sobre éste tema vid. J. GUASP, "Comentarios a la Ley de Enjuiciamiento Civil". Editorial Aguilar. Madrid 1943. Pág. 8: "El precedente histórico no es la mayor parte de las veces sino el alistamiento de datos inconexos e incontrolados bajo las banderas de la comoditas... en los que se pretende dar como construcciones históricas... la simple lista de fuentes legales que cualquier pagano tiene a su alcance".

sis bajo los cuales se pretende construir la tesis, y que se ha reiterado desde el comienzo del trabajo, era estudiar la concesión de tierras, desde la posición de concebirla como una de las técnicas jurídicas en las que se materializa la acción del Estado en las estructuras agrarias encuadrada ésta a su vez en todo un proceso interventor en el sector agrícola, y en última instancia en la Economía.

Por ello, tomamos el siglo XVIII, y concretamente la colonización en Sierra Morena como punto de arranque - histórico. Es en el reinado de Carlos III, y en los grandes pensadores y políticos del momento, donde nos parece que hay ^{ya} una concepción global del papel del Estado en la Agricultura y en definitiva en la actividad económica.

No obstante, a modo de introducción hacemos referencia a épocas anteriores a ésta fecha, en las que la institución aparece con perfiles propios, aunque en un contexto y con una intencionalidad distinta.

2. Orígenes históricos

2.1. Pueblos antiguos

Huellas de la institución que estudiamos están presentes en el régimen de propiedad territorial de los pueblos antiguos y constituyen una de las formas fundamentales de tenencia.

Así en la India, considerada la tierra propiedad - del Rey, era cedida a los labradores como "arrendatarios o aparceros" que venían obligados a entregar una parte de los frutos de la misma.

De forma análoga, se habla en Egipto de la entrega de tierras a los labradores con la obligación de cultivar la mediante el pago de un canon y sometido a una especie de servidumbre o censo.

Este sistema, y ello va a ser una constante de la evolución histórica de la figura, va acompañado de una serie de conflictos que basculan esencialmente sobre dos extremos: acceso a la propiedad y régimen sucesorio, éste último referido a la indivisibilidad de la propiedad.

En lo que a estos pueblos se refiere, no existen su ficientes datos para ofrecer un perfil exacto de la legis lación, y así se hace notar por todos los autores. (4).

(4) Para éste tema resultan de imprescindible consulta las obras de AZCARATE, Gumersindo de: Ensayo sobre la Historia del Derecho de Propiedad y su estado actual en Europa. Imprenta de la Revista de Legislación. Madrid 1879. Tomo I. páginas 13 y ss, así como la de CARDENAS, Francisco de: Ensayo sobre la Historia de la Propiedad Territorial en Es paña. Madrid 1873. Tomo I. págs. 9 y ss. Igualmente son de obligada referencia en todo lo que respecta a la evolución histórica que realizamos.

2.2. Roma (5)

En el Derecho Romano existen ya datos precisos - para poder establecer con mayor nitidez el régimen jurídico de la propiedad agraria y concretamente la existencia en ese marco legal de instituciones de perfiles cercanos a la que nos ocupa.

Es el término "ager" el que sirve para significar el terreno cultivado o susceptible de cultivar. Sobre él, y teniendo consecuencias decisivas en cuanto a su régimen jurídico operan otros adjetivos: "ager publicus" y "ager privatus", categorías ambas que encubren a su vez una serie de modalidades.

A los efectos de nuestro estudio vamos a fijarnos casi exclusivamente en la primera de ellas.

Con "ager publicus" se denomina al territorio que pertenece al Estado romano, cuya propiedad tiene un origen fundamentalmente en la guerra y ganada en consecuencia al enemigo.

(5) Vid voces "AGER", "AGER DESERTUS", "AGER PRIVATUS", - "AGER PUBLICUS", "AGER VERTIGALIS", NUOVO Digesto Italiano, págs. 40 y ss. por BRANCA. Giuseppe.

La explotación de la misma se presentaba para el - Estado con diversas alternativas, que iban desde la asignación a particulares y su posterior conversión en "ager privatus", o permitir la ocupación sin contrapartida, considerando "poseedores" a los ocupantes, posesión que si bien era revocable tendía a convertirse en definitiva, o permitir el pasto de ganado, o por último y ello es lo - que nos interesa destacar, otra opción consistía en un - arrendamiento por cien años a cambio de un canon periódico (vectigal).

Es ésta concretamente -"el ager vectigalis"- la que nos interesa destacar en sus dos concepciones: a) tanto en la de terreno concedido a los particulares mediante el pago de un canon (vectigal), en el que la figura concesional aparece con sus perfiles más propios: 1) La titularidad permanece en el Estado. 2) Le otorga por un periodo de tiempo. 3) Le paga un canon periódico; b) como en la de terreno cultivable atribuido a los particulares con carácter perpetuo e irrevocable mediante asimismo del pago de un canon, figura ésta de difícil encaje y que permite ya en alguna medida hablar del empleo instrumental de las técnicas.

3. La entrega de tierras en la Península hasta el siglo XVIII.

Desde las páginas iniciales se ha venido reiterando en diversas ocasiones una cuestión de principio sobre la que se fundamentaba el tratamiento que se daba al objeto de la tesis: ver la concesión de tierras como una manifestación de acción de Estado y a su vez analizarla incluida dentro de una respuesta global del mismo al problema agrario.

Viene a cuento el insistir en ello, en función de - que en éste apartado, en el que se va a realizar un breve bosquejo histórico, la institución va a aparecer aplicada de manera aislada, desigual y con motivaciones y finalidades distintas, y dado que ésta noticia histórica se pretende dar con un puro carácter instrumental -cual es acercarse al conocimiento de una figura que hoy existe como técnica de acción administrativa- vamos a centrar el estudio en aquellos antecedentes que entendemos sirven a ésta finalidad.

La Reconquista contiene todo un largo muestrario de repartimiento de tierras con fines repobladores o colonizadores cuyo alcance, extensión y objetivos van variando desde la pura y simple consolidación del terreno conquistado hasta la generación de riqueza e incremento de la produc-

ción agraria. Igualmente sufren modificaciones los centros promotores y ejecutores de éstas acciones (6).

Pero al objeto de nuestro análisis y viendo la entrega o reparto de tierras no ya como un producto de respuesta a una conquista militar, sino como una acción estatal, tendente a hacer frente a una situación distinta de índole económica y social, vamos a señalar en éste periodo dos -- obras colonizadoras situadas ambas en el siglo XVI y que -- constituyen el antecedente inmediato de lo que luego sería la gran obra de Carlos III.

(6) Vid. G. de VALDEAVELLANO, Luis: Curso de Historia de las Instituciones Españolas. Biblioteca de Ciencias Históricas. Revista de Occidente. Madrid 1973. 3ª edic. páginas 237 y ss.

Para el estudio concreto de algunas figuras jurídicas de apropiación de la tierra puede verse los trabajos publicados en el Anuario de Historia del Derecho Español, por DOMINGUEZ GUILARTE, Luis: Notas sobre la adquisición de tierras y frutos en nuestro Derecho Medieval. La presura o escalio. Tomo X. Madrid 1933. págs. 287 y ss; CONCHA MARTINEZ Ignacio de la: La Presura. Tomo XIV, Madrid 1942-1943. págs 382 y ss.; CLAVERO, Bartolomé: Behetría, 1255-1356. Crisis de una institución de Señorío y de la formación de un Derecho Regional en Castilla. Tomo XLIV. Madrid 1974. págs. 201 y ss.

Así también SANCHEZ ALBORNOZ, Claudio: Estudio sobre las Instituciones Medievales españolas. México 1965. págs. 9 y ss.

Antes de entrar al estudio de ellas, signifiquemos que no son una respuesta aislada, desconectada de una realidad socio-económica, sino que por el contrario en los siglos XVI y XVII existe una preocupación estatal de índole económica cual es la creación de riqueza y resurgimiento de la agricultura, a la que en ocasiones se une igualmente la preocupación social ante un injusto régimen de propiedad territorial (7).

(7) Para una visión global del tema es imprescindible la obra de VIÑAS MEY, Carmelo: El Problema de la Tierra en la España de los siglos XVI - XVII. C.S.I.C. Instituto Jerónimo Zurita. Madrid 1941, que recoge no solo un estudio de la situación económica de la Agricultura y la respuesta oficial a la misma, sino también un repertorio de obras y autores y las diferentes alternativas que éstos ofrecen para dar solución al problema agrario y en lo que la concesión de tierras y la colonización interior ocupan papel preeminente.

Asimismo es fundamento en éste punto la obra de COSTA, Joaquín: Colectivismo agrario en España. Madrid 1898. Hay una edición reciente de ésta obra en Editorial Alianza. Libro de Bolsillo, Nº 51, Madrid 1973. 3ª edición. páginas 57 y ss.

Desde la perspectiva económica me parece de interés la espléndida obra de ANES, Gonzalo: Las crisis agrarias en la España Moderna. Madrid 1970.

La colonización de los despoblados de las tierras de Jaén, constituye la primera acción de éste carácter - por parte del Estado y se inicia en el reino de Doña Juana, prolongándose durante el de Felipe II. Su materialización normativa se encuentra en el "Privilegio para la fundación de varios lugares en la sierra de Jaén" dictado el 17 de Marzo de 1508.

Son escasos (8) los datos con que se cuenta para precisar un análisis jurídico de la misma, dado que nada se refiere en el Privilegio sobre las características del reparto y las condiciones del mismo, que pudieran resultar relevantes a nuestro estudio.

Con mayor rigor podemos referirnos a la obra de repoblación de la Alpujarra, colonización que obedece esta vez a motivaciones políticas distintas cuales son evitar el peligro de rebelión de los moriscos ante levantamientos habidos por éstos en años anteriores (9).

(8) Vid. BERNALDO DE QUIROS, Constancio: Los Reyes y la colonización interior de España desde el siglo XVI al XIX. Ministerio de Trabajo y Previsión. Madrid 1929. Obra fundamental para el estudio histórico de éste tipo de modo de acción administrativa, al que seguimos en nuestra exposición. Allí y en las páginas 10 y ss. se expone ésta obra colonizadora muy deficiente en datos y utilizando como fuente datos publicados en el nº 116 de Septiembre de 1922 en la revista Giennenze "Don Lope de Sosa".

(9) BERNALDO DE QUIROS, Constancio: Ob. cit. pág. 23.

La expulsión de los mismos provoca una despoblación para cuya solución La Hacienda real opta por la explotación directa de las tierras o el arrendamiento de las mismas, en base a una Real Cédula de 28 de Febrero de 1571.

El resultado de su aplicación no fue satisfactorio lo que plantea la necesidad de efectuar un cambio de la política, llevada a cabo por las Reales Cédulas de 27 de Septiembre de 1571, 31 de Mayo de 1572 y la Instrucción de 27 de Agosto de 1573 que constituyen el basamento normativo de una acción colonizadora, y cuyos preceptos tienen para nosotros un especial significado, dado que aparecen fijados en ellos unos criterios que van a ser constantes y cuya continuidad no se quiebra, llegando hasta la legislación hoy vigente :

1ª. Pago de un diezmo anual, en especie, de todos los frutos a la Real Hacienda, mas un real por el Censo de cada caso y el tercio del producto de moreras y olivares;

2ª. Obligación de cultivar las huertas conforme a las costumbres del pais, de manera que aumente, lejos de decaer;

3ª. Residencia obligatoria en el respectivo lugar y abstención de cultivar la suerte por apoderados y terceras personas, so pena de perderla;

4ª. El poblador que por dos años consecutivos - dejare de cultivar las tierras o desamparase la casa por igual tiempo, perdía la suerte y casa - con sus mejoras, todo lo cual quedaba a la libre disposición del Rey;

5ª. Prohibición de enajenar la suerte, como no fuese a alguno de los pobladores admitidos y con licencia del Consejo, satisfaciendo en tal caso un 2 por ciento del precio en concepto de laudemonio y pérdida en todo caso de contravención;

6ª. Prohibición de acumular directa ni indirectamente dos o mas suertes o haciendas (10).

(10) Datos tomados de BERNALDO DE QUIROS, Constancio, ob. cit. pág. 26, que a su vez los extrae de los 155 volúmenes del "Apeo y repartimiento de tierras y lugares de los nuevos pobladores después de la expulsión de los moriscos del Reino de Granada" que se encuentra en el Archivo de la Comisión Provincial de Monumentos.

También sirven para conocer ésta obra colonizadora los trabajos de CARDENAS, Francisco de, ob. cit. Tomo II. y los de NUÑEZ DE PRADO, Manuel: "Relación auténtica de la creación de la renta de población del Reino de Granada, certificación sacada de la veeduría y contaduría de obras, hacienda y bosques de la Alhambra, en las que se hallan los capítulos y reales cédulas para poblar el Reino" Granada - 1973 y SEMPERE Y GUARINOS J.: Memoria sobre el censo de población del Reino de Granada, Madrid 1821.

Asimismo COSTA, Joaquín: ob. cit. Capítulo V.

A la vista de ello cabe destacar varios extremos - referidos a la originalidad de la técnica jurídica empleada por la Administración Real, que toma a préstamo o instrumentaliza categorías, jurídicas privadas, modulándolas, en defensa del interes general (en éste caso el aseguramiento de una población y el incremento de la producción agraria), y tienen un difícil encaje en categorías como el censo o la enfiteusis.

Antes indicabamos que los preceptos reseñados suponían una fijación de criterios, cuya presencia no se pierde a lo largo de la evolución histórica. De ellos, unos - van referidos a la persona del colono cuyas obligaciones son:

- 1) El pago de un canon.
- 2) El cultivo obligatorio ("obligación de cultivar e incrementar").
- 3) Realizar éste de manera directa y personal ("Residencia obligatoria en el respectivo lugar". "Abstención de apoderados y terceras personas").

Obligaciones éstas cuyo incumplimiento implica la pérdida de la suerte, casa y mejoras, quedando a la libre disposición del Rey, lo que supone una posibilidad de revocabilidad.

Otros, se encaminan a establecer limitaciones a la facultad de disponer con una doble manifestación:

- 1) Necesidad de licencia del Consejo.
- 2) Solo puede enajenarse a favor de pobladores admitidos.

Dos condiciones que como las anteriores tratan en todo momento de garantizar el cumplimiento de los fines, que motivaron la acción estatal.

¿Cabe definir jurídicamente a esta relación de censo? ¿De enfiteusis?, o más bien estamos ya ante una fórmula concesional. No entramos en éste momento de nuestra exposición a analizarlo, porque ocasión habrá en un momento posterior de plantearlo y darle respuesta. Cabe a nuestro juicio simplemente dejar sentado lo que va a ser una de las conclusiones de la tesis. Cual es la instrumentalización de técnicas por la Administración o el manejo táctico de categorías jurídicas privadas para la consecución de fines públicos. La aparición de formas de actuación con anterioridad a la existencia de la Administración como tal.

Pero retomando el hilo del estudio histórico veamos cual fue el desarrollo y el final de ésta empresa colonizadora, que encuentra su expresión legal en distintas disposiciones.

La primera de éstas es la Real Cédula de 5 de Septiembre de 1578 de cuyo contenido cabe destacar lo siguiente:

1) Se reduce la cuantía del canon, que hasta ese momento se elevaba al 20% del producto bruto y se simplifica el pago del mismo, que a partir de entonces había de hacerse en dinero en vez de en especie.

2) La responsabilidad del pago se imputa a todos los vecinos que quedan "obligados en mancomún".

3) Se obliga a los colonos a labrar adecuadamente, facultando a los alcaldes y regidores para "apremiar a los poseedores de las haciendas a que las labren y beneficien como conviniere y fuera necesario para beneficio y aumento de la Hacienda" y para privar de la suerte y entregarla a otro "al que por un año no la labrare sin justa causa y legítima".

Habrían de pasar veintisiete años, para que una nueva norma, la Real Cédula e Instrucción de 30 de Septiembre de 1595, pusiera fin a una época de abandono por parte de la Administración que había producido un completo y generalizado incumplimiento de las normativas vigentes, (11) --

(11) COSTA, Joaquín. ob. cit. Cap. V: "Los pobladores las habían tratado lo mismo que si hubiesen sido propiedad in-

dando un plazo para que los colonos se adaptaran a lo dispuesto en la misma.

El ensayo de ésta forma de tenencia dura hasta que en 1797, el Real Decreto de 6 de Diciembre de ese año y la Instrucción de 17 de Enero de 1798, declaran la renta en estado de redención facultándose a los pobladores a librar el censo perpetuo, individualmente o por pueblos.

.... individual: el veedor de la Real Hacienda, encargado de la visita en dicho año (1593) se encontró con que en muchos lugares no estaba completo el número de vecinos que tenían asignado y que había servido de base a la repoblación; que muchos pobladores no residían en el lugar donde radicaba su Suerte; que otros la habían acensuado; que no pocos habían constituido hipoteca sobre ella a la seguridad de sus deudas, y los acreedores la habían ejecutado y se la habían restituido luego al mismo deudor vendida a censo, pero que no pudiendo aquél satisfacer su rédito encima del canon perpetuo de la Hacienda, la habían desocupado, mudando de vecindad; algunos habían acumulado dos, tres y más Suertes, por herencias o por casamientos, sin Real licencia; otros al revés, habían desmembrado y vendido terrenos y pedazos de su Suerte, resultando así, unos con más hacienda de la que les correspondía, y otros con tan poca que no les daba ni siquiera para sustentarse, cuanto menos para satisfacer el canono renta debido al Erario; quiénes habían dispuesto por testamento de la respectiva Suerte a favor de un hermano, con la carga de alguna capellanía o memoria pía, en perjuicio de la Real Hacienda".

De éste modo, las tierras concedidas ingresan en el régimen normal de propiedad.

Para terminar de ver el alcance y significado de la entrega de tierras en el periodo histórico que nos ocupa, cabe también referirse a la existencia de actividades de reparto fuera del marco del proceso colonizador, al que hemos dedicado las páginas anteriores, actividades éstas, que suelen darse paralelamente a las de colonización y que afectan a los baldíos.

Procede antes de poner punto final al análisis de ésta etapa, efectuar una valoración de la misma no sólo en su proyección en el siglo siguiente, sino también cara a la regulación que las leyes hoy vigentes ofrecen de estos temas

En cuanto a lo primero, cabe señalar que el siglo - XVII marca un momento de despertar de la preocupación agrícola del Estado, que llega a materializarse en una serie de Consultas e Informaciones, promovidas por los Reyes con las que pretendían buscar soluciones al éxodo rural y al abstencionismo de los señores que buscan su centro de vida en la Corte, y que sincronizan con la preocupación los tratadistas de aquel momento, aunque como ha señalado VIÑAS REY (12): "entre los proyectos suscitados y su ejecución se interpuso du

(12) Vid. ob. cit. pág. 137 y ss.

rante todo el siglo en las esferas del Gobierno la más -
 incomprensible y suicida inacción. La postración económi-
 ca era la realidad más apremiante. Las Cortes se lamentaban,
 llovían memoriales, relaciones, peticiones y quejas de las
 fuerzas productoras, y sobre todo, escribían sin descanso -
 los tratadistas".

En éste sentido el siglo XVIII va a conocer la pues
 ta en práctica de lo que hasta entonces no había sido sino
 un rosario de buenas intenciones, que en pocas ocasiones
 se correspondieron con hechos. En todo caso, las soluciones
 estaban apuntadas y alguna vez como hemos podido ver se ha-
 bían aplicado.

Por último y con la mirada puesta en el tema de la
 investigación, la concesión de tierras está ahí con perfí
 les ya muy definidos (la obligación de cultivar, el culti-
 vo directo y personal, las limitaciones a enajenar y pla-
 neando ya sobre ella una cuestión de fondo: el acceso a la
 propiedad y su conveniencia.

4. La política de estructuras agrarias en el siglo XVIII

La muerte de Carlos II en Noviembre de 1700, pone en
 buena medida el punto final a un reinado en el que se habían

(13) Para una visión de conjunto del siglo, pueden consultar
 se SARRAILH, Jean: "La España Ilustrada". Fondo de Cultura Eco-
 nómica. México-Buenos Aires 1957 (1ª edición en español)....

concentrado toda la decadencia generada durante años y de cuya existencia habían tomado clara conciencia a lo largo del siglo XVII gran número de tratadistas.

.... DOMINGUEZ ORTIZ, Antonio: Sociedad y Estado en el siglo XVIII español. Ariel Historia. Barcelona 1976.

Para un análisis de la situación económica, es de consulta imprescindible ANES, Gonzalo: Las Crisis Agrarias en la España moderna. Taurus. Madrid 1970 (1ª edición). Hay una reimpresión de la obra de enero de 1974. Del mismo autor "Economía e Ilustración" en la España del siglo XVII. Ariel Barcelona 1972 (2ª edición); "El Antiguo Régimen: Los Borbones" Historia de España. Alfaguara IV. Madrid 1975; "Crisis de subsistencias y agitación campesina en la España de la Ilustración". Ponencia presentada en el año 1975 en el VI Coloquio del seminario de estudios de los siglos XIX y XX, sobre la "España rural desde la crisis del antiguo régimen hasta la de los años treinta", que se recoge en edición de GARCIA DELGADO, José Luis, bajo el título "La cuestión agraria en la España Contemporánea". Edicusa. Madrid 1976. Págs. 19-29 y que constituye una magnífica síntesis de los factores de transformación agraria.

Así también VICENS VIVES, Jaime: Manuel de Historia Económica de España. Barcelona 1959. 3ª edición. Barcelona 1963.

(14) Vid. las referencias a ellos en la obra de VIÑAS MEY, Carmelo: "El problema de la tierra en la España de los siglos XVI y XVII", antes citada y fundamentalmente en la obra de COSTA, Joaquín: "Colectivismo agrario en España". Obras completas. Vol. V. Madrid 1915. págs. 29 a 110, en las que son tratados en profundidad los textos de Juan Luis VIVES, Juan de MARIANA, Pedro de VALENCIA, GONZALEZ DE CELLORIGO, LOPE DE DEZA, CAXA DE LERUELA y MARTINEZ MATA.

A éstos nombres VIÑAS MEY, ob. cit. añade otros muchos no estudiados por COSTA y en cuyos textos hay una expresión clara del problema agrario y las soluciones al mismo; de ellos hay

....

El pensamiento de esos hombres va a encontrar su plenitud en el reinado de Carlos III, a través de ARANDA, CAMPOMANES, FLORIDABLANCA, y OLAVIDE, que no sólo plasman sus criterios en distintas Informaciones sino que las ponen en práctica en su labor de gobierno, como en las páginas que siguen habrá ocasión de analizar.

Pero esas medidas de gobierno, vienen motivadas por una situación socio-económica que las hacía imprescindibles y que van a cobrar un papel hegemónico en el sector agrario dado que la España del XVIII era una nación rural tanto en su aspecto económico como demográfico.

A nuestros efectos conviene señalar como ya adelantábamos al comienzo del capítulo, que antes de Carlos III no puede hablarse de política agraria, entendida esta como la asunción por el Estado del problema y la acción coordinada, no ocasional o coyuntural, para resolverlo, Quierese pues - con ello, significarse que la atención la vamos a fijar a partir de 1760.

..... que destacar a NAVARRETE y esencialmente a PEREZ DEL BARRIO. En éste sentido la obra de dicho autor da una visión más total de la intensidad con que en los ambientes intelectuales del momento se planteaba la temática rural.

Tres factores se destacan en la demanda de una reforma agraria:

1º) Una injusta distribución de la tierra, que había provocado revueltas sociales de importancia, y que aparecía con unos perfiles más intensos en Andalucía y Extremadura. Esta situación llevaba aparejada todo un sistema de mano de obra asalariada sometida al paro estacional. El juego - del absentismo del propietario, el arrendamiento por periodos cortos, aumento de las rentas continuas, y un largo etcétera de problemas que quedan crudamente reflejados en la obra de D. Pablo de OLAVIDE (15).

2º) Deficiente producción agrícola en un periodo en el que el aumento de la población aumentó en más del 50 %.

(16).

3º) El antes citado aumento de población representa un aumento de la demanda de tierras, que incide en el precio de los arrendamientos que se ven fortísimamente elevados y el consiguiente incremento de los precios agrícolas, y el también consecuente empobrecimiento del trabajador del campo.

(15) Vid. Informe en el BOLETIN DE LA REAL ACADEMIA DE LA HISTORIA. Tomo CXXXIX. Octubre-Diciembre 1956. págs. 357-462 publicado por Ramón CARANDE.

(16) ANES, Gonzalo: "Economía e "Ilustración"", ob. cit. pág 15 y 100. Vid. también del mismo autor "Las crisis " Ob. cit. Capítulo IV. págs. 129 a 142.

Ante esta situación se planteaba una doble alternativa (17):

A) La tendencia social, definidora de un tipo de "propiedad vinculada", presente en las medidas de colonización interior y de repartimiento de tierras a los labradores o braceros de Carlos III.

B) La tendencia económica defensora de una concepción liberal de la propiedad, y en consecuencia de la privatización y que habría de triunfar en la política agraria del XIX.

Este planteamiento dual va a ser también un factor constante en la problemática agraria y en las soluciones que a la misma se van a dar. Sobre él, va a bascular la legislación de los años posteriores y la inclinación en uno u otro sentido va a reflejar las oscilaciones y variaciones políticas de cada momento histórico.

A la primera de las opciones que componen la alternativa expresada -la que hemos llamado tendencia social y que se impone en la normativa carolingia- vamos a dedicar las -

(17) Este planteamiento se refleja en casi todos los trabajos publicados sobre éste tema, pero a los efectos de nuestra tesis nos parece determinante, el texto de la Ponencia que bajo el título "La vinculación de la Propiedad privada por planes y actos administrativos" presentaron los profesores BASSOLSCOMA, Martín y GOMEZ-FERRER MORANT, Rafael, al V Congreso Hispano-Italiano de Profesores de Derecho Administrativo, celebrado en Marbella en Marzo de 1975, y que ha sido publicado por el Instituto de Estudios Administrativos. Madrid 1977. pág. 25.

últimas páginas de éste apartado, dejando para el siguiente -el ocupado por el siglo XIX- el estudio de la tendencia económica, que aunque formulada y mantenida por JOVELLANOS (18) todavía en el siglo anterior no tiene eco en el estamento oficial hasta el Decreto de 4 de Enero de 1813,

Esta corriente ideológica encuentra su cobertura doctrinal, además de en los autores antes citados (19), en la Informaciones (20) que durante la 2ª mitad del siglo XVIII

(18) "Informe de la Sociedad Económica de ésta Corte al Real y Supremo Consejo de Castilla en el expediente de Ley Agraria, entendido por su individuo de número D. Gaspar Melchor de Jovellanos, a nombre de la Junta encargada de su formación y con arreglo a sus opiniones." Madrid 1795. 150 págs. Hay una edición del mismo realizado por el Instituto de Estudios Políticos, Madrid 1955 con Prólogo de ANDRES ALVAREZ, Valentín de, que es la que utilizamos y a la que habrán de entenderse hechas las citas.

Existe edición realizada por Edima (Edición de Materiales. S. A) Barcelona 1968, con prólogo de ACERETE, J.C. que contiene un Apéndice sobre la "Cronología circunstancial de JOVELLANOS" que resulta de utilidad, para contrastar y situar el sentido de sus planteamientos con el momento histórico en el que se suscritan.

(19) Vid. Nota 13.

(20) Una recopilación y estudio de los mismos puede verse en COSTA, Joaquín. ob. cit. págs. 135-159.

Así también en el "Memorial ajustado hecho de orden del Consejo que pende en él sobre los daños y decadencia que padece la agricultura....". Madrid 1784. Una selección de ellos también en ELORZA, Antonio. "El Expediente de reforma Agraria en el siglo XVIII: textos Revista de Trabajo Nº VI, de 1967.

se llevan a cabo a instancia Real por intendentes, sexmeros, corregidores y procuradores generales, y que va a tener su colofón en la formación del Expediente de Ley Agraria (21), acumulación de Informes sobre el que emitiría dictamen JOVE LLANOS.

Pero no son solo las instancias oficiales, las que impulsan la realización de trabajo. La Sociedad Económica de Madrid (22) fundada en 1775, convoca un concurso sobre "cuales son los medios para fomentar sólidamente la Agricultura en un pais sin detrimento de la cría de ganado y el modo de remover los obstáculos que puedan impedir~~la~~" (23).

(21) Vid. ORTEGA LOPEZ, Margarita: El problema de la tierra en el expediente de Ley Agraria. Fundación Juan March. Serie Universitaria nº 68. Madrid 1978, y que es un resumen de la tesis doctoral dirigida por ARTOLA. (La Memoria integra se conserva en la Biblioteca de la Fundación). págs. 4-5.

(22) Sobre el significado de estas Sociedades como expresión de una época, vid. ANES, Gonzalo "Economía e "Ilustración" en" Ob. cit. pág. 13-41.

(23) Obtuvo el premio la "Memoria sobre medios de fomento..." de D. Josef. Cicilia Coello Boeja y Guzmán, vecino de Ecija Esta publicada en el Tomo I de las Memorias de la Sociedad Económica. Madrid 1780. págs. 214 y ss (No se ha consultado. La cita se toma de COSTA, Joaquín. ob. cit. pag. 175).

Todas estas Informaciones señalan unos mismos factores como causas determinantes de la situación del sector agrario (existencia de tierras yermas, desigual repartición de la propiedad rústica...) y se postulan para su solución medidas similares (reparto de tierras, fundación de poblados nuevos para colonizar las tierras yermas).

En ésta doble línea va a producirse la respuesta del gobierno: colonización interior y Repartimiento de tierras.

4.1. Colonización interior (24)

Son varias las acciones de éste carácter llevada a cabo en ésta época y en todas ellas vamos a detener nuestra atención.

4.1.1. Sierra Morena y los despoblados entre Córdoba y Sevilla.

Constituye ésta obra colonizadora un hito fundamental no sólo desde el punto de vista de las realizaciones prácticas alcanzadas sino también y ello es lo que a nosotros nos

(24) Para una visión general de toda la obra de colonización de Carlos III, vid. BERNALDO DE QUIROS, Constantino. "Los Reyes y la Colonización..." ob. cit. págs. 29-120.

importa destacar desde el marco jurídico del que se dota a la misma.

Por otra parte, también es cierto que se trata de la acción estatal de mayor influencia en las posteriores intervenciones administrativas agrarias y sobre la que ha recaído una importante producción bibliográfica que permite tener un conocimiento bastante preciso de la misma (25).

(25) Además de la obra tantas veces citada de BERNALDO DE QUIROS, Constancio: "Los Reyes y la colonización interior.." pág 29 a 100 (la parte referida a Sierra Morena y Andalucía ha sido reeditada por Editorial Revista de Trabajo Nº 3. - Madrid 1973 en el volúmen "El Espartaquismo Agrario" y otros ensayos sobre la estructura económica y social de Andalucía Selección y Prólogo de José Luis GARCIA DELGADO, pág. 225-300 y a la que se acompaña un estudio del autor sobre "lo que costó la colonización de Sierra Morena" págs 302-325); ALCAZAR MOLINA, Cayetano: "Las Colonias alemanas en Sierra Morena (Notas y Documentos para su estudio)". Madrid 1930; del mismo autor "Los hombres y el reinado de Carlos III. - Olavide. Madrid 1927; CARO BAROJA, Julio: "Las Nuevas Poblaciones de Sierra Morena y Andalucía. Un experimento sociológico en tiempos de Carlos III", publicado en el Nº 18 de "Clavileño" (1952); DEFOURNEAUX, Marcelin: "Pablo de Olavide ou l'afrancesado". P.U.F. Paris 1959; LOPEZ DE SEBASTIAN, José: "Reforma Agraria en España (Sierra Morena en el siglo XVIII). Edit. ZYX. Madrid 1968.

El objeto de ésta colonización fue poblar los sitios más inhabitados de la carretera de Madrid a Andalucía tras haberse decretado por el Rey la construcción de la misma por pragmática de 10 de Junio de 1761. Se trataba de hacer así frente, a los focos de bandolerismo existente en ese itinerario y establecer un mecanismo de defensa y seguridad de los viajeros (26).

La zona llevaba despoblada desde tiempos inmemoriales y había servido de base a varias ofertas de reclutamiento de colonos para su repoblación en distintos momentos de los reinados de Fernando VI y Carlos III (27) y no había encontrado en sus gobiernos respuesta positiva.

Sin embargo, la propuesta de un oficial bávaro Juan Gaspar de THURRIEGEL, realizada en 1766 encuentra un eco -

(26) Regla 32 de la Institución del Fuero de los Pobladores de Sierra Morena: "Cuidará mucho el superintendente, entre las demás calidades, de que las nuevas poblaciones estén sobre los caminos Reales o inmediatas a ellos, así por la mayor facilidad que tendrán en despachar sus frutos, como por la utilidad de que estén acompañadas, y sirvan de abrigo - contra los malhechores o salteadores públicos".

(27) DANVILA Y COLLADO, Manuel: Reinado de Carlos III. Volumen IV. Págs. 3-71. Madrid 1893.

favorable en el Consejo de Castilla que la consulta a Carlos III, obteniendo de éste la aprobación y materializándose ella, en la Real Cédula de 2 de Abril de 1767, (28) a la que habría que seguir otra Real Cédula de 5 de Julio del mismo año por la que se aprobarón las "Reglas para las nuevas poblaciones de Sierra Morena, y Fuero de sus pobladores" (29), donde se contiene toda la normativa jurídica amparadora y reguladora de la obra colonizadora, y a cuyo estudio irán dedicadas las páginas que siguen.

(28) Novísima Recopilación de las Leyes de España. Libro VII Título XXII. Ley III Nota 1: "Por la citada Real Cédula de 2 de Abril de 1767 se sirvió S.M. aprobar a consulta del Consejo de 28 de Febrero la propuesta que hizo D. Juan Gaspar de Thürriegel, de Nación Bávaro, y Teniente Coronel al servicio del Rey de Prusia, y la consiguiente capitulación y contrata, por la que se obligó a introducir en éstos Reinos seis mil colonos de ambos sexos Alemanes y Flamencos, - todos católicos, labradores y artesanos a propósito para el establecimiento de una nueva colonia; dos mil de ellos de edad de quarenta hasta sesenta y cinco años; tres mil de diez y seis a quarenta; un mil de siete hasta diez y seis años; y otros mil niños menores de siete; abonando S.M. por cada persona trescientos veinte y seis reales de vellón, según se fuese desembarcando, distribuyéndoles tierras, ganados y utensilios para establecerse, y eximiéndoles de tributos por diez años".

(29) Novísima Recopilación. Libro VII. Título XXII. Ley III.

No fué por azar que en ésta ocasión un ofrecimiento de éste carácter encontrara una contestación favorable, si pensamos que trás ella están los nombres de ARANDA, FLORIDABLANCA, MUZQUIZ y CAMPOMANES⁽³⁰⁾ que ven entonces posibilidad de hacer realidad sus ideales de organización social y económica (31).

En éste sentido la colonización de Sierra Morena va a suponer la prueba de fuego del nuevo orden que se postulaba, y la demostración de la viabilidad o no de una determinada política de reforma (32).

Para cumplir ésta acción de Gobierno, se nombra a -- OLAVIDE como Superintendente de las Nuevas Poblaciones, persona que sincronizaba perfectamente con las ideas de los anteriores, y que estará ^{el} en cargo hasta diciembre de 1775, en que definitivamente lo abandona tras un azaroso ejercicio del mismo, para continuar una vida no menos desafortunada(33)

(30) Al último de éstos hombres, Pedro RODRIGUEZ DE CAMPOMANES, en esos momentos, fiscal del Consejo, se debe la redacción del fuero por el que se habían de regir aquellas poblaciones.

(31) Vid. J. COSTA. ob. cit. pág. 118: "El notabilísimo fuero o constitución es la imágen viva de una sociedad ideal, tal como la concebían, dentro de las condiciones de lo posible, los republicanos y economistas de la comunión de Aranda"

(32) Vid. LOPEZ DE SEBASTIAN, José. ob. cit. pág. 67-68.

(33) Denunciado ante el Santo Oficio, es detenido el 14 de Noviembre y condenado por Auto de Fe el 24 de Noviembre de 1778. Huye a Francia y no vuelve a España hasta 1798, donde...

Reglas para las nuevas poblaciones de Sierra Morena; y Fuero de sus pobladores (34).:

a) Fines que se persiguen con la Colonización

No cabe duda que además del antes señalado de defensa y seguridad de los viajeros y que se recoge en la regla 32 del Fuero (35), está presente a lo largo del mismo, al menos una empresa más: incrementar la producción. Así se desprende de la regla 25 al señalar que "deben conceptuarse como sitios a propósito todos los que se hallen yermos", pero y fundamentalmente al disponerse como obligación básica, sobre la que se asienta la entrega de tierra, la de su cultivo. Ello aparece expresado, entre otros preceptos, en el 75, en el que de manera harto elocuente llega a prohibirse en esas poblaciones los estudios de "gramática y mucho menos de otras Facultades mayores, en observancia de lo dispuesto en la Ley del Reyno, que con razón les prohibe en lugares de ésta naturaleza, cuyos moradores deben estar destinados a la labranza, cria de ganados, como nervio de la fuerza de un Estado".

(34) Nov. Recopilación. Libro VII. Título XXII. Ley III.

(35) Se transcribe en la nota 26 de éste capítulo.

b) Objeto de reparto y condiciones que deben respetarse en el mismo.

Art. 8: "A cada vecino poblador se le dará en lo que llaman navas o campos, cincuenta fanegas de tierra de labor por dotación y repartimiento suyo; bien entendido - que si alguna parte del respectivo lugar fuere regadío, - se repartirá a todos proporcionalmente lo que les cupiere, para que puedan poner en él huertas o industrias proporcionadas a la calidad y exigencia del terreno..."

Además en "los collados y laderas se les repartirá algún terreno para plantio de árboles y viñas; y les quedará libertad en los valles y montes para aprovechar los pastos con sus vacas, ovejas," (Art. 9); debiéndose también distribuir a cada familia dos vacas, cinco ovejas, cinco cabras, cinco gallinas, un gallo y una puerca de parir (Art. 41).

Ello debe hacerse en condiciones de igualdad (Art. 8 y 10).

c) Principios que rigen la relación entre los colonos y el Estado.

Este aspecto del Fuero, es el que a los efectos de nuestra tesis, conviene destacar, y sobre el que al final

del exámen de la Colonización, haremos una valoración global, que nos sirva de base para el posterior estudio de la concesión de tierras.

1. Obligaciones de los colonos:

- Descuaje y rompimiento de la tierra en el tiempo que se señale necesario para aquella (Art. 10 y 27).

- Amojonamiento y cercado de la suerte (Art. 11)

- Tener en el término de dos años, si no se puede antes, corriente su suerte y habitación (Art. 54). El incumplimiento de éste deber acarreará su reputación en la "Clase de vago" y quedará en el arbitrio del Superintendente de las Poblaciones según las circunstancias, aplicarle al Servicio Militar, a la Marina, o a otro conveniente o prorrogar el término (Art. 54).

- Obligación de mantener su casa poblada y permanecer en los lugares, para disfrutar las tierras (art. 59 y 60). El incumplimiento de ello podrá castigarse con la pena de comiso y reparto a otro poblador útil.

- Ayudar a la construcción de Iglesias, casas capitulares, hornos y molinos como destinados a la utilidad común, y en lo sucesivo concurrirán a la reparación en falta de

caudales comunes (art. 70).

Pago del canon enfiteútico a la Real Hacienda en reconocimiento del directo dominio. (art. 66 y 10).

2. Derechos y Facultades del colono.

- Derecho a recibir la suerte (Art. 8, 10 y 54).

- Derecho a exención del canon enfiteútico durante diez años y en los años señalados para el descuaje, rotura y cultivo.

3. Régimen jurídico respecto a la disponibilidad de la casa y suerte.

- Prohibición de división de la suerte, aunque sea entre herederos, porque "siempre ha de andar indivisas" (Art. 61). Debiendo cada suerte mantenerse unida y pasar del padre al hijo o pariente más cercano o hija que se case con labrador útil que no tenga otra suerte (Art. 62).

- Limitación de testar (Art. 62) en los términos expresados en las líneas anteriores.

- Por fallecimiento abintestato la suerte se devolverá a la Corona, para subrogar nuevo poblador útil. (Art. 63)

- La Facultad de Enajenar está limitada en triple sentido.

a) En cuanto al objeto: habrá de enajenarse la suerte entera y no por partes (Art. 64).

b) En cuanto al sujeto: habrá de hacerse a favor de personas hábiles, esto es, labradores, legas y contribuyentes, (Art. 64) con prohibición expresa de realizarla a favor de manos muertas (art. 61), bajo pena de comiso.

c) La enajenación devengará el pago de una quingüésima parte a la Real Hacienda en concepto de landemonio (art. 65).

- Prohibición de empeñarse, cargar censo, vínculo, fianza, tributo, ni gravámen alguno sobre éstas tierras - casas montes y pastos, bajo pena de comiso (Art. 10 y 6).

Ahora bién, todo ello se desarrolla en el marco de una acción estatal planificadora (36), que abarca los más

(36) Vid. VILLAR PALASI, José Luis: "La intervención administrativa en la Industria". Tomo I. IEP. Madrid 1964; - donde destaca que la "idea de la planificación no es, por otra parte, algo absolutamente moderno, surge con la Ilustración, obsesionada por racionalizarlo todo. Y se inserta en el Estado de Derecho en el siglo siguiente. Los primeros planes de Colonización vieron así luz en la legislación carolina" (pág. 51).

diversos aspectos y que la Real Cédula de 5 de Julio de - 1767 refleja claramente:

- Creación de una infraestructura viaria.

- Planificación de las nuevas poblaciones, que abarca no sólo la ubicación de las mismas, sino que alcanza hasta los más pequeños detalles, referidos a cercado, división de las fincas, establecimientos de distancias, etc.

- Creación de una organización referida a los más diferentes ámbitos:

a) Administrativos y políticos (Art. 14 y 52)

b) De abastecimientos (Art. 47)

c) Educativos (Art. 73)

d) Religiosos (Arts. 15 y 18)

e) Sanitarios (Art. 78)

Por último, cabe destacar en el Fuero, que a la consideración individualista de la propiedad y "a cada poblador una suerte" se añaden algunos preceptos de marcado carácter

colectivista (37) recogidos en los Arts. 21, 22 y 71, al crear la institución de la Senara Concejil y al regular el uso común de molinos, hornos, pastos, etc. (38).

A éste planteamiento ideal corresponde una realidad muy diferente y no iba a tardar en producirse la aparición de dificultades. El primer problema surge alrededor de las propias personas de los colonos, que no cumplen las condiciones pactadas, no ya en el aspecto de nacionalidad, sino en las características físicas necesarias para ejecutar - una tarea de ésta naturaleza (39).

Junto a ello se presentan dificultades de orden económico al no tener el Estado efectivo suficiente para la creación de toda la infraestructura que una obra de ésta envergadura necesitaba y como hemos visto al analizar el articulado del Fuero abarcaba numerosísimas áreas de actuación, lo que por otra parte, va a ser una constante en el fracaso de éste tipo de acción (40).

(37) Vid. CARRION, Pascual: "Los Latifundios en España". - Prólogo de ANES, Gonzalo. arin Barcelona 1975. (Se trata de una nueva edición sin modificaciones de la obra publicada por el autor en 1932).

(38) COSTA, Joaquín. ob. cit. págs. 118-119.

(39) "Son enanos, enfermos, envejecidos y los mas verdaderos mendigos". Vid. ALCAZAR MOLINA, Cayetano. "Las colonias..." ob. cit.

(40) Muchos años después Pascual CARRION, hablaría de una necesaria Reforma Fiscal e incluso de nacionalización de la Banca, como medidas que deberían acompañar a todo intento de transformación de estructuras agrarias.

Una fuente de financiación de emergencia vendría a través de los bienes de la Compañía de Jesús recién expulsada (41).

A todo ésto se suma también el impacto de las enfermedades y las dificultades de poner en cultivo unas tierras incultas.

A tenor de ello, y al efecto de tener una información del ritmo que se seguía en el proceso colonizador, se producen una serie de Informes (42), francamente desfavorables a la marcha del mismo. De entre ellos, y porque sus datos van a provocar el dictado de una nueva norma, hay - que destacar el de PEREZ VALIENTE, en el que se hace constatar la serie de infracciones que se han cometido del Fuero, pero sin condenar la idea colonizadora en sí misma.

(41) DEFORNEAUX, Marcelin, ob. cit. pág 187: "Una semana - después de la publicación del Fuero, Campomanes se dirige a los Comisarios encargados de hacer el inventario de bienes de la Compañía en la provincia de La Mancha, Extremadura y Andalucía, dándoles instrucciones para que pusiesen - a disposición de Pablo de Olavide, Asistente de Sevilla y Superintendente de las Nuevas Poblaciones, el ganado, los cercalos, mobiliario y útiles agrícolas que hubiesen pertenecido a colegios y establecimientos de los Jesuitas después de haber procedido a su inventario".

(42) El memorial de Yauch se presenta el 14 de Marzo de 1769 Se contiene en la obra de ALCAZAR MOLINA, Cayetano: "Las colonias alemanas en Sierra Morena..." ob. cit. A el suceden...

Este informe es contrastado por el Consejo con las manifestaciones de Olavide en sentido contrario que avala sus afirmaciones con una serie de datos.

Como resultado final del proceso, la resolución del órgano de Gobierno que "ha tenido todo en cuenta para resolver", se produce en el sentido de continuar adelante con la obra de colonización, haciendo constar que en "ésta empresa se discute la gloria y la reputación de S.M. y es demasiado pública en toda Europa y ha excitado recelos y movimientos en las cortes extranjeras".

Esta victoria se materializa en dos hechos:

1) Restablecimiento de la continuidad de Olavide (43) al frente de la Superintendencia, aunque con facultades -- muy mermadas al nombrarse por S.M. "alcaldes mayores para las poblaciones; uno para las de Sierra Morena; y otro para las de Andalucía" señalándose que "será propia y privativa" de ellos "la Administración de justicia en los contencioso, civil y criminal" (art. 38 de la Instrucción de 6 de Julio de 1770).

...el de PEREZ VALIENTE, y el de RICARDO WALL y JUAN CARRASCO, por orden del Consejo.

El texto de estos documentos puede verse en la ob. cit.

