

LA AGRICULTURA EN LAS CONSTITUCIONES ESPAÑOLAS

Por

FRANCISCO CORRAL DUEÑAS (*)

S U M A R I O

I. PRIMEROS