(43) Son especialmente duras las acusaciones del Marqués de la Corona. Vid. DEFURNEAUX, Marcellin. ob. cit. pág. 313 y ss.

2) Se da una Instrucción, que si bien significa el reconocimiento de un relativo fracaso; puesto que modifica en algunos aspectos el Fuero de 1767, también supone la continuidad del Proyecto.

La Instrucción de 6 de Julio de 1770

Elaborada y aprobada, como consecuencia de los acontecimientos a que hemos venido haciendo referencia, consta de 52 artículos, y no suponen en conjunto ninguna derogación o nueva redacción de los principios sobre los que se basaba la relación colonos-Estado (tema de fondo de la tesis).

Lo que se plantea allí, es esencialmente la necesidad de promover una racionalización del Plan general de Nuevas Poblaciones y para la consecución de dicha racionalización se arbitran una serie de medidas, al objeto de "reducir - las ideas de aquellas Poblaciones a lo que pueda ser útil y durable". (Art. 1º)

Para ello se ordena:

a) "Entresacar" y despedir los colonos que fueren inútiles y efectuado ello, redacción de un estado puntual del nº de familias, que están asentadas y el nº de casas y -- suertes sobrantes (Art. 3 al 9).

Ello servirá para efectuar una regulación de la extensión de las suertes, plantíos o pastos, ampliándolos hasta donde sea necesario o conveniente para subsistir (Art. 10 y 11), y así no retener terrenos de dominios de particulares con el desembolso económico que ello acarrea (Art. 13 y 14).

b) Recompensa por las retenciones de terrenos particulares que sean inexcusables de utilizar. Para ello se establece en la Instrucción todo un sistema de tasación — (Art. 15, 16 17 y 18).

c) Igual, se prevee para los terrenos baldíos que no se han de retener si no hay "necesidad absoluta" (Art. 18).

d) Conveniencia de fomentar la ganadería y la implan-tación de Industrias, como necesario complemento de subsis-tencia para los colonos, "inclinando a que se establezcan a su costa y sin dispendio de el Erario algunos fabricantes excusados de la libertad de tributos y de las suertes que -puedan repartirse" (Art. 22).

e) Reducción de obras nuevas de edificios públicos, caminos, etc, a lo imprescindible (Art. 26). Siguiéndose idéntico criterio en cuanto a "corrales y tinglados de colonos" (Art. 27).

f) Posibilidad de cortar la consignación de Pan y Prest a la vista del resultado de la cosecha, prediciendo se una porción de los frutos con objeto de crear un fondo para socorrer a los Pobladores en el invierno o en el tiempo de las siembras (Art. 32).

En cuanto a los deberes de los colonos, se reitera la obligación de trabajar (Art. 32), y se aumenta con respecto al Fuero de las Nuevas Poblaciones, las consecuencias derivadas del incumplimiento de la misma. Así el Art. 34, añade a la figura del comiso y al envío al servicio de guerra o Marina "ya la de suspenderles el Pan y Prest en todo o en parte", "ya de poner a los mas flojos algún grillete o divisa que les avergüence".

Con éstas disposiciones se cierra el marco jurídico en el que se situaba la acción colonizadora del Estado en Sierra Morena y Baja Andalucía.

El destino de ella, va a sufrir modificaciones de fondo en el siglo XIX, pero es entonces cuando serán objeto de reflexión, porque son una prueba más del triunfo de una concepción distinta, que va a afectar no solo a las actuaciones que se inician en ese momento, sino a las ejecutadas en la época anterior.

4.1.2. Otras acciones de colonización interior

A) Colonización del camino de Madrid a Extremadura

Por Cédula del Consejo de 23 de Diciembre de - 1778 se aprueban "Las Reglas para la situación y construcción de pueblos en el camino de Madrid por la provincia de Extremadura" (44). Se trata de nuevo en ésta ocasión, de un experimento de "colonización itinerante" (45), sentido éste cuya extensión y alcance tuvimos ocasión de matizar - al analizar el proceso seguido en Sierra Morena.

Las diferencias de ésta actuación con la anteriormente estudiada son sustanciales:

1) En cuanto al alcance, extensión y eficacia de la misma:

A nivel legislativo se le quiso dar una envergadura - similar a la de la carretera de Andalucía, así la Cédula -

(44) Novísima Recopilación de las Leyes de España. Libro VII. Título XII. Ley VI. (Carlos III en Madrid por resolución a consulta de 21 de Mayo y Cédula del Consejo de 23 de Diciembre de 1778).

(45) Así el art. 1º de la norma citada en nota anterior determina que "en todo sitio en que se construya puente de nuevo, o halle construido, que estuviera en despoblado, se fixará alguna población" y el art. 2º: "Esta población se situará a la margen del camino para acompañarle y abastecer a los caminantes de un lado a otro".

habla del "Camino de Madrid por la provincia de Extremadura", la realidad de los hechos fue muy distinta: se fundó un solo pueblo al que se dio el nombre de Villa Real de S. Carlos, en un despoblado entre Plasencia y Trujillo, en terreno muy pobre y accidentado.

2) En cuanto a la naturaleza de los bienes sobre los que se producía el asentamiento y reparto:

Mientras en el Fuero de las Nuevas Poblaciones, se hablaba del pago de un canon a la Hacienda Real en reconocimiento del dominio directo (Art. 55 y 66) lo que evidencia la naturaleza y la titulación de los bienes sobre el que se realizaba básicamente la colonización (46), en esta ocasión la Cédula que sirve de cobertura habla de "pago al dueño particular o al común si fuera baldía".

Esto supone una innovación de primera magnitud y consagran una nueva forma de intervención estatal (47). Se impone a los particulares y al común si fuera baldía el asentamiento, y ello de manera harto radical:

(46) Digo básicamente porque ya se ha tratado de la ocupación de terrenos particulares y de sus estrictas limitaciones. (Vid. pág.80).

(47) Esbozo de una peculiar forma de expropiación.

Art. 11: "Sobre todo ésto no se admitirán pleytos, - pues a nadie perjudica, pagándole su renta, el mejor disfrute de la tierra; y el Estado tiene derecho para remover tales obstáculos".

3) Las técnicas administrativas para posibilitar ésta colonización van a ser además, de la citada en el nº 4, - imposición de una relación enfitéutica forzosa, la exención de tributos por seis años y para los Caballeros que actúen de Subdelegados, una técnica más de fomento como son las - distinciones y premios (ya que el trabajo sería sin sueldo (Art. 5 y 6).

Tal como antes señalabamos y para terminar éste nuevo episodio indicaremos que la única realización efectuada - fue sobre la dehesa boyal, que sería afectada por la des-amortización y vendida.

B) La Nueva Villa de Encinas del Rey

El proyecto se aprueba también en 1778, y su cobertura legal se encuentra en una Cédula del Consejo de 23 de Diciem bre de dicho año (48), norma que no pudo llegar a aplicarse

(48) Novísima Recopilación de Las Leyes de España. Libro VII, Título XXII. Ley VII. "Condiciones y fuero de población que deberán observar los vecinos de la nueva villa de Encinas - del Rey.

porque la fundación de la villa no se llevó a cabo.

Los preceptos de la misma no introducen excesivas innovaciones con respecto al Fuero de 1767, paradigma de la colonización, excepto en la extensión cifrada para unidad de reparto para labranza que se amplió a la que ahora se une la entrega de tierra para pasto, (49) manteniéndose en cuanto al régimen jurídico de la parcela entregada principios y limitaciones idénticas.

c) Restablecimiento y población del puerto y ciudad de Alcudia en Mallorca.

Este movimiento colonizador, que contiene como ahora veremos, peculiaridades dignas de interés, no ha sido objeto de atención alguna, por causas que no acierto a entender.

En la obra de Constancia BERNALDO DE QUIROS: "Los Reyes y la Colonización interior de España desde el siglo XVI al XIX", de la que al comienzo del capítulo señalabamos su importancia para conocer éste fenómeno y a la que cuantos

(49) No cabe duda que está presente en éste punto la experiencia de Sierra Morena, en la que la Instrucción de 1770, establecía la conveniencia de ampliar la extensión señalada en la Cédula de 1767 y la modificaba, vid. art. 10 de la Instrucción así como el 22. La misma actitud se mantiene con respecto al ganado.

investigadores recientes se han acercado al tema han seguido muy de cerca, no dice nada sobre éste punto.

Sin embargo, al objeto de nuestra investigación tiene una cierta importancia, al introducir algunas innovaciones frente a los anteriores proyectos de colonización aprobados, ya que se trata en buena medida de un proceso de reconstrucción de un núcleo urbano anterior (50).

Por ello, la Cédula del Consejo de 22 de Marzo de 1779 (51) va a dictar un doble tipo de normas: unas referidas a solares y otras a tierras incultas.

Vamos a fijarnos en las segundas:

a) En cuanto al objeto de reparto: Una suerte de una extensión de cincuenta fanegas castellanas (Art. 8) punto en el que como puede observarse no hay diferencia con las situaciones estudiadas en las páginas que anteceden. A esa entrega se acompaña de una noria de riego.

(50) Expresado ello en el preámbulo al decirse por Carlos - III que "he tenido a bien resolver y mandar que se habilite y restablezca el puerto marítimo de la ciudad a su antiguo curso en el Reyno de Mallorca".

(51) Novísima Recopilación. Libro VII. Tomo XXII. Ley VII. - (En Aranjuez por resolución a consulta de 9 de Agosto de - 1777 y Cédula del Consejo de 22 de Mayo de 1779.

b) Naturaleza de las tierras objeto de adjudicación:

El art. 8º se refiere "así a las que pertenezcan a mi Real Persona, como las que correspondan a la ciudad o particularmente".

c) Procedimiento de entregas

Es en éste punto dónde se introduce un elemento nuevo en los mecanismos de adjudicación estatal, concretamente - en lo que se refiere al caso de que la adjudicación vaya a tener como base una tierra cuyo dueño es un particular. En éste supuesto el Art. 10, establece que "Habrán de fijarse edictos llamando a los dueños para que acudan a labrarlas por sí y habilitar las norias dentro de un año, con apercibimiento de repartir unas y otras si no lo ejecutasen los propietarios en el plazo fijado.

d) En cuanto al pago del canon, se establece su pago después de quince años de la adjudicación, "periodo de carencia" -permítaseme emplear el término- cuya extensión es - sensiblemente superior al establecido por otras normas colonizadoras.

Para terminar cabe señalar un dato más referido también al ordenamiento jurídico que le va a ser de aplicación. A ello se dirige el Art. 14, último de la Cédula, disponiendo que el Subdelegado del Intendente "entienda en ésta repobla

ción según las leyes, usos y las costumbres de Alcudia - (sin recurrir al fuero de Población de Sierra Morena y - Andalucía).

D) La repoblación de la ciudad de Ciudad Rodrigo

En base a la información, conocida por el " Libro del Bastón", suscrito por Luis de Niculano, en la que se denuncia el despoblamiento de la zona, por pragmáticas - de 4 de Abril y 28 de Noviembre de 1769, Carlos III deter^{se}mina que proceda a elaborar un plan, que tenga como ordenamiento jurídico el ya analizado del Fuero de las Nuevas Poblaciones.

E) La repoblación de la tierra de Salamanca

Constituye ésta la última acción colonizadora del si glo XVIII y encuentra su cobertura legal en los "capítulos que deben observarse para la repoblación de la provincia de Salamanca", de 15 de Marzo de 1791. (52).

La nota de mayor novedad de ésta nueva acción estatal es la de realizarse en terrenos de dominio privado (Art.6)

(52) Novisima Recopilación. Libro VII. Titulo XXII. Ley IX.

cuyos propietarios se ven privados de la facultad de disponer y quedan como meros recipendarios de una renta. -- COSTA (53) refiriéndose a ello señala que se trata de un "caso de colonización oficial, emprendida y reglamentada por el Estado sobre tierras de dominio privado sin consultar la voluntad de los propietarios, privando a estos de la facultad de disponer, y en suma, reduciendolos a la condición de nuevos pensionistas.

Afirmación que resulta parcialmente incorrecta, en cuanto respecta al papel del propietario. No es cierto que no es consultado puesto que en varios preceptos de la Instrucción de 1791, le otorgan un papel no irrelevante. Así el artículo 1º de la misma, obliga a citar en la sustanciación del expediente a los propietarios o a los administradores, e igualmente se hacen referencia los derechos del dueño a participar en la medición y fijación de la renta (Art. 14), que luego no podría elevarse (Art. 22).

Como puede verse se trata cada vez mas de un acercamiento a la figura de la expropiación forzosa.

(53) COSTA, Joaquín: "Colectivismo agrario...." ob. cit. págs. 305-306.

En cuanto a otros caracteres de éste Fuero, solo cabe señalar que vuelven a reiterarse preceptos de índole similar (prohibición de enajenación y subarriendo y de establecimientos de cualquier clase de gravamen, indivisibilidad de la suerte "inter vivos" o "inter causa", limitaciones a la facultad de testar, obligación de cultivar) sobre los cuales ya nos detuvimos y no parece necesario volver.

Una vez más, lo ambicioso del planteamiento inicial queda muy reducido en su desarrollo (54) lo que por otra parte no resulta sorprendente si se tienen en cuenta los factores del entorno político, económico y social que los rodea y que veía con recelo proyectos de éste carácter.

4. .2. Repartimiento de tierras

Otra de las vías en las que se manifiesta la política agraria de Carlos III, va a verse en las disposiciones normativas de 1760, 1761, 1765, 1766, 1767, 1768 y 1770, y que sincronizan perfectamente con el pensamiento "ilustrado".

(54) Vid. BERNALDO DE QUIROS: "Los Reyes y la Colonización...". ob. cit. pág. 128.

El 30 de Julio de 1760, la Administración de propios y arbitrios de los pueblos se transfiere a la Continen-
cia general de propios y arbitrios, dependiente del Conse-
jo de Castilla, quien inicia una información de los ingre-
sos y deudas de los pueblos.

Mientras ello se realiza, Aranda, expide una Real
Provisión el 2 de Mayo de 1766 sobre "el repartimiento de
tierras baldías y concejiles labrantias de la provincia
de Extremadura".

El preámbulo de ese texto legal, dictado "en conside-
ración a la notable decadencia que padece la labranza en
estos Reynos, y a ser conforme a la natural justicia el -
que se repartan entre todos los vecinos de los pueblos sus
tierras baldías y concejiles, por el derecho que cada uno
tiene a ser arrendatario de ellas, además de la preferen-
cia que dicta la equidad a favor de los braceros y peguja-
leros que carecen de tierras propias", dibuja el cuadro -
de problemas reales al que se pretende poner coto, afirman-
do que "entre los multiplicados abusos que influyen en la
aniquilación y despoblación de Extremadura era uno el que
los vecinos poderosos de los pueblos, en quienes alternaba
el mando y manejo de la justicia, con despotismo de sus in-
tereses ejecutaban el repartimiento de tierras que con fa-
cultad de nuestro Consejo rompían en dehesas y valdíos, --
aplicándose a si y a sus parciales, cuando les dividían -

por suertes, la más escogida y más extendida parte de -- ellas, a exclusión pobres y mas necesitados de labranza y de recoger granos para la manutención de sus pobres fa milias y quando se sacaban a pública subastación, las po nían en precios altos para quedarse con ellas, con la se guridad de pedir y obtener tasa, lo que producía infini dad de pleitos con desolación de los pueblos, que uno y otro incluía la malicia y depravados fines, sino también la de tener en su dependencia y servidumbre a los vecinos menesterosos para emplearlos a su voluntad, y con el mise rable jornal a que los reducían en sus granjerías; de mo do que ésta opresión y la de echar sobre ellos el mayor peso de las contribuciones Reales y cargas concejiles, - los precisaba a abandonar sus casas y echarse a la mendi cidad"(55).

Para remedio de esos males, la Provisión determina la división en suertes y el reparto entre los vecinos más ne cesitados, atendiendo "en primer lugar a los senareros y braceros que por si o a jornal puedan labrarlas, y después de ellos a los que tengan una carga de burros y labrado res de una yunta, y por éste orden a los de dos yuntas con preferencia a los de tres, y así respectivamente".

(55) El preámbulo que el Rey incluyó en la Real Provisión de 2 de mayo de 1776 es una representación de D. Sebastián Gómez de la Torre. Corregidor-Intendente de Badajoz, entre gada al Rey el 21 de Abril de ese año, en solicitud de que el Consejo de Castilla la decretase con carácter general.

La vigencia de ésta Real Provisión va a hacerse extensiva primero a La Mancha y Andalucía (Real Provisión de 12 de Junio (56) y 29 de Noviembre de 1767) y posteriormente a todos "los demás pueblos del Reyno" (Real Provisión de 18 de Marzo de 1768). Pocos días después, - el 11 de Abril de 1768, aparece una nueva Real Provisión con varios capítulos " aclaratorios de dudas sobre la - ejecución de las anteriores respectivas al repartimiento de tierras concejiles", y que para TOMAS Y VALIENTE (57) constituye uno de los textos legales más interesantes en cuanto a política desamortizadora se refiere, tanto del siglo XVIII como del XIX.

En él, se fijan los fines que han de perseguirse en el reparto en arrendamiento de las tierras municipales; cual son el común beneficio, el fomento de la agricultura y suplir a los senareros y braceros industriosos la falta de terreno propio que cultivar o el daño del subarriendo hasta aquí experimentado".

Para ello, no deben quedar tierras algunas sin repartir y el reparto extenderse a los mas vecinos posibles, a quienes se entregaría una suerte que no podría exceder -

(56) Esta Real Provisión inserta el Memorial de Agrarios de los pegujaleros de Osuna, redactado por Antonio Calderón y que en palabras de COSTA, a "su luz se desvanece una de - las más idílicas leyendas del antiguo régimen".

(57) TOMAS Y VALIENTE, F.: "El marco político de la desamortización en España". Edic. Ariel. Barcelona 1971. pág. 33.

de ocho fanegas y en cuya elección serían preferidos los que "carecen de tierras propias o arrendadas, como más necesitados y a quienes se va a fomentar".

Dos ideas destacan en ésta normativa: "en primer lugar, la no enajenación de los bienes municipales, que al no ser vendidos, sino arrendados, no salen de la esfera de las Haciendas locales, antes bien continúan produciendo un beneficio a las mismas; en segundo término, el criterio del reparto, encaminado a favorecer a las clases rurales mas necesitadas" (58).

Conviene al objeto de nuestra tesis, incidir en la primera de esas ideas: se opta por no vender, lo que además del efecto allí señalado, va a permitir al Estado en todo momento garantizar uno de los que provocaron la intervencción: el cultivo de terrenos incultos, que por la vía de entrega de la propiedad resultaría mas difícil, cuando no imposible.

La Real Provisión de 26 de Mayo de 1770, (59) "atendiendo al Consejo, por los recursos que se le han hecho, a salvar los inconvenientes que se han seguido en la prác

(58) Ibid, pp. 33-34.

(59) Nov. Recopilación. Libro VII, Título XXV. Ley XVII: "Repartimiento de tierras de Propios y Arbitrios o concejiles a los labradores, baxo las reglas que se expresan".

tica de las diferentes provisiones expedidas anteriormente sobre repartimiento de tierras de labor y pasto", procede a derogar el régimen vigente hasta el momento e instala unos nuevos criterios:

1) Mantenimiento de los repartimientos efectuados - en "todo lo que mantengan cultivado y corriente" (Art. 1º)

2) La dejación del cultivo o el pago de un año del precio del arrendamiento, determina la pérdida de la suerte y la inclusión de la misma en las tierras objeto de - reparto (Arts. 1 y 5).

3) Las tierras que en lo sucesivo se repartan se entregarán en primer lugar a los labradores de una, dos y - tres yuntas, en suertes de ocho fanegas, en segundo lugar a los braceros, y si hecho "el primer repartimiento entre todos los que se hallaren aptos para él, y lo pidieran voluntariamente, sobraren tierras que repartir, se repartirá otro u otros repartimientos, por el mismo orden que va explicado" y si "todavía sobraren se repartirán a los que tengan más pares de labor, con proporción a lo que necesiten y puedan cultivar, y no necesitándolas, se sacaran a subasta". (Art. 5 y 6)

Estas modificaciones (60) suponen un sensible giro en beneficio de las plutocracias locales, en cuya mano - estaba por otra parte la aplicación de la Provisión y -- ello porque al no ir acompañadas estas entregas de unos auxilios económicos, difícilmente iban a poder los braceros poner en cultivo tierras yermas.

Se echa de menos en esta ocasión aquellas medidas - del Fuero de las Nuevas Poblaciones, como la exención de tributos o la entrega de ganado.

En todo caso, la situación va a repetirse en buena medida dos siglos después, con el abandono de los colonos de las tierras y pueblos del IRYDA, al no acompañarse estas medidas de una decisiva cobertura económica.

Una última manifestación en el proceso de reconstrucción de los antecedentes históricos de lo que hoy constituye la actividad de adjudicación de tierra y que tiene a nuestro juicio interés, en cuanto introduce ya términos muy similares a los que acompañan a las actuaciones de - nuestra actual Administración Pública, se encuentra en la Cédula del Consejo de 24 de Mayo de 1793 (61), en la que

(60) Sobre el sentido de ésta Real Provisión puede verse además de COSTA, Joaquín, ob. cit. pág. 129-135. ANES, Gonzalo en el Prólogo a la obra de Pascual CARRION: Los latifundios en España. Barcelona 1975. 19-20; TOMAS Y VALIENTE ob. cit. pág. 34-35.

(61) Nov. Recopilación. Libro VII. Título XXV. Ley XIX.

se ordena que "los terrenos incultos de la provincia de Extremadura se distribuyan a los que lo pidieran, haciéndose el repartimiento conforme a la circular de 1770 para las tierras concejiles; declarando, como declaro", - -y he aquí la aparición de una nueva técnica- "la propiedad del terreno al que lo limpie y exención de derechos diezmos y canon por diez años, que deberán sentarse desde el primero de la concesión, y pasados diez años de la concesión, pierde la propiedad de lo que no hubiese limpiado y cultivado".

El salto como puede verse es de importancia, no hay referencias a arrendamientos o enfiteusis, se gana la propiedad de lo que se ha ido cultivando.

Técnicas de ésta naturaleza encontrarían su eco muchos años después, por ejemplo en la Ley Cambó de 1918, sobre la cual volveremos en otro capítulo de la tesis, y en buena medida en la institución objeto de nuestra investigación.

4.3.3. Otras medidas de política agraria

Hemos visto que la agricultura ocupó un lugar preeminente en la preocupación de los órganos de gobierno, ya que no en vano este sector era decisivo en la economía -- del Antiguo Régimen. El objeto explícito de la política -

ilustrada fue el incremento de la producción agrícola, objeto imprescindible de lograr ante la situación por la que entonces se atraviesa y a la que en las páginas anteriores hicimos referencia.

A ese fin se ponen en práctica medidas estatales como las que hemos tenido ocasión de examinar, pero que no son sino una pequeña muestra de una amplia gama de las que fueron adoptadas.

No puede olvidarse y hay que tenerlo presente en todo momento, que tanto la colonización interior como los repartimientos de tierra, -y sobre éste punto volveremos- no constituyen mas que un símbolo de una reforma agraria que no encajaba en el contexto socio-económico en el que se pretendía realizar.

Junto a éste tipo de propiedades, pervivían con todo su dinamismo, en toda su vitalidad la forma de tenencia tradicional del Antiguo Régimen.

Digo ello, porque "dado que en ningún momento se llegó a contemplar la posibilidad de una redistribución de la tierra, sobre la base de la expropiación de los terratenientes, no queda mas alternativa que intervenir en la asignación de fuerzas productivas para mejorar desde el poder las condiciones en las que actúa el grupo de los labrado--

res" (62).

Así, se adoptan medidas que sin atacar al sistema de propiedad, suponen un incremento de los rendimientos: prohibición de deshaucios y revisión de rentas agrarias, prohibición de subarriendos, liberalización del comercio del grano (63) entre otras.

4. .4. Valoración crítica de la colonización interior y de los repartimientos de tierras. Recapitulación.

A) La colonización interior

El análisis valorativo de ésta acción estatal - en la agricultura vamos a analizar en varios planos:

a) En su significado técnico, es decir, en su aspecto de proyecto de una reforma agraria, de expresión de una preocupación secularmente sentida a la que se buscó soluciones. En éste sentido la obra colonizadora de Carlos - III, fundamentalmente la llevada a acabo en Sierra Morena, y Andalucía, tiene el valor de símbolo de una época, de muestra de una empresa singular, de ensayo de una sociedad ideal.

(62) Vid. ARTOLA, Miguel: "Antiguo Régimen y Revolución liberal. Ariel. Barcelona 1978. pág. 135.

(63) Vid. ejemplos legislativos de éstas medidas en las Reales Provisiones de 26 de Marzo de 1764, 20 de Diciembre de

b) En el terreno de las realizaciones prácticas, la obra colonizadora no fue cuantitativamente importante. Solo, la llevada a cabo en Sierra Morena y la Parrilla, - (64) es de una cierta envergadura. Las demás, a las que hemos dedicado también algunas páginas de éste trabajo, no pasaron en la mayoría de los casos del Proyecto, o si pasaron se quedaron a medio camino.

..... 1768, 15 de Marzo de 1789. Real Cédula de 26 de Junio de 1738, Real Provisión de 13 de Septiembre de 1753 y 21 de Enero de 1764, Real Cédula de 6 de Diciembre de 1785, Pragmática de 11 de Julio de 1765 entre otras.

(64) En el año 1775, se habían creado los siguientes poblados en Sierra Morena: La Carolina, con la aldea de Vista Alegre; Navas de Tolosa, con Navas de Linares; Carboneros, con Escolástica y Arellano; Guarromán con Los Rios; Rumblar; Santa Elena con Mojón Blanco; Miranda con Magaña Aldeaquemada con Martín Pérez; Herradura y Tanujosa; Arquillos con Perrosillo; Ventas de los Santos y Montizón.

El segundo grupo de núcleos urbanos, en las Provincias de Sevilla y Córdoba: La Carlota; Pineda; Fuencubiertas y Garabato; Luisiana con Campillo, Los Motillos y Cañada Real, Fuente Palmera, con Ventilla, Peñalara Herrería, Aldea - del Rio, Villarín, Hilillos y Fuente Carreteras, y San Sebastián de Ballesteros. (Fuentes: ALCAZAR MOLINA, Cayetano: Los hombres del reinado de Carlos III. Pablo de Olavide. (Madrid 1927, págs. 131 y 161-162, BERNALDO DE QUI-ROS, Constancio: "Los Reyes y la Colonización interior..." ob. cit. págs. 59 y ss.).

Las causas de ello fueron varias, desde la falta de un soporte económico suficiente que era demandado por la infraestructura que una obra de este carácter exigía, - hasta los recelos que acciones de éste tipo suscitaban en los poderosos.

c) Como ejemplo de técnicas de actuación administrativa, la obra de colonización de la segunda mitad del siglo XVIII constituye el antecedente básico y ejemplar de toda una serie de medidas posteriores del Estado en el -- sector agrario.

Allí la Administración se compromete a una doble clase de actuaciones: unas, tendentes a crear toda una infraestructura urbana y de servicios, y el consecuente aparato político y administrativo que la sirva, y otras, las más estrictamente agrarias, que se materializan en las entregas de las tierras.

En cuanto al primer grupo, y refiriéndolos fundamentalmente a la colonización de Sierra Morena, quedan como ejemplos todavía de planificación urbana y viaria (65).

(65) Vid. CHUECA COITIA, Fernando: "La Epoca de los Borbones". Capítulo IV de "Resumen Histórico del Urbanismo en España. IEAL, Madrid 1968. págs 237 - 248.

En lo que al segundo extremo se refiere y que es definitiva el auténticamente relevante a nuestro objeto de estudio, diremos que es entonces cuando se fijan los perfiles de modos de actuación administrativa como son los que se consagran en los artículos 29 y siguientes de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario y que son el núcleo fundamental de la tesis.

Una finalidad pública: incremento de la producción en ~~unas~~ ocasiones, y aseguramiento del orden público y seguridad en las vías de comunicación, en otras o ambas a la vez, determinan una intervención del poder público en su logro.

Se crean núcleos urbanos y se entregan casas y tierras, pero se hacen bajo técnicas jurídicas, que permiten al Estado garantizar el cumplimiento en todo momento del objetivo que motivó la actuación.

Para ello establecen condiciones -cultivar y cultivar directamente, no dividir, no gravar, no poder enajenar sino a quien reúna características idénticas al transmitente, un mecanismo especialísimo de sucesión hereditaria- que -excepcionan el régimen ordinario de figuras como el arrendamiento o la enfiteusis bajo cuya denominación los textos legales colonizadores englobaban la relación y en las cuales difícilmente pueden encuadrarse.

Además basada la relación en el cumplimiento de esas exigencias, la infracción de las mismas conlleva la revocación de la relación por la Administración y el establecimiento de una nueva con quien se comprometa a respetarla.

En resumen y como recapitulación de lo aquí expuesto cabe sentar los siguientes puntos:

1º) La colonización interior de Carlos III, y fundamentalmente el Fuero de las Nuevas Poblaciones de 5 de Julio de 1767, suponen el establecimiento de un marco jurídico básico de la acción estatal en la Agricultura, y dentro de él, la creación de fórmulas de tenencia y disfrute de la tierra cuyo rastro histórico en sus características -- esenciales no se pierde.

2º) Estas características o principios, giran alrededor de la creación de una suerte indivisible, inacumulable, inembargable, no susceptible de gravámen alguno y sujeta - al pago de un canon, como reconocimiento del dominio directo, que no se entrega en ningún caso , y al amparo del cual y en base a él, el Estado se reserva poderes para obligar al cumplimiento de los anteriores principios, pudiendo recuperar el útil para hacer de nuevo entrega ante su infracción.

3º) La explotación de las áreas colonizadas se lleva a cabo con un marcado carácter individualista ("a cada vecino poblador se le dará una suerte").

4º) Solo existen algunos elementos de carácter colectivista como la de la Senara Concejil labrada en mancomún, los molinos y hornos (66).

5º) Se patentiza la necesidad de una importante cobertura económica en una acción estatal de éste tipo en una doble vía: a) para la creación por la Administración de una infraestructura mínima y b) en la imprescindible ayuda oficial al cultivador, ya sea con la entrega de auxilios económicos o por la exención de tributos.

Sin ello, la labor estatal está avocada al fracaso.

6º) Igualmente se demuestra la necesidad de acompañar estas intervenciones con el fomento de actividad industrial y artesana (vid. Instrucción de 1770).

7º) Error al considerar al labrador a quien se le entrega la tierra, una nueva pieza de un engranaje de reforma (por otra parte coherente con el pensamiento "ilustrado") y no darle ningún tipo de participación en el proceso de toma de decisiones sobre la marcha del Proyecto.

(66) Este tema es objeto de tratamiento profundo en COSTA, Joaquín, ob. cit. pags. 118-119.

8º) Necesidad de buscar una extensión de cultivo mínima y suficiente para el mantenimiento de la familia y para el cultivo en sí como elemento básico también del éxito de la operación (vid. Ilustración de 1170).

9º) Destacar igualmente, que en ésta obra de colonización se fijan lo que más adelante serán tipos de colonización: la llevada a cabo en terrenos de propiedad del Estado y la que se realiza en terrenos de propiedad particular, con la imposición por lo tanto de los demás particulares de situaciones que se acercan mucho a las hoy técnicas expropiatorias.

10º) Por último, necesidad de que una acción de éste carácter sea proyectado y ejecutada con arreglo a un plan previamente establecido, y en el que se hayan determinado la extensión, el tipo de cultivo, y la dotación de servicios mínimos. (vid. Ilustración 1770). En definitiva, exigencia de una planificación administrativa.

B) Los repartimientos de tierras

En éste caso la acción estatal no se requiere vaya acompañada, de la creación de una infraestructura urbana, y de servicios, ni de la creación de una organización administrativa y política específica.

Se trata de la obtención de una rentabilidad de unas tierras incultas y por otra parte de solucionar un problema social.

La técnica jurídica es la de entrega de la tierra, realizada en su dominio útil, de manera indefinida, pero sin cederse la propiedad mediante el pago de una renta y la obligación de cultivarla, condiciones estas de cuyo incumplimiento se derivaría la pérdida de la suerte.

De nuevo se produce una retención del título de dominio y una cesión de la explotación.

El fracaso de éstas actuaciones se debió al menos a dos factores: uno, al rechazo entre la plutocracia de quien dependía la ejecución de la Provisión de 1770, y otro a la falta de capital con que contaban los braceros y que no fue suplida por la ayuda estatal y que resultó determinante.

5. El siglo XIX (67)

5.1. Planteamiento general

Como cuestión previa antes de continuar la exposición de los antecedentes históricos de la institución -

(67) Sobre este periodo histórico existen numerosas obras. Para una idea del marco socio-económico y político al que

jurídica a la que dedicamos nuestra tesis y a los efectos de que no se pierda el hilo conductor de la misma, dado que éste siglo aparece dominado por un hecho determinante en la evolución de la propiedad agraria en nuestro país, cual es la desamortización, queremos volver a incidir en lo que constituye nuestro punto de partida y en consecuencia el sentido de éste capítulo.

..... al que responden las distintas medidas legislativas, pueden consultarse entre otros: ARTOLA, Miguel: Antiguo Régimen y revolución liberal. Barcelona 1978. pág 159-308; del mismo autor: "La burguesía revolucionaria" (1808-1869). Historia de España. Alfaguara V. Madrid - 1973. (contiene una importante selección bibliográfica clasificada según distintos aspectos. págs 398-418); TUÑÓN DE LARA, Manuel: La España del siglo XIX. (Hay diversas ediciones. Se ha utilizado la publicada por Edit. Lai. Barcelona 1973); CARR, Raymond. España 1808-1939. Ariel. Barcelona 1968; MARTINEZ CUADRADO, Miguel: "La burguesía conservadora". Historia de España Alfaguara - VI. Madrid 1973.

Desde nuestra óptica, es importante señalar la constitución de ANES, Gonzalo. "Las crisis agrarias en la España moderna". Madrid 1970 (1ª Edición). Reimpresión en - 1974; del mismo autor: "La Agricultura española desde comienzos del siglo XIX hasta 1868". En "Ensayos sobre la economía española a mediados del siglo XIX". Servicio de Estudios del Banco de España. Madrid 1970, pag. 235-263; BERNAL, Antonio-Miguel: "La propiedad de la tierra y las luchas agrarias andaluzas". Barcelona 1974; "Agricultura, comercio colonial y crecimiento económico en la España Contemporánea" Edición de NADAL, Jodi y TORTELLA, Gabriel. (Actos del Primer coloquio de Historia Económica de España). págs. 13 a 206; DIAZ DEL MORAL, Juan: - "Historia de las agitaciones campesinas andaluzas", Ma-

...

Lo que nosotros estamos buscando es el enganche - en la Historia de un modo de intervención administrativa en la Agricultura, y concretamente en las estructuras agrarias, que consiste en la adjudicación de tierras por el Estado, en un régimen que el art. 29 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario califica de concesión, y al que posteriormente sigue un régimen de propiedad administrativizada, es decir fuera del régimen común de propiedad.

Viene esta puntualización a cuento, de que si bien en éste siglo, hay unas medidas de entrega de tierras, estas son una pura y simple venta o una redención de situaciones anteriores, y de lo que se concluye su entrada en un régimen ordinario de propiedad.

Por ello, el fenómeno desamortizador, a los efectos de nuestra reflexión, sólo va a verse como ruptura de - una línea legislativa anterior a la que antes hemos hecho referencia, y que afecta a acciones estatales anteriores de signo distinto y que conectaban con el tipo de técnica que estudiamos.

..... drid 1967 (La 1ª edición se publicó en 1929) págs. 26-148; VICENS VIVES, Jaime: Historia de España y América, social y económica. Tomo V. Edición de bolsillo. Barcelona 1972; VIÑAS Y MEY, Carmelo: La Reforma Agraria en España en el siglo XIX. Santiago 1933.

Por otra parte y a ésta si dedicaremos nuestra atención, existe una legislación paralela, que en buena medida continúa principios, modos de actuación, y medidas de intervención estatal de la época anterior.

5.2. La Desamortización (68) y su incidencia en las actuaciones agrarias de la época anterior.

El Informe sobre la Ley Agraria de JOVELLANOS, (69) va a ser el eje doctrinal de las leyes de transformación de la estructura agraria en el siglo XIX.

Conviene pues, hacer un breve resumen, de cual fueron las propuestas en él formuladas, y que posteriormente habrían de encontrar su plasmación legal.

(68) Sobre la Desamortización se han publicado distintos trabajos parciales, pero para una visión de conjunto son fundamentales TOMAS Y VALIENTE, Francisco, "El marco político...." ob. cit. y SIMON SEGURA, Francisco: "La Desamortización Española del siglo XIX. Instituto de Estudios Fiscales. Ministerio de Hacienda. Madrid. 1973.

Un resumen crítico sobre obras publicadas sobre el tema se encuentra en TOMAS Y VALIENTE, Francisco: "Recientes investigaciones sobre la desamortización: intento de síntesis". artículo publicado en la Revista "Moneda y Crédito". nº131. Diciembre 1974. pag. 95 - 160.

(69) Sobre la génesis del mismo vid. ANES, Gonzalo, en -- "Economía e" ob. cit.: "El informe sobre la Ley Agraria y la Real Sociedad Económica Matitense de Amigos del País". Págs. 96-138.

Para el ilustre autor asturiano, "el grande y general principio de la sociedad se reduce, a que toda la - protección de la leyes, respecto de la agricultura, se debe cifrar en remover los estorbos que se oponen a la - libre acción del interés de sus agentes" (70) y esos obstáculos los cifra en tres clases, "políticos, morales y físicos , porque solo pueden provenir de las leyes, de las opiniones, o de la naturaleza" (71).

En cuanto a los primeros, "si el interés individual es el primer instrumento de la prosperidad de la agricultura, sin duda que ningunas leyes serán más contrarias - a los principios de la sociedad, que aquellas, que en -- vez de multiplicar, han disminuido este interés, disminuyendo la cantidad de propiedad individual, y el número - de propietarios particulares", para ello propone que se acuerde "la enajenación de todos los baldíos del reyno", y que se reduzcan a propiedad particular los baldios y "el Estado logrará un bien incalculable".

La misma propuesta la hace extensiva a las tierras concejiles.

(70) Puntos 28. 29. 32 del Informe.

(71) Punto 33.

En los puntos 147 y siguientes del informe, JOVELLA NOS se refería a la amortización civil, y eclesiástica para acabar en el 205, afirmando que la primera providencia que la nación reclama es "la derogación de todas las leyes que permiten vincular la propiedad territorial".

Este espíritu encuentra eco en las Cortes de Cádiz (1811-1813) y las ideas expuestas en el Informe de la - sociedad Económica en 1795, van a verse convertidas en - textos legales.

En lo que a nuestro tema se refiere cobran especial interés las disposiciones que indiquen directamente en la línea mantenida en el siglo anterior y a sus realizaciones:

a) En cuanto al Fuero de las Nuevas Poblaciones, el Decreto de 24 de Marzo de 1813 (73) afectó al régimen que había establecido la Real Cédula de 5 de Julio de 1767, "suprimiendo la Intendencia de las Nuevas Poblaciones de Andalucía y Sierra Morena, así como todos los empleos que por esta disposición resulten inútiles; corriendo las poblaciones de Andalucía a cargo de la Intendencia de Córdoba, y la de Sierra Morena a la de Jaén, en cuyo territorio

(72) Decreto CCXLIII.

se hallan; pero la vigencia del Fuero se prolongará hasta el Real Decreto de 5 de Marzo de 1835, cuyo preámbulo constituye una expresiva muestra de la concepción triunfante (73).

En coherencia con ello los "expresados pueblos quedan sujetos a las reglas y leyes comunes que rigen en los demás de la Península" (Art. 3º) y "se declaran desvinculados las suertes de tierra y de predios urbanos que

(73) Dicho Preámbulo dice "Penetrada de la importancia de que se halle en armonía con el nuevo sistema administrativo del Reino el gobierno de las Nuevas Poblaciones de Sierra Morena y Andalucía, desapareciendo los privilegios que por tiempo limitado debieron sus colonos a la generosa magnificencia de mi augusto abuelo el Sr. D. - Carlos III de esclarecida memoria; deseoso de libertarlas de una tutela que si en los principios de su fundación debió serles beneficiosas y aún precisa, es al presente incompatible con el orden establecido para el régimen de la Monarquía, de que hacen parte y opuesta además a los progresos de su agricultura y de su industria, e intimamente persuadida de que es justo y conveniente se suprima una legislación especial, que ora priva a los habitantes de cierto territorio de beneficios a que tienen igual derecho que los demás españoles, ora los redime en cargas y tributos a que como éstos, debieran contribuir para el sostenimiento del Estado".

poseen los colonos pudiendo estos disponer libremente de los que hubieran adquirido y adquirieran en los sucesivo" (Art. 4º). Igualmente desde el momento de ejecución del decreto "queda suprimido el canon o censo de población que pagaban a la Real Hacienda los mismos colonos, consolidándose en estos el pleno dominio de las fincas". (Art. 5).

b) En el tema de los Repartimientos de tierras, cuya regulación se encontraba en la Real Provisión de 26 de Mayo de 1770, va a verse sustancialmente alterada por el Decreto de 4 de Enero de 1813 (74) en el que tal y como se defendía en el Informe el Art. II establece que "de cualquier modo que se distribuyan estos terrenos serán en plena propiedad".

Esta línea de actuación ya no se quebraría, ni siquiera en el periodo absolutista, y queda recogida en la Real Cédula de 22 de Julio de 1819, en las órdenes de 8 de Noviembre de 1820, en el Decreto de 29 de Junio de 1822, en las Reales Ordenes de 6 de Marzo de 1834 y 18 de Marzo de 1837; y cobran su expresión legislativa básica en las leyes de 1 de Mayo de 1855 y 6 de Mayo de 1855.

(74) Vid. TOMAS Y VALIENTE, Francisco: "El marco político ..." ob. cit. pag. 55-62. Asimismo NIETO, Alejandro. Bienes comunales. Madrid 1964. págs. 848-862.

5.3. Una Legislación paralela. La Ley de 21 de Noviembre de 1855 (75).

Este texto legal supone un momento clave en la formación histórica de la institución de la concesión de tierras, en el que como inmediatamente veremos se establecen ya dos periodos: el concesional y el de acceso a la propiedad.

La finalidad de la ley "es reducir a cultivo los terrenos baldíos y realengos del Estado y los particulares, o para introducir mejoras internas en los ya cultivados" (Art. 1º). Y ello se hará buscando una conciliación entre el espíritu de la desamortización civil y el de las colonias agrícolas.

Dos tipos de ellas se preveen:

- a) Las que se funden en terrenos del Estado.
- b) Las que se realizan con fondos de propiedad particular.

(75) Colección legislativa. Tomo LXVI. Nº 852. pág. 379-382. Esta Ley fue complementada por las Reales Ordenes de 21 de Abril de 1856, que establecía los trámites a seguir por los posibles beneficiarios de la misma y por la de 17 de Junio de 1864, que disponía la práctica de una información para fijar cuales fueron los terrenos más idóneos para establecer colonias agrícolas o nuevas poblaciones rurales.

Vamos a fijar nuestra atención en el primer grupo. Esta colonización puede llevarse a cabo por empresas o por colonos individuales, nacionales o extranjeros, -- (Art. 7º) exigiéndose a las primeras fianza (Art. 8 y 17).

Como paso previo al otorgamiento de la concesión se exige:

1) El señalamiento de las tierras, especificándose detalladamente el sitio, posición, naturaleza y circunstancia de la localidad y los recursos con que se cuenta para el establecimiento.

2) Autorización del Gobierno si la cabida del terreno no excede de 322 hectáreas y una ley si sobrepasa dicha extensión y

3) Se verificará un "contrato especial" entre el Gobierno, los pobladores o la empresa.

Tras éstos trámites se inicia un periodo concesional provisional que durará un máximo de cuatro años, tras el cual y si se han cumplido las condiciones pactadas se adquiere la propiedad (art. 12).

Además de este incentivo y a los efectos de animar

la solicitud de concesiones el Gobierno procede aplicar técnicas de fomento para quién pida la creación de una colonia:

- 1) Exención de tributos durante diez años.
- 2) Auxilio en los trabajos de instalación de la colonia.
- 3) Otorgamiento en caso de una empresa de una cantidad de terreno igual a la sexta parte de los señalados - al total de la colonia.

Como puede verse, ha aparecido ya una forma de adjudicación muy próxima a la vigente y que supone un periodo concesional (garante de la finalidad pública perseguida con una actuación estatal de éste carácter) y tras - ello una adjudicación en propiedad (acorde con el espiritu de la época). Asi se pretenden conciliar los términos desamortización civil-interés general.

La calificación de "concesión" no es por otra parte muy aventurada si se tiene en cuenta que la R.O. de 12 - de Mayo de 1851 reproducida en el art. 5º, nº 11 del Re- glamento de Septiembre de 1885, define a los baldíos como "aquellos terrenos que no correspondiendo al dominio pri- vado ni de los particulares ni de los pueblos pertenecen al dominio público".

Es destacable también la intensidad de la ayuda - prestada por el Estado a ésta clase de actuaciones y cu ya ausencia o la escasa importancia de la misma, habían conducido al fracaso de empresas similares en épocas anteriores. Esta línea de conducta se continúa manifestando en disposiciones posteriores, en las que el abanico de auxilios estatales se ve incrementado (76), y que - son aplicables a los supuestos aquí tratados, además de a las actuaciones de ésta índole sobre terrenos particulares.

5.4. Otras medidas legislativas de carácter general con incidencia en el sector agrario.

La liberalización de la propiedad, va a tener manifestaciones también en la política seguida en materia de arrendamientos (77), en materia de cultivo y producción (78), y en el establecimiento de fábricas e industrias -

(76) Vid. Ley de 11 de Julio de 1866 sobre fomento de la población rural y Real Decreto de 12 de Agosto de 1867 - por el que se aprueba el Reglamento de la misma. Leyes - de 29 de Mayo y de de Junio de 1868.

(77) Decreto CCLIX de 8 de Junio de 1813.

(78) Decreto CCLIX de 8 de Junio de 1813 (artículos I y IX) y Real Decreto de 20 de Enero de 1834.

(79). En éste sentido la libertad industrial, "supuso - la abolición de las corporaciones gremiales, paralela en España a la Ley de Le Chapelier votada en la sesión del 14 de Junio de 1791 de la Asamblea constituyente después de la Revolución Francesa. En 1853 se dió una ley - prohibiendo expresamente las llamadas "asociaciones obreras" lo que de momento cerraba el paso al sindicalismo agrario y a cualquier otra forma de organización profesional" (80). Esta situación no se vería rectificada hasta la Ley de 30 de Junio de 1887, que iniciaría un camino que se alargaría hasta la Ley de 28 de Enero de 1906 (81); que dicta normas sobre sindicatos agrícolas. Otro tema, el de los Positos, fue objeto durante el siglo XIX de diversos proyectos de ley (1840-1854-1855) cuya finalidad iba encaminada a la conversión de los existentes - en Bancos agrícolas mas modernos. Estos intentos no obtuvieron resultado. La Ley de 26 de Junio de 1877 estableció normas de reorganización y mejora pero sin adoptar la línea indicada, y en todo caso sin significar un paso adelante en el crédito agrario.

(79) Decreto CCLXII de 8 de Junio de 1813.

(80) Vid. BALLARIN MARCIAL, Alberto: Derecho Agrario. Madrid 1965. pág. 45.

(81) Sobre este tema puede consultarse entre otros, MARVAUD, Angel: La cuestión Social en España. Ediciones de la Revista del Trabajo nº 15. Madrid.pag. 316 y ss.

Algunas medidas legislativas más dirigidas específicamente a la Agricultura, lo constituyen las Leyes de 16 de Enero de 1879 y 30 de Julio de 1878, referentes a la contención y extinción de plagas, y los Real Decretos de 14 de Febrero de 1879 y 26 de julio de 1874, que implican una reorganización del aparato administrativo, en materia agrícola y que sin llegar a crear un Departamento ministerial evidencia la existencia de una cada vez - mayor intervención administrativa en el sector.

Mención aparte merece el Código Civil de 1889 que, como no podía ser de otra manera, refleja la concepción liberal de la propiedad que el siglo XIX había ido consagrando, y que como hemos visto había afectado a la institución que estudiamos en cuanto a la extensión de su -- práctica (colonias agrícolas) como al modo de llevarse a cabo (concesión-propiedad plena). En la regulación que ese cuerpo legal efectúa del derecho de propiedad "no van a existir referencias al deber de utilizarla de forma positiva de acuerdo con su destino (ejemplo, obligación de cultivar)" (82), y dado que por otra parte la expropiación forzosa sólo puede realizarse por causa de utilidad

(82) Vid. BASSOLS COMA, Martín y GOMEZ-FERRER MORANT, Rafael: "La vinculación de la propiedad..." ob. cit. pag. 36.

pública (83) vamos a encontrarnos ante la imposibilidad de una acción estatal de redistribución de tierras o de imposición de cultivo forzoso, lo que va a resultar especialmente grave si, como en el apartado siguiente veremos, la "reforma agraria" que se produce durante el siglo XIX no soluciona los problemas, sino que genera otros - nuevos y de mayor gravedad.

(83) El artículo 10 de la Constitución de 1876, estableció que "nadie podrá ser privado de su propiedad sino - por autoridad competente y por causa justificada de utilidad pública previa la correspondiente indemnización", y el artículo 2º de la Ley de expropiación forzosa de 10 de Enero de 1879 dispone que: "Serán obras de utilidad pública las que tengan por objeto directo proporcionar - al Estado, a una o más provincias o a uno o más pueblos cualesquiera usos o mejoras que cedan en bien general ya sean ejecutadas por cuenta del Estado de las provincias o de los pueblos, ya por compañías o Empresas particulares debidamente autorizadas".

Las Constituciones de 1837 (art. 10), 1845 (art. 10) y - 1869 (art. 14) empleaban una fórmula mas amplia: "por - causa de utilidad común". No obstante las diferentes normas expropiatorias dictadas con anterioridad a la Ley - del 79, siempre habían empleado el término "utilidad general", así la Ley de 27 de Julio de 1853 (Art. 1º y 2º) y el Reglamento de 27 de Julio de 1853 (Art. 1º); Decreto de 12 de Agosto de 1869 (Art. 1º).

Por último, tres cuerpos legales más a señalar, con proyección en la Agricultura, ayudan a componer en cierta medida el marco de principios político-social y económico y las técnicas de actuación estatal: La Ley de Obras Públicas de 13 de Abril de 1877, La Ley de Montes de 24 de Mayo de 1863 y la Ley de Aguas de 13 de Junio de 1879. (84).

5.5. Valoración final del periodo

Como ya al iniciar el estudio de ésta etapa adelantamos, el tema de la propiedad agraria y de la acción del Estado sobre las mismas, iba a estar dominando por el proceso desamortizador y que, como hemos podido ver, constituye la materialización de una opción que excluye casi por completo formas de distribución y adjudicación de tierras que estuvieran cercanas a la figura cuyos antecedentes históricos pretendemos reconstruir.

Sin embargo, la eliminación de éste modo de entrega de fincas rústicas por la Administración no resulta absoluta, pues como hemos señalado, paralelamente a la legislación desamortizadora, existe otra sobre "fomento de la población rural y colonias agrícolas", en una de cuyas normas, La Ley de 21 de Noviembre de 1855, el artículo 12 dispone que:

(84) En estas leyes se contienen algunas normas que implican función social de la propiedad. Así, art. 104 de la Ley de Aguas, 55 y ss. de la de Montes.

"La concesión de terrenos hecha a las empresas, a los colonos en su caso, será provisional en un principio, pero adquirirán su propiedad definitivamente, en el término de cuatro años o antes, si durante este tiempo han cumplido las condiciones del contrato. En este caso el gobierno las expedirá el correspondiente título que se lo acredite. Si no se hallaran cumplidas las condiciones estipuladas con el Gobierno en el plazo de cuatro años se declara ésta por caducada en todos sus efectos, quedando a favor del Estado las obras y construcciones comprendidas".

Como puede observarse de los términos del precepto transcrito, la técnica empleada es muy próxima a la que hoy es utilizada por la Administración agraria.

En todo caso, insisto, las leyes de 1855, 1866 y 1868 suponen en la práctica unas medidas legislativas desconectadas del espíritu y sentido dominante en el legislador y cuyos resultados no fueron precisamente satisfactorios (85). No obstante, para nosotros tienen por una parte el interés de significar la constinuidad de un modo de actuar, y por otra el de un relativo sintoma de fracaso de la opción triunfante.

(85) Sobre éste punto se volverá al tratar la legislación del XX, fundamentalmente la Ley de 30 de Agosto de 1907.

Pero volvamos a las leyes desamortizadoras del XIX para destacar los aspectos de las mismas que juegan en el desarrollo de la entrega de tierras en régimen concesional o paraconcesional. Y estos, son al menos dos:

1) El primer lugar en cuanto suponen el fin de experimentos anteriores. Ya hemos visto su incidencia en la obra colonizadora carolingia, y en los repartimiento de Aranda, y

2) En segundo lugar, estas leyes -postuladoras de la venta y reducción a propiedad particular de los terrenos baldios y realengos (86)- van a generar una situación que va a determinar un cambio legislativo de signo contrario

(86) Aunque se advirtió que la exposición histórica se hacía de un modo instrumental, y en éste sentido nos hemos venido interesando en el proceso desamortizador sólo en la parte que afectaba a bienes del Estado, no está de más señalar la indicencia del fenómeno en términos sensiblemente mas amplios. Así el art. 1 de la Ley de 1 de Mayo de 1855 dice "Se declaran en estado de venta, con arreglo a las participaciones de la presente ley, y sin perjuicio de las largas servidumbres a que legitimamente estén sujetos, todos los predios rústicos y urbanos, censos y foros pertenecientes:

Al Estado, al Clero, a las órdenes militares de Santiago, Alcántara, Calatrava, Montesa y San Juan de Jerusalén; a cofradías, obras pías y santuarios; al secuestro del ex-infante don Carlos, a los propios y comunes de los pueblos a la beneficencia, a la introducción pública y cualquier otros pertenecientes a manos muertas, ya estén o no mandados por leyes anteriores".

en el siglo siguiente y consecuentemente un modo de acción administrativa diferente.

6. De 1900 a 1923

6.1. Efectos de la desamortización y sus consecuencias en la legislación agraria posterior.

El Decreto de 4 de Enero de 1813, expresaba en su preámbulo que "considerando las Cortes Generales que la reducción de los terrenos comunes a dominio particular es una de las providencias que mas imperiosamente reclaman el bien de los pueblos y el fomento de la agricultura, e industria, y queriendo al mismo tiempo proporcionar con esta clase de tierra un auxilio a las necesidades públicas un premio a los beneméritos defensores de la patria y un socorro a los ciudadanos no propietarios, decretan:
I. Todos los terrenos baldíos o realengos y de propios y arbitrios... Se reducirán a propiedad particular...".

Se trata pues de una finalidad triple la perseguida por dicha norma:

1) Auxilio a las necesidades públicas, es decir, saldar la deuda pública y a ese fin, se destinaría la mitad de los terrenos (art. VI).

2) La otra mitad se dará gratuitamente a los particii

pantes en la guerra (art. IX y X) militares (Art. IX y X) o no (art. XIII) ("premio a los beneméritos defensores de la patria").

3) El tercer objetivo -este si obedeciendo a un reformismo agrario- sería el de "socorro a ciudadanos no propietarios" y para lo cual, el art. XV, disponía que de "las mismas tierras restantes de baldíos y realengo se asignaran las mas a propósitos para el cultivo a todo vecino de los pueblos respectivos que lo pida y no tenga otra tierra propia, se le dará gratuitamente", pero bajo una doble condición: pago de un canon redimible a favor del municipio y mantener en aprovechamiento la suerte.

El incumplimiento de cualquiera de esas dos exigencias, provocaría la pérdida de la suerte (art. XVI). Esto sería un hecho frecuente al no darse apoyo económico al agricultor que no contaba con medios para poner en cultivo. Se reproduce pues una situación similar a la ocurrida en 1770, y en consecuencia al fracaso de esa mini-reforma agraria.

Las Leyes desamortizadoras de Mendizábal, se alejan, de cualquier intento de reformismo agrario, y así se denuncia por FLOREZ ESTRADA, que propone un sistema alternativo, consistente en el "sistema enfitéutico", y denunciando lo que iban a ser consecuencias de las normas que se estaban dictando: los beneficiarios serían los especuladores y se frustraba una ocasión de formar una Ley Agraria que supusiera un equitativo reparto y disfrute de la propiedad.

La Ley de 1 de mayo de 1855 (Ley Madoz), continúa la línea anterior, al menos en lo que a nosotros nos interesa, lo que no quiere decir que no se hubiesen levantado nuevamente en contra voces postulando soluciones contrarias en la línea mantenida antes por FLOREZ ESTRADA.

Con ello, se consolidan los resultados de la desamortización, que quedan muy claramente expresados en las palabras de Pi i Margall (87) que propuso otra fórmula: -- "Atento, por una parte a los intereses de la revolución, por otra, al bienestar de los braceros, y por otra a la necesidad que yo he visto siempre de que la tierra vaya paulatinamente a manos del que la cultiva, tuvo un decidi

(87) Cit. por TOMAS Y VALIENTE, Francisco. "El marco político...", ob. cit. pag. 162, quien lo extrae de Pi i MARGALL F. y Pi i ARSUAGA, F.: Las grandes conmociones políticas del siglo XIX en España. Barcelona.

do empeño en cambiar el sistema de enajenación, cuando menos para aquellos bienes por los que el Estado no tiene obligación de indemnizar a nadie, y la satisfacción, al fin de que se presentara a las Cortes el oportuno proyecto. Se cambiaba en él la venta por el censo reservativo, y se prefería entre los postores al que no pagase contribución directa y fuese reconocido apto para cultivar la tierra."

Las consecuencias de todo ello van a provocar, como no podía ser menos, una situación socio-económica y política, que va a forzar un cambio legislativo, cuya expresión mas radical vendría dada por las leyes agrarias de la II República.

La desamortización de la que Pascual CARRION (88) ha dicho que era "una circunstancia excepcional para que el Estado apropiándose de la mayor parte de nuestro suelo - hubiera dado acceso a él a todos los que quisieran trabajar lo" genera una situación exactamente inversa: la acumulación de tierras en manos de unos pocos y en todo caso, sin que aquellos llegaran a las de las clases proletarias del campo.

(88) Vid. "Los latifundios en...." ob. cit. pág. 52.

De todos modos, pensamos que es irreal y utópico hablar de ocasión perdida para una reforma agraria, porque ésta no podían llevarla a cabo los gobiernos del siglo XIX (89), y en cualquier caso, tampoco fue este el motor de su acción legislativa, al menos en los términos que hemos venido señalando.

6.2. La Ley de 30 de Agosto de 1907 y sus normas desarrolladoras.

El "hambre de tierra" de los campesinos, acentuado -- ahora por la acumulación de la propiedad por quienes -- eran los propietarios de siempre y habían resultado beneficiarios de las leyes del siglo anterior, crea unas tensiones sociales de enorme magnitud, cuyas primeras manifestaciones van a verse dentro del siglo XIX, pero que cobrarán su máxima expresión en los primeros años del XIX. (90).

(89) Vid. ANES, Gonzalo en Prólogo a "los latifundios en" pág. 27 y ss.

(90) No podemos entrar a dibujar ese panorama pero pueden ver reflejado en la obra de DIAZ DEL MORAL: "Historia de las agitaciones campesinas andaluzas" Alianza Editorial. Madrid 1967. El estudio se centra precisamente en la zona mas conflictiva. Vid. también BERNALDO DE QUIROS, Constancio: "El Espartaquismo agrario andaluz y otros ensayos sobre la estructura económica y social de Andalucía" Selección y Prólogo de GARCIA DELGADO, José Luis: Revista del Trabajo, 3. Madrid 1973. y MARVAUD., Angel: "La cuestión social en España", prólogo de J.J. CASTILLO y J.M. BORRAS. Edic... Revista del Trabajo 15. Madrid 1975.

Al igual que en etapas anteriores, el tema despierta la preocupación de la Administración, que comienza a realizar una serie de informaciones (91) al objeto de recabar datos sobre la situación real y dar una respuesta legislativa a la misma.

Como resultado de todo ello se dicta la ley de 30 de Agosto de 1907, presentada a las Cortes por el entonces Ministro de Fomento, Gonzalez Besada y cuya finalidad queda expresada en el art. 1º:

"Tiene por objeto esta ley arraigar en la nación a familias desprovistas de medios de trabajo o capital para subvenir a las necesidades de la vida, disminuir la emigración, poblar el campo y cultivar tierras incultas o deficientemente explotadas".

(91) Así los realizados por la Comisión de Reformas Sociales, en 1884. Igualmente la de 1905 realizado por el Instituto de Reformas Sociales y la serie de Memorias presentadas a concurso objeto por este organismo en 1903.

Pascual Carrión en su obra "Los latifundios en España", señala la importancia de dos informaciones practicadas por los Registradores de la Propiedad en 1886 y 1902 (no he podido hallarlas).

Hay que destacar, también el papel de Joaquín COSTA, del que puede señalarse su obra "Oligarquía y caciquismo", como la forma actual de Gobierno en España: urgencia y modo de cambiarla", editada recientemente por Ediciones Revista del Trabajo, 17 y que va precedida de un impecable estudio de Alfredo ORTI. Madrid 1975; del mismo autor vid. "La fórmula de la Agricultura española". 1911.

Para ello, el mismo precepto legal, señala que se -
realizará un reparto de terrenos y montes públicos incul-
tos, a favor de "familias de labrador pobres y aptas para
el trabajo agrícola".

Por su parte, el art. 5º, determina las reglas a las
que habrá de ajustarse la cesión y en la que, esto es lo
que a nosotros nos interesa, se establecen dos fases:

Primera: "Durante los cinco primeros años el concesio-
nario será un mero proveedor del lote que se le adjudique
y podrá privarsele de la posesión cuando no cumpliera las
condiciones fijadas en esta ley y las que para su mejor -
aplicación les señale la junta encargada de este servicio.

Segunda: "Transcurridos cinco años, adquirirán la -
propiedad de los terrenos y empezarán a satisfacer al Es-
tado la contribución territorial".

Como puede verse la figura aparece ya en esta ley re-
gulada de una manera absolutamente próxima a la hoy vigen-
te.

Pero la ley de 1907 va más allá: La propiedad que na-
ce como consecuencia de esa actuación del Estado, será so-
metida a un régimen que excepcionaría el ordinario, en -
los siguientes puntos: a) Nulidad de todo pacto de dona-
ción, venta o permuta durante los diez primeros años des-

de la adjudicación (art. 5, nº 7); b) Después de los diez años tendrá en caso de venta, los derechos de tanteo y retracto la cooperativa, a que hace referencia esta misma ley, debiendo adjudicar el lote a un nuevo colono (art. 5, nº 7); c) Indivisibilidad permanente del lote, en todo tipo de transmisión "inter vivos" o "mortis causa" (art. 5 nº 8); d) No podrán gravarse los lotes adjudicados con mas hipotecas que las legales a favor del Estado, de los Municipios, consorte e hijos, pero sin que aquellas puedan alcanzar a los frutos de los terrenos en producción (art. 5, nº 9).

2) Esta acción estatal de reparto va acompañada de una serie de auxilios económicos y técnicos (art. 5º nº 11, 12 y 13).

3) Obligatoriedad de constitución de una Asociación cooperativa entre los nuevos pobladores que habrá de servir de órgano intermediario y educativo de los mismos en sus necesidades de crédito, ahorro, socorro, seguro, pra, venta y mejora cultural (art. 8º).

4) Se establece un mecanismo de control sobre el cumplimiento de los objetivos de esta ley por el Gobierno, obligando a éste a la presentación de una Memoria anual ante las Cortes.

De los términos expresados en los preceptos transcritos, se está evidenciando el intento de corregir los errores de anteriores medidas de este carácter que se vieron conducidas al fracaso.

La Ley de 30 de Agosto, tuvo un posterior desarrollo legislativo, en el Real Decreto de 13 de Diciembre de 1907, por el que aprobó el Reglamento provisional para la ejecución de la ley de colonización y repoblación interior y el Real Decreto de 13 de Marzo de 1908 por el que se aprobó el definitivo (91).

(91) Se dictó en cumplimiento del art. 11 de la Ley que disponía que "un reglamento dictado con audiencia del Consejo de Estado en pleno desenvolvería el contenido de esta ley, a su espíritu y finalidad".

De él nos parece destacable la

1) Obligación de una planificación previa y minuciosa de la instalación (art. 4 al 7).

2) Obligación para el colono de cumplir "un plan de cultivos con arreglo a las normas que se dicten ya el personal técnico encargado del servicio (art. 12).

3) El papel de importancia que se otorga a la Asociación Cooperativa (art.18) y que por su enorme interés reproduce:

Art. 18: La Asociación cooperativa a que se refiere el art. 8º de la ley abarcará los asuntos siguientes:

Primero: Se encargará de la adquisición de todos los comestibles necesarios para el consumo de los colonos.

Segundo: Servir de intermediaria al colono para la adquisición de semillas, abonos, aperos de labor, ganados, etc.

Tercero: Cuando los productos de la colonia sean susceptibles de transformación, como sucede en el caso de existir viñedos, olivares, etc. dicha transformación será hecha por

Por último cierra éste grupo normativo (92) el Real Decreto de 23 de Octubre de 1918, por el que se aprueba un nuevo Reglamento, derogándose el de Marzo de 1908 (93).

... la Cooperativa.

Cuarto: Organizar la venta de los productos pertenecientes a los colonos para obtener el mayor beneficio.

Quinto: Funcionar como Sociedad de seguros de ganado, contra incendios, etc., entre los individuos de la colonia.

Sexto: Hacer anticipios en dinero o en especies a los colonos.

Septimo: Funcionar como Caja de Ahorros de los colonos.

Octavo: Establecer relaciones y asociarse con otras Cooperativas para uno o varios objetos de cooperación, previa autorización de la Junta central, y

Noveno: Todos los demás asuntos que puedan ser objeto de cooperación.

(92) Se dicta cumpliendo lo que dispone el artículo adicional del Real Decreto de 13 de Marzo de 1908: "En el plazo de cinco años se revisará este reglamento, completándolo con los preceptos que reafirmen el estado de derecho que se ha iniciado por la ley que se reglamenta".

(93) El término es empleado por VILLAR PALASI, José Luis: Derecho Administrativo (Introducción y Teoría de las Normas). Universidad de Madrid. Facultad de Derecho 1968. pág 433-435 y ss.

Esta nueva norma contiene algunas disposiciones de enorme interés, y en ella aparecen ya tratados algunos - elementos fundamentales que deben acompañar a una acción estatal de éste carácter si se quiere posibilitar el logro de los objetivos; y que lamentablemente se van a echar en falta en la legislación vigente, o al menos su expresión en unos términos tan claros.

De entre ellos, destaca el art. 5, apartado b) que señala como obras a realizar en el proceso de colonización: "La creación de colonias agrícolas constituyendo patrimonios de familias y dotando a los nuevos núcleos de población de los Servicios públicos necesarios, así como de instituciones cooperativas de producción, consumo y mutuo auxilio."

Por lo demás el Reglamento, desarrolla con minuciosidad las obras de planificación e infraestructura a que deba procederse y reitera las limitaciones legales de la tierra entregada, así como contiene "los preceptos necesarios para poder inscribirse en los Registros de la Propiedad a favor de sus actuales poseedores. Los lotes de las colonias para los cuales han transcurrido ya cinco años".

Tan cuidadosa y bienintencionada labor legislativa no va a encontrar una correspondencia en realizaciones prác-

ticas (94) y ello por varias razones.

No se dispuso sino de tierras de muy baja calidad - (95) y los proyectos de ley que proponían la adquisición de las mismas por compra o expropiación no hallaron el eco deseado (96). Por otra parte, y una vez más, vuelve a fallar la cobertura financiera imprescindible, a lo que tampoco sirvió el Real Decreto de 9 de Septiembre de 1915 por el que se aprobaba el reglamento redactado por la Junta Central de Colonización y Repoblación interior "para la concesión a particulares o entidades legalmente constituidas de terrenos enajenables del Real Estado, baldíos e incultos para establecer colonias agrícolas". Con ésta -- disposición se pretendió interesar a la iniciativa privada,

(94) En 18 años, se colocaron 1.679 campesinos en 11.705 hectareas. (fuente: CARRION, Pascual. "Los latifundios..." ob. cit. pág. 65).

(95) Hay que tener en cuenta que el proceso desamortizador había ya afectado considerablemente al número de propiedades públicas que pudieran haber servido de base a éste nuevo empeño.

Fernando DE LOS RIOS, en el Prólogo a la primera edición - de la obra de Pascual CARRION, "Los Latifundios en España" dice refiriéndose a ésta obra colonizadora "que no puede darse el nombre de colonización interior al burlesco plan, desarrollado en veinticuatro años, consistente en repartir 10 o 12.000 hectáreas de arenas y pedrizas entre las familias campesinas". igual opinión mantiene la mayor parte de los autores (BERNALDO DE QUIROS, SEVERINO AZNAR, CRISTOBAL CASTRO, entre otros).

(96) En 1911, presento un proyecto de ley en éste sentido CANALEJAS, en 1912 el conde de ROMANONES, en 1914 Eduardo DATO, en 1916 Santiago ALBA, en 1912 el Conde de LIZARRAGA.

y encontrar en ella el capital necesario. Según las noticias que hemos podido recabar sobre la materia, no parece que se llevase a cabo ninguna obra de colonización por este sistema.

No obstante exponemos alguna de las características del mismo, ya que la figura de la entrega de tierras y los derechos del colono quedan modificados, con respecto a la Ley de 1907. Así el art. 7º dispone que los "colonos que constituyan la Asociación se consideraran nuevos arrendatarios durante los primeros 25 años y entrarán en plena posesión de los mismos con todas las obras y mejoras que hubiese ejecutado e introducido el concesionario". Durante esos veinticinco años y a tenor de lo dispuesto en el apartado a) del art. 4º este percibirá de la Asociación Cooperativa de Colonos una cuota cuyo importe se determina con arreglo a una fórmula allí señalada".

6.3. Otras medidas legislativas. La política hidráulica.

Una vez más, esta acción estatal no aparece aislada sino acompañada de otra serie de medidas, de las que en este caso tiene una especial relevancia, la aprobación en 1902 por las Cortes, del Plan Gasset sobre Canales y Pantanos, y en 1909 el Plan de Trabajos Hidráulicos que sustituiría al anterior, y al que igualmente sucederían el de 1916 y 1919.

La legislación de riegos encontraría su cobertura jurídica en la Ley de 7 de Julio de 1905 y en la fundamental de 7 de Julio de 1911 (97).

Sincronizan igualmente con la Ley de 1907, la de 21 de diciembre de ese año sobre emigración y en la que se establecen unos mecanismos de control sobre la misma y garantías al emigrante y la de 23 de enero de 1906 que reforma el sistema de Positos Agrícolas.

6.4. Balance de la etapa

Pese a que como ha hemos dicho, la Ley de 1907, alrededor de la que gira casi toda la obra de transformación de estructuras agrarias no tiene una materialización importante en obras concretas, constituye sin embargo un texto legislativo de la máxima importancia, por varias razones:

(97) Sobre el tema es imprescindible la consulta de la obra de Joaquín COSTA, alrededor de quien gira todo el planteamiento del problema: "Política hidráulica (Misión social de los riegos en España) Madrid. 1911. Existe una reimpresión de la obra Editada por el Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos. Madrid 1975. Del mismo autor: "La fórmula de la Agricultura española". Madrid - 1911 págs. 177 y ss. Vid también GOMEZ-AYAU, Emilio: "El Estado y las Grandes Zonas regables": Institución Estudios Agro-sociales. Madrid 1961. pág. 11 a 20 y MARTIN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián: Aguas públicas y Obras hidráulicas. Madrid 1966.

1ª) Supone una respuesta normativa de signo contrario al modo de utilización de tierras por el Estado con respecto a las normas dominantes durante el XIX y el reconocimiento de su incapacidad para resolver el problema agrario.

2ª) Se intenta con la acción estatal cumplir un doble tipo de finalidad económica y social: incremento de la producción ("cultivar tierras incultas o deficientemente explotadas") y disminución de la emigración en lo que revela la existencia de un problema grave y la preocupación del Estado por darle solución.

3ª) En cuanto a la fórmula adaptada tema nuclear de nuestro estudio histórico, se opta por articularla en un doble período:

a) concesional y

b) de propiedad

4ª) La propiedad adquirida no sigue el régimen ordinario del derecho de propiedad, sino que como consecuencia de su origen administrativo, lo excepciona a los efectos de cumplir el fin público que motivó la acción estatal.

5ª) Paralelamente a una organización individual el cultivo y el reparto de la explotación, se potencian fórmulas cooperativas.

6ª) Se pretende una vez más proceder a una integración entre agricultura e industria (art. 5 nº 11).

7ª) Y fundamentalmente: se toma conciencia de que - el éxito de una acción de éste carácter implica una dotación de servicios públicos y una inversión económica de ayudas y análisis técnicos, y en consecuencia una planificación administrativa.

De lo hasta aquí expuesto, puede verse claramente que la institución del reparto de tierras en régimen de concesión, aparece ya decantado en su funcionalidad y en sus caracteres. Lo que sin embargo, en éste periodo no se consolida, es la tendencia a proceder a la expropiación como fuente de obtención de tierras para su entrega y colonización, pese a que la idea, como hemos visto, se apunta en diversos proyectos de Ley, que se quedaron en tales.

7. La Dictadura de Primo de Rivera (1923-1930).

El "cambio" de régimen político no va a suponer en absoluto una modificación de los presupuestos de los que se partía para solucionar el llamado "problema social del campo", muy por el contrario y pese a que los caracteres del mismo se presentan con perfiles cada vez más graves

(98), las actitudes oficiales no van a ser progresivas en éste sentido (99).

La política agraria de la Dictadura va a verificar se en varias direcciones. En lo que a las propiedades agrarias se refiere, se sigue una línea distinta a la de la de 1907 , cuya regulación se encuentra en los Decretos Leyes de 7 de Enero de 1927 y 9 de Marzo de 1928, disposiciones que tendrían una larga vida (100).

(98) Téngase en cuenta la decisiva influencia de la Revolución Rusa, de 1917, que está presente en todos los movimientos políticos de la época, y en la que la cuestión agraria ocupa un papel de primera fila. Vid. a título de ejemplo las obras de LENIN, V.I: La cuestión agraria (El problema agrario de la socialdemocracia). Edit. Ayuso. - Madrid 1975; KAUTSKY, Karl: la cuestión agraria. Ruedo Ibérico. París 1970 (traducción de UNAMUNO, Miguel de). Por otra parte, es el momento en el que en toda Europa, se está llevando a cabo un proceso de reforma agraria. - Vid. en éste sentido WAUTERS, Arthur: "La reforma agraria en Europa". Madrid 1931 (traducción de Javier BUENO) y DIAZ DEL MORAL, Juan: Las Reformas Agrarias Europeas - de la Posguerra 1918-1929. Madrid 1967 (Prólogo de DIAZ GONZALEZ, Carmelo).

(99) Se insiste en el respeto a ultranza de la propiedad Así Real Orden de 27 de Enero de 1928 (Gaceta del 28) habla de la obligación de las autoridades de defender la propiedad y sus frutos y de responsabilidad de aquellas que "exciten las pasiones en el sentido de disponer de la propiedad por medios ilegales a los que vengan, por título legítimo, ostentando el carácter de propietario".

(100) Fueron aprobados con carácter de Ley por las Cortes de la II República el 9 de septiembre de 1931, dejando ...

El primero de los textos legales en su artículo 28 determina que: "se facilitará la creación del mayor número posible de pequeños propietarios; bien parcelando terrenos para adjudicar lotes a agricultores de poco o ningún patrimonio que hayan de cultivarlos por sí, o ya dando acceso a la propiedad de las tierras a los arrendatarios de ellas."

Se sustituye pues a veces la colonización por la parcelación. En cuanto al régimen jurídico que va a seguirse hasta la adquisición de la propiedad por el colono, está recogido en el segundo de los preceptos citados, que pasamos a señalar en sus características básicas, y sobre las cuales se asienta hoy todavía la figura de la concesión de tierras. Estas a tenor de lo establecido en el art. 2º son las siguientes:

1) La concesión de cada parcela obliga a considerar a ésta como finca indivisible, siendo nulo y sin eficacia todo pacto o contrato que ocasione transferencia de derecho alguno sobre la misma o parte de ella sin previa autorización de la Dirección general.

..... en suspenso por la Orden de 11 de Abril de 1932. - En el Decreto de 23 de Julio de 1942 (Art. 1287) Art. 5º y 6º establece la vigencia de los mismos.

2) Asimismo obliga a no gravar la parcela con hipoteca ni carga alguna, ni responderá de crédito ninguno contra el adjudicatario.

Las deudas contraídas con el Estado, Provincia o Municipio en concepto de impuestos se harán efectivas únicamente con el importe de los frutos de la parcela sin que el total de aquellas pueda exceder de dichos frutos.

3) Cuando fallezca el concesionario de una parcela se adjudicará aquella a la viuda, y, en su defecto, a aquel de los hijos que se comprometa a adquirir la obligación de abonar a los demás coherederos la cantidad que les corresponda. Si no pudiera llegarse a un acuerdo, -- bien por ser varios los que hicieran tal ofrecimiento, como por no ser ninguno de ellos, la Dirección general dispondrá la cesión de la parcela a un nuevo adjudicatario, -- entre los sucesores o entre personas ajenas a los mismos, compensando a los que pudieran considerarse perjudicados en las sumas abonadas por amortización del importe del -- lote.

4) La falta de pago de un plazo cualquiera podrá dar lugar a la anulación de la concesión, con pérdida por el colono de las mejoras, de las sumas satisfechas por intereses y de la cantidad total que corresponda al lote por los llamados "gastos de administración".

La Dirección general, en este caso, reintegrará al concesionario las sumas abonadas en concepto de amortización de su deuda, con derecho según los casos a descontar un 10 por 100 de la cantidad resultante.

En casos de calamidad pública, pérdida de cosechas, y otros análogos, debidamente justificados a juicio de la Dirección general, podrá éste aplazar el cobro de la anualidad correspondiente, en todo o en parte, retrasándose los reintegros del concesionario, con el interés -- que en cada caso concreto se señale.

5) Los concesionarios cultivarán directamente la parcela por si mismo o por sus familias, tendrán libertad absoluta para elegir la clase de cultivo a establecer así como la forma y época de las labores; sin otra limitación que la correspondiente a las normas de una buena labranza, cuando se originaran por su causa perjuicios a los concesionarios colindantes, o cuando, a juicio de la Dirección general, se estimara desmerecimiento alguno en la parcela.

A esta fase concesional, le sucede la de adquisición de la propiedad una vez que hubiera sido satisfecho el capital en que había sido valorada la parcela (Art. 2, apartado f).

Ahora bien, ¿cuál era la titularidad, el origen dominical de las tierras que se entregaban? Su procedencia era o estatal -estas cada vez más escasas- o por adquisición a los propietarios por compra-venta voluntaria (Real Decreto Ley de 7 de Enero de 1927. Art. 30).

Destaco esto porque sigue descartándose, excepto leves atisbos en conexión con la política de regadíos la idea de la expropiación como fuente de obtención de terrenos rústicos, por el Estado (101).

(101) Así el Real Decreto Ley de 17 de Febrero de 1925.

Art. 9: Es obligatorio, por utilidad pública el riego de los terrenos de cultivo comprendidos dentro de la zona regable.

Los propietarios de dichos terrenos deberán ponerlos en cultivo de regadío en plazos que, a propuesta de la Junta, determinará el Ministro de Fomento comprendidos del uno a los cinco años siguientes - a aquel en que el agua sea puesta a disposición de los propietarios.

Los terrenos no cultivados de regadío, dentro de los plazos señalados, podrán ser parcelados y expropiados a propuesta de la citada Junta, adjudicándose al mejor postor en subasta pública celebrada entre quienes acepten el compromiso de ponerlos en riego. Al efecto, dichos terrenos serán tratados por su valor sin tener en cuenta las mejoras - que pudieran atribuirse a las obras de riego, aumentando el 3 por 100 como precio de afección. Con el importe del remate se pagarán los gastos de subasta y demás que fueren procedentes, y el resto - se entregará al propietario expropiado, siempre -- que no excediera de la tasación, pues el exceso, - si resultare, se tomará como supervalía para los...

Esta línea de actuación, implica una "reforma agraria forzosamente cara" (102) a la que necesariamente había de acompañar una política crediticia, que se manifiesta en varias disposiciones: Real Decreto-Ley de 24 de Marzo de 1925 por el que se crea el Servicio Nacional de Crédito Agrícola, y el de 4 de Agosto de 1928 sobre financiación a la agricultura a través de la Caja para el Fomento de la Pequeña Propiedad, institución crediticia que funcionaba dentro del Banco Hipotecario de España.

..... fines indicados en el art. 16.

Igualmente el Real Decreto-Ley de 7 de Octubre de 1926 en su Artículo adicional 2º a la Ley de 7 de Julio de 1911:

Es obligatorio el establecimiento del regadío en la zona dominada por los canales y acequias en un plazo máximo de veinte años desde su terminación y a éste efecto será necesario que de modo periodico, cada cinco años, se establezca el regadío en una cuarta parte, por lo menos, de la extensión de cada finca.

El propietario que no cumpliera con esta prescripción podrá ser objeto de expropiación de su finca, cada cinco años, por la cuarta parte de ella, que no haya sometido a la transformación debida en ese periodo, sujetándose a lo prevenido en el artículo 15 de la Ley de 7 de Julio de 1911.

y en el antes citado Decreto-Ley de 7 de Enero de 1927 en el art. 29:

"Además de las fincas de carácter público que la Ley declare obligatoriamente colonizables se estimará que también lo son:

a) Las fincas de propiedad particular que estén enclavadas en zonas de regadío y que no se pongan en riego en los términos y plazos fijados en el Real Decreto-Ley de 7 de Octubre de 1926.

(102) Vid. VELARDE FUERTES, Juan: Política económica

Por último, como hemos venido haciendo tras el estudio de cada periodo, quedan al menos dos extremos a tratar: uno, la conexión de las medidas de cambio de estructuras agrarias llevadas a cabo por la intervención administrativa, con otras acciones interventoras; y otro, proceder a una valoración, una vez más, de lo que aporta la legislación de esta etapa al conocimiento de la técnica de acción administrativa que nos ocupa.

En cuanto al primero de los puntos, la intervención en la estructura de la propiedad agraria, no es sino una de las que se lleva a cabo en ese sector. La Dictadura adopta medidas referentes a la producción, y a la financiación de la misma y a los precios (103). Ello acompañada de una labor fundamental de política hidráulica (104).

En lo referente al segundo, cabe significar la casi identidad de los criterios entre ésta etapa y la que se inicia en 1939, pues no en vano tampoco son lejanos los fundamentos económicos, y la ideología de que está impregnada la clase directiva de uno y otro periodo.

.... de la Dictadura. Biblioteca Universitaria Guadiana. Madrid 1973 (2ª edición). pág. 196.

(103) Vid. Real Orden de 9 de Julio de 1925, Decreto 2 de Febrero de 1928; Decreto-Ley de 8 de Junio de 1926; Decreto-Ley de 30 de abril de 1924; Real Orden de 7 Enero 1927.

(104) Real Decreto-Ley de 5 de Marzo 1926 (Creación de la confederación Hidrográfica); Ley de 28 de Septiembre de 1926, además de las antes citadas en materia de riegos.

8. La II República Española.

Los problemas agrarios, planteados fundamentalmente sobre el factor tierra, que venían existiendo desde el si glo XVIII, y a los que se les dió la solución que hemos podido ver en las páginas que preceden, no iba tampoco a encontrar respuesta satisfactoria en las tres primeras dé cadas del XX. Muy por el contrario la situación había ido empeorando con el consiguiente deterioro de la vida social y económica del país.

La Ley de 1907, o la cauta reforma de los Decretos - de parcelación de la Dictadura no había constituido nada más que un parche (105). La injusta distribución de la - propiedad agraria no había sufrido modificación alguna -- (106) y el hecho se había colocado en el primer plano de la política española.

(105) Pueden verse los resultados de la labor parcelaria de la Dictadura en CASTRO, Cristobal de: Al servicio de los campesinos. Hombres sin tierra. Tierra sin hombres. La nueva política agraria (Ensayo sobre la reforma agraria en Europa y su aplicación en España). Madrid 1931. -- págs. 185 y ss.

(106) Para el tema de los latifundios es de inexcusable consulta el libro de CARRION, Pascual. "Los latifundios ..." ob. cit. Vid igualmente BARTHE Y BARTHE, Andrés: Las grandes propiedades rústicas en España (Efectos que producen y problemas jurídicos, económicos y sociales que - plantean). Memoria presentada al sexto consumo abierto - por la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas ...

Por ello no es extraño que horas después de proclamada la República, la Gaceta de 15 de Abril de 1931, publique un Decreto en el que al fijarse el Estatuto jurídico del Gobierno se haga una expresa alusión en su punto 5º al problema agrario:

" El Gobierno provisional declara que la propiedad privada quede garantizada por la Ley; en consecuencia no podrá ser expropiada sino por causa de utilidad pública y previa la indemnización correspondiente.

Mas éste Gobierno sensible al abandono absoluto - en que ha vivido la imensa masa campesina española, el 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", y tampoco resulta sorprendente

.... Madrid 1912. pág. 40 a 58.

Del primero de los antes citados puede también consultarse "La reforma agraria de la segunda república y la situación actual de la agricultura española". Barcelona -- 1973 (Prólogo de Juan VELARDE FUERTES), Vid. fund. Cap. I-VI (pág. 37-107).

Por último, no sólo para conocer la situación de la propiedad agraria, sino los fenómenos de cambio que acaecen en éste periodo nos parece fundamentales MALEFAKIS, Edward: Reforma Agraria y Revolución campesina en la España del siglo XX.

que las primeras decisiones legislativas, vayan en esa línea (107).

Los términos del Preámbulo del Decreto de 21 de Marzo de 1931, y su propio contenido (creación de un órgano administrativo -Comisión técnico agraria- con la finalidad solo de "realizar los trabajos preparatorios que esti me necesarios a fin de documentar sus proyectos, sino redactar las bases jurídico-económicas en que ha de inspi rarse la reforma agraria"). Constituye también una muestra de la especial sensibilidad que la cuestión despertaba. Texto que no dudo en transcribir, porque juzgamos, es

(107) Decreto de 29 de Abril de 1931: Art. 1º: En lo suce sibo y mientras no se resuelva por los Poderes Públicos - sobre el régimen de la propiedad inmueble, no podrá ejecu tarse la acción de deshaucio en los contratos de arrendamientos de fincas rústicas, cultivadas o aprovechadas por agricultores o labradores y cuya renta o merced anual no exceda de 15.000 pesetas, excepto cuando la demanda se - funde en falta de pago de precio convenido"; Decreto de 28 de Abril de 1931, que dispone que en los trabajo agrícolas los patronos vendrán obligados a emplear preferente mente a los braceros que sean vecinos del Municipio en -- que aquellos hayan de clasificarse; Decreto de 7 de Mayo de 1931, sobre organización de los jurados mixtos agrarios y otro de la misma fecha sobre Investigación de fincas sin roturar; Decreto de 18 de Julio de 1931, prohibiendo el ré gimen de reparto de obreros parados entre propietarios y arrendatarios.

una expresión del marco de problemas, tal y como el Gobierno republicano lo sentía y al cual van a responder las normas que posteriormente se promulgan:

"La crisis económica de la guerra fue causa de que, aun en países que se habían desentendido de la Agricultura, apareciese exaltada la función social de la tierra y concebido en su virtud el derecho sobre el suelo como un derecho funcional de fines transpersonales, o sea con el carácter de servicios públicos. Los años que siguieron a la lucha mundial agudizaron el proceso iniciado, y bajo la instigación de esas nuevas normas jurídico-económicas se han llevado a cabo las reformas agrarias emprendidas en la Europa oriental y en algún pueblo de Hispano-América, reformas que han trascendido a las propias Constituciones.

Entretanto, España ha permanecido ad extra en esos hondos fenómenos económicos-sociales a pesar de la heroica y apremiante demanda de tierra de sus campesinos, no obstante el régimen de salario eventual y exiguo dominante en inmensas zonas -régimen que, indefectiblemente condena al trabajador a un vivir miserable- y contra lo que le invitaba a hacer su historia agraria donde había abundantes rutas que podían haber conducido a la economía española a una ordenación jurídica del sueño de hondo sentido justiciero y rasgos profundos de originalidad.

El Gobierno provisional ha consagrado larga meditación a este problema, y se decide a acometer en toda su vastedad la reform agraria española seguro de que ahí radica el eje de la transformación social, política e industrial de España, porque ello ha de representar la modificación de las clases, la posibilidad de una democracia aldeana y la creación de una capacidad adquisitiva en los campesinos que inevitablemente ha de repercutir en la industria.

Mas esta reforma requiere un órgano de competencia suma en que participan los especialistas más cualificados: Ingenieros agrónomos, forestales, pecuarios, economistas, estadísticos, agricultores, juristas y obreros - a fin de que, ponderados todos los aspectos del problema pueda el Gobierno, primero, y la Asamblea Constituyente después, proponer y decidir, respectivamente, a base de informes que merzcan todo género de garantías científicas y de conocimiento de realiad social, sobre el problema capital de la vida económica española."

La premura por dotar de un nuevo marco jurídico al sector es de tal intensidad que se dicta el 25 de Agosto de 1931 un Decreto disponiendo que "a reserva de lo que puedan decidir las Cortes "entren en vigor las bases cuarta y décima del proyecto de ley de reforma agraria, y -- otro el 4 de Septiembre por el que se constituye la Junta Central de Reforma Agraria.

Mientras la aprobación de esa ley llega (108) se van dictando otra serie de normas que contienen medidas de importancia sobre aspectos de la propiedad agraria. De entre ellas y además de las enumeradas en la nota 107 de éste Capítulo, destacamos, la Ley de 23 de Septiembre de 1931 que autorizó al Gobierno a decretar el labreo -- forzoso de las tierras "por causa de utilidad pública en el momento y en las provincias en que la dejación del cultivo coincida con la existencia de obreros agrícolas sin trabajo" (Art. 1º) facultando para ello la intervención de las fincas.

Se ha ido creando pues a lo largo de los primeros meses desde la proclamación del nuevo régimen, una legislación agraria limitativa del derecho de propiedad, sin que la idea expropiatoria haya tomado todavía cuerpo legal.

La aprobación el 9 de Diciembre de 1931, de la Constitución, supone la fijación definitiva de los principios jurídicos en los que habrá de basarse todo el ordenamiento posterior. En ella el art. 44 proclamaría:

(108) Sobre la serie de dificultades que acompañan a los proyectos vid. MALEFAKIS, Edward, ob, cit. pág. 206-221.

"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 - pública 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".

Los términos de éste procepto verían pronto su aplicación en la del 15 de Septiembre de 1932 (109).

8.1. La Ley de Reforma Agraria de 1932

El Gobierno de Azaña presenta al Congreso el proyecto de Reforma Agraria, que tras no pocas dificultades - (110) comienza a discutirse el 6 de Mayo junto al Estatuto Catalán que acaparaba la atención del momento (111).

(109) Gaceta del 21 de Septiembre, rectificada en la del 23.

(110) Vid. MALEFAKIS. ob. cit. pág. 222 y ss.

(111) Vid. TUÑOS DE LARA, Manueñ: La II República. Siglo XXI de España. Editores. (2ª edición) Madrid 1976. pág. 105.

Esas dificultades vieron favorecidas su superación con la sublevación de Sanjurjo el 10 de Agosto de 1932 y en cierta medida el suceso ayudó también a una radicalización de la reforma, partiendo de la base de que el levantamiento había contado con la ayuda de la nobleza.(112)

Líneas generales de la Ley

a) Los Fines que se propone alcanzar son puestos de manifiesto por Marcelino Domingo, en la sesión de 15 de Mayo: 1º Remediar el paro campesino - (113). 2º. Distribuir la propiedad de la tierra - (114). 3º. Racionalizar la economía agraria.

b) Ambito de la Ley

1) Temporal: Base 1ª. "La presente Ley empezará a regir el día de su publicación en la Gaceta de Madrid, no obstante las situaciones jurídicas - particulares relativas a la propiedad rústica que se hubiesen creado voluntariamente desde el 14 de

(112) Vid. Ley de 20 de Agosto de 1932.

(113) Según estimaciones oficiosas existían 446.263 obreros en paro forzoso de los cuales 258.570 eran obreros agrícolas.

(114) En cuanto a la acumulación de la propiedad vid. nota 106.

Abril de 1931, se tendrán por no constituidas a los efectos de la misma en cuanto se opongan de cualquier modo a la plena efectividad de los efectos.

2) Territorial. Base 2ª. Los efectos de esa Ley se extienden a todo el territorio de la República. Su aplicación, en orden a las asentamientos de campesinos, tendrá lugar en los términos municipales de Andalucía, Extremadura, Ciudad Real, Toledo, Albacete y Salamanca. Las tierras del Estado y las que constituyeron antiguos señoríos, transmitidas desde su abolición hasta hoy por título lucrativo, podrán ser objeto de asentamientos, sea cualquiera la provincia - donde radiquen. La inclusión en posteriores etapas, a los fines del asentamiento, de fincas situadas en términos municipales de las treinta y seis provincias restantes, sólo podrá realizarse a propuesta del Gobierno, previo informe del Instituto de Reforma Agraria, mediante una Ley votada en Cortes.

El número de asentamientos a realizar, en las condiciones que esta Ley determina, se fijará para cada año, incluso para el actual, por el Gobierno, - el cual incluirá en el presupuesto una cantidad anual destinada a tal efecto, que no será en ningún caso - inferior a 50 millones de pesetas. A petición de los Sindicatos de campesinos, y previa autorización del Gobierno, el Instituto de Reforma Agraria podrá con-

certar con los propietarios, en cualquier parte del país y fuera de los cupos señalados, todos aquellos asentamientos que no impliquen carga ni responsabilidad económica para el propio Instituto ni para el Estado.

La aplicación del apartado 12 de la base quinta a los términos municipales de las provincias no mencionadas en la presente, sólo comprenderá aquellas fincas cuya extensión sea superior a 400 hectáreas en secano o 30 en regadío, y a los propietarios cuyos predios en todo el territorio nacional sumen una extensión superior a las indicadas. La expropiación se limita a la porción que exceda de tales cantidades.

c) La expropiación como eje de la reforma y el "asentamiento" como resultado. Análisis jurídico de la figura.

La ya larga evolución histórica por dar un estatuto jurídico a la tierra, había tenido como uno de los elementos básicos del proceso, en los últimos años, tras la Desamortización, la obtención de un fondo de fincas rústicas sobre la que el Estado pudiera realizar acciones de entrega o reparto. En éste sentido, la ley del 32, da el paso definitivo y se pronuncia por la expropiación.

Por ello la base 5ª, la de más árdua discusión -- determina las fincas que serían susceptibles de ser afectadas por la actividad expropiatoria de la Administración:

- 1º. Las ofrecidas voluntariamente por sus dueños, siempre que su adquisición se considere de interés por el Instituto de Reforma Agraria.
- 2º. Las que se transmitan contractualmente a título oneroso, sobre las cuales y a este solo efecto - podrá ejercitar el Estado el derecho de retracto en las mismas condiciones que determine la legislación civil vigente.
- 3º. Las adjudicadas al Estado, región, provincia o municipio por razón de débito, herencia o legado y cualquiera otras que posean un carácter de propiedad privada.
- 4º. Las fincas rústicas de Corporaciones, fundaciones y establecimientos públicos que las exploten en régimen de arrendamiento, aparcería o en cualquiera otra forma que no sea la explotación directa, exceptuándose las tierras correspondientes a aquellas fundaciones en que el título exija la conservación de las mismas como requisito de subsistencia, si en este caso podrán ser sometidas a régimen de arrendamientos colectivos.
- 5º. Las que, por las circunstancias de su adquisición, por no ser explotadas directamente por los adquirentes y por las condiciones personales de los - mismos, deba presumirse que fueron compradas con fines de especulación o en el único objeto de percibir su renta.

6º. Las que constituyeron señoríos jurisdiccionales y que se hayan transmitido hasta llegar a sus actuales dueños por herencia, legado o donación. También lo serán aquellas tierras de señorío que se hayan transmitido por el vendedor con la fórmula de a riesgo y ventura, o en las que se haya considerado por el cedente que no vendría obligado a la evicción o saneamiento conforme a derecho porque enajenaba su propiedad en las mismas condiciones en que la venía poseyendo.

7º. Las incultas o manifiestamente mas cultivadas, en toda aquella porción que, por su fertilidad y favorable situación permita un cultivo permanente, con rendimiento económico superior al actual, cuando se acrediten las circunstancias por dictamen técnico reglamentario, previo informe de las Asociaciones agrícolas y de los Ayuntamientos del término donde radiquen las fincas.

8º. Las que debiendo haber sido regadas, por existir un embalse y establecer la ley la obligación del riego, no lo hayan sido aún, cuando todas estas circunstancias se acrediten previo informe técnico.

9º. Las que hubieran de ser regadas en adelante con agua proveniente de obras hidráulicas, costeadas en todo o en parte, por el Estado, acreditándose este extremo por dictamen técnico reglamentario, salvo aquellas que cultivan directamente por sus propietarios no excedan de la extensión superficial que para las tierras de regadío se fija en el apartado 13 de esta base.

10º. Las situadas a distancia menor de dos kilómetros del casco de los pueblos de menos de 25.000 habitantes de derecho, cuando se propietario posea en el término municipal fincas cuya renta catastral exceda de la cantidad de 1.000 pesetas, siempre que no estén cultivadas directamente por sus dueños

11º. Las pertenecientes a un sólo propietario - que, no estando comprendidas en los demás apartados de esta base, tengan asignado un líquido imponible superior al 20 por 100 del cupo total de la riqueza rústica del término municipal en que estén enclavadas, siempre que su extensión superficial exceda de la sexta parte del mismo, y expropiándose solamente la porción que sobrepase del mencionado líquido imponible.

12º. Las explotadas sistemáticamente en régimen de arrendamiento a renta fija, en dinero o en especie, durante doce o más años, excepción hecha de las arrendadas en nombre de menores o incapacitados, los bienes que constituyen la dote inestimadas de las mujeres casadas, los poseídos en usufructo, los sujetos a sustitución fidejaria o a condición resolutoria y los reservables.

También se exceptuarán en su caso cuando al adquirir la finca del actual propietario no haya podido explotarla directamente por tener que respetar un contrato de arrendamiento otorgado con anterioridad, siempre que por carecer de otras o por cultivar directamente la mayoría de las que le pertenezcan deba presumirse racionalmente que la adquisición tuvo por fin destinarla a la explotación directa. La existencia del contrato de arrendamiento deberá probarse por su inscripción en los Registros de la Propiedad o de arrendamientos, o constar en escritura pública o documento privado que reúna los requisitos exigidos en el artículo 1227 del Código Civil.

13ª. Las propiedades pertenecientes a toda persona natural o jurídica en la parte de su extensión que en cada término municipal exceda de las cifras que señalen las Juntas provinciales para cada uno de aquellos, según las necesidades de la localidad propiedades que han de estar comprendidas dentro de los límites que a continuación se expresan:

1º. En secano:

a) Tierras dedicada al cultivo herbáceo en alternativo, de 300 a 600 hectáreas.

b) Olivares asociados a no a otros cultivos, de 150 a 300 hectáreas.

c) Terrenos deducados al cultivo de la vid, de 100 a 150 hectáreas. Cuando las viñas estén filoxeradas, previa declaración oficial de ésta enfermedad, se considerarán en cuanto a su extensión como tierras dedicadas al cultivo herbáceo en alternativas, y si los terrenos fuesen de regadío, como los del caso segundo de éste mismo apartado.

d) Tierras con árboles o arbustos frutales en plantación regular, de 100 a 200 hectáreas.

e) Dehesas de pasto y labor, con arbolado o sin él, de 400 a 750 hectáreas.

2º. En regadío:

Terrenos comprendidos en las grandes zonas regables, merced a otras realizadas con el auxilio del Estado y no incluidas en la Ley de 7 de Junio de 1905, de 10 a 50 hectáreas.

Cuando la finca o fincas ofrezcan distintas modalidades culturales, se reducirán al tipo de extensión fijado en el término municipal para el cultivo de secano herbáceo en alternativa, mediante el empleo de los coeficientes de relación que se derivan de las cifras señaladas anteriormente.

En los casos de cultivo directo por el propietario se aumentarán un 33 por 100 en los tipos mínimos y un 25 por 100 en los máximos que se señalan en este apartado.

Cuando se trate de propietarios de bienes rústicos de la extinguida Grandeza de España, cuyos titulares hubiesen ejercido en algún momento sus prerrogativas honoríficas, se les acumularán, para los efectos de este número, todas las fincas que posean en el territorio nacional.

Tendrán preferencia, a los efectos de ocupación y expropiación, los terrenos comprendidos en esta base que no hayan sido objeto de puesta en riesgo por cuenta de los propietarios, con arreglo a la Ley de 9 de Abril de 1932.

También se expropiarán preferentemente, dentro de los distintos grupos enumerados, las fincas comprendidas en el apartado 11. Si la propiedad a que se refiere este párrafo no fuese susceptible de labor, podrá ser expropiada para constituir el patrimonio comunal del pueblo respectivo.

Si una finca se mantuviese proindiviso entre varios titulares, se la estimará dividida en tantas partes como sean los propietarios de la misma a los efectos de esta base.

Para todos los efectos de esta Ley se entenderá que existe explotación directa cuando el propietario lleve el principal cultivo de la finca."

Como puede observarse el grupo de bienes sobre los que pueden recaer el ejercicio de la potestad de expropiación por la Administración es de enorme extensión, y ahí radica una de las fundamentales innovaciones de este texto legal frente a los de la época anterior, además de que quedan exceptuales por determinación de la base 6ª algunas de las clases de terrenos que hasta entonces habían sido

el cimiento de la actividad reforma en el sector agrario por el Estado.

Una vez efectuada la expropiación, sobre la que no entramos, pues sería alargar excesivamente los límites de ésta exposición, los bienes objeto de aquella serían aplicables a algunas de las finalidades indicada en la base 12ª de la que destacamos aquellas que tienen una trascendencia inmediata para nuestra tesis:

" a) Para la parcelación y distribución de terrenos de secano a campesinos que hayan de ser asentados, así como a sociedades y organismos netamente obreros que lo soliciten y consten en el censo a que se refiere la base anterior, y concesión de parcelas de complemento a propietarios que satisfagan menos de 50 pesetas de contribución anual por rústica.

b) Para la parcelación y distribución de terrenos de regadío en iguales condiciones que en el caso anterior.

c) Para la concesión temporal de grandes fincas a asociaciones de obreros y campesinos.

d) para la creación de nuevos núcleos urbanos en terrenos fértiles distantes de las poblaciones, mediante distribución de parcelas constitutivas de "bienes de familia".

e) Para la creación en los ensanches de las poblaciones de "hogares campesinos, compuesto de casa y huerto contiguo".

j) Para conceder a censo reservativo o enfiteútico a los arrendatarios actuales las fincas que lleven en -- arrendamiento durante seis o mas años y no tengan una ex tensión superior a veinte hectáreas en secano o dos en -- regadio.

k) Para conceder a censo reservativo o enfiteutico a los arrendatarios actuales las fincas que lleven en -- arrendamientos durante 30 a más años, aunque tengan ex tensión superior a 20 hectáreas, siempre que el arrendatario no disfrute una renta líquida catastral superior a 5.000 pesetas.

h) Para la concesión a los arrendatarios no inclui dos en los dos apartados anteriores y a los trabajadores anuales que posean, cuando menos, una yunta de ganado de trabajo, cantidades de terreno proporcionadas a los capitales de explotación que hayan venido utilizándose.

De éste apartado y de cada uno de los dos anteriores tendrán preferencia los que cultiven mas esmeradamente. También podrán ser objeto de las aplicaciones enumeradas en la presente base las fincas ofrecidas voluntariamente por sus dueños al Instituto siempre que éste --

repute aceptable la valoración de los oferentes como base de la cesión a censo reservativo enfiteúutico."

Para resultar beneficiado por alguna de esas situaciones, la base 11ª había previsto la elaboración de un Censo de campesinos que pudieran ser asentados en cada término municipal y a ese fin se establecían cuatro grupos:

"1) Obreros agrícolas y obreros ganaderos, propiamente dichos, o sea campesinos que no labren ni posean porción alguna de tierra.

2) Sociedades obreras de campesinos legalmente - constituidas siempre que lleven de dos años en adelante de existencia.

3) Propietarios que satisfagan menos de 50 pesetas de contribución anual por tierras sultivadas directamente o que paguen menos de 25 por tierras cedidas en arrendamiento.

4) Arrendatarios o aparceros que exploten menos de 10 hectáreas de secano o 1 de regadío."

En base a dicho censo y llegado el momento del asentamiento, una vez fijado el cupo correspondiente al municipio, se procedería a la determinación de los campesinos

que han de ser asentados, siguiendo el orden indicado, así como de las sociedades u organizaciones obreras, - que "habiendolo solicitado han de proceder a la ocupación colectiva de los terrenos".

El criterio de asentamiento preferente sería dentro de cada grupo a los cultivadores bajo cuya responsabilidad estuviera constituida una familia, y dentro de esta categoría a los que contaran con mayor número de -- brazos útiles. En terrenos de secano la preferencia se establecía a favor de las organizaciones obreras que lo hubieran solicitado para los fines de la explotación colectiva.

El asentamiento como problema jurídico y político

Al igual que el modo de obtención de tierras y la clase de las mismas para una acción estatal en la agricultura había sido en todo momento de nuestra historia objeto de los más enconados debates, también lo había -- sido, y ante un nuevo proceso de cambio tenía necesariamente que serlo una vez más, la técnica jurídica bajo la cual se iba a proceder a la entrega de tierras.

La Ley del 32, creaba la figura del asentamiento, cuyo contenido suponía la entrega del disfrute de la tierra al colono y el mantenimiento de la titularidad domi-

nical por la Administración Pública. Pero la misma ley se refería a la técnica calificándola de concesión y - ello no sólo en los términos de la base 12ª que ha sido transcrita en las páginas que preceden sino igualmente en la base 13ª:

"La validez y subsistencia de las concesiones - establecidas con arreglo a las disposiciones de ésta Ley no podrán modificarse por la transmisión cualquiera que sea el título de la propiedad a que afecte; pero el Estado se subroga en la personalidad del propietario expropiado en cuanto a la satisfacción de los gravámenes a que está sujeta la finca o parte de la finca que haya sido objeto de la concesión

En su consecuencia, los embargos, posesiones interinas, administraciones judiciales y demás providencias de análoga finalidad solo podrán decretarse dejando a salvo íntegramente la adjudicación y sus efectos y reservando a los acreedores hipotecarios en cuanto a su derecho esté garantizado con fincas que hayan sido objeto de concesión, el derecho a exigir del estado la parte correspondiente de su crédito".

Ello levanta una polémica jurídica sobre la naturaleza de esa "concesión", a la que acompaña un lógico -

debate político sobre la conveniencia o no de una forma de entrega a la que no sucedía en un momento posterior el acceso a la propiedad.

a) La polémica sobre la naturaleza jurídica

FECED (115), miembro de la Comisión de la REforma Agraria, al defender el proyecto en el Parlamento mantiene la tésis de que se está ante "un acto administrativo, y dentro acto administrativo de una concesión administrativa"; "no se trata -continúa- de un contrato de derecho privado; no es un arrendamiento porque el arrendamiento tiene que ser con tiempo limitado y precio cierto; no se trata tampoco de un censo enfiteutico porque no se dice que se concede el dominio útil al asentado". En esta línea se sitúa también Fernando CAMPUZANO Y HORMA (116), quien insiste en la inadecuación al contrato privado de la relación entre asentado y Administración, y lo califica de contrato administrativo de carácter especial, por el que Estado concede al cultivador el goce y aprovechamiento de un bien de su propiedad, pagando - un canon, y bajo los poderes de vigilancia y control de la Administración.

(115) FECED, en sesión celebrada el 17 de Mayo, cit. por BALLARIN, ob, cit. pag. 140. Vid. también BASSOLS COMA y GOMEZ FERRER, ob, cit. pág. 44, nota 54.

(116) En "la reforma agraria spagnola" artículo publicado en la Rivista di Diritto Agrario. Enero-Marzo 1934.

Otra opinión a tener en cuenta es la de Alfredo MADRID(117) quien afirma: "que el asentamiento, como relación jurídica es un derecho real constituido a favor del campesino; que como contrato es bilateral y -oneroso, pudiendo ser definida la institución como posesión dada (por el Estado) con carácter permanente, intransigible y mediante renta fija (al campesino) de una finca para su cultivo y disfrute". De especial interés al objeto de nuestra tesis, es el criterio mantenido por este autor en cuanto a las diferencias - - que separan al asentamiento de la concesión, criterio que no compartimos y sobre el que volveremos en el capítulo final de este trabajo, dejando ahora constancia del mismo como base de posterior crítica.

Así en la página 332, y siguientes de la obra citada en nota 117, se dice que en orden a 1) los elemen-tos de la concesión administrativa, los que pertenecen a un orden subjetivo son, de una parte el Estado igual que en el asentamiento, pero hay que distinguir la distinta naturaleza de sus actos tanto en uno como en otro caso. En la Concesión Administrativa obra en ejercicio de su "poder eminente" mientras que en el asentamiento lo hace como entidad jurídica con "facultades dominica-les" sobre los bienes cuyo cultivo contrata. En el pri-

(117) En "Constitución Agraria de España" (exámen y co-mentario al contenido de la Ley de Bases y cuantas otras disposiciones complementarias constituyen la Reforma Agra-ria). Madrid 1933. pág. 322-344.

mer caso dispone de "cosas" comunes, de bienes públicos, en una palabra, y con objetivo o finalidad promordial - también pública o de utilidad general, o sea, en "acto de Administración", y en el segundo caso, dispone de bienes patrimoniales, impropriadamente, que cede no en "acto de Administración", sino de facultad dominical encaminado a un fin social, no económico, como en el acto administrativo si bien en beneficio inmediato del particular contratante.

El asentado y según hemos visto antes es previamente seleccionado por el propio Estado y no puede serlo - más que el campesino incluido en el Censo especial. Esta restricción ya es una diferencia considerable que no permite confundir al Concesionario con el Asentado.

En cuanto al elemento objetivo, las diferencias se marcan con mayor relieve. En la "Concesión", se otorga - o concede la construcción de una obra o su explotación, quedando obligado a ello, y pudiendo disfrutar de su uso o beneficio el concesionario cuya obligación no puede - eludir sin incurrir en la penalidad prevista y debiendo - además amoldarse a los términos estrictos de la Concesión. Por este medio, o sea, en virtud de la Concesión la Administración pública contrata la construcción de obras (la prestación de servicios no es en puridad una concesión - sino un contrato), como canales, carreteras, ferrocarril-

les, etc. El asentamiento es un contrato perfecto por virtud del cual el asentado no construye sino que se sitúa como cultivador de la tierra, en beneficio propio y exclusivo, mediante un canon o renta y el objeto del mismo no es la construcción de obras, sino el cultivo de la tierra que además tiene carácter de perpetuidad, mientras que en la Concesión sólo tiene carácter temporal".

2) En cuanto a la finalidad, se mantiene por MADRID igualmente la existencia de diferencias: "la de la Concesión Administrativa es distinta del asentamiento, pues mientras en el primer caso se atiende a fines generales de pura modalidad administrativa en el otro los fines - tienden a concretarse individualmente y si bien están - presididas por un fundamento o motivo de índole económico-social su transcendencia es de carácter patrimonial privado.

En resumen, mientras la Concesión es un acto de "gestión" el asentamiento es un acto de "disposición" en virtud de lo cual al "conceder" gestiona el fomento y uso de "cosas" de utilidad pública y al "asentar" dispone de cosa privativa, como es la tierra expropiada en uso de facultades dominicales de índole patrimonial no eminente."

En su opinión igualmente ocurre con las formas de otorgamiento; "como acto de gestión sobre bienes públicos o de uso público para este fin, la Administración depura dicha gestión y atenta al mayor beneficio posible ofrece la obra al mejor postor y bien mediante subasta o concurso y sólo en caso excepcional mediante gestión directa la adjudica, previa fianza, al que mejores condiciones económicas ofrece. Si es solicitada a iniciativa del particular, abre también paso a un posible mejor postor, tanto en las condiciones económicas como en las facultativas y técnicas y puede darse el caso de que solicitada la Concesión por una determinada persona o entidad sea adjudicada a otra que no previó la obra o concesión, sino que acudió a mejorar las condiciones ofrecidas por el primero.

En el Asentamiento no hay mejor postor; sólo hay llamamiento automático por el orden previsto en el Censo de Campesinos y así como en la Concesión se atiende a las condiciones reales para su otorgamiento, en el asentamiento se atiende solamente a las circunstancias personales previstas. No existe subasta ni concurso; no hay fianza sino renta o canon periódico. No se determinan condiciones especiales de carácter técnico y no es obligatoria la situación de asentado sino voluntaria, es decir, que así como el Concesionario viene obligado a efectuar lo concedido, el asentado puede dejarlo cuando estime per

La Concesión es además transferible, mediante ciertos requisitos y garantías; el asentamiento es intransferible. La Concesión es temporal; el Asentamiento permanente.

La concesión por la modalidad de su vínculo es unilateral pues sólo existe un obligado, el concesionario; es onerosa, pero no conmutativa, pues el Estado deja hacer, mientras el concesionario esta obligado a hacer, a prestar fianza y a pagar un canon.

La concesión es un derecho "sui generis"; el asentamiento es un derecho real."

Insisto, si hemos realizado esta larga transcripción es porque quedan en esas líneas planteados temas, - que aunque surgidos ante la ley del 32, pudieran muy bien ser reproducidos ante la legislación vigente y de hecho - así es, ya que como habrá ocasión de ver más adelante, la - inadecuación de la calificación concesional a la relación entre Administración pública-colono se continúa manteniéndose por alguna doctrina.

Retomando el hilo de la exposición, caben señalar - aún otras opiniones sobre la naturaleza jurídica de la relación nacida de la acción administrativa de asentamiento, así, para SANCHEZ ROMAN se trata de una modalidad de

precario (118), lo que también mantiene LEAL RAMOS (119).

Por el contrario para AZPEITIA, se trata de una -- "enfiteusis que encaja en el de la propiedad privada, en el cual es dominio eminente del Estado, reemplaza al Derecho del propietario, sin que los trabajadores se emancipen

(118) Cit. por BALLARIN MARCIAL, Alberto, ob. cit. pág. 140. Postura que según este autor mantuvo aquel en su curso sobre la Reforma Agraria dado en el año 1934 en la Universidad de Madrid.

Citado también por LEAL GARCIA, Alejo, en "El Derecho Agrario y sus modernas orientaciones". Artículo publicado en la Revista de Derecho Inmobiliario nº 128 del año 1935 pág. 612. Allí se pone en palabras de Sanchez Román lo siguiente: "Hay un modo de proveer a la situación de tomar a los nuevos titulares sin ser propietarios, pero como si lo fueran; sin ser poseedores pero como si lo fueran. Con una situación que el Derecho conoce, mejor dicho que el Derecho establece, pero que los juristas no conocen demasiado y que se llama precario. Formas de precario son las que habilitan rápidamente soluciones... He aquí la condicional: la condicional, que cuando la impone el Estado es una condicional de bien público. Mientras la producción, la empresa agraria, se lleve con arreglo a su destino...."

(119) Vid. "Factores jurídicos y sociales del problema agrario". Semana social de Zaragoza 1934, publicado en Madrid en 1936.

de la tutela del verdadero dueño, ya que como en el sistema individual han de satisfacer un canon o merced en reconocimiento del dominio" (120).

Si divergencias existían en cuanto a la calificación jurídica del tipo de relación creada por una expropiación y el posterior asentamiento, mayores fueron las que afectaban a la conveniencia de una reforma agraria cuyo resultado no tuviera término en la adquisición de la propiedad por el asentado.

b) El conflicto político

Dos concepciones se enfrentaban: Una la que estaba a favor de que el Estado mantuviera la propiedad para anular cualquier posibilidad de que el objetivo de la reforma se pudiera ver eliminado si los colonos empezaban a vender o a hipotecar sus t i e r r a s a los poderosos; otra, partidaria del acceso a la propiedad, porque entendían que la opción anterior suponía "revivir la servidumbre de la gleba". SAGUER Y OLIVET, afirmaba -

(120) AZPEITIA ESTEBAN, Mateo: "La Reforma Agraria en España". Madrid 1932. pag. 8

que el régimen de concesión implicaría que el Estado que dara en libertad completa para tener bajo su férula a - los seres humanos que se dediquen a la explotación del - suelo patrio" (121). No hace falta mencionar que fueron los círculos conservadores, especialmente los católicos los que mantuvieron este criterio.

El enfrentamiento entre ambas posturas, se vio atenuado por una intervención de Marcelino DOMINGO, entonces Ministro de la Agricultura, explicando que el Gobierno no consideraba definitiva la exclusión del acceso a - la propiedad, llegando a prometer que se les permitiría en un momento posterior comprar las tierras. En todo caso, la cuestión no aparece resuelta ni apuntada en ningún precepto de la ley, y tampoco en el Decreto de 7 de Septiembre de 1933 (122), dictado en desarrollo de aquella, lo que implica que al menos a nivel legislativo el asentamiento era un forma de entrega que no suponía el derecho de acceso a la titularidad dominical.

(121) SAGUER Y OLIVET, Emilio: "De la cuestión Agraria". Librería Bosch. Barcelona. 1933. pág. 44.

(122) Gaceta del 8 de Septiembre (Ar. 1300).

8.2. La Ley de 8 de Agosto de 1935

Las elecciones de Noviembre de 1933 y el consecuente cambio de orientación política del Gobierno nacido al amparo de las mismas, va a tener lógicamente una incidencia en la reforma agraria.

Había llegado el momento de que se hiciese realidad la sospecha de ARCAYA cuando refiriéndose al asentamiento había dicho: "No se concede al asentado la propiedad; pero tampoco la ley la niega para lo futuro, reservándola quizá para cuando el labrador haya demostrado su capacidad. He aquí una tendencia que, seguramente han de aprovechar los partidos políticos de derecha, si quieren atemperar sus programas al hecho consumado de la revolución agraria llevada a término." (123)

En todo caso, el cambio no se produjo de manera inmediata pues durante todo el año 1934 y parte del 35, a menos a nivel legislativo no hubo modificación a la ley de Reforma Agraria como tal. El Decreto de 2 de enero de 1935 (Gaceta del 4) (124) se limitó a establecer:

(123) Arcaya, Francisco D. de: La Reforma Agraria de 15 de Septiembre de 1938. (Comentada con su doctrina parlamentaria y disposiciones complementarias), Madrid 1933 1ª Edic. pág. 6-7.

(124) La autoría del Decreto se debe a GIMENEZ FERNANDEZ entonces Ministro de Agricultura.

1º. Que el número de asentamientos para el año 1935 sería de 10.000. Este cupo podría ser elevado por el Gobierno a solicitud del Instituto de Reforma Agraria, si se hubiese cubierto y existiera remanente para tal fin en el presupuesto del Instituto que permitiera rebasar la función. (Arts. 1º y 2º).

2º. Estos asentamientos se practicarían sobre fincas voluntariamente ofrecidas por sus propietarios y sobre fincas incluidas en el inventari, que de acuerdo con la base novena de la Ley de Reforma Agraria serían ocupadas voluntariamente (Art. 4º).

3º. La preferencia para el asentamiento sería a favor de pequeños labradores y trabajadores manuales que posean elementos de explotación y los hayan venido utilizando. (Art. 3º).

Sin embargo los términos de éste precepto legal fueron interpretados en el sentido de intento de poner punto final a la reforma, al menos tal y como se había concebido ésta en la Ley de Septiembre.

Se trate o no de ello, lo cierto es que la variación legislativa real, no comenzaría hasta que el 3 de Julio de 1935 VELAYOS Y VELAYOS, nuevo Ministro de Agricultura, presenta un proyecto de Ley ante las Cortes --

que ve su aprobación el 1º de Agosto (125).

Dos puntos fundamentales hay que destacar en la que vino en llamarse "Ley para la Reforma de la reforma Agraria":

1º. En cuanto a las fincas objeto de expropiación y el modo de compensarse ésta que quedan modificados.

2º. Que es el de interés para nosotros, se altera el sistema de entrega de tierras en el sentido que ya - había sido propuesto por diversos sectores durante la elaboración y discusión de la Ley del 32. Así el artículo 3º estableció lo siguiente:

" El Instituto de Reforma Agraria concederá a los asentados que durante 6 años hayan demostrado capacidad para el cultivo y cumplido todas las obligaciones inherentes al asentamiento, la propiedad de la parcela objeto del mismo, o a elección de - aquellos se les cederá a censo reservativo redimible en cualquier tiempo."

(125) La Ley fue publicada por la Gaceta del 10 de Agosto de 1935.

Como puede observarse una vez más se establecen dos fases en el disfrute de la tierra distribuida: una inicial de concesión y otra posterior en régimen de propiedad.

Asimismo la propiedad nacida de esa actuación administrativa previa, aparece limitada tanto en su tráfico jurídico "inter vivos":

"Las parcelas adjudicadas en propiedad o en censo tendrá la consideración de unidades agrarias indivisibles inembargables, inalienables e inacumulables, adscritas - directamente al sostenimiento de la familia del campesino titular".

y "mortis causa"

"Por fallecimiento de éste, la parcela se transmitirá a la viuda si quedara como cabeza de familia, y, en otro caso, al hijo labrador que el padre o la madre, en su defecto, hayan designado como sucesor en la parcela y a falta de testamento, al mayor de los hijos labradores que permanentemente hayan auxiliado al padre o a la madre en el cultivo de la parcela, satisfaciéndose en otros -- bienes, si los hubiere, su participación a los demás legitimarios, y si nos los hubiere, en metálico, bien al - contado o a plazos,

Si por no poderse aplicar las reglas anteriores se originare controversia sobre a cual de los herederos habria de adjudicarse la parcela, resolverá ejecutivamente el Instituto de Reforma Agraria."

Por último, la Gaceta de 19 de Noviembre del mismo año, publicaría un Decreto aprobado el 9 del mismo mes en el que se incluía el texto refundido de la Ley de Reforma Agraria elaborado en cumplimiento de lo dispuesto en la disposición transitoria de la Ley de 1º de Agosto, consolidándose de éste modo una nueva concepción de lo que había de ser la intervención administrativa en el proceso de reforma de las estructuras agrarias.

8.3. La Ley de 18 de Junio de 1936

El triunfo en las elecciones de febrero del 36 del Frente Popular provoca un giro en la política agraria que va a tener escasa duración al verse definitivamente interrumpido por el comienzo de la Guerra Civil.

El artículo único de la Ley de 18 de Junio disponía:

"Queda derogada la Ley de 1º de Agosto de 1935, mandada publicar por Decreto de 9 de Noviembre del mismo año, y todas las disposiciones complementarias de la mis-

ma, y en suspenso la tramitación de los recurso a que se refiere el artículo 5º de la mencionada Ley, hasta tanto se dicte las normas legales pertinentes.

Se declara en vigor la Ley de Reforma Agraria de 15 de Septiembre de 1932 y los artículos 1º y 2ª y primer párrafo del 4º del Decreto de 20 de Marzo de 1936".

El conflicto bélico abre un paréntesis que habría que cerrarse en 1939, año a partir del cual comenzaría la elaboración de un marco jurídico-agrario diferente y dentro de él se encomendaría un papel a la actividad administrativa que es el hoy vigente.

A ello dedicaremos nuestra atención en los capítulos siguientes.

Recapitulación: REFLEXIONES FINALES ANTE EL ESTUDIO HIS-
TORICO.

Justificábamos al comienzo de éste capítulo, la búsqueda y el análisis de los antecedentes legislativos de la acción estatal de distribución y adjudicación de tierras, en la necesidad de contar con un número suficiente de elementos de juicio que permitieran comprender en toda su dimensión el alcance y significado de una modalid

dad de intervención que hoy utiliza la Administración Agraria española.

Pensamos -al menos así se ha pretendido por nuestra parte- que las páginas precedentes han servido al objetivo inicial.

Se ha podido comprobar como en nuestra historia legislativa, y no una historia precisamente reciente, existen claros precedentes de formas de actuación muy similares a las que nuestro ordenamiento jurídico vigente regula, y con una carga política tampoco en exceso -distinta.

Por ello y de lo hasta aquí expuesto podemos fijar las siguientes conclusiones:

1ª. La ordenación de la Agricultura y el factor tierra como elemento de producción, reclaman necesariamente una acción interventora del Estado, unas veces motivada por causas de índole económica -incremento de la producción- otras de índole social -contención de procesos emigratorios y de fenómenos de alteración de la estabilidad político-social-, y en otras ocasiones por -- una suma de las dos anteriores.

2ª. En esa acción interventora sobre la propie-
dad y utilización de la tierra uno de los fines primor-
diales es entregarsela a quien es agricultor y se com-
promete a cultivarla sea individual o colectivamente.

3ª. La técnica jurídica que se emplea es siem-
pre netamente administrativa, o al menos, no encaja --
nunca en alguno de los tipos de relaciones jurídico --
privadas, por mas que el texto legal que le sirva de --
cobertura pueda en algunas ocasiones establecer paran-
gones y calificaciones legales que luego no se corres-
ponden con los términos bajo los cuales se desarrolla
la relación.

4ª. El origen y naturaleza administrativa de
la relación, devenga o no después en propiedad, persi-
gue siempre al régimen jurídico de la tierra entregada
y como consecuencia de ello, el tráfico jurídico común
queda excepcionado en alguno o algunos aspectos.

5ª. El régimen administrativo tiene como fina-
lidad mantener y posibilitar en todo momento el cumpli-
miento de los objetivos que indujeron a la Administra-
ción a proceder a una intervención de ésta naturaleza.

6ª. La historia demuestra el fracaso de las acciones de éste carácter, si no van acompañadas de otras medidas estatales de fomento (por ejemplo exenciones tributarias, dotación de auxilios económicos y técnicos, etc.) y de creación de una infraestructura (dotación de servicios públicos) que posibiliten el cumplimiento por los campesinos de los objetivos - perseguidos por el Estado. Igualmente es necesario - sincronizarlas con la creación de un sistema crediticio idóneo y de una política de regadíos, precios, - producción y comercialización.

7ª. Una vez más y ello hemos podido verificar lo a través de una larga serie de etapas históricas - las técnicas en que se materializan las acciones interventoras del Estado, son una "juridificación de -- ideas políticas" (VILLAR PALASI). En éste sentido es bien cierta la frase de que el "Derecho Administrativo" es la verdad del Derecho Político." Lo que es aún mas evidente cuando esas acciones inciden en la ordenación económica de un país y en los factores de producción en éste caso la tierra.

Ello explica el manejo táctico o instrumental que la Administración hace en ocasiones de las categorías jurídicas con que opera y en consecuencia el empleo de las mismas fuera de su contexto ordinario, pero usando la potencialidad y funcionalidad que poseen.

Así ocurre con la figura de "la concesión" como modo de adjudicación de fincas rústicas.

CAPITULO III: LA LEY DE REFORMA Y DESARROLLO AGRARIO COMO
ESTATUTO JURIDICO BASICO DE LA INTERVENCION
ADMINISTRATIVA EN LA PROPIEDAD AGRARIA.

1. Ideas preliminares.

1.1. La quiebra del concepto liberal del derecho de
propiedad.

El artículo 348 del Código Civil de 1889, ofreció una definición de la propiedad, todavía vigente en nuestro Ordenamiento Jurídico, concibiéndola como:

"El derecho de gozar y disponer de una cosa sin más limitaciones que las establecidas en las Leyes".

Los términos de tal definición no eran distintos de los que el Código Napoleónico había fijado años atrás:

"La propiedad es el derecho de gozar y disponer de las cosas de la manera más absoluta, siempre que no se use en contra de lo previsto por las Leyes y Reglamentos" (Art. 544).

La identidad de criterios entre ambos textos legales no era un puro azar, sino una respuesta ante exigencias - históricas similares. Sin embargo, el carácter individualista de nuestro Código evidenciado con aún mayor intensidad en otros preceptos (1), vá a ir encontrando un atempe-

(1) Vid. entre otros los artículos 1.091, 1.255, 1.068, 781.

ramiento progresivo en el siglo XX.

La Constitución de Weimar sería el punto de partida de un cambio de signo en la configuración de este derecho, tal y como el liberalismo lo había entendido hasta -- entonces.

La continuidad del sistema obligaba a buscar una fórmula de compromiso con los derechos económicos y sociales, defendidos por las organizaciones obreras cuya pujanza era creciente, y en las que la Revolución Soviética jugaba como incentivo (2).

Para ello "se sigue ponderando a la propiedad como garantía de la libertad. De ahí su valor fundamental, como derecho humano, basado en la naturaleza de las cosas (es un derecho natural) y su carácter inviolable, que el ordenamiento puede reconocer y tutelar, pero no poner en cuestión. Se reiteran a su favor todo tipo de argumentos: históricos (la propiedad privada ha existido siempre), sociales (la propiedad privada es un estímulo para el progreso), morales (fomenta el trabajo y el ahorro), psicológicos (responde a un instinto profundo de naturaleza humana). Pero ya no basta, hay que buscar además una justificación externa al propio instituto y ésta viene dada por la función social, es decir, mientras que sea compatible con los intereses de la comunidad" (3).

(2) Vid. LASKI, Harold: "El liberalismo Europeo". Fondo de Cultura Económica. México 1974 (4a. Reimpresión), págs. 2 y ss.

(3) Vid. BERCOVITZ y RODRIGUEZ CANO, Rodrigo: "Qué es la propiedad privada". Barcelona 1977, págs. 28-30.

Es en esa línea en la que nuestro Ordenamiento jurídico se mueve.

1.2. La propiedad privada y su función social.

En el apartado anterior hemos visto los dos elementos que resultaban implicados en la configuración de la "función social de la propiedad":

1°. Reconocimiento del derecho de propiedad.

2°. Ejercicio y mantenimiento de ese derecho mientras sea compatible o sirva a los intereses de la comunidad.

Partiendo de ello procedemos ahora a examinar de qué manera opera y se realiza en nuestro régimen jurídico esa concepción, y lo hacemos tomando como base el Derecho Constitucional (4):

A) En las Leyes Fundamentales (5):

La declaración XII del Fuero del Trabajo de 9 de marzo de 1938 proclamaba:

"1. El Estado reconoce y ampara la propiedad privada como medio natural para el cumplimiento de las funciones individuales, familiares y sociales. - Todas las formas de propiedad privada quedan su-

(4) BASSOLS COMA, Martín y GOMEZ-FERRER MORANT, Rafael: "La vinculación de la propiedad privada por planes y actos administrativos". Instituto de Estudios Administrativos. Madrid 1976, pág. 20: "lo decisivo para determinar el sentido de la propiedad en nuestro ordenamiento es partir del Derecho Constitucional que con tanta frecuencia se olvida, donde se determina el alcance y sentido de los derechos individuales".

(5) En cuanto a la justificación del análisis que se hace de las Leyes Fundamentales pese a su derogación, me remito a lo expuesto en las páginas 18 y 19.

bordinadas al interés supremo de la Nación, cuyo intérprete es el Estado.

2. El Estado asume la tarea de multiplicar y hace asequibles a todos los españoles formas de propiedad ligadas vitalmente a la persona humana: el hogar familiar, la heredad de la tierra y los bienes para uso cotidiano".

Por su parte, el Fuero de los Españoles de 17 de julio de 1946, disponía en sus artículos 30, 31 y 32:

Artículo 30: "La propiedad privada como medio natural para el cumplimiento de los fines individuales, familiares y sociales es reconocida y amparada por el Estado.

Todas las formas de propiedad quedan subordinadas a las necesidades de la Nación y al bien común.

La riqueza no podrá permanecer inactiva, ser destruída indebidamente, ni aplicada a fines ilícitos".

Artículo 31: "El Estado facilitará a todos los españoles el acceso a formas de propiedad más íntimamente ligadas a la persona humana: hogar familiar, heredad, útiles de trabajo y bienes de uso cotidiano".

Artículo 32: "Nadie podrá ser expropiado sino por causa de utilidad pública o interés social, previa la correspondiente indemnización de conformidad con lo previsto en las Leyes".

Por último, el Principio X de la Ley de Principios

Fundamentales del Movimiento Nacional ("Síntesis de los que inspiran las Leyes Fundamentales") disponía:

"Se reconoce el trabajo como jerarquía, deber y honor de los españoles y a la propiedad privada en todas sus formas, como derecho condicionado a su función social".

Por su parte, el nuevo orden constitucional configurará la propiedad con contornos muy similares:

B) La Constitución de 1978:

Así el artículo 33 dice:

"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 de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto en las Leyes "

Por su parte el artículo 128 trae a colación la idea de subordinación:

"1. Toda la riqueza del país en sus distintas formas está subordinada al interés general".

y el 129, n° 3 obliga a los poderes públicos al establecimiento de "medios que faciliten el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción".

De lo hasta aquí expuesto nos interesa obtener unas conclusiones de partida para el posterior desarrollo de - nuestro análisis, y estas son las siguientes:

-La propiedad privada es un derecho que el Ordenamiento jurídico reconoce y ampara;

-Su contenido vendrá delimitado por su función social, determinado por las Leyes;

-Su posición frente al interés general es de subordinación, de necesaria rendición ante exigencias sociales, que podrán determinar, incluso, su sacrificio y cese a través - del Instituto Expropiatorio;

-Por último es un derecho para el que el Estado debe promover condiciones de acceso.

Dentro de estas coordenadas, expuestas muy a grandes rasgos, se mueve el derecho de propiedad en general. Pero, al igual que antes hablábamos de quiebra de su configuración clásica (6), podemos hacerlo ahora de ruptura de su concepto unitario (7).

(6) Vid. CASTAN TOBEÑAS, José: "La propiedad y sus problemas actuales". Madrid 1963 (2a. Edición revisada y ampliada) y COCO, G. Silvio: "Crisi ed evoluzione nel diritto di proprietà". Milano, Giuffrè 1965.

(7) Vid. PUGLIATTI: "La proprietà e le proprietà". Milano 1954.

Acertadamente afirmaba JOSSERAND que: "no hay propiedad, hay propiedades; porque el interés de la sociedad exige que la apropiación de los bienes se sujete a estatutos en armonía con los fines perseguidos, los cuales varían mucho; el derecho de propiedad es uno de los más flexibles y de los más variables que figuran en las categorías jurídicas, su elasticidad es infinita" (8).

Viene ésto a cuento, al objeto de señalar los perfiles que delimitan la situación jurídica de la propiedad agraria, como un tipo específico dentro del cuadro general que de la propiedad hemos dibujado al hilo del orden constitucional.

1.3. La propiedad agraria y su función social. La Administración Pública como instrumento de su funcionalización. Delimitación del tema.

No vamos a proceder aquí a un análisis de todas las normas que hayan venido a suponer la materialización legislativa del ajuste del Derecho de propiedad sobre fincas rústicas a su función social, entendida ésta en los términos antes apuntados, y que han dotado de contenido preciso a lo dispuesto en el artículo 348 del Código Civil: "sin más limitaciones que las impuestas por las Leyes". Leyes que se han ido sucediendo y vaciando de sentido la propiedad, y en con-

(8) Cours de Droit Civil positif français. Tomo I, París 1930, pág. 755.

creto la agraria, tal y como se había configurado inicialmente; hasta el punto de que "la única relación formal entre la propiedad de nuestros días y la del Código Civil es que aquella sigue protegida por la Ley, y consecuentemente su configuración y límites de poder inherentes a la misma habrán de venir dados en cada momento por la Ley" (9).

Ante ello queremos significar que el campo de nuestra investigación queda acotado al estudio de aquellos textos legales que implicando una manifestación de la función social de la propiedad rústica, conceden a la Administración el papel de instrumento para su plasmación fáctica; haciendo constar también, que no se agotan ahí las expresiones del proceso funcionalizador sobre la propiedad agraria (10), - aunque sea a la actividad administrativa a la que corresponde una mayor área de actuación (11), lo que por otra parte

(9) BERCOVITZ y RODRIGUEZ CANO, Rodrigo, ob. cit. pág. 52.

(10) Vid. sobre este punto entre otros BALLARIN, MARCIAL, Alberto, El Código Civil y la Agricultura. Revista de Estudios Agrosociales, nº 2. Enero-Marzo 1953. Del mismo autor "Derecho Agrario". Editorial Revista Derecho Privado. Madrid 1965; Derecho Agrario y Política Agraria. Madrid 1975. CAMPS y ARBOIX, Joaquín: "La propiedad de la tierra y su función social. Barcelona 1953. CASTAN TOBEÑAS, José "Familia y propiedad" (La propiedad familiar en la esfera civil en la del Derecho Agrario). Madrid 1956. DE LOS MOZOS, José Luis "Estudios del Derecho Agrario", - Madrid 1972. del mismo autor "La sucesión en el Derecho agrario". (Propiedad, herencia y división de la explotación agraria). Ministerio de Agricultura. Madrid 1977. LUNA SERRANO, Agustín "Las modernas tendencias legislativas en la organización de la Agricultura". Revista de Derecho Agrario I. Zaragoza 1964. Pags. 60 a 77. SANZ JARQUE, Juan José "Derecho Agrario". Fundación Juan March. Madrid 1975 y "La propiedad de la Tierra como institución jurídica base del Derecho agrario en su nueva concepción funcional. Revista de Estudios Agrosociales, nº 76. Julio-Septiembre 1971.

(11) Vid. BASSOLS, Martín y GOMEZ-FERRER MORANT, Rafael. ob. cit. pág. 19: "Para la efectividad de la concepción social se produce la intervención de la Administración Pública en el Derecho de Propiedad". Y en la nota 1: "Cómo conseguir la subordinación al interés general sin intervención de la Administración?".

no es en absoluto bien recibido por los privatistas (12).

Pero demos todavía un paso más en la concreción y fijación del aspecto de la intervención de la Administración, que al objeto de nuestra tesis interesa, y al que en consecuencia dedicaremos las páginas siguientes: esto es, aquellas actuaciones administrativas que tienen como resultante la entrega de la tierra al agricultor individual o colectivo.

1.4. Intervención administrativa y cobertura legal.

Hemos venido hablando hasta el momento de que la consideración actual de la propiedad privada viene delimitada en su función social. Se ha afirmado también que en gran medida la verificación práctica de esa funcionalidad le corresponde a la Administración.

Pero ello no agota, ni con mucho, el cúmulo de cuestiones jurídicas generales que toda intervención administrativa plantea y que a nuestro juicio es necesario dejar clarificadas, como elemento previo para el posterior desarrollo y cabal entendimiento de la misma.

(12) DE CASTRO Y BRAVO, Federico. En el Derecho Agrario en España. Notas para su estudio". En Anuario de Derecho Civil. Tomo VII. Fascículo II pág. 13 y 14: "Se ha creado el hábito del intervencionismo; pero sobre todo aquellas etapas preliminares de la Reforma Agraria (expropiación y redistribución de tierras) originan, naturalmente, el deseo de mantener incólumes las situaciones creadas y de continuar vigilándola para que no se desvien de la perfección soñada.

Este es un gran peligro para el Derecho Agrario. Los técnicos estatales y de toda la burocracia agronómica tenderá a evitar una regulación normal del campo, que permita dentro de los límites legales, la libre actuación de los campesinos. El paternalismo administrativo procurará mantener indefinidamente su tutela. La propiedad se rebajará a concesión ad

Ya en el capítulo I, indicábamos que un principio constitucional básico en la actuación de la Administración lo constituía el principio de legalidad, expresión legal de su propia situación frente al poder legislativo.

No está de más volverlo a recordar ahora, cuando se vá a entrar a estudiar unas acciones concretas de la Administración. Señalar de nuevo que el principio de legalidad refleja la propia naturaleza subordinada de la actividad - administrativa, que requiere para su ejercicio una habilitación legal expresa y una conformidad del mismo a los límites y a los criterios de esa norma que le ha servicio de cobertura.

Todo el proceso del principio de legalidad estriba en que la creación del ámbito de la actuación de la Administración Pública debe ser verificado por Ley. La Administración no puede crearse un área de actuación legítima por una norma propia.

Ahora bien, ese grado de vinculación a la Ley, necesario siempre, puede ser de mayor o menor intensidad dependiendo de la parcela material, a la que la acción vaya a - afectar.

Si, como en el caso que nos ocupa, lo que constituye objeto de la intervención es el "status" de la propiedad agraria, la gravedad de la vinculación es máxima.

ministrativa; el cultivo forzoso y dirigido se considerará servicio - público; el cultivador se verá investido de la condición de funcionario más o menos forzado".

Se está entonces ante una materia reservada (13) que supone para el poder legislativo el deber de ofrecer una regulación de fondo y para la Administración un límite material de su potestad normativa. Ello significa que "tratándose de restricciones de derechos y por ende, de restricciones a la libertad de determinación que el derecho subjetivo consagra, este respaldo normativo explícito y preciso que apodere a la Administración ha de cubrirse en último extremo, con una Ley formal, según la doctrina de las "materias reservadas" a la Ley Aunque nuestra jurisprudencia no haya explicitado aún esta tesis en su generalidad (ha comenzado a vislumbrarse a propósito de las limitaciones a la propiedad privada, sobre la base de la expresión del artículo 348 del Código Civil: "La propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas en las Leyes". Sentencia de 28 de febrero de 1962), nos parece que la misma no es discutible en el Derecho -constituído. Quiere ello decir, en el orden práctico, que el establecimiento de medidas administrativas limitadas de los derechos privados por meros Reglamentos supuestamente independientes de la Ley no es válido, y mucho más aún si esos derechos cuya limitación se pretende encuentran en la Ley -como es normal- su configuración y atribución (14)".

(13) Sobre las fases en la constitución de las materias reservadas referida a la propiedad. Vid. VILLAR PALASI, José Luis: Apuntes de Derecho Administrativo. Tomo I. UNED, Madrid 1974, págs. 144-146.

(14) Vid. GARCIA DE ENTERRIA, E y FERNANDEZ RODRIGUEZ, Tomas Ramón: Curso de Derecho Administrativo II. Civitas. Madrid 1977, págs. 102-103.

Fijados pues todos estos extremos, pasamos al estudio del basamento legislativo que otorga potestad a la Administración en materia de estructuras agrarias.

2. La Ley de Reforma y Desarrollo Agrario.

2.1. El Decreto 118/1973 de 12 de Enero, como resultado final de un proceso legislativo (15). Dudas sobre su legalidad.

El título de este epígrafe es sumamente preciso de lo que queremos decir: el texto legal que va a estudiarse no es un fenómeno repentino, sino el producto de una larga serie de leyes, concatenadas entre sí, por unos mismos principios ideológicos, pero aprobadas en distintos momentos, según la marcha de la situación económica y política del Régimen que las dictaba, al que separaba un abismo, del que le había inmediatamente precedido y del que apenas si mantiene alguna de las actuaciones agrarias por aquel realizadas. Nos estamos refiriendo -está claro- a las leyes que en materia de formación de estructuras agrarias habían sido aplicadas en el período republicano, ya que otro tipo de normas referidas a la Agricultura -ej. Ley de Arrendamientos Rústicos- habían

(15) Para una visión de conjunto sobre el tema, pueden verse entre otros: DOMINGUEZ-BERRUETA DE JUAN, Miguel: "La actividad administrativa en materia de Derecho Agrario, a través de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario". Artículo publicado en la Revista Crítica de Derecho Inmobiliario n° 518, págs. 27-70; GOMEZ Y GOMEZ-JORDANA, Francisco: "Líneas Generales de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario" en "Comentarios a la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario" IRYDA. Estudios Monográficos n° 3, págs. 79-95. Madrid 1975; LAMO DE ESPINOSA Y ENRIQUEZ DE NAVARRA, Emilio: "Proceso formativo de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario", en "Comentarios ..." págs. 3-46; LEAL, ALEJO: "La legislación agraria de los cinco últimos lustros". Revista Estudios Agrosociales n° 50. Enero-Marzo 1965.

de ver prolongada por largo tiempo su vigencia.

Este cambio de signo se pone de manifiesto en las primeras disposiciones aparecidas en la llamada "zona nacional" (16) y que eran la expresión de lo que había de ser después la orientación seguida por la legislación de los años posteriores a la Guerra Civil, legislación que como ya hemos señalado va formándose lentamente y tiene su punto de partida en la Ley de 26 de diciembre de 1939 (BOE de 25 de enero de 1940), de bases para la Colonización de Grandes Zonas (17), y su cierre en la que ahora ocupa nuestra atención,

(16) Vid. en este sentido los Decretos de la Junta de Defensa Nacional núms. 74 (28 agosto 1936), 128 (24 septiembre 1936) y 133 (25 septiembre 1936), en los que en definitiva se dispone la devolución de las fincas y una renovación de las acciones llevadas a cabo por el Instituto de Reforma Agraria. A título de ejemplo y por venir referido al tema de los asentados, transcribimos la exposición de motivos que acompaña a la segunda de las disposiciones citadas: "Teniendo en cuenta que para proseguir los planes de aplicación parcialmente ejecutados en las fincas intervenidas por el Instituto de Reforma Agraria haría falta que el Estado efectuase un desembolso de gran monta, lo cual supondría un sacrificio económico para el país, sin contrapartida de mejora en el aprovechamiento del campo, y considerando por otra parte que los llamados asentamientos en dichas fincas se han realizado a base de campesinos y jornaleros de oficios varios, elegidos de censos amañados por entidades contrarias al Movimiento Nacional que en estos momentos vivimos, entidades declaradas fuera de la Ley por el Decreto núm. ciento ocho, mientras no se disponga una nueva organización de la economía agraria, que apoye y resuelva la situación de los pequeños propietarios, siguiendo las normas que para el establecimiento del sindicalismo estatal han de constituir la preocupación de este Gobierno o del que le sustituya, se estima pertinente introducir en dichos planes como rectificación prevista en el art. segundo del Decreto núm. setenta y cuatro, las variaciones que en el presente se disponen." El art. 2º del Decreto 74 disponía: "En las fincas cuyos planes de aplicación aprobados por la Dirección del Instituto estén parcialmente ejecutados, pero siempre que los asentados hayan verificado labores de barbechera se llevarán dichos planes de aplicación a la práctica, sin perjuicio de las rectificaciones que pudieren acordarse más adelante". En desarrollo de estos Decretos se dictan las Ordenes de 25 marzo, 9 junio y 7 septiembre 1939.

(17) El propio preámbulo señala su carácter de punto de partida: "La doctrina política del nuevo Estado señala con jalones precisos la dirección que

refundición de las disposiciones de carácter general con rango de Ley, relativas a la colonización, ordenación rural o concentración parcelaria.

El origen legal de este texto, se encuentra en la disposición adicional cuarta de la Ley 35/1971 de 21 de julio, por la que se creaba el Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrarios, organismo autónomo al que con carácter único le van a ser atribuidas la mayor parte de las funciones estatales en las estructuras agrarias, cuya competencia hasta entonces había estado dividida entre distintos órganos de la Administración.

En consonancia con ello, entiende el Preámbulo de la Ley, que a dicho único organismo debe corresponder un único cuerpo legal, en el que se expliciten las funciones a cumplir ("Parece indispensable, en efecto, que al crearse un único organismo de tal importancia y significación se facilite su actuación dotándole también de un único cuerpo legal en el que se recoja el cúmulo, verdaderamente ingente, de las disposiciones legales que contienen el régimen jurídico de las diversas funciones encomendadas al organismo creado por la presente Ley...").

orienta su Reforma Agraria.

Ha de ser el primer paso (el subrayado es nuestro), así lo señalan repetidos textos de José Antonio y el Caudillo, la colonización de grandes zonas del territorio nacional

A ese fin se encomienda al Gobierno la ordenación y sistematización en un único texto legal de una serie de disposiciones con rango de Ley, además de la de 21 de julio. La elaboración del mismo se sujetará según la antedicha disposición adicional cuarta en su apartado núm. 2 a las siguientes condiciones:

"a) Respetará el contenido sustancial de la normativa hasta ahora vigente, y en especial las garantías establecidas en favor de los particulares.

b) No podrán introducirse en el mismo, modificaciones o supresiones de normas vigentes más que en la medida necesaria para lograr la máxima claridad, sencillez y armonía del sistema.

c) Se incluirá en el texto una disposición final que derogue expresamente las disposiciones legales relacionadas en el apartado uno y cualesquiera otras de carácter general y de igual rango relativas a la colonización, ordenación rural o concentración parcelaria, con exclusión, por tanto, de las singularmente aplicables a zonas o comarcas determinadas".

En cumplimiento de este mandato legal el 12 de enero de 1973, se aprueba un Decreto cuyo artículo único dispone:

"Se aprueba el texto de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrarios que a continuación se inserta".

Hasta aquí no parece haber problemas: se estaría ante un modo de producción legislativa realizada por el Gobierno en los términos del art. 51 de la Ley Orgánica del Estado y el 10.4 de la de Régimen Jurídico de la Administración del Estado.

Art. 51 de la LOE:

"El Gobierno podrá someter a la sanción del Jefe del Estado disposiciones con fuerza de ley con arreglo a las autorizaciones expresas de las Cortes".

Art. 10.4 LRJAE:

"Es de la competencia del Consejo de Ministros:...

4. Someter al Jefe del Estado proyectos de disposiciones con fuerza de Ley, cuando el Gobierno cuente para ello, en cada caso, con expresa delegación por Ley votada en Cortes y previo dictamen del Consejo de Estado en pleno".

Existe, pues, una ley delegante ("expresa delegación por Ley votada en Cortes" "autorización expresa de las Cortes"), en este caso, la susodicha de 21 de julio de 1971 que contiene en su disposición adicional 4^a los términos de la delegación, en cuyo apartado uno se dice que:

"En el plazo de un año, a partir de la publicación de la presente Ley, el Gobierno ordenará y sistematizará en un único texto legal, además de la presente Ley,

las que a continuación se relacionan..."

y en el apartado 2, antes transcrito, se expresan los límites que se deberán respetar en la elaboración del texto indicado en el ap. 1.

Por último, y con cobertura en la delegación señalada, el Gobierno procede a elaborar y aprobar un texto, el Decreto de 12 de enero de 1973, dando así cumplimiento a lo dispuesto por el poder legislativo.

Pero, y aquí surgen las dificultades, el preámbulo de esta disposición indica que:

"El Gobierno, sin embargo, respetuoso con el mandato de las Cortes, tal y como éste se refleja en el preámbulo de la Ley 35/1971, de 21 de julio, no se ha conformado "con la simple refundición de textos legales, o sea, con la mera yuxtaposición en un único texto de las muchas disposiciones que se relacionan en la disposición adicional cuarta, sin más ambición que la de dar unidad, puramente formal y externa a la heterogénea colección de preceptos aplicables".

A tal efecto, y usando de la autorización concedida por las Cortes, se han introducido, sin mengua de las garantías de los particulares, las modificaciones o supresiones necesarias, para lograr la claridad, sencillez y armonía

del sistema que han sido posibles."

Ante estas afirmaciones se nos plantean al menos dos cuestiones claves:

1^a - ¿Qué rango tiene el texto elaborado por el Gobierno?

2^a - ¿Cuáles son las consecuencias jurídicas de la aprobación del Decreto?

A esos dos interrogantes, corresponden dos respuestas:

1^a - El rango que el ordenamiento jurídico otorga es el de "fuerza de Ley", pero claro está, si la norma elaborada se produce de acuerdo con los términos de la delegación.

2^a - La consecuencia de una disposición de este género, es la derogación de las leyes que se refunden, pero si esta refundición se ha operado con arreglo a las directrices de la ley delegante.

¿Ocurre así en el caso que nos ocupa? ¿El texto elaborado y aprobado por el Gobierno se ha mantenido dentro de los límites que la Ley de 21 de julio le marcaba, o se ha producido un exceso en la norma delegada, de lo que se derivarían consecuencias importantes que enervarían la derogación que antes señalábamos?

Veamos: La ley delegante disponía en su disposición

adicional cuarta que la elaboración se sujetaría a las condiciones de "respeto al contenido sustancial" y de no "introducirse modificaciones o supresiones de normas vigentes más que en la medida necesaria para lograr la máxima claridad, sencillez y armonía del sistema".

Por el contrario, el Gobierno reconoce haber introducido modificaciones y consciente de que no podía proceder a la introducción de las mismas si no contaba con autorización para ello, pretende ampararlas no en la parte dispositiva de la Ley que le servía de cobertura, que a nuestro juicio no se la daba al menos en la extensión que el Gobierno se ha tomado, sino en la parte puramente expositiva de dicha Ley.

Las consecuencias de una situación de esta naturaleza están claras: las leyes refundidas no pierden su vigencia, en caso de existir contradicción entre esas y el texto que las refunde.

La problemática que rodeaba (18) a este tipo de legislación, tal y como era concebida por el anterior ordenamiento constitucional, fue detectada, criticada e intentada controlar

(18) Empleamos el verbo en pretérito imperfecto dada la regulación que de este tipo de mecanismos legislativos ofrece el nuevo texto constitucional en sus artículos números 82, 83, 84 y 85.

por nuestra mejor doctrina" (19).

Refiriendo dicha problemática a la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, digamos que ésta ha sido puesta de manifiesto por quien en buena medida le correspondió la autoría del texto, GOMEZ Y GOMEZ-JORDANA (20), aunque a nuestro juicio con graves errores de planteamiento.

Este autor, ante la evidencia de modificaciones muy importantes en el texto del Gobierno y con el objeto de mantener la legalidad del mismo, y en consecuencia la derogación de las leyes refundidas por él, maneja dos argumentos de defensa:

1° "La Ley de Reforma y Desarrollo Agrario no es un texto refundido: la Ley que ordenó su elaboración, la Ley 35/1971, de 21 de julio, de creación del IRYRA, se cuidó mucho de advertirlo así, declarando en su preámbulo

(19) En este punto es fundamental la consulta de las obras del Prof. GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo: "Legislación Delegada, Potestad reglamentaria y Control judicial", Madrid, 1970, págs. 3-182; "La lucha contra las inmunidades del Poder en Derecho administrativo", Madrid, 1974: este trabajo fue publicado como artículo en el núm. 38 de la Revista de Administración Pública, de Mayo-Agosto, 1962, págs. 159-205; y el Capítulo IV del "Curso de Derecho Administrativo", tomo I, Madrid, 1975 (segunda edición), págs. 153 a 188. Vid. asimismo GIL-ROBLES y GIL-DELGADO, Alvaro: "El control de legalidad de las normas con valor de ley", en Revista Española de Derecho Administrativo, Octubre-Diciembre, de 1974, págs. 393-414.

(20) Vid. op. cit. páginas 83 a 84. En cuanto a su papel en la gestación del texto legal, es citado así por LAMO DE ESPINOSA, Emilio, en op. cit. pág. 13: "El texto aprobado responde al mandato y exige el reconocimiento a la inteligencia, celeridad y acierto con que sus redactores han cumplido su misión. Quiero recordar ahora, porque es de justicia, los nombres de dos ilustres juristas: Gómez-Jordana y Peña, autores de tan brillante tarea".

bulo que "no cabe conformarse con la simple refundición de textos legales, o sea, que la mera yuxtaposición en un único texto refundido de las muchas disposiciones que se relacionan en la Disposición Adicional 4^a, sin más ambición que la de dar unidad puramente formal y externa a la heterogénea colección de preceptos aplicables". En su consecuencia, en ningún momento, ni siquiera en el Decreto del Gobierno que aprobó el texto de la nueva Ley, se emplea, como se hace en todos los demás casos, la denominación de "Texto refundido". Se habla de un nuevo "Texto legal" que se promulgará bajo la denominación de Ley de Reforma y Desarrollo Agrario y cuya elaboración habrá de sujetarse a las directrices contenidas en la Disposición Adicional 4^a de la Ley que confiere el encargo. Dichas directrices permiten que se modifiquen o se supriman en el nuevo Texto legal las normas vigentes que sean un obstáculo para la sencillez, claridad y armonía del sistema, aunque claro está respetando el contenido sustancial de la normativa anteriormente vigente".

Tras reconocer que las modificaciones han sido bastantes, lanza el segundo argumento:

2° "Tales modificaciones, teniendo en cuenta que han sido expresamente autorizadas por la Ley que confirió el encargo, entiendo que tienen fuerza de Ley aún habiendo sido introducidas por el Gobierno ya que, conforme a los artículos 21 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y 4 de

la Ley Orgánica del Estado, el Gobierno puede regular materias de la competencia de las Cortes, si una Ley le autoriza expresamente para ello".

A nuestro juicio, ninguno de los dos razonamientos resultan válidos y ello por lo siguiente:

1° En cuanto al primero de los criterios mantenidos por GOMEZ-JORDANA en cuanto sostiene que no se trata de un texto refundido, sino de un nuevo texto legal, y ello porque la ley de 21 de julio no le da ese nombre y se habla en el preámbulo de no "conformarse con una mera yuxtaposición", digamos lo siguiente:

La Disposición Adicional 4^a (Ley delegante y única norma de cobertura para esta concreta producción normativa del Gobierno) señala:

"El Gobierno ordenará y sistematizará en un único texto legal, además de la presente ley las que a continuación se relacionan...

2° "El nuevo texto" (nuevo en el sentido de que antes no existía) "se promulgará bajo el título de Ley de Reforma y Desarrollo Agrario y su elaboración se sujetará a las siguientes condiciones" (vid. las páginas precedentes en las que se han reiterado)...

Parece que están bien claros los términos de la de legación:

- a) Ordenación y sistematización (Disposición Adicional 4^a. 1) de unas normas con rango de Ley.
- b) Respeto al contenido sustancial.
- c) No introducción de modificaciones o supresiones más que en la medida necesaria para lograr la máxima claridad, sencillez y armonía del sistema.

Pensamos que en esta parte dispositiva de la Ley no existe ningún precepto que permita hablar de la redacción de un nuevo texto legal con bases en las leyes anteriores. No se está, y ello nos parece evidente, ante una Ley de Bases, se trata de un caso palpable de Texto re fundido.

Que el término no se emplea, ello no es cierto: el tan traído y llevado preámbulo, que el legislador invoca eludiendo la parte dispositiva de manera reiterada, no es cierto que no hable de Texto refundido, lo hace indican do que el mismo no debe hacerse acumulando una disposición sobre otra, sino dando coherencia a todas las normas que se procede a refundir, evitando contradicciones, reduplicación

de trámites, etc. pero esa es precisamente la función de una labor legislativa de este carácter.

Pero lo que ya nos parece de enorme gravedad y sin posible apoyatura legal de ninguna clase es la segunda de las afirmaciones que GOMEZ-JORDANA realiza, y que por otra parte refleja la conciencia de que para las modificaciones introducidas no encuentra suficiente apoyo en la Ley de 21 de julio. Esto no cabe buscarlo en los artículos 41 LOE y 26 de la Ley de Régimen Jurídico (entendemos que se está queriendo referir a estos preceptos y no al 4 de la LOE y 21 de la Ley de Régimen Jurídico como aparece en su discurso. Ello por una razón, porque esos preceptos para nada tratan del tema que nos ocupa), ya que las normas nacidas al amparo de esos artículos no tienen rango de ley, sino puro y simple carácter reglamentario, y por lo tanto no podrían derogar ni modificar disposiciones con fuerza de Ley, como son las señaladas en la Disposición Adicional cuarta.

Por otra parte, y forzando aún más el argumento, tampoco podría tratarse de una deslegalización, porque ésta no puede efectuarse sobre "materias reservadas" y el artículo 10 de la Ley de Cortes incluía como tal la ordenación agraria.

Por todo ello nos permitimos poner en duda la legalidad de las modificaciones que sobre las Leyes que el Decreto 118/1973 indicaba, este haya introducido y en consecuencia, mantenemos la tesis de que la derogación o modificación de las mismas por el antedicho Decreto solo serán válidas en tanto en cuanto se hayan verificado en conformidad con los términos señalados por la Ley de delegación.

El planteamiento de esta cuestión no es en absoluto bizantino, menos aún si como ha sucedido, algunas de las modificaciones efectuadas por la labor normativa del Gobierno, afectan muy directamente al tema de nuestra investigación.

Así, el art. 29 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, punto crucial de nuestra tesis, dispone que:

"Las tierras destinadas a constituir Explotaciones Familiares o Comunitarias, se adjudicarán siempre por el Instituto en concepto de concesión administrativa"
(los subrayados son míos).

Este sistema de entrega bajo el régimen de concesión no era una novedad, estaba recogido en el artículo 9 de la Ley 51/1968 de 27 de julio de Régimen de las tierras adquiridas por el Instituto Nacional de Colonización o afectadas por sus planes:

"1. Las explotaciones a las que se refieren los artículos 4° y 7° serán objeto de concesión administrativa de acuerdo con la presente Ley y la legislación específica del Instituto Nacional de Colonización, y conservarán este carácter hasta que se otorgue el título de propiedad al concesionario".

pero, era solamente aplicable en ese supuesto. Por contra, el artículo 12 de la Ley 54/1968 de 27 de julio de Ordenación Rural establecía:

"Las fincas a redistribuir serán vendidas a los beneficiarios al justo precio"

y el 38 de la Ley de Concentración Parcelaria (Texto Refundido aprobado por el Decreto 2799/1962 de 8 de Noviembre):

"Las tierras adquiridas por el Instituto Nacional de Colonización o por el Servicio de Concentración Parcelaria ... se adjudicarán en propiedad".

Es decir, optaban por una solución sustancialmente distinta: propiedad en vez de concesión.

El tema no es baladí. Como hemos podido ver en toda la evolución histórica, uno de los puntos básicos de conflicto era la alternativa que debía adoptarse por el Estado en el modo de entrega de tierras.

Pues bien, el Decreto de 12 de Enero determina, sin

más la desaparición del criterio de los arts. 12 y 38 antes citados y opta por uno solo: la concesión como primera etapa, y posteriormente el acceso a la propiedad.

¿Es esta una modificación permitida?. ¿La Disposición Adicional Cuarta de la Ley 35/1971, de 21 de julio autorizaba esto?.

Reitero: la cuestión no es aleatoria. Es de fondo. Repase el capítulo dedicado al análisis histórico y se comprobará que el tema suscitado era principal siempre que se planteaba una acción del Estado sobre la estructura agraria. Sinceramente creemos que la autorización no llegaba a esto, máxime si se piensa que la refundición obedece a motivos - puramente organizativos (21) y así lo indica el Preámbulo de la Ley 35/1971:

"Parece indispensable, en efecto que al crearse un único Organismo ... se facilite su actuación dotándole de un único cuerpo legal

No se aborda, sin embargo, el problema de revisar a fondo toda la legislación agraria ...".

Pero no acaban ahí las reformas introducidas, en cuanto al objeto de nuestro estudio se refiere. También el Decreto, efectúa un cambio sustancial en cuanto al régimen de la

(21) El propio GOMEZ JORDANA, califica a la Ley de "resultado mecánico" de unas reformas administrativas. ob. cit. pág. 80.

propiedad nacida de una actuación administrativa. El art. 28 de la L.R.Y.D.A. dispone:

"1. No se podrá sin autorización del Instituto, que solo se concederá mediante causa justificada:

- a) Desafectar todos o algunos de los elementos inmobiliarios que integren una explotación familiar constituida o completada por el Instituto.
- b) Agrupar o dividir dichas explotaciones o - agregarles nuevos elementos inmobiliarios.
- c) Transmitir o gravar todo o parte de cualquiera de ellos ...
- d) Transmitir "inter vivos" la explotación....".

Como puede observarse de los términos del precepto - transcrito las limitaciones allí establecidas son con carácter indefinido.

Por el contrario, el artículo 13 de la Ley de 27 de julio de 1968, refundida en el Decreto 118/1973, fijaba un periodo de quince años, a partir de la redistribución.

Una nueva modificación, que pretende encontrar acogida en la expresión "necesaria armonía del sistema" condición indicada en la reiterada Disposición Adicional 4^a como guía de la elaboración de la refundición.

Dejamos, pues, planteadas aquí estas cuestiones que - bien pudieran suscitar la vigencia de las Leyes derogadas y la consecuente aplicación de las mismas, en los aspectos -

que las normas del gobierno no hayan cobrado fuerza de Ley, por no ajustarse a los límites de la delegación (22).

2.2. Líneas generales de la Ley en cuanto a la adjudicación y redistribución de tierras.

En el apartado I de este Capítulo quedaron sentadas unas afirmaciones de principio:

1^a. El derecho a la propiedad privada era reconocido y amparado por nuestro Ordenamiento jurídico, pero sería la "función social de este Derecho" la que delimitaría "su contenido de acuerdo con las Leyes" (23).

2^a. Que muchas de las leyes que fijaban el contorno del derecho de propiedad en consonancia con la función social, otorgaban potestades a la Administración para posibilitar el cumplimiento de dicha finalidad social, y que éstas las ejerci-

(22) Vid. VILLAR PALASI, José Luis: "Derecho Administrativo (Introducción y Teoría de las normas). Madrid 1968, pág. 308: "El texto - refundido surge normalmente por delegación, en cuanto implica la sustitución de leyes (lex consumens); no tiene aquí la delegación una voluntad de innovación del Derecho, sino de simple recopilación. En tal sentido, la refundición debe ser revisable jurisdiccionalmente si ha operado una innovación "ultra vires".

Vid. GARCIA DE ENTERRIA, E. y FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R.: "Curso de Derecho ...". Tomo I, ob. cit. pág. 172: "La asunción por el legislativo de la futura norma administrativa tiene lugar, pues, siempre, y necesariamente, dentro de ciertos límites predeterminados de manera expresa por la Ley de Delegación. Más allá de esos límites la asunción por el legislador de la norma administrativa no se produce; dicha norma no adquiere entonces el rango de Ley formal".

(23) Vid. Artículo 33 de la Constitución.

taba mediante normas, actos y planes administrativos (24).

- 3^a. Que la propiedad agraria, como un tipo de propiedad específica, tenía en consecuencia un sometimiento a esa finalidad social, que se manifestaba en distintos aspectos referidos tanto a su uso y disfrute, como a su propia estructura.
- 4^a. Que en esa funcionalización, la acción administrativa tenía un extenso campo de actividades a desarrollar (25), de los cuales nosotros íbamos a prestar atención a aquéllas que referidas a la estructura de la propiedad agraria, daban como resultado una adjudicación de tierra.
- 5^a. Que la cobertura legal de actuaciones administrativas de esta naturaleza, se encontraba en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario.

Pues bien, con base a lo aquí expuesto y esencialmente en dos de los elementos indicados (función social de la pro-

(24) Vid. sobre el tema :BASSOLS COMA, Martín y GOMEZ-FERRER MORANT, - Rafael: "La vinculación". ob. cit. especialmente el Capítulo IV, referido a la propiedad agraria. págs. 99-114 (La redacción - del mismo se debe al segundo de los autores citados).

(25) En este punto, me remito a lo expuesto en el Capítulo I, sobre la intervención administrativa en la Agricultura, donde se hacía una panorámica de la misma referida a la producción, al cultivo, a la Comercialización, etc.

piedad agraria y acción del Estado sobre ella para cumplir tal exigencia), entramos en el estudio de los preceptos - que componen el citado cuerpo legal.

Como no podía ser de otro modo, el frontispicio del mismo lo ocupa una declaración del sentido que ha de darse al suelo rústico:

Artículo 1º.

"El suelo rústico deberá utilizarse en la forma que mejor corresponda a su naturaleza, con subordinación a las necesidades de la comunidad nacional".

Tras ello el artículo segundo pasa a dar contenido a los términos programáticos y establece:

"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 técnico-económicos apropiados, según su destino agrario más idóneo o utilizada para otros fines, sin perjuicio de la debida rentabilidad para el particular, atendiendo en todo caso al interés nacional.
- b) A que en las fincas de aprovechamiento agrario se realicen las transformaciones y mejoras ne-

cesarias 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 el 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 los trabajadores".

Una vez proclamada la función social del suelo rústico (art. 1º) y expresados los aspectos en los que ésta ha de materializarse (art. 2º), la Ley fija los fines que al Estado corresponde conseguir en el logro de aquélla:

Artículo 3º.

"La acción del Estado en relación con la reforma y - desarrollo agrario tendrá como fines fundamentales:

a) La transformación económico y social de las grandes zonas y de las comarcas que así lo -

precisen en beneficio de la comunidad nacional y la mejora del medio rural en orden a la elevación de las condiciones de vida de la población campesina.

- b) La creación, mejora y conservación de explotaciones agrarias de características socioeconómicas adecuadas.
- c) El mejor aprovechamiento y conservación de los recursos naturales en aguas y tierras ".

Por su parte, el artículo 5° suma a los anteriores fines, los siguientes:

" 1. El Gobierno podrá encomendar al Instituto - en zonas o comarcas que se determinen por Decreto las siguientes actuaciones:

- a) Transformación económico-social, por razones de interés nacional, de grandes zonas - mediante la realización de las obras que requiera el mejor aprovechamiento de las tierras y las aguas y la creación de nuevas explotaciones agrarias.
- b) Ordenación de las explotaciones agrarias pa-

ra que alcancen dimensiones suficientes y adecuadas características socio-económicas.

c) Establecimiento de Planes de Mejora para - comarcas deprimidas.

d) Concentración parcelaria ".

De toda esta serie de actuaciones que la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario faculta a llevar a cabo a la Administración Pública, vamos a detener nuestra atención en aquéllas que dán o pueden dar como resultante la creación de nuevas explotaciones agrarias por parte del IRYDA, y cuya adjudicación se realiza en concepto de concesión administrativa (26).

Estas son:

1. Grandes zonas de interés nacional:

Un primer supuesto de actividad administrativa que implica la creación de nuevas explotaciones, se recoge en los arts. 92 al 127 de la Ley.

Se trata de una acción estatal cuyo objetivo es "cambiar profundamente por razones de interés nacional, las condiciones económicas y sociales de grandes zonas" para lo que la capacidad privada no es suficiente y se

(26) Para una visión de conjunto, vid. GONZALEZ PEREZ, Jesús: "Colonización interior". Nueva Enciclopedia Jurídica Leix. Tomo IV, págs. 403-415; MONTERO Y GARCIA DE VALDIVIA, Jaime: "Modernas orientaciones de la colonización agraria en España". Anuario de Derecho Civil, nº 2, págs. 1049-1077. 1.949.

requiere el apoyo técnico, financiero y jurídico del Estado.

Antes de nada, importa destacar la duplicidad de fines perseguidos: económicos y sociales. No se trata solo de cambiar el sistema productivo, sino de proceder también a una adquisición y redistribución de tierras.

Una acción de esta naturaleza implica, como veremos en el capítulo siguiente, la realización por la Administración de una labor de planificación global y de ejecución de la misma (vid. en este sentido, los arts. 94, 96, 97 y 103 fundamentalmente).

En ese proceso una de las funciones que el aparato administrativo ha de cumplir es la adjudicación de tierras, una vez obtenidas éstas por expropiación o compra (vid. Capítulo siguiente).

2. Expropiación por causa de interés social:

A diferencia del carácter global de la actuación estatal anteriormente expuesta (global tanto en el aspecto de afectar a un área extensa de terreno como en el de implicar la creación de una infraestructura de obras, servicios y transformación del medio), se trata en este supuesto de una actividad desarrollada por la Administración sobre finca o fincas agrarias deter-

minadas y que no conlleva la modificación del sistema productivo, al menos necesariamente. La tierra puede adjudicarse tal y como está.

La regulación de ello se encuentra en los artículos 241 a 255.

3. Adquisición de fincas de propiedad particular que voluntariamente deseen enajenar sus dueños:

También la Ley habilita al Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario para que adquiera fincas particulares enajenadas voluntariamente por estos. El art. 20, en su apartado 2, señala que "en las zonas sujetas a concentración parcelaria se adquirirán con preferencia, antes de que se realice la concentración, las propiedades inferiores a la unidad mínima de cultivo, ofrecidas por los propietarios cultivadores directos que constituyan la única aportación del vendedor".

4. Zonas de ordenación de explotaciones (arts. 128 y siguientes):

No se trata en este supuesto de transformación ni de distribución de tierra. Lo que se pretende es fomentar mediante ayudas y estímulos la constitución de explotaciones de dimensiones suficientes. Sin embargo, el art. 129 prevé la posibilidad en su apartado 2º de la

utilización de la técnica expropiatoria para la obtención de las tierras que fueran necesarias para la creación de explotaciones en las condiciones indicadas.

Sin perjuicio, pues, de que en las páginas siguientes se proceda a una profundización de los sistemas de adjudicación y distribución de tierras, y a los efectos de tener ahora un punto de referencia comparativo con otros momentos de nuestra historia, conviene a nuestro juicio destacar ya las siguientes coordenadas sobre las que la actividad de redistribución vigente opera. Para ello recordemos que sobre dos factores ha girado siempre el problema:

- 1°.- Modo de obtención de la tierra, y
- 2°.- Procedimiento y régimen jurídico sobre el que vá a establecer la relación Estado-cultivador a quién se entrega.

Pensemos como se evoluciona desde el baldío y tierras incultas y comunales como base de la actividad agraria del Estado y los regímenes de censo reservativos o enfitéutico, hasta la idea que lentamente se abre paso a lo largo del siglo XX, de la vía expropiatoria y la compra como medio de obtención de tierras y el debate sobre el régimen concesional o de propiedad, como sistema de adjudicación.

El régimen jurídico vigente vá a mantener como vías de obtener tierras para su posterior creación de explotaciones agrarias y entrega a cultivadores individuales o colectivos, la compra de fincas rústicas ofrecidas voluntariamente y el sistema expropiatorio, aunque no con la amplitud concebida en la Ley de 1932, y teniendo éste sus mayores posibilidades de ejercicio en áreas de transformación por el Estado (zonas de interés nacional).

En lo que se refiere al sistema de adjudicación se vá a optar por una vía mixta:

- a) Periodo inicial de tutela (concesión).
- b) Acceso a la propiedad, pero adelantando que el tráfico jurídico de esta última vá a estar parcialmente intervenido.

3. Organización administrativa de la reforma agraria y el desarrollo rural: el Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario.

3.1. Antecedentes históricos: (27)

Vamos a partir para este breve esbozo histórico

(27) A lo largo de nuestra historia existen numerosos ejemplos de creación de órganos administrativos con fines de colonización y que ván desde la Superintendencia que se crea en el Fuero de las Nuevas Poblaciones de Sierra Morena de 5 julio 1767, a la Junta Central de Colonización creada por la Ley de 30 de agosto de 1907 a la creación del Instituto de Reforma Agraria en la II República.

del período de organización agraria que se inicia tras el final de la Guerra Civil, y que es el que nos parece servirá para entender la situación actual.

El Decreto de 6 de abril de 1938, que dispuso la organización de los Servicios Centrales del Ministerio de Agricultura, creaba el Servicio Nacional de Reforma Económica y Social de la Tierra, pero previendo la - especial amplitud de funciones a cumplir por el mismo, ordenó que su reglamentación fuera objeto de un Decreto especial.

La envergadura de la actividad encomendada a un órgano de esta naturaleza, demanda una estructuración administrativa diferente.

Para ello, el Decreto de 18 de octubre de 1939, marca el punto de inflexión, de lo que ha de ser el aparato administrativo que sirve una acción de transformación agraria, y crea un Instituto autónomo ("Los vastos planes que para la colonización de España se han venido estudiando exigen para su realización dotar de unas características tan especiales al organismo que ha de llevarlo a cabo, que incluso aconseja la supresión del Servicio Nacional de Reforma Económica y Social de la Tierra, convertido posteriormente en Dirección General, creando, en cambio, un Instituto autóno-

mo para sustituirle). Las características básicas del mismo, quedarían definidas en el art. 2º de la Disposición citada: "gozará de personalidad jurídica y autonomía económica, debiendo estar intervenido en sus aspectos contable y financiero por un Interventor Delegado del Ministerio de Hacienda". Estos criterios organizativos ván a permanecer hasta el momento actual.

El Instituto Nacional de Colonización vá a ir sufriendo distintas modificaciones, siendo de interés la del Decreto de 21 de noviembre de 1947 (B.O.E. de 29 de noviembre), y que responde a un "incremento de las actividades" encomendadas al mismo por distintas normas dictadas con posterioridad a su creación.

Se reiteran allí sus principios básicos de funcionamiento:

- 1) Entidad de derecho público bajo la dependencia del Ministerio de Agricultura (art. 1º).
- 2) Personalidad jurídica propia, autonomía económica y capacidad para adquirir, poseer, gravar, enajenar toda clase de bienes, sin más limitaciones que las establecidas en disposiciones especiales (art. 2º).
- 3) Control financiero y contable por el Ministerio de Hacienda (art. 2º), y,

- 4) Aplicación a los litigios en que el Instituto fuere parte de las normas que regulan el enjuiciamiento del Estado (art. 3°).

En Diciembre de 1952, tras la publicación de la Ley de Concentración Parcelaria (Ley de 20 diciembre, B.O.E. del 23), y como necesidad orgánica para dar cumplimiento a las funciones que el citado texto legal - atribuía a la Administración, se crea el Servicio Nacional de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural, para actuar en las zonas de acusado minifundio, mediante la creación de explotaciones agrarias de dimensiones económicas y sociales adecuadas a través, fundamentalmente, de la concesión de auxilios técnicos y de programas de crédito supervisado.

Este organismo mantiene los mismos principios jurídicos de funcionamiento que el I.N.C.

El último tramo hasta la situación vigente se inicia a partir del Decreto-Ley 8/1966 de 31 de octubre, promulgado con el fin de reducir el gasto público mediante la reestructuración, supresión o integración de Organismos. El Decreto 2764/1967 de 27 de noviembre, reorganizó la Administración Civil del Estado y dispuso que el Instituto Nacional de Colonización, el Servicio Nacional de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural, el Servicio de Conservación del Suelo, quedarán integra-

dos en una sola Dirección General de Colonización y Ordenación Rural, llamada desde entonces Dirección General de Colonización y Ordenación Rural. Esta labor de reorganización tiene su final en la Ley 35/1971, de 21 de julio.

3.2. Situación actual: Ley 35/1971 de 21 de julio y Decreto de 12 de enero de 1973.

El art. 1 de la Ley establecía:

"1. Se crea en el Ministerio de Agricultura el Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario con el carácter de Organismo Autónomo de la Administración del Estado.

2. El nuevo Organismo se regula por las disposiciones de la presente Ley y por la legislación vigente sobre el régimen jurídico de las Entidades Estatales Autónomas".

En consecuencia con ello la misma Ley procede a atribuir al nuevo organismo las funciones y competencias que en el momento de la publicación de la Ley se encontraban asignadas a la Dirección General de Colonización y Ordenación Rural, Instituto Nacional de Colonización y Servicio Nacional de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural (art. 2º. 2) y a suprimir estos (art.5.1).

El Decreto 3220/1971 de 23 de diciembre, aproba

ba la estructura orgánica del IRYDA, coordinando al Organismo tanto en la esfera central como en la periférica.

3.3. Fines y competencia

El Decreto 118/1973 de 12 de enero por el que se aprobó el texto de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, tras señalar, como hemos anteriormente estudiado que el suelo rústico debía cumplir una función social (art. 1º) e indicar las obligaciones en que ésta se materializaba (art. 2), atribuyó en el art. 3 a la acción del Estado unos fines en relación con la reforma y el desarrollo agrario.

Esta acción del Estado aparece encomendada al IRYDA en sus artículos 4º y 5º.

Artículo 4:

"1. Corresponde al Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario llevar a cabo las acciones determinadas en el artículo anterior... El "Instituto" realizará igualmente todas las demás funciones que en relación con el desarrollo rural y la reforma agraria se le encomienden..."

Estas funciones expresadas con tanta generalidad y amplitud, aparecen bien delimitadas a lo largo de los casi tres centenares de artículos que forman el texto legal.

3.4. Bienes y medios económicos

El art. 7° de la Ley dispone que:

" 1. Los bienes y medios de que dispondrá el Instituto serán los siguientes:

a) Todos los que integraban el patrimonio de los Centros y Organismos suprimidos por la Ley 35/1971 de 21 de julio, así como cuantas subvenciones, tasas, fondos o ingresos de cualquier clase figuren a favor de dichos Organismos en los Presupuestos Generales del Estado, Organismos Autónomos o Corporaciones locales o provinciales.

b) Los derivados de las emisiones de obligaciones o de los acuerdos de cooperación económica exterior que hubieren sido legalmente autorizados.

c) Los bienes y derechos de toda clase adquiridos por donación, legado, o por cualquier otro título, previa observación de lo dispuesto en el apartado 24 de la Ley del Patrimonio del Estado.

d) Los demás bienes o medios económicos que legalmente se le asignen o correspondan.

2. Los gastos que ocasione la aplicación de la presente Ley se entenderán con cargo a los créditos que para dicha finalidad figuren en los Presupuestos Generales del Estado o de sus Organismos autónomos y especialmente con las consignaciones del presupuesto del Instituto".

Por último, el apartado 3º de este Título faculta al IRYDA para el concierto de convenios de préstamo con el Banco de Crédito Agrícola.

Sobre el tema de los bienes y medios económicos volveremos al referirnos al IRYDA como organismo autónomo y, posteriormente, también al estudiar el régimen de adquisición y adjudicación de tierras.

3.5. El IRYDA como organismo autónomo. Consecuencias jurídicas

El artículo 1 de la Ley 35/1971 de 21 de julio, creadora del Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario, le asignaba carácter de organismo autónomo de la Administración del Estado y disponía que su

regulación se llevaría a cabo por las disposiciones de esa Ley y por la legislación vigente sobre el régimen jurídico de las Entidades Estatales Autónomas.

Del mismo modo, el artículo 9 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, texto legal que como ya indicamos se realizó por delegación de la disposición adicional cuarta de la Ley 35/1971, reitera idéntico carácter al Instituto.

Artículo 9:

"El Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario (IRYDA), adscrito al Ministerio de Agricultura, es un organismo autónomo de la Administración del Estado, que se regirá por las disposiciones de la presente Ley y por la legislación sobre régimen jurídico de las Entidades Estatales autónomas" (28).

(28) Resulta curioso señalar la situación creada sobre este punto por la Ley 35/1971 de 21 de julio y el Decreto 118/1973 de 12 de enero. La primera disposición, que como hemos indicado creaba el Instituto fusionando dos organismos autónomos, contenía en su disposición adicional 4a. una delegación legislativa en los siguientes términos: "El Gobierno ordenará y sistematizará en un único texto legal, además de la presente Ley, las que se relacionan a continuación". Pues bien, el Decreto 118/1973 dictado en cumplimiento del mandato legal contenido en la antedicha disposición adicional cuarta, procede a dar regulación al Instituto pero en el núm. 4 de su Disposición Final Derogatoria dispone:

En consecuencia, con ello las características básicas de su régimen jurídico, habrá que encontrarlas en la Ley de Entidades Estatales Autónomas de 26 de diciembre de 1958, a la que expresamente remite su Ley de creación.

Pero antes de entrar en el análisis de los preceptos de aquélla, que tengan interés al objeto de nuestra tesis, señalamos que la creación del IRYDA, así como en su momento las del Instituto Nacional de Colonización y el Servicio Nacional de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural, obedecen, claramente, a los móviles a los que la doctrina (29) y la propia L.E.E.A. señalan co-

"Continuará en vigor la Ley 35/1971, de 21 de julio de Creación del Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario". Compruebase la contradicción entre lo dispuesto en la Ley delegadora con la Ley delegada. Ello se ha querido justificar por alguno de los redactores del texto refundido con las siguientes palabras: "Este Organismo fué creado mediante Ley votada en Cortes y no se ha querido que la limpieza de su estirpe quede diluída en el maremagnum de un texto refundido".

- (29) Vid. sobre este punto ARINO ORTIZ, Gaspar: "La Administración - Institucional". Instituto de Estudios Administrativos. Madrid 1972, págs. 59-60: "Es al filo de este siglo, cuando ante los desequilibrios sociales y económicos, ante la crisis de una sociedad que está sufriendo las consecuencias de la revolución industrial, el Estado entra en el juego como un protagonista que trata de corregir el "desorden natural" a que la sociedad, de hecho, ha llegado. Esto le llevará a asumir progresivamente nuevas tareas, como consecuencia, se producirá una expansión de los fines del Estado, que dará lugar al primer movimiento o proceso de creación de entes especiales encargados de algunas de esas nuevas finalidades, fundamentalmente - económicas y sociales.

En España, este proceso puede dotarse exactamente en el comienzo

mo generadores de la Administración Institucional, esto es a la expansión de fines del Estado. Veamos, pues, la verificación de la afirmación confrontando el preámbulo de la Ley de 26 de diciembre de 1958, con el de los Decretos de 18 de octubre de 1939 y 21 de noviembre de 1947, de creación y reorganización del Instituto Nacional de Colonización.

Así en el Preámbulo de la Ley se significa que:

"Aunque toda Administración pública cabe en último termino referirla a la del Estado, la necesidad de adecuar su estructura a los distintos intereses - públicos, más cada vez en número, intensidad y diversidad, por los problemas sociales, económicos y técnicos que plantea a la sociedad actual, ha llevado a todos los países modernos a la creación de diversas entidades estatales que bien pueden denominarse autónomas, ya porque ha sido preciso dotarles de una personalidad jurídica distinta de la del Estado, ya porque aún faltando esta personificación requieran, no obstante, una cierta autonomía funcio-

de siglo (2)" y en la Nota 2: "Nuestros primeros entes autónomos, manifestación de esa nueva Administración Institucional, son de estos años: Junta Central de Colonización (1907)".

nal y financiera, sin la cual los servicios que tienen encomendados no podrán atenderse o lo serán deficientemente ...".

Por su parte, el del primero de los Decretos citados, se dice:

"Los vastos planes que para la colonización de España se han venido estudiando exigen para su realización dotar de unas características tan especiales al organismo que ha de llevarlo a cabo ..."

y aún más expresivamente la exposición de Motivos del Decreto del 47:

"La necesidad de abordar múltiples problemas agrarios de carácter económico-social, cuya solución solo podría intentarse llevando a cabo una vasta, eficaz y continuada obra de colonización, aconsejó dar vida a un Organismo público capacitado para acometer esa empresa, dotándole de medios de toda índole que prestasen a su actuación la eficiencia necesaria.

A esta idea matriz y a la de que el Organismo citado tuviera la agilidad de movimientos indispen-

sable para plasmarla en las más inmediatas y fecundas realizaciones, responde el contenido del Decreto de 18 de octubre de 1939, que dió ser al Instituto Nacional de Colonización, como Entidad paraestatal, con personalidad y patrimonio propios ...".

No cabe pues la menor duda, que el Estado asume - una función más y que ello demanda una respuesta organizativa que sirva al cumplimiento de aquélla, siendo la naturaleza de dicha respuesta una decisión política: "descentralizar sin dar poder político" (HAURIOU) (30).

Dejamos, pues, apuntado aquí el problema que planteado en otros momentos de nuestra historia, cobra ahora especial relieve ante la nueva Constitución (31).

Pero, volviendo a tomar el hilo de nuestra exposición, una vez sentado que las funciones que se encomiendan al Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario son funciones genéricas de Estado y que lo que se descentraliza en su favor son "verdaderas competencias o poderes pú-

(30) Vid. ARINO ORTIZ, ob. cit. págs. 71-73.

(31) Vid. Título VIII.

blicos" (32), como hemos podido ver de la lectura de los textos legales transcritos (33), advirtiendo previamente: 1º) que no tratamos de terciar en la problemática que el tema de la Administración Institucional posee para nuestra doctrina (34); 2º) que de los preceptos que regulan

-
- (32) Vid. GARCIA DE ENRERRIA, Eduardo y FERNANDEZ RODRIGUEZ, Tomás Ramón, Curso de Derecho Administrativo, Tomo I, Madrid, 1975 (2º edición), pág. 232-233. Capítulo V; La personalidad jurídica de las Administraciones Públicas (la redacción del mismo se debe al primero de los autores citados).
- (33) Recuérdese nuevamente lo dispuesto en el art. 3º de la IRYDA: "La acción del Estado en relación con la reforma y desarrollo agrario..." y el 4º: "Corresponde al Instituto ... llevar a cabo las acciones determinadas en el artículo anterior...".
- (34) Vid. además de ARIÑO ORTIZ, ob. cit. y GARCIA DE ENTERRIA, ob. cit. entre otros: BAENA DEL ALCAZAR, Mariano: "Administración Central y Administración Institucional en el Derecho Español", I.E.A., Madrid, 1976; CLAVERO AREVALO, Manuel: "Personalidad jurídica Derecho general y Derecho singular de las Administraciones Autónomas" en Documentación Administrativa nº 58, 1962, págs. 13 y siguientes; GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo: "Verso un concetto di Diritto amministrativo come Diritto Statutario", en Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, Anno X, 1960, págs. 317 y siguientes; GARRIDO FALLA, Fernando: "Administración indirecta del Estado y descentralización funcional", IEAL, Madrid, 1950 y "La Administración Institucional", Moneda y Crédito, Madrid, 1974; NIETO GARCIA, Alejandro: "Entes territoriales y no territoriales" en Revista de Administración Pública, núm. 64, enero-abril, 1971, páginas 29 a 51; ROYO VILLANOVA, A: "La nueva descentralización", Valladolid, 1914.

el régimen jurídico de esa Administración, sólo fijaremos nuestra atención en aquellos que a nuestro juicio resultan de proyección práctica al objeto de nuestra tesis, procedemos al análisis de la Ley de Entidades Estatales Autónomas.

La cuestión fundamental surge de la definición que el artículo 2° de la LEEA ofrece de los organismos autónomos configurándolos como:

"... entidades de Derecho público, creadas por la Ley, con personalidad jurídica y patrimonio propio, independientes de los del Estado, a quienes se encomienda en régimen de descentralización la organización y administración de algún servicio público y de los fondos adscritos al mismo, el cumplimiento de fines diversos y la administración de determinados bienes del Estado, ya sean patrimoniales o de dominio público".

Ante ello, nos interesa en primer lugar fijar el alcance de la declaración de "personalidad jurídica y patrimonio propio independientes de los del Estado", dado que como GARCIA DE ENTERRIA ha señalado existe una co-

rriente de nuestra doctrina que "ante la visible artificiosidad de los entes institucionales pretende hacer tabla rasa de su personalidad y equipararlos sin más al ente matriz" (35). Pero no sin antes reiterar una vez más que estas observaciones se hacen de manera instrumental, es decir, subrayando aquellas manifestaciones de la personalidad jurídica que resultan operativas a nuestra tesis.

En este sentido, un aspecto clave en el que se produce una aplicación de la declaración legal de personalidad, es en las relaciones que el ente autónomo, en el caso concreto que nos ocupa el IRYDA, establece con colonos, propietarios, aparceros, otros órganos de la Administración del Estado o de la Administración Local, en cumplimiento de sus funciones específicas: adjudicación de tierras, realización de obras, concesión de auxilios...

Un segundo extremo, sobre alguno de cuyos efectos habremos de insistir posteriormente, en el que se manifiesta también esa personalidad es la utilización de su patrimonio propio. Pensemos, por ejemplo, en los términos del artículo 85 de la Ley del Patrimonio del Estado, poniéndolo en conexión con el 20 y 21 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario:

(35) Vid. Curso de Derecho Administrativo, Tomo I, pág. 228.

Artículo 85 LPE:

"Se exceptúan de lo dispuesto en el artículo anterior y, en consecuencia, podrán ser enajenados por los organismo autónomos, los bienes adquiridos por los mismos con el propósito de devolverlos al tráfico jurídico, de acuerdo con sus fines peculiares..."

Artículo 20 LRYDA:

"El Instituto, previa tasación y aprobación del correspondiente plan de reparcelación o redistribución, podrá adquirir para el cumplimiento de los fines señalados en los arts. 3 y 4, las fincas de propiedad particular..."

Artículo 21:

"Las tierras adquiridas por el Instituto..."

Lo que está en perfecta relación con los artículos 15, 23 (entre otros de la Ley de Entidades Estatales Autónomas).

Por contra en otras muchas facetas de su actividad la declaración de personalidad jurídica independien

te queda falsamente construída.

Queda ya únicamente, insistir en un punto más, de no menor trascendencia, dada la necesidad que el IRYDA va a tener de hacer uso de la expropiación como medio de cumplir sus fines específicos, esto es: que dado su carácter de entidad no territorial no goza de la potestad expropiatoria (art. 2 LEF) y en ella aparecerá como beneficiario del ejercicio de la misma por el Ministerio de Agricultura a quien está vinculado, y a quien el ordenamiento jurídico sí confiera la calidad de expropiante.

CAPITULO IV: MODOS DE ADQUISICIÓN DE TIERRAS Y SELECCION
DE ADJUDICATARIOS, ACTUACIONES PREVIAS A LA
ADJUDICACION

1. Modos de adquisición

La adquisición de fincas rústicas para su posterior entrega, constituye la actividad fundamental del IRYDA, en lo que a reforma agraria se refiere (1), entendida ésta en su significado más tradicional.

En este sentido, una cuestión primaria es la de analizar los medios por los cuales la Administración Pública va a obtener las tierras, base material para el cumplimiento de su función de redistribución.

A ello responde el artículo 20 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario:

"El Instituto, previa tasación y aprobación del correspondiente plan de reparcelación o redis-

(1) Conviene puntualizar que ésta es una sola de las funciones que la intervención administrativa en las estructuras agrarias persigue y que dentro de ella el mecanismo de redistribución no es el único (Vid. art. 3º, 4º y 5º de la LRYDA). Por otra parte digamos también que al Estado lo que fundamentalmente le ha preocupado es el aumento de producción. Tema sobre el que volveremos en un momento posterior de nuestra exposición.

tribución, podrá adquirir para el cumplimiento de los fines señalados en los artículos 3 y 4, las fincas de propiedad particular que voluntariamente deseen enajenar sus dueños...

3. El Instituto podrá también adquirir tierras por expropiación en los casos y con los requisitos establecidos en la presente Ley".

Dos sistemas pues, compra y expropiación, consagra el texto legal de cobertura, como mecanismo de adquisición para la creación de nuevas unidades de explotación por parte de la Administración Agraria.

Al estudio de ambos, dentro del contexto en el que pueden darse, dedicamos las páginas siguientes.

A) Expropiación forzosa

Interesa antes de iniciar nuestra exposición fijar los límites dentro de los cuales ésta se va a mover, y que son los siguientes:

Primero: Se tiene por conocida la teoría general del instituto expropiatorio y las consecuencias que el mismo tiene sobre la propiedad privada.

Segundo: Dado que el ejercicio de la potestad expropiatoria es habilitado por la LRYDA en distintos supuestos, conviene indicar que sólo se estudiarán aquéllos que tengan como producto final la posterior adjudicación en régimen de concesión de la tierra expropiada.

Tercero: El análisis que se hace, no pretende constituir en ningún momento una investigación sobre la expropiación agraria, lo que rebasaría el objeto de nuestra tesis que no es otro que el estudio de la figura jurídica bajo la cual se acoge la relación entre Administración y adjudicatario de una tierra entregada por aquélla.

Cuarto: En consecuencia con los puntos anteriores, justificamos el estudio que sigue, en la necesidad de exponer la entidad de la actuación que la Administración se ve obligada a llevar y que es lo que servirá en un momento posterior para explicar el régimen jurídico al que queda sometida la explotación agraria nacida de un proceso de esta naturaleza.

Sentados todos estos extremos, entramos en el examen de cada caso concreto.

1. Expropiación por causa de interés social.(2)

(2) Vid sobre el tema entre otros: LAMO DE ESPINOSA, Emilio: "La ex-

Este tipo de expropiación que opera únicamente sobre una finca individualizada o parte de ella, está regulada en los artículos 241 a 255 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, que ha refundido la Ley de 27 de abril de 1946 de expropiación de fincas rústicas de interés social. Su antecedente más inmediato puede encontrarse en el artículo 44 de la Constitución de la II República y de la Ley de Reforma Agraria de 15 de septiembre de 1932 y 1 de agosto de 1935, que procedieron a aplicar sobre la propiedad rústica la declaración allí contenida, siendo en concreto en la primera de las disposiciones señaladas en la que la actividad expropiatoria apareció con un campo de aplicación de mayor importancia (3).

Finalizada la Guerra Civil y derogada en consecuencia casi toda la normativa republicana en esta materia, tal y como quedó reflejado en el Capítulo II, se dictó un nuevo texto legal de orientación y contenido muy limitativo para el ejercicio de la expropiación forzosa.

propiación forzosa de fincas rústicas por causa de interés social a través de la jurisprudencia". Revista Estudios Agro-Sociales núm. 10, enero-marzo 1955, págs. 7 a 63; MARTIN OVIEDO, José María "Especialidades de la expropiación forzosa en materia agraria", Revista Administración Pública, núm. 47, mayo-agosto 1965, págs 455 a 478; MONTERO y GARCIA DE VALDIVIA, Jaime: "La expropiación por causa de interés social en la Agricultura, Anuario de Derecho Civil, núm. 5, 1952, págs. 1329-1348; GONZALEZ PEREZ, Jesús, en Nueva Enciclopedia Jurídica Seix, voz: Colonización interés, págs. 410-411.

(3) Vid. Base 5^a de la Ley de 1932.

Esta normativa contenida en la Ley del 46 no pretende "abordar los numerosos aspectos de una honda reforma agraria y sí sólo constituir un instrumento jurídico rápido y eficaz para lograr, dentro de las disponibilidades que el Poder público destina a estos fines, la solución de problemas sociales en el campo" como así expresa el propio legislador en la Exposición de Motivos.

Desde este planteamiento, el ejercicio de la potestad expropiatoria va a requerir un pronunciamiento del Consejo de Ministros "en cada caso", fijándose la situación habilitante para aquél en la "existencia de un problema social de carácter no circunstancial" para cuya solución sirva la expropiación de una finca o parte de ella "mediante la creación de nuevos propietarios o colonos", con la "parcelación o colonización" de la misma.

El objeto de la expropiación será la finca rústica o parte de ella en que se den dos circunstancias:

Primera, que la misma sirva para la solución total o parcial del problema social, que es el que motiva el inicio de unas actuaciones administrativas de este género; y en segundo lugar que sea susceptible de una parcelación técnica y económicamente conveniente (art. 241.1 y 3; art.

243.1). Este objeto puede verse ampliado en los términos del artículo 247 cuando el agricultor que cultiva la finca solicite que el Instituto le adquiera los ganados, maquinaria, aperos y productos existentes en la misma o cuando se trate de una expropiación parcial, en cuyo caso el propietario tendrá derecho a exigir la expropiación total.

En este punto interesa destacar la clasificación que la Ley hace, estableciendo una gradación de mayor a menor expropiabilidad.

Así, puede hablarse de fincas rústicas preferentemente expropiables, caso en el cual se encuentran las señaladas en el artículo 250:

"Sin perjuicio de lo especialmente establecido en esta Ley para las grandes zonas de interés nacional, en todos aquellos casos en que hubiese fincas susceptibles de transformación de secano en regadío a consecuencia de una gran obra hidráulica y hubiesen transcurrido más de cuatro años sin que el propietario realizase la transformación, siempre que estas fincas sean, a juicio del Ministerio de Agricultura, capaces de resolver el problema social de que se trate, serán éstas preferentemente expropiadas, sin que en la valo

ración de las mismas que se tenga en cuenta la plusvalía derivada de la gran obra hidráulica".

de fincas exceptuadas en principio:

Artículo 251

"1. Quedan, en principio, exceptuadas de la expropiación por causa de interés social aquellas fincas rústicas que se hallen comprendidas en alguno de los siguientes casos:

- a) Las que sin estar en zona regable por una gran obra hidráulica hubieran sido puestas en regadío por el propietario.
- b) Aquéllas cuya expropiación lesiones intereses económicos que afecten a la riqueza agrícola o pecuaria de una determinada región o comarca.
- c) Aquéllas en que la variación que se pretende establecer en su sistema de cultivo disminuya su rendimiento económico.
- d) Las que, situadas en zona regable, por una gran obra hidráulica, hubiesen sido realmente transformadas de secano en regadío dentro de los plazos y condiciones legales.

2. Las fincas comprendidas en estos apartados sólo podrán ser expropiadas en el caso de que no hubiere

otras susceptibles de resolver el problema social que se trate de remediar".

Por último, el artículo 252 deja exceptuadas de la expropiación por causa de interés social:

"1. Las fincas explotadas en régimen de cultivo directo y personal.

2. Las fincas integradas en explotación agraria que, conforme a los preceptos de esta Ley, haya sido declarada "ejemplar" o calificada aspirante al título de "ejemplar" en las condiciones que se establecen en el artículo 278. No se tendrán en cuenta las vicisitudes de las fincas anteriores a tales declaraciones.

3. Las fincas mejorables en proceso de transformación, sin perjuicio de su régimen especial."

Esta clasificación quedaba justificada por el preámbulo de la Ley del 46 con las siguientes razones:

"No olvidando la Ley los grandes beneficios que se derivan de la iniciativa privada, y con el fin de dar a la misma premio y estímulo adecuados, exceptúa de la expropiación las fincas definidas como modelo, estableciéndose que tal definición es independiente de vicisitudes anteriores; con lo cual es

evidente que todo propietario puede hacerse acreedor a los beneficios de tal declaración, introduciendo las mejoras de cultivo que la justifiquen. Por el contrario, se señalan como preferentemente expropiables las fincas de transformación de secano en regadío que no lo hubieran sido por negligencia de los propietarios. Con el fin de que en ningún momento se paralice el esfuerzo particular en la transformación del secano, colaborando así a la política general del Régimen en la materia de grandes regadíos, se reconoce la plusvalía dimanada de toda gran obra hidráulica aunque sólo en la parte de la finca realmente transformada por el propietario. Y fiel al propio espíritu, exceptúa la Ley de la expropiación, las fincas transformadas de secano en regadío por sus propietarios, estableciéndose el requisito de que si esa transformación se opera como consecuencia de una gran obra hidráulica, aquélla haya tenido lugar dentro de los plazos y condiciones legales".

Como puede verse se trata de un tipo de expropiación cuyo alcance resulta enormemente limitado. Estamos muy lejos de la regulación que la Ley del 32, e incluso la del 35, habían ofrecido de estos temas.

En consecuencia, no será precisamente por este sistema por el cual la Administración vaya a llevar a cabo una labor de redistribución de la propiedad territorial. El problema de latifundio sobre el cual se había centrado la legislación republicana pasa a un segundo plano, ocupando el primer lugar como medio de creación de nuevas unidades de cultivo la legislación reguladora de grandes zonas de interés nacional.

2. La expropiación forzosa en grandes zonas de interés nacional

La inmensa mayoría de los asentamientos de colonos se han llevado a cabo como consecuencia de una acción estatal de este carácter, es decir, dentro de una actuación de transformación económica y social de grandes zonas realizada por el Estado, que generadora de unas plusvalías de los terrenos y un incremento de productividad, va a posibilitar la creación de un mayor número de unidades de explotación.

El artículo 5 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario establecía que el Gobierno "podrá encomendar al Instituto, en zonas o comarcas que se determinen por Decreto, las siguientes actuaciones:

- a) Transformación económico-social por razones

de interés general, de grandes zonas, mediante la realización de las obras que requiera el mejor aprovechamiento de las tierras y las aguas y la creación de nuevas explotaciones agrarias".

El procedimiento al que ha de ajustarse la actuación administrativa se recoge minuciosamente en los artículos 92 a 127 del texto refundido, en los que viene a resumirse lo que hasta el momento venía conociéndose por actividad de colonización, término que desaparece en el Decreto de 1973, y a través del cual "el Estado persigue, junto al fin de obtener el máximo aprovechamiento de la riqueza patria, conceder terrenos aptos para ser cultivados a las personas desprovistas de medios, evitando así la corriente migratoria" (4).

Destaquemos, pues, la doble finalidad económica -transformación del sistema productivo mediante la realización de obras y trabajos realizados con el apoyo técnico, financiero y jurídico del Estado- y social -atribución de nuevas unidades de cultivo en régimen de

(4) Vid. González Pérez, Jesús, "La colonización en zonas regables. La Ley de 21 de abril de 1949". Revista de Estudios Políticos núm. 48 (1949) pág. 154.

concesión.

El comienzo de la actuación de la Administración exige como paso previo la aprobación por Decreto declarando de interés nacional las transformaciones en una zona determinada (artículo 92.3).

Dentro del plazo de un año a partir de la declaración, el IRYDA deberá proceder a la redacción de un plan general de Transformación de la zona regable que requerirá para su aprobación definitiva un Decreto, a propuesta del Ministerio de Agricultura (artículo 101) plan que comprenderá necesariamente (artículo 97):

- a) Delimitación de la zona.
- b) Subdivisión de la misma en sectores con independencia hidráulica, que abarcarán porciones de superficie servidas para el riego, al menos, por un elemento de la red principal de acequias.
- c) Plano de los sectores, con delimitación exacta de las distintas clases de tierra que existan dentro de la total extensión correspondiente a cada uno.
- d) Número aproximado, superficie y características que en la zona de que se trate deban tener las uni-

dades de explotación que puedan establecerse.

La extensión de las distintas unidades se entiende referida siempre a la superficie útil para riego.

e) Enumeración, descripción y justificación de las obras necesarias para la transformación de la zona...

f) Plazo en que deberá quedar ultimado el Plan Coordinado de Obras...

g) Pueblos, núcleos urbanos y viviendas diseminadas cuyo establecimiento se prevea.

h) Intensidad con que se ha de efectuar la explotación de las tierras al finalizar el quinto año agrícola siguiente a la fecha de la declaración de "puesta en riego"...

i) Precios mínimos y máximos en secano, aplicables a los terrenos de la zona, correspondientes a cada una de las clases de tierra que existan en la misma y precios mínimos y máximos de aplicación exclusiva a los regadíos establecidos en la zona en las condiciones a que se refiere el artículo 111, con anterioridad a la fecha en que se publique el Decreto, declarando de interés nacional la transformación

Para la fijación de los precios, se tendrán en cuenta las circunstancias señaladas en el apartado 2, del artículo 245, pero no se tomará en cuenta el valor en venta de las fincas que estén situas dentro de la zona regable o extensión dominada por obras hidráulicas u otras de transformación agraria construídas o auxiliadas por el Estado.

j) Normas aplicables al efecto de determinar en cada caso la superficie que puede ser reservada en la zona a los propietarios cultivadores directos de tierras enclavadas en ésta que expresamente lo soliciten, así como las circunstancias que deban concurrir en los peticionarios y las condiciones que hayan de aceptar para que les sea reconocido el expresado derecho, entre los que figurará necesariamente la aceptación de las cargas reales a que se refiere el artículo 77. Para la fijación de dichas normas y condiciones, se tendrá en cuenta la cabida de las fincas, los sistemas de la tierra y primordialmente la necesidad de crear el mayor número de explotaciones de las indicadas en el artículo 21, armonizando la consecución de este objetivo con los legítimos intereses de la

propiedad privada y con el logro del máximo rendimiento de la producción agrícola.

k) Cálculo aproximado de las familias que quedarán instaladas en la zona y normas complementarias para la selección de adjudicatarios de las explotaciones..."

A ese Plan General, le sucederá un Plan Coordinado de Obras.

Importa destacar toda esta labor planificadora previa llevada a cabo por la Administración sobre la cual bascularán las limitaciones que la propiedad afectada por los mismos va a tener así como el régimen de tenencia que por el IRYDA va a ser impuesto, al objeto de garantizar el cumplimiento de los fines que motivaron su actuación.

El efecto del Decreto aprobatorio del Plan General sobre las tierras incluidas en la zona al que el mismo afecta, es la clasificación en tres grupos, a los que seguirá un distinto régimen jurídico:

a) Tierras reservadas:

Son aquéllas que de acuerdo con las normas se-

ñaladas en el Decreto pueden ser atribuídas a los mismos propietarios cultivadores directos de tierras que ya tenían y que en consecuencia no son expropiadas. Para ello estos propietarios deben presentar solicitud manifestando las tierras o su perficies que expresamente soliciten se les reser ven (artículos 104 y 105).

b) Tierras exceptuadas:

Son las que continúan en poder de sus propietarios por no estar sujetas a las normas sobre re serva y exceso. A ellas se refiere el artículo 111:

"a) Las tierras que en la fecha de publicación del Decreto declarando de interés nacional la transformación de la zona, estuvieran transfor madas en regadío mediante obras de captación y conducción de aguas independientes de las del sis tema de la zona y cultivadas normalmente.

b) Las que al publicarse el mencionado Decre to se hallaren en proceso de transformación, concurriendo las siguientes circunstancias:

1 - Que el día de dicha publicación los dueños de las tierras dispusiesen normalmente de aguas públicas o privadas suficientes para el cultivo

normal en regadío, y se hubiesen invertido, cuando menos, el 25 por 100 del presupuesto total de las obras de captación y conducción de las aguas.

2 - Que las obras de transformación estén terminadas y las fincas, cultivándose normalmente en regadío en la fecha de promulgación del Decreto aprobatorio del Plan General.

c) Los predios o la parte de ellos sitios en la zona, pero a los que no afecte la puesta en riego prevista en el Plan General, y hayan de continuar, por tanto, cultivándose en secano..."

c) Tierras en exceso:

Este tercer grupo es el determinante en lo referente a la creación de nuevas unidades de explotación, pues son precisamente las tierras en él incluidas las que van a ser objeto de adjudicación en régimen de concesión.

Tendrán la consideración de tierras en exceso según el artículo 108:

"A) Las enajenadas sin autorización del Instituto después de publicado el Decreto, declarando de interés nacional la transformación de la zona, y

antes de publicarse el Plan General siempre que, además, se dé alguno de los supuestos siguientes:

a) que la transmisión implique una parcelación o división del inmueble o tenga por objeto porciones indivisas del mismo, cualquiera que sea la condición del adquirente y el título por el cual se realice la transmisión.

b) que al propietario enajenante pertenezcan otra u otras fincas no exceptuadas sitas en la misma zona regable.

c) que la transmisión se haya realizado en favor de sociedades u otras personas jurídicas.

B) Las tierras sujetas a reserva adquiridas por actos inter vivos con posterioridad a la aprobación del Plan General y hasta que dichas tierras queden sujetas a las normas generales que regulan la propiedad inmueble sin perjuicio siempre de lo dispuesto en el artículo 28.

C) Las pertenecientes a los propietarios que no hubiesen presentado en tiempo y forma, solicitud de reserva de tierras.

D) Las que se determinen como tales por resolución firme del Instituto, de acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo 104".

Una vez expuestos los efectos del Plan General, que se individualizan para cada propietario por la resolución que el Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario debe dictar en los términos del artículo 104, veamos de qué modo y en qué casos juega la potestad expropiatoria como medio de adquisición de tierras.

En cuanto al modo, señalemos que su nota más sobresaliente es la de que: "Se hará siempre por el valor en secano, salvo en las tierras de regadío aludidas en la letra i) del artículo 97" (art. 113.2).

En lo que se refiere a los supuestos en los que la Administración puede expropiar, son dos:

a) Las tierras en exceso a cuyo concepto ya se ha aludido y que constituyen la base de la actividad de adjudicación (art. 108, 113 y 104 núm. 2 e)).

b) Las tierras en reserva en las que los propietarios no hayan dado cumplimiento a la construcción de obras obligatorias de interés agrícola privado y a la verificación de la explotación en regadío con el grado

mínimo de intensidad previsto en el Plan General (art.105 núm. 3; arts. 120 y 122).

3 - Expropiación en zonas de concentración parcelaria y ordenación de explotaciones.

Constituye esto un tercer tipo de zonas donde pueda darse creación de unidades por este método, aunque ello no sea lo usual.

B - Por compra

El segundo modo de adquisición de tierras que el artículo 20 de la Ley dispone es el de compra. En la Ley se recogen distintas ocasiones en las que este sistema puede ser utilizado:

1º) En el artículo 20, núm. 1:

"El Instituto... podrá adquirir para el cumplimiento de los fines señalados en los artículos 3 y 4 las fincas de propiedad particular que voluntariamente deseen enajenar sus dueños..."

2º) Artículo 20, núm. 2:

"En las zonas sujetas a concentración parcelaria se adquirirán con preferencia, antes de que se realice la concentración, las propiedades inferiores a la unidad mínima de cultivo ofrecidas por los propietarios cultivadores directos que constituyan la única aportación del vendedor, el cual percibirá

un veinte por ciento como premio de afección".

3º) La compra junto con la expropiación, se haya también prevista en las grandes zonas de interfección nacional. Así en el artículo 113 n° 2 se dispone:

"El Instituto también podrá discrecionalmente adquirir por compra hasta la totalidad de las tierras en exceso con las edificaciones que existan - sobre las mismas, en general, los bienes y derechos a que se refiere el apartado anterior. La adquisición sea por compra o expropiación, se hará - siempre por el valor en secano ...".

Igualmente en el artículo 111 n° 2 c) referente a las tierras exceptuadas se establece:

"Los predios o parte de ellos sitios en la zona, pero a los que no afecte la puesta en riego prevista en el Plan General, y hayan de continuar, por tanto, cultivándose en secano. Si, por aplicación de lo anteriormente dispuesto, hubieran de quedar en poder del propietario, dentro o fuera de la zona, porción o porciones de fincas no susceptibles de una explotación normal a juicio del Instituto, deberá éste -

adquirirlas, a petición del propietario ..."

La compra voluntaria es una práctica cada vez más frecuente, no solo de las fincas incluídas en zonas de interés nacional, como de las no incluídas en él, y ello por varias razones. Los propietarios con frecuencia absentistas, evitan incurrir así en causa de expropiación si la finca se declara mejorable, y por parte de la Administración, en las áreas antes indicadas, se evita - igualmente trámites que aunque agilizados por la Ley, siempre resultan de mayor engorro, que la simple compra (5).

Con ello damos por terminado el estudio de los sistemas de adquisición para pasar a otro punto: ¿Cual es el destino de estas tierras?

2. Destino de las tierras adquiridas

A ello responde el artículo 21:

"1. Las tierras adquiridas por el Instituto serán aplicadas por éste a los fines siguientes:

a) Constituir o completar Explotaciones familiares con el régimen peculiar establecido -

(5) Según Memoria del Instituto Nacional de Colonización (Hoy IRYDA) se habían expropiado 222.663 hectáreas y se adquirieron voluntariamente ofrecidas por sus propietarios 236.196 (años 1939-1965)

para ellas en este Libro, o a solicitud del titular, Patrimonios Familiares.

b) Constituir Explotaciones Comunitarias.

c) Establecer huertos familiares para trabajadores, preferentemente para los empleados en explotaciones agrarias.

2. Excepcionalmente, el Instituto podrá retener o ceder a Entidades oficiales, sindicales ... las tierras precisas para atender fines generales, y en especial los de carácter educativo, de mejora, demostración o experimentación agraria, dentro de las orientaciones que señale el Instituto ".

De todos estos destinos, solo vamos a dedicar nuestra atención, lógicamente, a aquéllos que suponen la creación de unas unidades de explotación en régimen de concesión, excluyendo en consecuencia el estudio de los huertos familiares (art. 24.1 "Las tierras sobre las que se establezcan huertos para trabajadores se transferirán en propiedad a las Hermandades Sindicales de Labradores o Ganaderos o, en su defecto, a las Entidades Municipales en cuyo término o demarcación estén sitas) (6) y el de las explotaciones que quedan en manos

(6) Vid. Decreto de 12 de mayo de 1950 y Disposición Transitoria 8^a de la L.R.Y.D.A.

del Instituto o cedidas a otros fines en los términos del art. 21. n° 2 arriba transcrito.

Por tanto, y a tenor de lo dispuesto en el artículo 29 ("Las tierras destinadas a constituir Explotaciones Familiares o Comunitarias se adjudicarán siempre por el Instituto en concepto de concesión administrativa"), solo analizaremos el concepto de Explotación Familiar y Explotaciones Comunitarias.

Explotaciones Familiares:

El artículo 25 de la L.R.Y.D.A. no ofrece exactamente una definición de lo que por tal deba entenderse; limitándose a determina que:

"Deberán ser de magnitud y características - tales que permitan, teniendo en cuenta los diversos cultivos y rendimientos, un nivel de vida decoroso y digno de una familia laboral tipo, que cuenta con dos unidades de trabajo y que cultiva directa y personalmente" (7).

(7) Vid. la Ley de 14 de abril de 1962, de Explotaciones Familiares - Indivisibles, art. 1., que recoge el art. 25 transcrito (Derogada por la Ley 35/1971 de 21 de julio). Una definición global de la misma se da en CAMILLERI, Arturo y otros: "Situación y perspectivas de la Agricultura Familiar en España" M° de Agricultura, Madrid 1977, págs. 27-31:

"Como su propio nombre indica, la explotación familiar deriva de su propio carácter de que la base del trabajo aportado a la explotación proviene de los miembros de la unidad familiar. De este modo la estructura social de la familia campesina determina la di-

La creación de este tipo de unidades ha constituido la finalidad básica de la actuación administrativa agraria, en cuanto a la constitución de nuevas explotaciones (La Ley de 14 de abril de 1962 en su Preámbulo: "Las Leyes agrarias, deben, por tanto, fomentar la constitución de explotaciones cuya base territorial tenga extensión suficiente para asegurar a la familia campesina un nivel de vida decoroso y digno").

Este tipo de unidad económica podrá venir formada por la tierra adjudicada por el Instituto o por los bienes de propiedad del beneficiario completados con aportación del Instituto, y cuya extensión y cultivo es el determinado por el artículo 25.

Explotaciones comunitarias:

El artículo 26 posibilita la creación de un nuevo tipo de explotación sobre cuyas características trataremos

visión del trabajo, el status y el prestigio social dentro de la explotación.

Los diversos autores que se han ocupado del tema coinciden en reconocer a la explotación familiar como la unidad básica de propiedad, producción, consumo y vida social campesina. Desde este punto de vista, la propiedad familiar, el grupo familiar, es la base de las relaciones sociales ...

Parece ser, pues, que lo que caracteriza realmente a la explotación familiar campesina, y que a la vez la diferencia de otros tipos de explotaciones agrarias, es la integración del orden económico y familiar dentro de la empresa agraria ...".

en el apartado 4° de este Capítulo y que como pudo verse en el estudio histórico constituye otro de los temas fundamentales junto a los de propiedad, concesión y expropiación -compra-.

El precepto citado dispone:

"1. Las explotaciones comunitarias constituidas por el Instituto deberán tener una estructura social adecuada y la magnitud suficiente para ser económicamente viables, pero sin que los ingresos previsibles para cada uno de sus miembros, sumados a los que perciba por la propia explotación, rebasen, en el momento de la constitución, los que proporcionaría en la zona una explotación familiar ... 2...".

El tema de la "agricultura de grupo" (8) (así se ha

(8) A lo largo de nuestra historia se han dado numerosas experiencias de este género, fundamentalmente en la Segunda República. Recuerdese en este sentido cómo junto a la individualización de las explotaciones se creaban igualmente explotaciones colectivas u organizaciones cooperativas. Así, en el Fuero de la Nueva Publicación, Regla número 22, la senarazóncejil; en la Ley de 30 de agosto de 1907, las Asociaciones cooperativas y fundamentalmente en la Ley de 15 de septiembre de 1932, base 11, apartado b).

Probablemente, la cautela ante este tipo de organizaciones se debe al rechazo ideológico de formas colectivistas que tanta beligerancia tuvieron en el período anterior a 1939.

llamado) ha despertado la atención de nuestra doctrina, y responde a unas exigencias de tipo económico sobre la viabilidad de explotaciones de este género frente a los de carácter familiar.

3. Actuaciones previas a la adjudicación de las nuevas unidades de explotación

Podría resultar reiterativo e injustificado dedicar un apartado de este Capítulo a especificar con más detalle aún, el alcance de la acción administrativa, cuando en las páginas precedentes ha quedado fijada, al menos a grandes rasgos, la magnitud de labor de Estado que está detrás de la creación de una nueva explotación agrícola.

Si se hace, no es por un deseo de acumulación indiscriminada de datos y folios, sino porque entendemos que deben quedar expresadas nítidamente la clase, la extensión y la naturaleza de la actuación administrativa, para desde ahí poder especificar el sistema de adjudicación que se adopta y el régimen jurídico que de por vida va a regular la unidad rústica nacida de un proceso de este género.

Pues bien, hecha esta aclaración, entramos en el estudio del tipo de actuaciones que el IRYDA realiza con carácter anterior al otorgamiento de la concesión. A ello se refiere el artículo 29 punto 2 del Texto Refundido:

"2. Antes de otorgar la concesión a la que se refiere el artículo 29, el Instituto efectuará sobre las tierras que han de adjudicarse los trabajos previos para la adecuación de unidades de explotación, y en su caso, para la instalación en las mismas de los beneficiarios, y realizará cuando proceda, las obras y transformaciones convenientes para el aumento de la productividad o para la mejora de las condiciones de vida de los adjudicatarios".

De los términos de este precepto se deduce que en todo caso resulta obligatorio para la Administración la ejecución de unos trabajos previos a la instalación del cultivador, variando la importancia de los mismos según los casos (9). Para ver la naturaleza de ellos vamos

(9) La Orden de 30 de mayo de 1945 estableció en su artículo 1: "La labor que el Instituto Nacional de Colonización realiza en las fincas que constituyen su patrimonio, persigue dos finalidades, que se alcanzan simultáneamente o en etapas sucesivas: la parcelación y la colonización propiamente dicha. La primera comprende cuantos estudios y trabajos son precisos para la instalación de colonos en las unidades de explotación establecidas, la ordenación de las mismas y la entrega... La segunda, incluye el estudio y ejecución de las obras y mejoras que exija o aconseje el aumento de la productividad de las explotaciones o el perfeccionamiento de la vida de los colonos".

a aludir a dos supuestos básicos:

1. Casos en que el Instituto adquiere por compra o expropiación fincas determinadas. Es decir, aquellos supuestos en que la actuación administrativa recae sobre explotaciones agrarias aisladas y no sobre comarcas o fincas determinadas. En este grupo podemos incluir:

a) La adquisición de fincas de propiedad particular que son voluntariamente ofrecidas por sus propietarios.

b) La expropiación por causa de interés social de una finca rústica o parte de ella para la resolución de un problema social de carácter no circunstancial.

Aquí la labor administrativa puede ser de simple parcelación (necesaria siempre) (10) o de parcelación y transformación (11). Esta última opción es discreta

(10) Artículo 20 núm. 1: "El Instituto previa tasación y aprobación del correspondiente plan de reparcelación o redistribución, podrá adquirir para el cumplimiento de los fines señalados en los artículos 3 y 4 las fincas de propiedad particular..."

Artículo 23 núm. 2: "Antes de otorgar la concesión el Instituto efectuará sobre las tierras los trabajos previos para la ordenación de las unidades de explotación..."

(11) Artículo 23 núm. 2: "... El Instituto ... realizará cuando proceda las obras de transformación convenientes..."

cional por la Administración a la vista de las circunstancias que rodeen a la finca en cuestión.

Quiere con ello significarse que la transformación del sistema productivo -colonización en la expresión, hoy desaparecida, de la Orden de mayo del 45- no acompaña necesariamente a unas acciones de este tipo, pero tampoco se excluye. No es, pues, totalmente cierto que la tierra se reparta o redistribuya tal y como esté (12), se trata simplemente de la posibilidad de que así se haga, es decir, sin modificación de las condiciones de producción. En esta línea se expresaba el Preámbulo de la Ley de 27 de abril de 1946 de expropiación de fincas rústicas de interés social al indicar que ésta tendría "como objeto la parcelación o colonización".

2. El segundo supuesto se da en las adjudicaciones que se realizan en las "grandes zonas de interés nacional" y que tienen el máximo interés para un administrativo. No se puede reducir aquí la función del IRYDA a una mera compra o expropiación y a una posterior re-

(12) Vid. GOMEZ Y GOMEZ-JORDANA, Francisco: "Líneas generales de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario" en "Comentarios a la Ley..." Estudios Monográficos núm. 3 IRYDA, pág. 90: "No es en estos casos de esencia, como ocurre en las zonas declaradas de interés nacional, la transformación de la tierra cambiando su sistema productivo. La tierra se reparte o distribuye tal y como está".

parcelación y entrega. Muy por el contrario lo anterior exige una labor planificadora y una ejecución de esa planificación. Recordemos cómo este proceso, que es de transformación económica y social, implicaba la elaboración y aprobación de un Plan General (art. 97) y de un Plan Coordinado de Obras (art. 103) que habrán de ejecutarse.

Recordemos, igualmente, que es al hilo de esa acción estatal y como resultante de la misma, donde aparecen las nuevas unidades de explotación.

¿Por qué nuestro interés en subrayar una y otra vez todo esto?

¿A qué dar tanto énfasis al papel que la Administración cumple?

¿Cuáles son los motivos que nos llevan a exponer minuciosamente el origen de la explotación que se redistribuye y a insistir en ello?

La respuesta a estos interrogantes no es difícil. Su sentido está en que sin comprender esos elementos, sin tener presentes esos efectos y esos datos, no va a poder entenderse la razón por la cual el art. 29, maneja como categoría jurídica bajo la cual va a referirse la relación Administración-adjudicatario, la concesión. Ni tampoco aparecerían justificadas las intervenciones administrativas en el tráfico de la propiedad que sigue a la etapa

concesional, ni las excepciones al régimen sucesorio de la misma.

4. La selección del concesionario.

El sistema de selección de los adjudicatarios se llevará a cabo mediante concurso, que habrá de resolverse de acuerdo con la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario y las normas que en cada caso dicte el IRYDA o el Ministerio de Agricultura, según las circunstancias.

La Ley en su artículo 25, n° 3 dispone:

"Salvo preferencias especiales reconocidas por la Ley, las adjudicaciones se realizarán previo anuncio de sus condiciones, según el orden de preferencia, determinado por Decreto a propuesta de los Ministerios de Agricultura y (de Relaciones Sindicales) . Tendrán preferencia los agricultores profesionales que residan habitualmente en la zona y entre ellos los cultivadores directos y personales, con prioridad los de las tierras adquiridas por el Instituto. Se procurará dar preferencia a los que fueren herederos for-

zosos afectados por la reducción de la legítima, a que se refieren los artículos - 35 y 42. En igualdad de las demás condiciones, serán preferidos los cabezas de familia numerosa y entre estos, los de mayor número de hijos".

Conviene proceder ante los términos del precepto citado a la determinación legal de algunos de los conceptos en él manejados.

Se habla de preferencia a favor de agricultores profesionales. El alcance de la definición viene dado por el Decreto 1617/1969 de 10 de julio, cuyo artículo 1º dispone:

"Las circunstancias que deberán concurrir en los asalariados, trabajadores autónomos y - empresarios agrícolas para ser considerados como agricultores profesionales al efecto de poder tomar parte en los concursos que para la adjudicación de explotaciones agrarias de magnitud familiar sean convocados por el Instituto serán las que a continuación se expresan:

A) ASALARIADOS.

1. Ser mayor de veintiun años.
2. Tener una práctica agrícola de dos años como mínimo dentro de los últimos cinco años, en la fecha del correspondiente - concurso de admisión.
3. Ser licenciado del Ejército o estar exento del servicio militar.
4. Estar en posesión del certificado de estudios primarios o de escolaridad o de documento análogo que justifique su alfabetización.

B) TRABAJADORES AUTONOMOS:

1. Las condiciones establecidas en el apartado anterior.
2. Acreditar debidamente su condición de trabajador autónomo mediante el certificado - sindical correspondiente.

C) EMPRESARIOS AGRICOLAS:

1. Las condiciones establecidas en el apartado 1).
2. No ser propietario de una superficie de tierra superior a la equivalente a una unidad de tipo medio en la zona o núcleo de colo-

nización correspondiente."

El tema del agricultor profesional ha sido objeto de atención destacada por la doctrina italiana (13) y fué introducido en la parte que a nosotros nos interesa, como elemento con eficacia jurídica por la Ley 51/1978, de 27 de julio, cuyo artículo 4º disponía - que "las explotaciones agrarias de magnitud familiar serán adjudicadas a agricultores profesionales" (esta Ley ha sido derogada expresamente por el Decreto 118/1973 de 12 de enero, que aprobó el Texto de la Ley de la Reforma y Desarrollo Agrario).

Independientemente de la discusión de lo que haya de entenderse por tales términos (14), conviene señalar que el asunto en cuanto a las concesiones de tierras se refiere está resuelto por el Decreto de 1969 (15).

-
- (13) Vid. aquí la exposición que la doctrina y la bibliografía italiana realiza LUNA SERRANO, Agustín: "El Patrimonio Familiar" (La Ley española de 15 de julio de 1952) C.S.I.C. Cuadernos del Instituto Jurídico Español núm. 15, Roma-Madrid, 1962, páginas 88-89.
- (14) Vid además del autor citado, SANZ JARQUE, Juan José: "Derecho Agrario", Fundación Juan March. Colección Compendios, Madrid 1975, págs. 198 y 199.
- (15) El art. 27 del Texto Refundido de la LRYDA dispone que: "Se de terminarán por Decreto, a propuesta del Mº de Agricultura oída (la Organización Sindical), las circunstancias que deberán concurrir en los trabajadores por cuenta ajena, autónomos y empresarios agrícolas para ser considerados como agricultores profesionales a los efectos de este título y del siguiente". (Recoge el artículo 4 de la Ley 51/1968, de 27 de julio, en desarrollo del cual se dictó el Decreto 1617/1969, de 10 de julio).

De él importa destacar las condiciones que la Administración está queriendo encontrar en la persona del concesionario y que evidencia los fines que con su acción aquélla ha perseguido desde un principio y que ahora, en el momento de la adjudicación tiene que materializar. Estas condiciones son, por una parte, aptitud para el cultivo, y por otra el no ser propietario de una determinada extensión de terreno. Lo que en otras palabras significa finalidad económica (productividad) y finalidad social (nueva explotación y consecuente apego al medio y control de emigración).

Estamos ya apuntando en estas líneas algo que va a ser en el Capítulo siguiente, uno de los argumentos base: no se concede sólo la tierra sino la también la actividad que sobre ella puede y debe desarrollarse (explotación).

La Ley perfila todavía más su sistema de preferencias, disponiendo que de entre los agricultores profesionales se elija a los que residan habitualmente en la zona y de entre ellos los cultivadores directos y personales, con prioridad los de las tierras adquiridas por el Instituto.

Veamos cómo juega este criterio de cultivo directo y personal, en la fase de selección del adjudica-

tario, es decir, desde la óptica de una Administración que va a entablar una relación jurídica y no desde la perspectiva de una relación ya establecida.

Decimos esto, porque el factor cultivo directo y personal va a ser parte sustancial del contenido obligacional de la concesión que se otorgue y será entonces cuando en esa dimensión se estudie. Pero no es éste el aspecto que en este momento nos interesa subrayar, sino el de requisito para ser concesionario, aunque no quepa duda que el texto legal al determinar como condición prioritaria para el otorgamiento dicho carácter no está haciendo otra cosa que buscando un agricultor que reúna previamente unas exigencias, que luego debe cumplir.

El artículo 84, núm. 3 del Reglamento de arrendamientos rústicos, que reproduce el 4 de la Ley de Arrendamientos Rústicos, de 23 de junio de 1942, dispone que:

"Se entenderá que el cultivo es directo y personal a los efectos de la presente reglamentación tanto respecto del arrendador como del arrendatario, cuando las operaciones agrícolas se realicen materialmente por éste o aquél o por los fami-

liares, en su más amplio sentido, que con él convivan, bajo su dependencia económica, no utilizando asalariados más que, circunstancialmente por exigencias estacionales del cultivo y sin que, en ningún caso, el número de obradas de estos asalariados exceda del 25 por 100 del total que sea necesario para el adecuado laboreo de la finca".(16).

Los términos acuñados en la legislación arrendaticia rústica , son empleados posteriormente por Leyes administrativas (Ley de Patrimonios Familiares, Ley de Explotaciones Familiares Indivisibles, Ley de Expropiación

(16) Vid. en este punto BALLARIN MARCIAL, Alberto: "Sobre el concepto de cultivo directo y personal", en Revista de Derecho Privado, núm. 445, abril 1954, año XXXVIII, págs. 281 a 293. Los criterios allí expresados los reproduce en "Estudios de Derecho Agrario y Política Agraria", Madrid 1975, págs. 707 a 727. De la postura de este autor interesa destacar que mantenida inicialmente por él, la tesis de que el precepto de la Ley del 42 era consecuencia del concepto "piccola impresa" del Código Civil italiano, la rectifica después sosteniendo que los antecedentes se encuentran en la Ley del año 1935 (Vid. "Derecho Agrario", Madrid, 1964, pág. 255). El hecho no debe pasar desapercibido dado el mimetismo que hacia la legislación agraria italiana existe por parte de la doctrina española, desconociendo a veces que el origen de las técnicas es propio y no importado.

Recuérdese a este respecto la novedad que en la Europa de entonces supuso la colonización en Sierra Morena (Vid. la decisión del Consejo de Castilla en 1770, al decidir continuar con las colonias , reproducida en el Cap. II, justificando el mantenimiento del proyecto en que "no hay que olvidar que en esta empresa se discute además la gloria, la reputación de S.M. Esta empresa es demasiado pública en toda Europa y ha excitado recelos y movimientos en las cortes extranjeras").

Forzosa por causa de interés social...) y a los efectos de las mismas y por vía reglamentaria el concepto es fijado por el Ministerio de Agricultura en una Orden de 27 de mayo de 1953, cuyo artículo 2, reproducido casi literalmente el anteriormente citado:

"Se entenderá que el cultivo es directo y personal cuando las operaciones agrícolas se realicen materialmente por el titular o por sus familiares, en su más amplio sentido, que con él convivan bajo su dependencia económica, no autorizando asalariados más que circunstancialmente, por exigencias estacionales del cultivo y sin que en ningún caso el número de obradas de estos asalariados exceda del 25 por 100 del total que sea necesario para el adecuado laboreo de la finca".

Con ello, no termina el análisis del artículo 25, núm. 3, puesto que se habla también en él de que "salvo preferencias especiales reconocidas por la Ley, las adjudicaciones se realizarán previo anuncio de sus condiciones, según el orden de precedencia determinado por Decreto, a propuesta del M° Agricultura...".

Este Decreto no ha sido dictado por lo que

hay que acudir a los decretos aprobatorios de los respectivos planes de colonización, en los que el orden preferencial fijado ha venido siendo el siguiente (17):

(17) El orden es puramente indicativo y no ha sido siempre igual, pero es el que de manera más frecuente se ha venido adoptando.

No obstante y al objeto de presentar una panorámica más completa, procedemos a transcribir, en lo que a adjudicaciones se refiere, el Texto del Decreto 554/1977 de 8 de febrero, por el que se aprueba el Plan General de Transformación de la zona regable por el Canal de Villoria, última disposición de este género adoptada:

Artículo 5°:

"Con las tierras adquiridas por el Instituto, dentro de la zona regable, que hayan de adjudicarse en régimen de concesión se constituirán o completarán unidades de explotación, cuyas características serán las siguientes:

a) Explotaciones familiares, a las que se refiere el artículo 25 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, con superficie entre veinte y sesenta hectáreas, según clases de tierras y tipos de cultivo que se hayan de establecer, las cuales habrán de asociarse para la realización de alguna de sus funciones empresariales cuando así se disponga en las condiciones de adjudicación.

b) ...".

Artículo 14°:

A los propietarios cultivadores directos y personales de la zona, que tengan una reserva de tierras inferior a la superficie señalada para las explotaciones familiares en el apartado a) del artículo 5 de este Real Decreto, se les podrán adjudicar por el IRYDA las superficies necesarias para completar la extensión de sus explotaciones hasta dicho límite, siempre que lo soliciten, en el plazo que a tal efecto señale dicho Instituto, con las condiciones que los demás títulos de reserva.

A los arrendatarios y aparceros de tierras afectadas por la transformación prevista en el Plan, que reúnan las condiciones que se establezcan, les serán adjudicadas individualmente explotaciones familiares si hubiera tierras en exceso suficientes para ello...

1° Arrendatarios o aparceros de las tierras afectadas

Los propietarios de la zona que tengan cedidas sus tierras en arrendamiento aparcería podrán igualmente solicitar la adjudicación de una explotación familiar para su cultivo directo.

En cualquier caso, los solicitantes podrán agruparse para optar a la adjudicación de explotaciones comunitarias a que se refiere el apartado b) del citado artículo 5 de este Real Decreto, dentro de los plazos y condiciones que se establezcan por el IRYDA.

Se concederá preferencia en las adjudicaciones a los actuales concesionarios del IRYDA, dentro de la zona regable, a los que se les podrá asignar la superficie de tierra que corresponda, en función de las producciones agrarias antes y después de la transformación de los terrenos adjudicados a los mismos, así como de las condiciones personales de sus componentes cuando se trate de grupos sindicales, cooperativas u otras agrupaciones sindicales de agricultores".

Artículo 15

Los empresarios agrícolas no propietarios de tierras y los trabajadores agrícolas que desarrollen sus actividades en los términos municipales afectados por la transformación en regadío de la zona podrán acceder también a los beneficios de dicha obra, solicitando la adjudicación de tierras para la constitución de algunas de las explotaciones a que se refiere el artículo 5 de este Real Decreto, con arreglo a las siguientes normas:

- a) Acreditar, por suscripción o afiliación a la Seguridad Social o de otro modo fehaciente, que reúnan la condición de titulares de explotaciones o de trabajadores agrarios, en su caso, el día 24 de abril de 1974.
- b) Tener una edad inferior a 45 años y saber leer y escribir, circunstancia esta última que deberá acreditar mediante la correspondiente certificación.
- c) Especificar en su solicitud el tipo o tipos de explotaciones que desean constituir dentro de las señaladas en el citado artículo 5 de este Real Decreto.
- d) La adjudicación de estas tierras se hará en concepto de concesión administrativa, conforme a lo dispuesto en el art. 29 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario".

por la transformación en regadío.

- 2° Propietarios modestos y colonos afectados por las expropiaciones que se producen y que no posean otras propiedades en la zona de transformación agraria.
- 3° Colonos o braceros de los términos municipales a que pertenezcan los terrenos regables y los demás de las provincias que se determinen por la comisión provincial destinada al efecto.
- 4° Propietarios de la zona que explotan sus tierras en régimen de arrendamiento o aparcería y que lo soliciten.

Hasta el momento se ha visto la relación del concesionario respecto de uno sólo de los tipos de Explotación, la Familiar, a los que según el art. 21 de la LRYDA, habría el IRYDA de destinar las fincas que adquiere.

Queda por analizar la figura del posible adjudicatario de otra clase de Explotaciones, las Comunitarias, llamadas en un futuro muy próximo a un mayor y más necesario protagonismo (18). Ya señalamos con anterioridad el recelo

(18) El art. 124, núm. 2 de la Constitución establece: "Los poderes públicos promoverán eficazmente las diversas formas de participación en la empresa y fomentarán, mediante una legislación adecuada las sociedades cooperativas".

con lo que este género de organizaciones fue mirado por el régimen que toma el poder tras la guerra civil, y la consecuente marginación en el proceso de transformación agraria, levemente rectificado en los últimos años (19).

A ellas se refiere el ap. 2 del artículo 26:

"Las Explotaciones Comunitarias se adjudicarán a Cooperativas, Grupos Sindicales de Colonización, otras Agrupaciones de Agricultura que hayan de explotarlos en común, constituidas en el seno de la Organización Sindical. Estas entidades estarán formadas por agricultores que cultiven personalmente unidades inferiores a Explotaciones Familiares o por trabajadores agrarios. Se dará prioridad a las construidas por jóvenes con formación profesional".

Sale fuera del marco de nuestra tesis, el estudio de cada una de estas fórmulas asociativas (20). Sim

(19) Un balance de la actuación estatal en este sentido puede verse en "Evaluación de la acción del IRYDA en apoyo de las agrupaciones para la explotación en común de la tierra". Publicación del Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario. Estudios Monográficos, nº 2 (El trabajo ha sido realizado por el Dr. TOM MASO CRUDELE).

(20) Vid. entre otros GOMEZ y GOMEZ-JORDANA, Francisco y otros: "Las Asociaciones profesionales agrarias y la Agricultura de grupo". Madrid, 1964; LUCAS FERNANDEZ, Francisco: Relaciones asociativas no societarias en la Agricultura española, Murcia, 1966.

plemente importa hacer constar la existencia de una clase de adjudicatario colectivo, que permita entregar una dimensión de tierra mayor y en consecuencia la implantación de un sistema productivo más apropiado, así como indicar el cambio de signo que ha impuesto la nueva situación política, sacando del marco sindical el funcionamiento de estas organizaciones (21).

-
- (21) Vid. al respecto no sólo la nueva regulación que del tema sindical ofrece el art. 7 de la Constitución, sino también la Ley 19/77 de 1 de abril, que regula el derecho de asociación sindical y el Decreto 873/77, de 22 de abril. Es fundamental a esta materia el Real Decreto-Ley 31/1977, de 2 de junio, de extinción de la sindicación obligatoria y de la cuota sindical, reforma de las estructuras sindicales y reconversión de la Administración de Servicio Socio-profesionales. Así como el desarrollo del mismo por el Decreto 906/78, de 14 de abril. La situación legal de las Cooperativas se encuentra regulada por la Ley 52/ 1974 de 19 de diciembre General de Cooperativas y el Reglamento desarrollados aprobado por Real Decreto 2710/78 de 16 noviembre, dictado en cumplimiento de lo dispuesto en la disposición final primera, número uno de la Ley. De estos textos legales son de destacar los arts. 96, 97 y 98 referentes a Cooperativas del Campo y Cooperativas de Explotación Comunitaria. La función que sobre ellas tenía la Organización Sindical se ha transferido a la Administración del Estado (Mº del Trabajo) como consecuencia del Decreto-ley de 2 de junio de 1977 y el Decreto de 17 de junio de 1977.

Por lo que respecta a los Grupos Sindicales de Colonización su regulación se encuentra en las siguientes disposiciones: Orden del Ministerio de Agricultura de 5 de julio de 1941 por el que se aprueba su reglamento orgánico; Orden del Ministerio de Agricultura de 25 de agosto de 1941 por el que se adapta al reglamento orgánico a los llamados Grupos menores (menos de diez productos): Ordenes de la Delegación Nacional de Sindicatos de 20 de marzo de 1943 y 30 de septiembre de 1943 y Circulares de la Obra Sindical de Colonización núm. 17, de 15 de mayo de 1963, sobre Grupos Sindicales de Colonización para explotación comunitaria de la tierra, que sienta las bases para la redacción de sus Ordenanzas de Régimen Interior; núm. 30, de 18 de julio de 1964, sobre empresas sindicales de Colonización y la núm. 52 de 12 de abril de 1965, sobre especialidades de los Grupos Sindicales de Colonización en comarcas de Ordenación Rural. Como consecuencia de lo dispuesto en el Real Decre

to-ley de 2 de junio de 1977, núm. 31, de extinción de sindicación ... y concretamente en su disposición final segunda c) se faculta al Gobierno para la regulación, adaptación y sistematización de los Grupos Sindicales de colonización, que con la denominación de Sociedades Agrarias de Transformación, tendrán personalidad jurídica.

No se circunscriben a estos dos supuestos las posibilidades de adjudicatarios, la Ley habla también de Agrupaciones de Agricultores, fórmula amplia, más aún, una vez desaparecida la Organización Sindical. Pueden verse en la práctica, por ejemplo en lo dispuesto en el art. 14 del decreto de 8 de febrero de 1977 (BOE de 2 de abril) aprueba el Plan General de Transformación de la zona regable por el Canal de Villoria:

Art. 14, párrafo 3º En cualquier caso los solicitantes podrán agruparse para optar a la adjudicación de explotaciones comunitarias...". Fórmula que permite una extensa gama de posibilidades, tal y como GOMEZ FERRER apunta en "La vinculación de la propiedad p planes..." ob. cit. pág. 12: "La problemática jurídica que plantea la agricultura de grupo adquiere especial relieve en el derecho privado, que deberá alumbrar nuevas formas societarias...".

CAPITULO V - LA ADJUDICACION DE TIERRAS EN CONCEPTO DE
CONCESION ADMINISTRATIVA.

1. Planteamiento previo.

Estamos llegando al final del desarrollo de la tesis y con él, al tema nuclear de la misma.

Es, pues, menester recordar aquí los puntos básicos que formando su línea conductora han sido fijados en los Capítulos precedentes y constituyen la base sobre la que se apoyan los criterios y las conclusiones que ván a ser mantenidas.

Partíamos de enfocar la acción del Estado sobre las estructuras agrarias como una parcela de su intervención en el sector agrario, comprendida ésta a su vez, dentro de la actividad interventora de la Administración Pública en la Economía.

De entre las distintas actuaciones que en materia de reforma y desarrollo agrario pueden llevarse a cabo por - aquélla, la investigación quedaba centrada en las que iban dirigidas a la creación de nuevas explotaciones y titulares y al análisis de la naturaleza jurídica de la figura bajo la cual van a desenvolverse y más concretamente nuestra - atención se centra a las situaciones en las que la entrega

de la tierra, supone la retención de la titularidad dominical en manos de la Administración de modo permanente o durante un período más o menos largo, cediendo la explotación.

El estudio histórico que de ello se ha hecho, deliberadamente extenso, sirve a nuestro juicio para poner de manifiesto no sólo la falta de novedad de las técnicas que hoy son empleadas por la Administración agraria, sino también para descubrir las cuestiones sobre las que de manera constante han gravitado los problemas que su aplicación suscita y a la luz de las cuales debe ser entendida la regulación vigente.

Los ejes alrededor de los que ha girado la creación es total de unas nuevas unidades de explotación y unos nuevos titulares vienen básicamente a ser los siguientes:

1°. ¿Cuales han de ser los medios de los que ha de servirse el Estado para obtener las tierras, con las que crear nuevos empresarios agrícolas?. ¿La compra?. ¿La expropiación?. ¿Esta última con qué extensión?.

2°. ¿Quienes van a resultar beneficiarios de una acción de este género?. ¿A qué tipo de explotación debe destinarse el suelo rústico adquirido?. ¿Explotaciones fami-

Explotaciones Familiares y de Explotaciones Comunitarias
(Artículos 21, 25 y 26).

Queda, pues, por analizar cual es la decisión legislativa que se adopta ante la tercera de las cuestiones planteadas, o lo que es lo mismo, qué clase de negocio jurídico va a seguirse por el Estado, a través del IRYDA, para la constitución de las nuevas explotaciones, a favor del agricultor a quien se entrega la unidad de cultivo creada.

La fórmula elegida por la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, establece dos situaciones posibles de carácter sucesivo:

A) Fase concesional: que es bajo la que se inició la relación:

Art.: 29 "Las tierras destinadas a constituir Explotaciones Familiares o Comunitarias se adjudicarán siempre por el Instituto en concepto de concesión administrativa".

B) A ella sucede la Adjudicación en propiedad.

Art.:34 "El Instituto otorgará a favor de cada concesionario la escritura pública de transferencia de la propiedad de los inmuebles objeto de la concesión, cuando concurren los siguientes requisitos ..."

Al estudio de la naturaleza jurídica y del contenido

liares o comunitarias?.

3°. ¿Qué técnica jurídica va a emplearse para efectuar la entrega?. ¿Una pura y simple venta?. ¿Un negocio jurídico en los que el dominio directo y el útil se escinden, conservando permanentemente la Administración el primero?. ¿Una fórmula mixta que conjugue las anteriores?.

La respuesta a cada uno de estos interrogantes constituye una opción política previa, que tendrá que materializarse en una fórmula jurídica determinada, cuyas características sirvan a los objetivos propuestos.

Señalada ya a lo largo del Capítulo II, la diversidad de posiciones adoptadas en cada momento histórico (censos, enfiteusis, arrendamientos, asentamientos, concesiones, ventas...). Se trata de ver ahora, las que corresponden a la Legislación vigente. Hasta el momento de los tres puntos básicos que conforman el problema, han sido fijados los dos primeros:

1°) Las tierras podrán ser obtenidas por compra o expropiación (artículo 20 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario).

2°) El destino de aquéllas será la constitución de -

de la relación, que la Ley de Reforma califica de concesional, se dedican las páginas que siguen.

Si hemos hecho esta larga introducción no ha sido a otro fin que al de tener una visión de conjunto y síntesis de lo hasta aquí expuesto, antes de proceder al análisis concreto de la figura concesional como sistema de adjudicación inicial de las tierras.

Los pasos que en dicho análisis ván a darse son los que siguen:

1°. Fijación del contenido obligacional bajo el que se desarrolla la relación.

2°. Tráfico jurídico "inter vivos" y "mortis causa".

3°. Extinción de la concesión.

Una vez precisados los elementos que conforman el negocio jurídico y a la vista de ellos se entrará en el tema de su naturaleza jurídica y calificación dogmática.

2. Derechos y obligaciones del concesionario.

2.1. Obligaciones.

El artículo 30 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario establece:

"1. El concesionario quedará obligado:

a) A ser el empresario de la explotación.

b) A cultivarla personalmente.

c) A observar las normas de explotación que hayan sido formuladas por el Instituto. Dichas normas, entre otros puntos, podrán especificar la intensidad agrícola y ganadera que haya de alcanzar la explotación.

d) A tolerar la ejecución de las obras que se determinen en los Planes de la zona que afecten al inmueble, o a ejecutarlas por sí cuando expresamente esté ordenado en dichos Planes o en el título de la concesión.

e) A pagar al Instituto las cuotas mensuales que se determinen en el título de concesión.

2. Las obligaciones anteriores del concesionario se extienden no sólo a los fundos o bienes concedidos por el Instituto, sino también y mientras no caduque la concesión, a los que siendo originariamente de la propiedad del beneficiario, hayan quedado afectos a la explotación, o los que hayan sustituido a unos u otros".

A la vista de la serie de obligaciones que para el concesionario establece el precepto transcrito, el primer carácter a destacar y sobre cuya significación veremos en distintos momentos de nuestra exposición, es el carácter funcional sobre el que la relación se funda, y que aparece ya reflejado en el propio artículo 29, si observamos como en él, se determina que las tierras sobre las que se otorgue concesión serán las destinadas a la "constitución de explotaciones Familiares o Comunitarias".

Es decir, la finalidad perseguida con la adjudicación no es otra que la formación de una explotación agraria, lo que significa la realización de una actividad productiva sobre la tierra. Importa destacar esto, porque lo que la acción estatal pretende al obtener suelo rústico para su posterior cesión -resultado todo ello, en ocasiones, de un proceso de enorme complejidad, caso de la colonización- no es la creación de nuevos titulares de derechos de propiedad, entendido este derecho en el sentido estático del artículo 348 del Código Civil, sino titulares de explotaciones agrarias (1). Es precisamente esta finalidad la que está detrás de la utilización de un modo de entrega de la tierra bajo formas jurídico-administrativas que permitan su consecución y presente siempre en todas las manifestaciones de su régimen jurídico, incluso una vez superada la fase concesional.

Pues bien- en una explotación el concesionario del -fundo, viene obligado como titular de la misma a ser el empresario (art. 31.1 a-), lo que vuelve a traer a colación la idea antes expresada, de que la adjudicación de la tierra se hace con el objetivo de crear una organización productiva, en la que, y ésta sería una segunda nota a tener - en cuenta, el beneficiario de aquélla ocuparía el papel de creador, director de la misma y sería quien asumiera sus riesgos.

(1) Vid. art. 17 de la Ley del Plan de Desarrollo Económico y Social.

Pero no terminan ahí sus funciones, el apartado b) señala también como obligación la del cultivo personal. No creemos necesario volver sobre este punto, que ya quedó planteado al tratar de las condiciones exigidas para resultar adjudicatario, en la que ésta era precisamente una de ellas.

Se dijo entonces, que su calificación de requisito para la adjudicación preferente, estaba fijado en función de lo que iba a ser una de las exigencias fundamentales de la relación concesional, por otra parte no caprichosa: no se trata sólo de crear una nueva unidad productiva, sino de un cultivador que arraigue en la tierra. No creemos tampoco necesario volver a reproducir aquí la finalidad de contención emigratoria, presente en una actividad estatal de este género, reiterada a lo largo de toda nuestra exposición, y cuya permanencia en la evolución histórica es constante y así se fué subrayando. El incumplimiento de las obligaciones del cultivo personal y directo es causa de caducidad de la concesión y ello es perfectamente coherente, porque de otro modo se estaría enervando uno de los fines perseguidos en la actuación administrativa, de la que la concesión trae su origen y a la que precisamente el negocio -concesional está sirviendo.

Así lo dispone el artículo 31, n° 1 b) de la L.R.Y.D.A. y se pone de relieve por jurisprudencia.

Así en la sentencia de 23 de marzo de 1956 (Art. 1434)

desestimatoria de recurso interpuesto contra resolución de la Dirección General de Colonización que anuló una concesión de un lote de tierra por falta de cultivo directo y personal, se dice:

"CONSIDERANDO: Que todo el ordenamiento jurídico relativo a las colonizaciones de grandes extensiones de terreno, constituyen materia de alto interés nacional, en que se conjuga la necesidad de transformar profundamente las condiciones económicas y sociales de aquéllos, con el noble y cristiano propósito de hacer asequible la propiedad de la tierra, a los que en ella consumen sus energías, y este generoso propósito que inspira toda la legislación promulgada en la materia, es consignado así, en sus exposiciones de motivos, en sus bases y en sus preceptos, de suerte que cabe afirmar, sin género alguno de dudas, que constituye base esencial, condición "sine qua non" para obtener las ventajas y beneficios que dicha legislación concede, que se trate de agricultores de pequeño o ningún patrimonio que hayan de cultivar las tierras por sí, o de arrendatarios a los que se dá acceso a la propiedad de las tierras que laboren, pudiendo citarse entre otras numerosas disposiciones, que de una manera expresa lo reconocen, el Decreto-Ley de 7 de enero de 1927 (Diccionario 3902), el de 9 de marzo de 1928 (Diccionario 3903), la Ley de 27 de abril de 1946 (Rep. Leg. 701 y Diccionario 3917) y el de 20 de mayo de 1949 (Rep. Leg. 704 y Diccionario 8280).

CONSIDERANDO: Que sobre la base de que el ser cultivador directo y personal es, en términos generales, condición indispensable para tener derecho a la concesión de los beneficios otorgados por las diferentes disposiciones que regulan la materia de colonización, en el caso que nos ocupa, es requisito imprescindible, porque consignándose en el título posesorio del lote concedido, que se expide de acuerdo con el Real Decreto-Ley de 7 de enero de 1927 y que no tendrá validez si el interesado deja de cumplir las disposiciones y normas dictadas, los artículos 28 y 31 del citado Decreto exigen como condición ineludible la del cultivo personal por parte del parcelero, condición que es igualmente inexcusable en armonía con el apartado K) del artículo segundo del Real Decreto de 9 de marzo de 1928, por su referencia expresa al primeramente citado.

CONSIDERANDO: Que el hecho de que el recurrente figure como labrador de la finca expresada según aparece del certificado de la Hermandad Sindical de Labradores y Ganaderos de la Ciudad de Ecija, de que hiciera las oportunas declaraciones al Servicio Nacional del Trigo y abonara las correspondientes pólizas de seguro del personal asalariado y una multa, que le impuso la Fiscalía Provincial de Tasas de Sevilla, por no haber entregado el cupo de cebada que se le asignó, no implican ni significan otra cosa que el cumplimiento de obligaciones que como poseedor legal de la parcela eran inexcusables, como lo serían para cualquiera empresa individual o colectiva, pero en ningún modo

le atribuyen el concepto de cultivador directo y personal de la tierra requisito que es el que de forma concreta y terminante, exigen los preceptos antes citados para continuar su dicha posesión y llegar a obtener la plena propiedad, ya que es evidente que el cultivo directo y personal requiere que el cultivador realice materialmente las operaciones agrícolas por sí mismo o por los familiares que con él convivan, bajo su dependencia económica según se deriva de su propia significación, y se determina en varias disposiciones, como, entre otras, la Ley de 23 de julio de 1942 (Rep. Leg. 1233 y Diccionario 1253) en el párrafo segundo de su artículo cuarto, y que, aún no refiriéndose propiamente a colonización, fija y -precisa el concepto del cultivo directo y personal.

CONSIDERANDO: Que el argumento, que se aduce por la parte -actora, de que, por no figurar entre las condiciones generales de adjudicación, impresas al dorso del título posesorio, la del apartado K), del artículo segundo del Decreto de 9 de marzo de 1928, no puede exigirse su cumplimiento, ha de rechazarse necesariamente en primer lugar, porque su consignación no es precisa al constituir la circunstancia básica y -esencial sin cuya concurrencia, ni puede concederse el título de posesión, ni llegar a obtenerse la plena propiedad, y en segundo término porque si bien es cierto que tal condición no aparece entre las consignadas al dorso del expresado título, no lo es menos que en el propio documento se cita la disposición legal con arreglo a la cual, se otorga, en la que se exige

de una manera concreta, el cultivo directo y personal, sin que quepa alegar oscuridad de preceptos, que son bien claros y menos ignorancia de las leyes que aparte de no excusar de su cumplimiento, no se deduce claramente de sus primeras manifestaciones, en el acta levantada por el Perito Agrícola, en la que se manifestó "que por estar empleado, tanto él como sus hermanos, en distintas Oficinas de la Ciudad de Ecija, es por lo que las labores en su parcela son realizadas por individuos a jornal".

CONSIDERANDO: Que de lo expuesto se deriva la procedencia de desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto en estos autos a nombre de D. José Manuel B.G. contra la resolución de la Dirección General de Colonización de 10 de julio de 1953, por la que se anuló la concesión del lote número once de la finca "Ruedo de Dos Fuentes", anteriormente otorgada - al nombrado señor B.G., absolviendo a la Administración de la demanda formulada ".

Es más, esta obligación alcanza no sólo al titular de la Explotación Familiar, sino igualmente a las Explotaciones Comunitarias. Observese para ello las prescripciones contenidas en los Núms. 3 y 4 del citado artículo 26 de la L.R.Y.D.A.:

" 2. Estas Explotaciones quedarán sometidas, respecto de la Entidad social beneficiaria, al mismo régimen que las Explotaciones Familiares, respecto de sus titulares, quedando obligada la Enti-

dad concesionaria a que el cultivo se haga personalmente por sus miembros o socios ".

4. Las participaciones individuales de los asociados tanto en la etapa de concesión, como en la de propiedad, quedarán también sometidas, en cuanto fuera pertinente, a las normas que siguen las Explotaciones Familiares constituidas por el Instituto, incluidas las que regulan la caducidad de la concesión ".

Además de esas obligaciones de cultivo directo y personal que reflejan la funcionalidad económico-social que se persigue; otros de los deberes que el artículo 31, carga sobre el concesionario, evidencian una vez más el factor económico presente en la actividad administrativa. Así el apartado c) somete al concesionario al cumplimiento de las normas de explotación que el IRYDA haya formulado, que entre otras cosas podrán "especificar la intensidad agrícola y ganadera que haya de alcanzar la explotación". Extremo este que mantiene coherencia con lo expresado en el artículo 120 y en definitiva con toda la finalidad perseguida por un Decreto declarativo de interés nacional sobre grandes zonas (arts. 92, 127), dentro del cual se producen prácticamente la totalidad de las adjudicaciones de tierras (2)

(2) Vid. en este sentido la Orden de 14 de octubre de 1969, y fundamentalmente el Decreto 3611/1974 de 12 de diciembre. Este último establece que "La Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, al regular las actuaciones del IRYDA, en las grandes zonas cuya transformación acuerde el Gobierno por razones de interés nacional ..." determina que - corresponde a este "por lo que respecta a las tierras que se adju-

Recuerdese, como cuando se explocó el alcance de este tipo de actuaciones se destacó su pretensión transformadora de carácter dual: económico y social (artículos 92 y 3a) de la L.R.Y.D.A.).

Igual significación posee la obligación contenida en el apartado d) cuando se determina que el concesionario o tolera obras que afecten al inmueble fijadas en los Planes o tendrá que ejecutarlas cuando así lo precep-

diquen a título de concesión administrativa, la facultad de establecer las condiciones en que la concesión se otorga, quedando los concesionarios obligados a observar las normas de explotación que se fijan por el Instituto". Tras continuar la Exposición de Motivos indicando que "las circunstancias que afectan actualmente a la economía nacional obligan a conceder primordial importancia a todos los problemas relacionados con el abastecimiento del país el Gobierno estima necesario que se condicionen con carácter general las reservas y las concesiones de tierras... a que reservistas y concesionarios asuman el compromiso de destinar una parte de las tierras que se les reserven o concedan a los cultivos que se declaren de interés por el Ministerio de Agricultura", determinándose en consecuencia en el artículo 1º que:

" En las zonas cuya transformación haya sido declarada de interés nacional, conforme al Libro tercero, título III, de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, los reservistas y concesionarios quedarán obligados a destinar el veinte por ciento de la superficie que posean a los cultivos, que siendo adecuados para cada zona, se señalen oportunamente por el Ministerio de Agricultura, mediante Orden Ministerial, que se publicará en el Boletín Oficial del Estado, salvo que se señale o se haya señalado a los concesionarios un porcentaje mayor en los Decretos aprobatorios de los correspondientes Planes generales de transformación ".

túen los planes y obras que enganchan igualmente con la función de transformación del medio productivo que al Estado se le encomienda.

Resulta especialmente interesante y sirve para ratificar las afirmaciones que sobre empresa y explotación hacíamos al comienzo de este epígrafe, la prescripción legal expresada en el n° 2 del art. 30, que extiende las obligaciones del concesionario, no solo a las tierras objeto de concesión, sino a las de propiedad del beneficiario de esta, que se hayan afectado a la explotación. El precepto no resulta chocante si se pone en relación con los arts, 21 n° 1 a), 25 n° 2 y 106, entre otros, que hablan de que la concesión de fundos puede realizarse en ocasiones solo en lo necesario para completar una explotación. Este punto volverá a ser objeto de atención, en un momento posterior, por su especial significación dogmática, como manifestación de la afectación de bienes a la actividad concedida.

Por último, el apartado e) del art. 30, señala como una última obligación el pago de una cuota mensual, en la cuantía que se determine en el título de concesión. Interesa detenerse en ello, dado que calificada por la Ley como concesión, la adjudicación de la tierra pudiera conceptuarse este pago como canon de disfrute de la misma, cuando el sentido de esta cuota mensual es sensiblemente distinto ya que es parte del precio del lote entregado y la amortización de créditos y ayudas recibidas (3).

Es precisamente este uno de los elementos que jugarán

(3) Vease en este sentido, los arts. 33 n° 3 y 34 n° 4 de la Ley, así como el Decreto 1617/1969, de 10 de julio y la Orden de 19 de junio de 1971.

en la dificultad de la adecuación a la calificación tradicional de concesión de esta relación jurídica.

2.3. Derechos del concesionario: El acceso a la propiedad

Este es el derecho básico del concesionario, para el que el período concesional no es otra cosa que una situación provisional cuya extinción normal es la adquisición de la propiedad de la tierra concedida. Sería absurdo no señalar la trascendencia legislativa y política del tema, que rebasa el marco de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, para entrar de pleno en el orden constitucional. Este es uno de los puntos sobre los que ahora y siempre ha girado la polémica ideológica de la Reforma Agraria. En el capítulo II de la tesis, que fue dedicado al estudio de los antecedentes históricos, dejamos constancia de la controversia registrada en nuestro país durante la II República y la respuesta alternativa que del tema ofreció la legislación dependiendo de las fuerzas políticas que ocupaban el Poder.

La opción que el ordenamiento vigente ofrece hoy de este punto no presenta dudas: acceso a la propiedad.

Así el art. 34 de la LRYDA establece:

"1. El Instituto otorgará a favor de cada concesionario la escritura pública de transferencia de la

propiedad de los inmuebles objeto de la concesión,
cuando concurren los siguientes requisitos:..."

Opción que cuadraba perfectamente con los principios de la normativa de rango fundamental de los que la Ley de Reforma y los textos legales allí refundidos eran desarrollo y a los que se hizo referencia en el Capítulo I.

No parece distinto el criterio que la Constitución de 1978 ampara. Recuérdese entre otros el artículo 129 al decir que los poderes públicos "también establecerán los medios que faciliten el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción".

Pero si su importancia es básica como reflejo de todo ese orden de cosas señalado, no es menor la incidencia que ese derecho de acceso a la propiedad como resultado final que el ordenamiento quiere para la concesión de la tierra, tiene para calificación dogmática de la figura. Pero este tema queda postergado para un momento posterior.

Se trata, como ya indicamos, de dejar aquí expuestos los caracteres y principios sobre los que el negocio jurídico se asienta, para más tarde y a la vista de ellos intentar enmarcar la categoría jurídica en el conjunto del Ordenamiento.

Otros derechos de orden económico, que van no sólo a posibilitar el acceso a la propiedad al suponer unas facilidades en el pago del precio, sino a que ese acceso pueda producirse por cumplir las obligaciones del título de concesión, lo constituyen los auxilios económicos y técnicos de los que el concesionario puede resultar acreedor. Véase en este sentido el art. 280 y siguientes de la Ley, así como la Orden de 22 de diciembre de 1969. Los Decretos de 22 de octubre de 1970, 12 de abril de 1973, 16 de octubre de 1975 entre otros. Así como la Orden de 19 de junio de 1971 y el Decreto de 10 de julio de 1969.

No debe pasar desapercibido este tema, si recordamos el fracaso de experiencias históricas anteriores por falta de un apoyo económico suficiente.

3. Tráfico jurídico de la concesión

3.1. "Inter vivos"

La normativa a ello referente se contiene en el art.31 de la LRYDA en el que se dispone:

"1. La concesión no podrá ser objeto de enajenación. No obstante, se permite la transmisión por actos "inter vivos", siempre que tenga por objeto todos los bienes de la explotación:

a) A favor de un hijo o descendiente que sea agri
cultor profesional.

b) En defecto de descendientes agricultores, a fa
vor de un ascendiente o un hermano, siempre que sea
agricultor profesional y cooperador en la explotación.

2. La transmisión será notificada al Instituto, el cual, en el plazo de tres meses, expedirá nuevo título a favor del adquirente, si procediera, o declarará nula la transmisión, si no concurrieren en ella los requisitos expresados. El nuevo concesionario quedará subrogado en todos los derechos y obligaciones dimanantes de la concesión originaria.

3. La concesión no podrá ser objeto de embargo. Los fru
tos, en cuanto excedan de la cuota que deba ser abonada
al Instituto, serán embargables con sujeción a la Ley
de Enjuiciamiento Civil".

Los términos del precepto transcrito no plantean excesi
vas dificultades.

De él se derivan los siguientes caracteres:

1º La Explotación Familiar, a cuya finalidad se concedieron las tierras a título de concesión, constituyen una uni
dad económica, que no puede romperse. Por ello si la Explota
ción se formó sobre la base de las tierras aportadas por el
IRYDA (concesión) con las originariamente propiedad del con
cesionario, éste no puede ni transmitir las propias sin incu

rrir en caducidad, ni enajenar las concedidas, como no realice una transmisión de la explotación (art. 31.1) en su totalidad.

2° Aunque la transmisión se efectúe teniendo por objeto todos los bienes de la explotación, no es libre ya que aparece limitado el posible adquirente a ser:

a) A favor de un hijo o descendiente que sea agricultor profesional.

b) En defecto de ello, a favor de un ascendiente o un hermano, siempre que sea agricultor profesional y cooperador en la explotación.

Conviene destacar que se exige en el nuevo posible concesionario la nota de la profesionalidad, cuyo alcance y significado ya vimos al estudiar los sistemas de selección del adjudicatario.

3° La inembargabilidad la Ley la limita a dos extremos:

a) A la concesión. Explícitamente el núm. 3 del art.31 determina "la concesión no podrá ser objeto de embargo". Surge aquí un problema que como luego veremos se reproduce en el régimen sucesorio. Si se realiza una lectura literal de la Ley, parece claro que el art. 29 refiere la concesión a las tierras que el Instituto ha adjudicado. Quiere entonces significarse que los otros fondos que se hayan podido aportar para la constitución de la Explotación, propiedad del conce-

sionario, pueden ser objeto de embargo. Es decir, la inembargabilidad no alcanza a la explotación, sino sólo a las tierras que de ella forman parte concedidas por el Instituto o sea a la concesión propiamente dicha.

Con ello se abre la posibilidad de desintegración de la Explotación Familiar o Comunitaria, en las que la tierra sobre la que se realiza la actividad de la misma no haya sido en su totalidad concedida por el Instituto.

b) A la parte de los frutos, que constituyan la cuota concesional que por la concesión se paga siendo el resto susceptible de embargo con arreglo a la Ley de Enjuiciamiento Civil.

De todo ello interesa destacar un tema que está presente aquí, pero que su proyección alcanza al régimen jurídico del suelo rústico en general: Es el de la conservación de las unidades agrarias (4).

(4) Vid en este punto PEÑA y BERNALDO DE QUIROS, Manuel: "La conservación de unidades agrarias en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario" en Estudios Monográficos núm. 3. Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario. Madrid 1975. págs. 99 a 122.

3.2. Sucesión "mortis causa" (5)

La regulación de la misma viene recogida en el art.32:

"1. Por muerte del concesionario se transmitirá la concesión al cónyuge viudo y, en su defecto, a uno de los hijos o descendientes que sea agricultor.

2. Cuando existieren varios descendientes agricultores, sucederá al padre en la concesión el que haya sido designado por éste t, en su defecto, el elegido de común acuerdo entre ellos.

si no existiese acuerdo, se adjudicará por el Instituto a uno de los derechohabientes que lo soliciten, por el siguiente orden de preferencia.

a) Al que viniera cooperando habitualmente en el cultivo.

b) Al de mayor edad.

3. A los efectos de la partición de la herencia se considerará que sólo forma parte del caudal relicto por el concesionario el importe de lo que se determina en el núm. 3 del art. 33.

(5) Vid. LUNA SERRANO, Agustín: Régimen de tierras en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario: "La sucesión 'mortis causa' del concesionario de tierras de Reforma agraria". En Estudios Monográficos n: 3. Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario. Madrid 1975, págs. 125-149.

4. En el caso de no quedar cónyuge supérstite ni hijos ni descendientes que soliciten la adjudicación, se transmitirá la concesión al designado por el concesionario en su testamento, o al que fuere judicialmente declarado heredero, si fuere agricultor y si lo hubiesen sido varios, se observará el orden de preferencia establecido en el párrafo 2 de este artículo.

5. En todo caso, deberá practicarse la notificación al Instituto, de acuerdo con el párrafo 2 del artículo 31".

La sucesión en el derecho agrario, ha suscitado el interés jurídico de un gran número de autores (6).

Sin embargo, no ha ocurrido lo mismo en lo que al fenómeno sucesorio afecta, referido a la figura del concesionario de tierras. Es decir, a la sucesión "mortis causa" del titular de una Explotación creada o constituida por el IRYDA, ocurrida sin haberse producido la transferencia en propiedad de los fundos objeto de concesión administrativa (7).

(6) Puede verse por todos el reciente trabajo de José Luis de los MOZOS: "La sucesión en el Derecho Agrario" (Propiedad, herencia y división de la explotación agraria). Madrid 1977. Contiene un importante acopio de bibliografía al respecto.

(7) Sobre este extremo pueden consultarse casi exclusivamente los trabajos de PEÑA y LUNA SERRANO, antes citados.

No es nuestra intención el examen minucioso de la misma y ello porque a pesar de haberse elegido como objeto de tesis un tema de parte especial se procede al análisis del mismo con la finalidad de obtener conclusiones que afectan a una institución de la dogmática general administrativa como es la concesión y ver su potencialidad y carácter expansivo, en definitiva su valor de forma absolutamente propia y peculiar del Derecho administrativo para conformar el ejercicio de un derecho o de una empresa.

Por esta razón los únicos rasgos que va a interesarnos destacar de la sucesión "mortis causa", son precisamente aquellos que reflejan su naturaleza de sucesión en régimen administrativo y el sometimiento a éste de aquélla, en función del mantenimiento de un interés público que late en todo el fenómeno de la reforma agraria.

En este sentido LUNA SERRANO pone de relieve que "la anomalía de esta sucesión se debe al hecho de que a los fines de la reforma agraria importa no tanto que la sucesión continúe en el ámbito familiar del adjudicatario como que se asegure el desenvolvimiento de una actividad empresarial..." (8). El carácter extraordinario pues de la sucesión excluye la aplicación de las normas y reglas del Código Civil y de las compilaciones Forales.

(8) Vid. ob. cit.

Otro tema de no menor importancia va referido a la extensión del objeto de la sucesión del concesionario. En este punto los criterios aparecen discordantes. Mientras que para LUNA SERRANO la sucesión abarcaría todos los elementos que se incluyen en la explotación del cultivador-empresario "que formará la base patrimonial de su empresa y que se estructuran como un patrimonio separado y distinto del patrimonio personal de su titular" lo que estaría en coherencia con las finalidades de la Reforma Agraria, pues "otra interpretación no tendría en cuenta ni el concepto ni el significado de la empresa y de la hacienda o explotación que organiza el cultivador"; PEÑA y BERNALDO DE QUIROS afirma por el contrario que el mecanismo sucesorio del art. 32 afecta en exclusiva a la concesión, es decir, a los bienes que el IRYDA ha adjudicado (9).

Por desgracia entendemos que la postura del último de los autores citados es la querida por la Ley, con lo que ello supone de riesgo para la unidad económica creada, y así se hace constar por él. El art. 32 expresa claramente que por "muerte del concesionario se transmitirá la concesión", no hay ninguna referencia como en la transmisión "inter vivos" a "todos los bienes de la explotación" (art.31.1).

Sin lugar a dudas éste debería ser uno de los tantos

(9) Vid. ob. cit.

extremos en que la Ley de Reforma debería ser objeto de rectificación.

Por último y como una prueba más del carácter de esta sucesión "mortis causa" y su inclusión de pleno derecho en el ámbito del Derecho administrativo queda significar que el artículo 33. 1.c) fija como una de las causas de caducidad de la sucesión "la muerte del concesionario, sin que haya persona que deba sucederse conforme a lo prevenido en el artículo 32".

4. Extinción de la concesión

4.1. Modo normal: el acceso a la propiedad

Ya en las páginas precedentes se hizo notar el sentido de la transferencia de la propiedad como fin último de todo el proceso de reforma en las estructuras.

El art. 34 de la Ley establece como condiciones para el otorgamiento de la escritura pública de propiedad, momento hasta el cual permite la concesión, salvo declaración de caducidad (art. 34.6), las siguientes:

a) que no haya sido declarada la falta de aptitud para el ejercicio de la empresa.

b) que haya el concesionario cumplido las condiciones de la concesión y especialmente que tenga en regla su cuen-

ta con el Instituto.

c) que hayan transcurrido ocho años a contar desde la instalación del concesionario en la explotación. Este plazo podrá verse reducido a un mínimo de cuatro años por el Ministerio de Agricultura, a propuesta del Instituto, por solicitud del concesionario.

La prórroga no podrá exceder de veinte años, a cuyo término, si existieren causas que lo justifiquen podrá ser renovada la concesión (vid. Decreto 1617/1969 de 10 de julio).

Las escrituras de transferencia de propiedad además de las estipulaciones que sean procedentes tendrá entre otros los requisitos siguientes (art. 3, Decreto de 10 de julio de 1969):

1. Precio de adjudicación del lote (art. 34.2 LRYDA).
2. Declaración de la cantidad pagada hasta el momento del otorgamiento de la escritura.
3. Cantidad pendiente del pago hasta el total reintegro del lote, plazos y formas de pagarlos.
4. Establecimiento de la hipoteca u otra garantía para el aseguramiento del pago de las cantidades pendientes o el cumplimiento de las obligaciones de los adquirentes.

5. Expresión de que los bienes adquiridos quedan sometidos a la legislación sobre la materia.

4.2. Modo anormal

4.2.1. Causas

El art. 33 establece que "la concesión caducará por cualquiera de las siguientes causas":

1.

- a) Falta de aptitud para la empresa agraria, salvo que la misma se transmitiera en los casos del art. 31. El expediente sobre la falta de aptitud se iniciaría dentro de los cuatro años siguientes a la instalación del concesionario en la explotación. Si no se incoase dentro de ese plazo, se entenderá acreditada la aptitud del concesionario.
- b) El incumplimiento de las condiciones del art. 30, cuando se aprecie dolo o culpa grave o reiterada.
- c) Muerte del concesionario, salvo que haya persona que pueda sucederle, conforme a lo prevenido en el art.32."

En los casos a) y b) del apartado 1, el núm. 4 determina que el cónyuge e hijos del concesionario mayores de dieciocho años podrá pedir que se les transfiera la concesión, siempre que hubieran trabajado habitualmente en la Explotación y cumplan las obligaciones que tenía asumidas su antecesor.

4.2.2. Procedimiento

Art. 33, núm. 2: "La declaración de caducidad se hará por el Instituto, previo expediente administrativo con audiencia del interesado."

Dicha declaración dotada de autotutela declarativa (art. 33.3: "Una vez que la declaración de caducidad haya causado estado en la vía administrativa, el Instituto previa la liquidación correspondiente devolverá al concesionario o a sus herederos lo que hubiese pagado a cuenta del precio, así como las mejoras útiles realizadas por el concesionario en la finca, de acuerdo con los planes de obras o con autorización del Instituto, siempre que aquéllas subsistan y se justifique su importe.

El Instituto ofrecerá el pago de las cantidades al interesado si resultare saldo positivo a su favor, y le requerirá para que desaloje la finca. De no ser aceptado el pago ofrecido, se consignará su importe en la Caja General de Depósitos, sin perjuicio del derecho del interesado a reclamar una cantidad superior), será ejecutada por el Juez de primera instancia del partido en que radiquen los bienes, y el lanzamiento se llevará a cabo conforme a los arts. 1596 y ss. de la Ley de Enjuiciamiento Civil (art. 33.3 párrafo 3).

5. La calificación dogmática de la figura de la adjudicación provisional de tierras de reforma como concesión administrativa

No ofrece dudas a nuestro juicio que el fin público perseguido por la Administración se pretende alcanzar a través de un relación sometida a Derecho Administrativo, y es con arreglo a éste como se desarrolla y resuelve el negocio jurídico entre el IRYDA (Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario) y el adjudicatario de las tierras (concesionario).

Hemos puesto de manifiesto en las páginas precedentes los caracteres del ente creado por el Estado para el cumplimiento de la función estatal de reforma y desarrollo agrario (art. 3 y 9) y el cumplimiento de ésta por una entidad a través de técnicas sujetas al Derecho público (recuérdese por ejemplo la articulación legislativa que de la caducidad ofrece la LRYDA). Por si ello no bastara, el art. 29 califica a la adjudicación de concesión administrativa (10).

(10) La Orden de 30 de mayo de 1945, hoy derogada establecía en su art. décimo que "durante este primer período (período de tutela) las relaciones entre el Instituto y los colonos se regularán por una modalidad especial de aparcería...". Pese a la denominación jurídica empleada para definir la relación, GONZALEZ PEREZ (voz Colonización interior. Enciclopedia Jurídica Seix. Año 1952), señalaba que "aunque al referirse a una de las fases de acceso a la propiedad, la de tutela, la Orden de 1945, habla de una "modalidad especial de aparcería", en realidad es una relación especial de

Ahora bien, si el hecho del sometimiento al Derecho Administrativo se esa relación (11) no plantea problemas, no ocurre igual, con respecto a la calificación que la Ley realiza de la misma como concesión administrativa.

Es suficiente con recordar alguno de los principios informadores de su contenido para que surja de manera inmediata la evidencia de la dificultad de encaje en el

... Derecho público en cuanto que si para que ésta se dé es necesario que esté regulada por preceptos de Derecho público, es indudable que cualquiera que sea el criterio de que partamos para deslindar el Derecho público del privado, siempre habremos de llegar a la conclusión de que la relación entre colone e I.N.C. tiene el primer carácter, pues en ella predomina de los principios informantes de toda norma, el de comunidad sobre el de personalidad, dándose una finalidad eminentemente pública -arraigar a las personas carentes de medios en terrenos aptos para el cultivo- y existiendo una entidad pública que obra como tal, haciendo uso de las prerrogativas de poder frente al particular, en numerosos casos concretos, desigualdad entre los titulares de la relación, que impide considerarla como una relación de Derecho privado. Son inconciliables con la naturaleza jurídico-privada de la relación, por ejemplo, las facultades del Instituto reconocidas en el art. 16 de la citada Orden de 1945". (El artículo al que el antes citado hace referencia es similar al que hoy es el 33 de la LRYDA).

- (11) El fin público se ha querido conseguir por esta vía, pero podía haberse buscado a través por ejemplo de la creación de una sociedad estatal de compra y arriendo de terrenos.

Piénsese como en Francia, objetivos similares a los del IRYDA se cumplen por las S.A.F.E.R. (Sociedades de Ordenación Territorial y de Establecimiento Rural), que se constituyen bajo la forma de sociedades anónimas y cuyos fines son "mediante compras, ventas y contratos que concluyan o provoquen, facilitar la instalación de cultivadores agrícolas y mejorar las estructuras agrarias en las condiciones que determina el art. 1 de Code Rural.

concepto tradicional.

Dicha dificultad se produce al menos en un doble nivel:

a) En cuanto a los caracteres informadores de su contenido. Piensese, por ejemplo, que el sentido primario y último de la concesión de tierras en su conversión en propiedad, o que el canon que el adjudicatario paga tiene el valor de cuota o precio de la adquisición futura.

b) Pero, son más aún los obstáculos que se hallan para enmarcar la figura dentro de lo que constituye el ámbito del negocio jurídico concesional. Entendido este como la transferencia a un particular de una esfera de actuación originariamente administrativa (12), se habla de tres tipos de concesiones, obra, dominio público y servicio público (13).

(12) Consulta n°6683. Dict 11 noviembre 1950: " No tiene fundamento doctrinal ni legal la idea de que la esencia de la concesión administrativa la constituye la transmisión parcial del dominio público. La concesión administrativa de aprovechamiento de dominio público o "concesión demanial", como la de servicios públicos, son especies distintas de un mismo género. La idea común que trasciende ambas especificaciones está en la cesión al particular de una esfera de actuación originariamente administrativa. Por el negocio de la concesión la Administración transfiere al particular una esfera de actuación en cualquiera de estos órdenes: en el real, el dominio público cuya titularidad corresponde a la Administración; en el orden de la actividad o gestión; es la transferencia de una actividad singularmente administrativa. Lo característico y común a ambas concesiones es que esa transferencia es parcial, pues tanto el dominio público como el servicio público siguen siendo tales tras la concesión administrativa.

(13) Vid, por todos VILLAR PALASI, José Luis: "Concesiones administrativas". en N. Enciclopedia Jurídica Seix, págs. 684 a 770.

¿Cabe en alguno de estos supuestos la concesión de tierras?.

Parece claro que no se trata de una concesión de obra, ni de una concesión de servicio público, al menos de que identificáramos a este como la idea genérica de interés público, lo que los franceses denomina concepto amplio de servicio público y que algún sector de la doctrina española mantiene (GARRIDO FALLA) (14).

Los problemas pudieran surgir en cuanto al tercer tipo: ¿la concesión de tierras es una concesión demanial?.

Para responder a la pregunta es necesario lógicamente interrogarse sobre si los bienes -tierras- que el IRYDA adjudica poseen la cualidad (15) de demaniales.

(14) Sobre el servicio público, cfr. entre otros GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo: "La actividad industrial y mercantil de los municipios", RAP 17 (1955), pags. 87-138 y VILLAR PALASI, José Luis: "La intervención administrativa en la Industria". IEP Madrid 1964 y en Unidades Didácticas de Derecho Administrativo II, UNED Madrid 1976, Unidades núms. 4, 5 y 6

(15) Vid. GUAITA MARTORELL, Aurelio: Derecho Administrativo Especial, Tomo III, 2ª Edición, Zaragoza 1967: "entendida la concesión -como suele entenderse- como una transferencia al particular de poderes o funciones originariamente administrativos, las concesiones de que ahora tratamos suponen poner en manos de aquel, la tarea colonizadora en tierras de propiedad de la Administración -adquiridas por ésta, generalmente mediante expropiación forzosa.

En realidad, tales tierras son durante el período concesional, terrenos o bienes de dominio público, respecto de los que se prevé su desafectación como tales bienes de dominio público y su conversión en propiedad privada por el transcurso de cierto tiempo y el cumplimiento de determinadas obligaciones. Es por tanto una concesión de las llamadas mixtas, es decir, de dominio y de servicio público, siquiera ambas expresiones de dominio y servicio hayan de entenderse en sentido amplio, sin que por otra parte tal amplitud conceptual repugne en nuestro Derecho". (págs. 244-245).

El tema no resulta sorprendente, si se piensa que un sector de la doctrina concibe con una enorme amplitud el dominio público. Así GARCIA TREVÍJANO (16): "Frente al - concepto de bienes de dominio público por naturaleza surge, como queda dicho, el de bienes de dominio público por afectación o destino, con lo cual se amplía considerablemente su número, pudiendo decirse que el dominio privado de los entes públicos queda reducido a pequeñas parcelas carentes de importancia, ya que la idea de destino a un fin público (pues no otra cosa significa la idea de funciones, servicios públicos o fomento y defensa nacional) puede predicarse de la mayor parte de bienes en manos de la Administración". En sentido inverso se pronuncia GARRIDO FALLA (17).

Ello lógicamente se ampara en la redacción de los preceptos de nuestra legislación que se prestan a interpretaciones dispersas (vid. art. 339 Cc. 183 y ss. LRL, 4º RBCL, 1 LPE). Por esto nos parece fértil la línea de pensamiento que ante la polémica adopta ARIÑO ORTIZ (18), acudiendo a la "compensación histórica y finalista del Estado, al sentido de sus tareas en el tiempo presente y al sentido y finalidad que el dominio público ha tenido como término de

(16) "Titularidad y afectación demanial en el Ordenamiento jurídico español". Revista Administración Pública nº 29, Mayo-Agosto - 1959, págs. 11-57.

(17) "Tratado de Derecho Administrativo". IEP, Madrid 1971 (4ª Ed.) Tomo II, págs. 447 y ss.

(18) Vid. "La Administración Institucional". (Bases de su Régimen Jurídico). I.E.A. Madrid 1972, págs. 341-352.

creación de poder y de necesaria protección de determinadas especies de bienes".

Va a ser el proceso histórico el que va a mostrar-nos la dimensión jurídica de los distintos bienes de titularidad administrativa y la función de los mismos.

En este aspecto, hay que destacar el cambio de signo que se ha operado sobre el papel de los bienes patrimoniales desde comienzos de siglo, consecuencia también del cambio de sentido de la acción del Estado y la creación de patrimonios especiales, con finalidades industriales, económicas...

El reflejo legislativo de ello puede verse en el articulado de la Ley del Patrimonio del Estado y muy especialmente en el art. 31 y en la disposición derogatoria en cuya tabla de disposiciones que se derogan se incluyen las leyes desamortizadoras.

Es en este orden de cosas, en el que debe verse la función del IRYDA y la sujeción de las tierras que adquiere el cumplimiento de aquélla. Si lo que se pretende con la calificación demanial es dotar al bien de un régimen especial y exorbitante de protección, defensa y utilización que sirvan a la finalidad a la que aquél está afecto. Se trata entonces de ver si ese régimen mantiene una coheren-

cia con aquélla, en definitiva si cumple su papel instrumental, con arreglo a aquel fin, máxime si está ya lejana la idea de la patrimonialidad entendida como su jeción del bien al Derecho privado.

No puede pasar desapercibida la idea de la indisponibilidad, como factor clave del régimen jurídico del demanio (19). Pues bien, ésta no es precisamente la nota cualificadora de las tierras que el Instituto de Reforma concede. Muy por el contrario, aquéllas tienen como vo cación justamente su entrada en el patrimonio privado del concesionario para convertirlo en titular-propietario de una explotación agrícola.

¿Cómo calificarlas entonces de demaniales?

No es correcto a nuestro juicio, como hace algún sector de la doctrina (20) identificar este tipo de concesión con la de desecación de marismas. Aquí **no** hay degradación y la finalidad es permanente (cultivo y arraigo

(19) Vid art. 132 de la Constitución como norma fundamental. A nivel doctrinal CLAVERO AREVALO, Manuel: "La inalienabilidad del dominio público", Sevilla 1958 y RAP núm. 2 (1958) páginas 11-84.

(20) Vid GUAITA, op. cit.

del campesino) (21).

No es, pues, admisible calificar de dominio público un bien y no aplicarle el régimen jurídico del mismo.

Para nosotros se está ante un tipo de bienes a los que el art. 85 de la Ley de Patrimonio del Estado se refiere:

"bienes adquiridos con el propósito de devolverlos al tráfico jurídico, de acuerdo con sus fines peculiares".

Es decir, ante un bien de naturaleza patrimonial.

¿Cómo entonces puede hablarse de concesión administrativa? ¿Es que caben concesiones patrimoniales?

(21) Ello aún aceptando esta línea de pensamiento sobre la concesión de marismas. Véase en otro sentido el excelente trabajo de MORELL OCAÑA, Luis: "La concesión de marismas y el artículo 126 de la Ley del Patrimonio del Estado", en la Revista de Administración Pública número 68. Mayo-Agosto 1972, páginas 127-183.

No tendríamos excesivo reparo en admitirlo.

El derecho e instrumento de la política. Lo que se pretende aquí es articular una relación jurídica que permita a un agricultor acceder a la titularidad de una explotación, pero estableciendo un cuadro de garantías suficientes, que posibiliten el cumplimiento de la finalidad con que la tierra se entregó que trae su origen en una acción del Estado.

Tiene, pues, razón GOMEZ FERRER (22), cuando califica a esta figura de utilización instrumental de la concesión.

(22) Cfr. "La vinculación de la propiedad privada por planes y actos administrativos", ponencia española realizada en colaboración con BASSOLS COMA, Martín en el V Congreso Hispano-Italiano de Profesores de Derecho Administrativo, I.E.A., Madrid 1976, págs. 110.: "A nuestro entender, el fundamento, la justificación del nuevo tipo de concesión se encuentra en la inadecuación de las figuras de derecho privado para obtener la consecución del fin social que persigue el Estado y la Administración. En efecto, se pretende reestructurar la propiedad con criterios sociales, para lo cual la Administración debe asegurarse en el período concesional de que el adjudicatario posee cualidades y aptitudes especiales para convertirse en verdadero titular de la explotación, cultivando personalmente la tierra, de acuerdo con los criterios que se le imponen; y resulta que las figuras del derecho privado no están pensadas, en general, para verificar estas condiciones personales.

Nos encontramos, pues, ante una utilización instrumental de la concesión que se emplea como una técnica por medio de la cual pueden conseguirse fines públicos distintos de aquéllos que sirvieron para configurar la institución en la época liberal. La perspectiva social influye así en la figura de la concesión erosionando su concepto, lo que plantea el problema de reconsiderar su alcance o de crear nuevas figuras que sirvan para asegurar el cumplimiento de nuevos fines asumidos por el Estado".

La Administración pretende obtener un fin y utiliza la técnica jurídica que entiende que le sirve de mejor manera.

En definitiva lo que se trata es de tutelar un interés público y de legitimar una intervención administrativa y en esa función la técnica concesional ha demostrado su plena eficacia.

Lo que queremos decir es que no se está utilizando el negocio jurídico concesional, porque se esté transfiriendo una esfera de actuación originariamente administrativa. Se utiliza porque se entiende que es el instrumento que mejor sirve a la finalidad que la Administración persigue. Podría, pues, haberse empleado otro (23) y nuestra historia ha demostrado las oscilaciones en los medios utilizados. Si la legislación vigente opta por la concesión, que muestra así una vez más su carácter de técnica ubicua y expansiva (24), es por que se entiende que así se alcanza

(23) Vid. el caso italiano de venta con reserva de dominio (assegnazioni dei terreni ai contadini). Sobre el tema puede verse una abundantísima bibliografía en LUNA SERRANO, Agustín: Régimen jurídico de las fincas adjudicadas por los entes de Colonización italianos. Revista Estudios Agro-sociales n° 35, año 1961. págs. 61-81, y ROMAGNOLI, Emilio: Riforma Fondiaria, en Nuovo Digesto Italiano, págs. 1072-1088. En otro supuesto se trata de concessione di terre incolte. Sobre este punto Cfr. MOSCHELLA, Alfredo: Concessione di terre incolte. Nuovo Digesto Italiano p. 152-159 y LANDI, Guido: Concessioni di terre incolta ai contadini. Giuffrè Milano 1947

(24) Vid. GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo: Dos estudios sobre la usucapión en Derecho Administrativo. Edit. Tecnos, Madrid 1974, pág. 77.: "A la par que esa afirmada crisis de la concesión clásica, la realidad ofrecía una extensión crediente de nuevas formas de concesión, aplicadas ahora al propio campo de la actividad económica, tradicionalmente privada. Las fórmulas de la política económica y social contemporánea han encontrado en el viejo concepto de instrumento capital, cuyo porvenir parece, por tanto, no sólo asegurado, sino en continuado progreso."

En este punto, como en todo lo referente a la concesión es de inexcusable consulta VILLAR PALASI: "Concesiones ...". ob. cit.

mejor los objetivos, que son objetivos políticos.

Igual ocurre con la regulación de la propiedad que sucede a la fase concesional a la que se sujeta a un régimen excepcional del Derecho común, que garantiza la finalidad pública de la que trae su origen.

CONCLUSIONES

1. La tipología de las concesiones no se agota en la clásica distinción entre concesiones demaniales y de servicio, sino que constituye una forma propia y peculiar del Derecho Administrativo para conformar el ejercicio de un derecho o de una empresa.
2. La concesión de tierras, su regulación y la actividad administrativa de la que es resultante, posee un valor paradigmático de demostración de la crisis que el ordenamiento jurídico positivo ha hecho entrar a la idea de demanio y de servicio público.

Tanto la idea de demanio como la del servicio público pueden englobarse hoy en el artículo 128 de la Constitución que establece la reserva de intervención de los poderes públicos en ámbito de propiedad y de empresa o libertad industrial o económica.

La crisis del demanio comenzó con el acercamiento jurídico entre demanio y patrimonio, y a su vez con la yuxtaposición de las antiguas regalías y bienes estancados: crisis que aparece ya consagrada en la Ley del Patrimonio

del Estado que incardina una tutela jurídica bastante similar para el demanio y el patrimonio.

De otro lado, la idea de servicio público entró en crisis después de la primera guerra mundial y dogmáticamente fue detectada tal crisis después de 1950 en nuestra doctrina y posteriormente en la francesa e italiana.

En definitiva, lo que se trata es de tutelar un interés público y de legitimar una intervención administrativa.

En las cuestiones de tierras tal fenómeno resulta más patente: patrimonio con técnicas de tutela demanial en su utilización, y el propio tiempo con causas de caducidad más propias del servicio público que las típicas causas de caducidad de la concesión demanial. Nuestra doctrina (VILLAR PALASI) habló ya de la aproximación entre concesión demanial y la de servicio, fenómeno que aparece con toda evidencia en la Ley de Minas, clásica concesión de dominio, pero con causas de caducidad más propias de la concesión de servicio.

La concesión de tierras viene a consagrar no un confusionismo jurídico, sino una descategorización de lo que en otro tiempo fueron técnicas y categorías jurídicas harto diferentes.

3. La tutela de tierras en régimen de concesión, constituye una prueba más de la necesidad de analizar las técnicas de actuación administrativa a la luz de la política y de la historia, y demuestra una vez más también, la corrección de la afirmación que la doctrina ha hecho de que estas no son otra cosa que una juridificación de ideas políticas.
4. El estudio de la concesión de tierras, resultado en la mayoría de las ocasiones de un proceso de actuación administrativa como es la colonización, sirve para mostrar la intensidad y extensión de la intervención de la Administración en el sector agrario.
5. El fracaso parcial que en la práctica han tenido estas acciones estatales demuestran la necesidad de que la intervención en la agricultura se realice con un planeamiento global.

6. El cumplimiento de la función social del derecho de propiedad, cuyo contenido viene delimitado por aquélla, necesita inexcusablemente de la actuación de la Administración para su materialización en la mayor parte de los casos.

BIBLIOGRAFIA BASICA (CONSULTADA)

A) Tratados, obras generales, monografías...

- ANES, Gonzalo: Las crisis Agrarias en la España Moderna. Edit. Taurus. Madrid 1970 (1a. edición). Hay una reimpre-
sión en 1974.
- ANES, Gonzalo: El Antiguo Régimen: Los Borbones. Histo-
ria de España. Alfaguara n° IV. Madrid 1975.
- ANES, Gonzalo: Economía e "Ilustración" en la España del
siglo XVIII. Edit. Ariel. Barcelona 1972 (2a edición).

- ARCAYA, F.D. de: La Reforma Agraria de 15-IX-32. Reus.
Madrid 1932.

- ARGENTE, Baldomero: La Reforma Agraria. Madrid 1924.

- ARTOLA, Miguel: La burguesía revolucionaria (1808-1860)
Historia de España. Alfaguara N° V. Madrid 1973.
- ARTOLA, Miguel: Antiguo Régimen y Revolución liberal.
Edit. Ariel Historia. Madrid 1978.

- ARIÑO ORTIZ, Gaspar: La Administración Institucional (Ba-
ses de su régimen jurídico). I.E.A. Madrid 1972.
- ARIÑO ORTIZ, Gaspar: La afectación de bienes al servicio
público. ENAP. Madrid 1973.

- AZCARATE, Gumersindo de: Ensayo sobre la Historia del De-
recho en Propiedad y su estado actual en Europa. Imprenta
de la Revista de legislación.. Madrid, Tomo I (1879), Tomo
II (1880), Tomo III (1883).

- AZNAR, Severino: Despoblación y Colonización. Barcelona 1930.

- BAENA DEL ALCAZAR, Mariano: Administración Central y Administración Institucional en el Derecho Español, I.E.A. Madrid 1976.

- BAENA DEL ALCAZAR, Mariano: Régimen jurídico de la Intervención Administrativa en la Economía. Edit. Tecnos. Madrid 1966.

- BALLARIN MARCIAL, Alberto: Derecho Agrario. Edit. Revista de Derecho Privado. Madrid 1965.

- BALLARIN MARCIAL, Alberto: Estudios de Derecho Agrario y Política Agraria. Madrid 1976

- BARTHE Y BARTHE, Andrés: Las grandes propiedades rústicas en España. Efectos que producen y problemas jurídicos, económicos y sociales que plantean. Madrid 1912.

- BAS Y CORTES, Vicente: La Agricultura a fines del XIX. Madrid 1887.

- BERNAL, Antonio-Miguel: La propiedad de la tierra y las luchas agrarias andaluzas. Edit. Ariel. Barcelona 1974.

- BERNALDO DE QUIROS, Constancio: Los Reyes y la Colonización interior de España desde el siglo XVI al XIX (Contribución a la Exposición General Española de Sevilla). M° del Trabajo y Previsión. D° General de Acción Social y Emigración. Madrid 1929.

- BERNALDO DE QUIROS, Constancio: El espartaquismo agrario y otros ensayos sobre la estructura económica y social de Andalucía. Ediciones de la Revista del Trabajo. Madrid 1973 (Selección y prólogo de José Luis García Delgado).
- BERNALDO DE QUIROS, Constancio: El espartaquismo agrario andaluz. Ediciones Turner. Madrid 1974 (con una semblanza del autor por Luis Jiménez de Asua).

- CAMPOS NORDMAN, Ramiro: Estructura Agraria de España. (Estudio sobre los elementos y relaciones que le caracterizan). Edit. ZYX. Madrid 1967 (1ª edición).

- CARDENAS, Francisco de: Ensayo sobre la Historia de la Propiedad Territorial en España. Madrid, Tomo I (1873) y Tomo II (1879).

- CARRION, Pascual: La Reforma Agraria de la 2ª República y la situación actual de la Agricultura española. Edit. Ariel. Barcelona 1973 (Prólogo de Juan Velarde Fuertes).
- CARRION, Pascual: Los latifundios en España. Edit. Ariel. Barcelona (2ª edición, octubre 1975, ampliada y revisada 1ª edición 1932), Prólogo de Gonzalo Anes.
- CARRION, Pascual: Estudios sobre la Agricultura Española Ediciones de la Revista de Trabajo. Madrid 1974. Edición a cargo de José Luis García Delgado.
- CARRION, Pascual: La Reforma Agraria (Problemas Fundamentales). Sociedad de Estudios Políticos, Sociales y Económicos. Publicación nº 14. Madrid. Junio 1931.

- CARROZZA, Antonio: L'assegnazione delle terre di riforma. Giuffrè. Milano 1957.

- CASTAN TOBEÑAS, José: Derecho Civil Español, Común y Foral. Tomo IV. Derecho de Obligaciones. Las particulares relaciones obligatorias. Décima edición. Revisada y puesta al día por José Ferrandis Vilella. Edit. Reus. Madrid 1977.
- CASTAN TOBEÑAS, José: Familia y Propiedad (La propiedad familiar en la esfera civil y en la del derecho agrario). Instituto Editorial Reus. Madrid 1956.
- CASTAN TOBEÑAS, José: La propiedad y sus problemas actuales. Instituto Editorial Reus. Madrid 1963 (2ª Edición revisada y ampliada).
- CLAVERO, Bartolomé: Mayorazgo (Propiedad feudal en Castilla 1369-1836). Siglo XXI editores. Madrid 1974 (1ª Edición).
- CLAVERO AREVALO, Manuel: La inalienabilidad del dominio público. Instituto García Onedo. Universidad de Sevilla 1958.
- CORRAL DUEÑAS, Francisco: "El Registro de la propiedad y la legislación social agraria. Centro de Estudios Hipotecarios. Madrid 1977 (Prólogo de Alejo Leal García).
- COSTA, Joaquín: Oligarquía y caciquismo, como la forma actual de Gobierno en España: Vigencia y modo de cambiarla (Información en el Ateneo de Madrid 1901). Ediciones de la Revista de Trabajo 18. Madrid 1975. 2 tomos. Prólogo y nota introductoria de Alfonso Ortí
- COSTA, Joaquín: Colectivismo Agrario en España. Obras completas. Volúmen V "Biblioteca Costa" Madrid 1915.
- COSTA Joaquín: "La fórmula de la Agricultura Española". Madrid 1911.
- COSTA, Joaquín: Política Hidráulica (Misión social de los riegos en España) Madrid 1911. Existe una reimpresión de la obra editada por el Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos. Madrid 1975.

- DIAZ DEL MORAL, Juan: Historia de las agitaciones campesinas andaluzas. Alianza Editorial. Madrid 1967.
- DIAZ DEL MORAL, Juan: Las reformas Agrarias europeas de la posguerra 1918-1929. Editorial Revista de Derecho Privado. Madrid 1967 (Prólogo de Carmelo Díaz González).

- DOMINGUEZ ORTIZ, Antonio: Alteraciones andaluzas. Narcea S.A. de Ediciones. Madrid 1973.
- DOMINGUEZ ORTIZ, Antonio: Sociedad y Estado en el siglo XVIII español. Edit. Ariel. BARCELONA 1976.

- DUBY, Georges: Economía rural y vida campesina en el occidente medieval. Ediciones Península. Barcelona 1973.

- ELORZA, Antonio: El expediente de reforma Agraria en el siglo XVIII: textos. Ediciones de la Revista de Trabajo. Madrid 1967.

- FONTANA, Josep: Cambio económico y actitudes políticas en la España del siglo XIX. 2ª edic. Barcelona 1975.

- FORSTHOFF, Ernst: Sociedad industrial y Administración Pública. ENAP. Madrid 1967.

- GARCIA BORBANCHO, Alfonso: Las migraciones interiores. Tres tomos. Publicaciones de la Escuela Nacional de la Administración Pública. Madrid 1970.

- GARCIA DE BARGA, Pedro: La Reforma Agraria y la Ley de 3 de abril de 1932 sobre riegos. Madrid 1932.

- GARCIA DELGADO, José Luis (Edición de ...): La cuestión agraria en la España Contemporánea. Cuadernos pra el Diálogo. Madrid 1976 (IV Coloquio de Pan).
- GARCIA DELGADO, José Luis y ROLDAN LOPEZ, Santiago: Contribución al análisis de la crisis de la agricultura en España: los cambios decisivos de la última década (La España de los años 70). Madrid 1973.

- GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo (Cátedra del Prof...): Apuntes de Derecho Administrativo II. Facultad de Derecho. Madrid 1978-79.
- GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo: Dos estudios sobre la usucapión en Derecho Administrativo. Editorial Tecnos. Madrid 1974.
- GARCIA DE ENTERRIA, E: Legislación Delegada, Potestad Reglamentaria y control judicial. Edit. Tecnos. Madrid 1970.

- GARCIA-PELAYO, Manuel: Las transformaciones del Estado Contemporáneo. Alianza Universidad. Madrid 1977.

- GARCIA TREVIJANO, J.A.: Tratado de Derecho Administrativo. Edit. Revista de Derecho Privado. Madrid 1974.

- GARRIDO FALLA, Fernando: Tratado de Derecho Administrativo. Volumen II (Parte general: conclusión) I.E.P. Madrid 1971 (4a. edición).

- GARRIDO FALLA, Fernando: Administración indirecta del Estado y descentralización funcional. IEAL. Madrid 1950.

- GEORGE, Henry: Progreso y Miseria. Biblioteca Moderna. Madrid 1922.

- GOMEZ Y GOMEZ-JORDANA, Francisco y otros: Las Asociaciones profesionales agrarias y la Agricultura de grupo. Madrid 1964.

- GONZALEZ PEREZ, Jesús: Los derechos reales administrativos Cuadernos Civitas. Madrid 1975.

- GUAITA, Aurelio: Derecho Administrativo especial. Tomos III y IV. Librería General. Zaragoza 1967 y 1970 (2a.edic.)

- HERR, Richard: España y la Revolución del siglo XVIII, Editorial Aguilar. Madrid 1975 (3a. reimpresión).

- HOBBS BAWM, Eric J.: Los campesinos y la política. Cuadernos Anagrama. Barcelona 1976.

- INSTITUTO NACIONAL DE REFORMA Y DESARROLLO AGRARIO (IRYDA): Evolución del programa de concentración parcelaria y ordenación rural en España. Estudios Monográficos 1. Madrid 1973.
- IRYDA: Evaluación de la acción del IRYDA en apoyo de las agrupaciones para la explotación en común de la tierra. Estudios Monográficos 2. Madrid 1974.
- IRYDA: Comentarios a la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario. Estudios Monográficos 3. Madrid 1975.

- JACOBY, Eric H.: El campesino y la tierra en los países pobres. Siglo XXI. Madrid 1975.

- JOVELLANOS? Gaspar Melchor de: Informe sobre la Ley Agraria. IEP. Madrid 1955 (Prólogo de Valentín Andrés Alvarez).

- KAUISKY, Karl: La cuestión agraria. Edit. Laia. Barcelona 1974.

- LANDI, Guido: Concessioni di terre incolte ai contadini. Giuffré. Milano 1947.

- LE COZ, Jean: Las Reformas Agrarias. Edit. Ariel. Barcelona 1976.

- LEAL, José Luis; LEGUINA, Joaquín; NAREDO, José Manuel y TARRAFETA, Luis: La Agricultura en el Desarrollo Capitalista español (1940-1970). Edit. Siglo XXI. MADRID 1975.

- LENIN, Vladimiro I.: La cuestión agraria. Edit. Ayuso. Madrid 1975.

- LOPEZ DE SEBASTIAN, José: Política Agraria en España 1920-1970. Guadiana de Publicaciones. Madrid 1970.
- LOPEZ DE SEBASTIAN, José: Reforma agraria y poder social. Guadiana de Publicaciones. Madrid 1968.
- LOPEZ DE SEBASTIAN, José: Reforma Agraria en España (Sierra Morena en el siglo XVIII). Edit. ZYX. Madrid 1968.

- LUCAS FERNANDEZ, Francisco: Relaciones asociativas no societarias en la Agricultura española. Murcia 1966.

- LUELMO, Julio: Historia de la Agricultura en Europa y América. Ediciones ISTMO. Madrid 1975.

- LUNA serrano, Agustín: El Patrimonio Familiar. C.S.I.C. Madrid-Roma 1962.

- MADRID, Alfonso: Constitución Agraria de España. Madrid 1933.

- MALEFAKIS, Edward: Reforma Agraria y Revolución Campesina en la España del XX. Edit. Ariel. Barcelona 1976 (3a. edición).

- MANZANEDO, J.A.; HERNANDO, J. y GOMEZ-REINO, E.: Curso de Derecho Administrativo Económico (Ensayo de una sistematización). I.E.A.L. Madrid 1970 (Prólogo de José Antonio García Trevijano).

- MARTIN MATEO, Ramón: La Ordenación del sector público en España. Ediciones Civitas. Madrid 1974.
- MARTIN MATEO, Ramón y SOSA WAGNER, F.: Derecho Administrativo Económico. Madrid 1976 (2a. edición).

- MARTINEZ ALIER, Juan: La Estabilidad del Latifundio. Ediciones Ruedo Ibérico. París 1968.

- MARVAUD , Angel: La cuestión social en España. Ediciones de la Revista de Trabajo. Madrid 1975 (Prólogo de CASTILLO, J.J. y BORRAS, J.M.)

- MAURICE, Jacques: La Reforma Agraria en España en el siglo XX (1900-1936). Edit. Siglo XXI. Madrid 1975.

- MOZOS, José Luis de los: La Sucesión en el Derecho Agrario. M° de Agricultura. Madrid 1977.

- NADAL, Jordi y TORTELLA, Gabriel: Agricultura, Comercio colonial y crecimiento económico en la España contemporánea. Edit. Ariel. Barcelona 1974.

- NAREDO, José Manuel: La Evolución de la Agricultura en España. Edit. Laia. Barcelona 1974 (2a. Edición).

- NIETO, Alejandro: Bienes Comunes. Edit. Revista de Derecho Privado. Madrid 1964.

- OCDE: Medidas de Reforma de las Estructuras Agrarias, Escuela Nacional de la Administración Pública. Madrid 1973.

- PECES BARBA, Gregorio: La Ley de Reforma Agraria, Madrid s/f.

- PEREZ DIAZ, Victor: Pueblos y clases sociales en el campo español. Siglo XXI Editor. Madrid 1974.

- PEREZ DIAZ, Victor: Estructura social del campo y éxodo rural. Edit. Tecnos. Madrid 1972 (2a. edición revisada).

- REQUENA, Pedro: Comentarios a la Ley de Reforma Agraria. Barcelona 1933.

- RODRIGUEZ ARANDA, Antonio: La Reforma Agraria y el Derecho Edit. Revista Derecho Privado. Madrid 1977.

- SAGUER Y OLIVET, Emilio: Estudios jurídicos de la cuestión agraria. Edit. Bosch. Barcelona 1933.

- SALA ARQUER, José Manuel: En torno al concepto de límites normales de la propiedad en el Derecho Público. ENAP. Madrid 1976.

- SANCHEZ ALBORNOZ, Claudio: La reforma agraria ante la Historia. Madrid 1932.

- SANZ JARQUE, J.J.: Derecho Agrario. Fundación Juan March. Madrid 1975.

- SIMON SEGURA, Francisco: La Desamortización española del siglo XXI. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid 1973.

- TAMAMES, Ramón: Introducción a la economía española. Alianza. Madrid 1968.

- TAMAMES, Ramón: Estructura económica de España. Biblioteca universitaria Guadiana. Volumen I. Madrid 1977 (11a. edición.)

- TAMAMES, Ramón: Sistemas de apoyo a la Agricultura. Estudios del Instituto de Desarrollo Económico. ENAP. Madrid 1970.

- TAMAMES, Ramón: Problemas fundamentales de la Agricultura española. Edit. ZYX. Madrid 1971 (2a. edición).

- TOMAS Y VALIENTE, Francisco: El marco político de la desamortización en España. Edit. Ariel. Barcelona 1971.

- TUÑON DE LARA:, Manuel: La España del siglo XIX. Laia. Barcelona 1973.
- TUÑON DE LARA, Manuel: La España del siglo XX. Laia. Barcelona 1975.
- TUÑON DE LARA, Manuel y otros: Crisis del antiguo régimen e industrialización en la España del siglo XIX. Cuadernos para el diálogo. Madrid 1977 (VII Coloquio de Pan).

- VALDEAVELLANO, Luis G. de: Curso de Historia de las Instituciones españolas. Biblioteca de Ciencias Históricas. Revista de Occidente. Madrid 1973 (3a. edición).

- VELARDE FUERTES, Juan: Política económica de la Dictadura. Biblioteca Universitaria Guadiana. Madrid 1973.

- VILLAR PALASI, José Luis: La intervención administrativa en la industria. I.E.P. Madrid 1964.
- VILLAR PALASI, José Luis: Derecho Administrativo (Introducción y Teoría de las Normas). Universidad de Madrid. Facultad de Derecho. Madrid 1968.
- VILLAR PALASI, José Luis: Apuntes de Derecho Administrativo. Parte General. Tomos I y II (Universidad Nacional de Educación a Distancia). Madrid 1976.
- VILLAR PALASI, José Luis: Unidades Didácticas de Derecho Administrativo II (Dominio Público y Servicio Público) Madrid 1977.

- VIÑAS MEY, Carmelo: El problema de la tierra en la España de los siglos XVI-XVII. C.S.I.C. Madrid 1941.

- VIÑAS MEY, Carmelo: La reforma Agraria en España en el siglo XIX. Santiago de Compostela 1933.

B) Artículos, ponencias, sugerencias...

- AGUNDEZ FERNANDEZ, Antonio: La empresa agraria y el concepto jurídico unitario de empresa. Revista de Estudios Agro-sociales n° 102. 1978.

- AMAT ESCANDELL, Luis: Noción jurídica de la empresa agraria. Revista Estudios Agro-sociales n° 57. 1966.

- BALLARIN MARCIAL, Alberto: El Código Civil y la Agricultura. Revista de Estudios Agro-sociales n° 2. 1953.
- BALLARIN MARCIAL, Alberto: Un ensayo sobre la bibliografía en los contratos agrarios. Revista Estudios Agro-sociales n° 23. 1958.
- BALLARIN MARCIAL, Alberto: Generales de la Reforma Agraria integral. Revista Estudios Agro-sociales n° 52. 1965.
- BALLARIN MARCIAL, Alberto: Propiedad y empresa en la base del reformismo agrario. Revista Estudios Agro-sociales n° 79. 1972.
- BALLARIN MARCIAL, Alberto: Aspectos institucionales de la adaptación de la empresa agraria española al desarrollo económico y social. Revista Estudios Agro-sociales n° 62. 1968.
- BALLARIN MARCIAL, Alberto: Sobre el concepto de cultivo directo y personal. Revista de Derecho Privado n° 445. Año XXVIII, Abril 1954 págs. 281-293.
- BALLARIN MARCIAL, Alberto: El deber de cultivar y mejorar Estudio Monográfico n° 3. IRYDA. Madrid, 1975, págs. 201 - 291

- BALLARIN MARCIAL, Alberto: Explotación y empresa. Anuario de Derecho Civil. Tomo XIII. Año 1960. Fasc. 2. págs. 557-564.

- BALLARIN MARCIAL, Alberto: Empresa comunitaria y sociedades agrarias. Anuario de Derecho Civil. Tomo XXXI. Año 1978. Fasc. III. págs. 510-544.

BONET Y BONET, Vicente: Colonización Agraria y Patrimonio Familiar. Revista de Derecho Agrario nº 1. Zaragoza 1964 págs. 163-197.

- BUENO GOMEZ, Miguel: La promoción de Comunidades Rurales en la Ordenación Rural. Revista Estudios Agro-sociales nº 66. 1969.

- BUENO GOMEZ, Miguel y SANCHEZ DE LA NAVA, Isidoro: Características y evolución de las agrupaciones para el cultivo de la tierra durante el período 1966-74 en zonas del IRYDA. Revista Estudios Agro-sociales nº 88. 1974.

- BUENO GOMEZ, Miguel: La adaptación de la política española en materia de reforma de estructuras a las directrices de la Comunidad Económica Europea. Revista de Estudios Agro-sociales nº 100. 1977.

- CASTRO Y BRAVO, Federico de: "El Derecho Agrario en España. Notas para su estudio". Anuario de Derecho Civil. Tomo VII. Fasc. 2. pág. 377 y siguientes.

- COSSIO, Alfonso de: El concepto de "pequeña empresa agraria" y la moderna legislación española. Anuario de Derecho Civil. Tomo VIII. Fasc. 3 págs. 727 y ss.

- CAVESTANY Y DE ANDUAGA, Rafael: Menos agricultores y mejor agricultura. Revista Estudios Agro-sociales n°13 1955.

- DOMINGUEZ-BERRUETA DE JUAN, Miguel: La actividad administrativa en materia de Derecho Agrario a través de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario. Revista Crítica de Derecho Inmobiliario n° 518.

- FLOREZ DE QUIÑONES Y TOME, Vicente: El acceso a la propiedad de la tierra. Revista de Derecho Agrario n° 1. Zaragoza, 1964. págs. 127-161.

- FOSAR BENLLOCH, Enrique: Juicio crítico de la legislación de unidades mínimas de cultivo. Revista Estudios Agro-sociales n° 21. 1957.

- FRANCO GARCIA, José María: La empresa agraria del sector reformado y la nueva organización jurídica de la agricultura. REAS n° 89. 1974.

- GAMIZ LOPEZ, Antonio y SEVILLA GUZMAN, Eduardo: Estructura especial de las formas de tenencia de la tierra en España REAS n°74. 1971.

- GARCIA BADELL Y ABADIA, Gabriel: La distribución de la propiedad agrícola de España en las diferentes categorías de fincas. Revista Estudios Agro-sociales n° 30. 1960.

- GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo: Las formas comunitarias de la propiedad forestal y su posible proyección futura. Anuario de Derecho Civil. Tomo XXIX. Año 1976. Fasc. 2. págs. 281-307.

- GARCIA EGIDO, Leovigildo: Consideraciones en torno a la estructura agraria y su reforma. REAS n° 67. 1969.

- GOMEZ AYAU, Emilio: El papel del Estado en las grandes transformaciones agrarias. Revista Estudios Agro-sociales n° 4. 1953.

- GOMEZ Y GOMEZ-JORDANA, Francisco: generales de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario. Estudios Monográficos n° 3. IRYDA. Madrid 1975 pág. 77-94.

- GOMEZ-FERRER MORANT, Rafael y BASSOLS GOMA, Martín: La vinculación de la propiedad privada por planes y actos administrativos. Ponencia española en el V Congreso Hispano-Italiano de Profesores de Derecho Administrativo. I.E.A. Madrid 1976.

- GONZALEZ-HABA GUIADO, José Ignacio: Los grupos sindicales de Colonización. Análisis sociológico y rentabilidad de sus inversiones. REAS n° 87. 1974.

- GONZALEZ PEREZ, Jesús: Colonización interior. Nueva Enciclopedia Jurídica Seix. Tomo IV. Año 1952. págs.403-416.

- GONZALEZ PEREZ, Jesús: La intervención administrativa en la Agricultura. Información Jurídica n° 170-171. 1957.
- GONZALEZ PEREZ, Jesús: La colonización en zonas regables. La Ley de 21 de abril de 1949. Revista Estudios Políticos n°48. 1949. págs. 154-167.

- LAMO DE ESPINOSA, Emilio: Fomento y defensa de la propiedad agrícola familiar. Revista Estudios Agro-sociales n° 5. 1953.
- LAMO DE ESPINOSA, Emilio: La Administración Local y la política agraria. Revista Estudios Agro-sociales n° 44. 1963.
- LAMO DE ESPINOSA, Emilio: Proceso formativo de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario. Estudios Monográficos n° 3. IRYDA. págs. 3-46.

- LEAL GARCIA, Alejo: Las unidades mínimas de cultivo. Revista de Estudios Agro-sociales n° 11. 1955.
- LEAL GARCIA, Alejo: La política de cambio de estructuras en las nuevas Leyes agrarias. Revista Estudios Agro-sociales n° 40. 1962.
- LEAL GARCIA, Alejo: La legislación agraria de los cinco últimos lustros. Revista Estudios Agro-sociales n° 50. 1965.
- LEAL GARCIA, Alejo: La transformación del medio rural a través de la puesta en regadío y de la colonización n° 66. 1969.
- LEAL GARCIA- Alejo: Ordenamiento jurídico de la colonización. Información Jurídica n° 127. 1953.

- LOPEZ MEDEL, Jesús: La política familiar en relación con las unidades agrarias. REAS n° 47. 1964.

- MORELL OCAÑA, Luis: La concesión de marismas y el artículo 126 de la Ley del Patrimonio del Estado. Revista Administración Pública n° 68. Mayo-Agosto 1972. págs.137-184.

- MOZOS Y DE LOS MOZOS, José Luis de los: La sucesión de las explotaciones agrarias. Estudios Monográficos n°3. IRYDA. Madrid 1975. págs. 271-291'

- MOZOS, José Luis de los: En torno al régimen jurídico de la explotación agrícola. Revista de Derecho Privado. Tomo LVIII. Año 1974. págs. 873-888.

- NIETO OSTOLAZA, M^a Carmen: La agricultura de grupo en relación con las regiones agrarias deprimidas. REAS n° 42. 1963.

- NIETO OSTOLAZA, Carmen: La Agricultura en el contexto de la planificación del desarrollo. REAS n° 90. 1975.

- PEÑA BARNALDO DE QUIROS, Manuel: La conservación de unidades agrarias. Tomo XII. Año 1959. Fasc. 3. págs.939-1025.

- PEÑA BERNALDO DE QUIROS, Manuel: La conservación de las unidades agrarias en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario. Estudios Monográficos n° 3 IRYDA. Madrid,1975. págs. 97-122.

- RUBIO CORDON, José Luis: Las determinantes histórico-políticas de la situación agraria. REAS n° 52. 1965.

- SANZ JARQUE, J.J.: La propiedad de la tierra como institución jurídica base del Derecho Agrario en su nueva concepción funcional n° 76. 1971.

- TORREJON MONTERO, Alejandro: Colonización de las grandes zonas regables. REAS n° 5. 1953.

- VAZQUEZ HOMBRADOS, Ciriaco: Algunos aspectos estructurales de las Agrupaciones para el cultivo en común de la tierra en España. REAS n° 83. 1973.

- VILLAR PALASI, José Luis: Concesiones Administrativas. Nueva Enciclopedia Jurídica Seix. págs. 684--770. Tomo IV.

- ZORRILLA DORRONSORO, Angel: Inversiones en colonización. REAS n° 41. 1962.

NOTA - La bibliografía anteriormente reseñada constituye una selección casi exclusivamente de la utilizada con respecto al tema agrario. Sobre otros extremos de importancia fundamental para la tesis (ejem. concepto y régimen jurídico de la concesión, del dominio público, de patrimonio, del servicio público...) se ha procurado dejar constancia de obra y autor a pie de página.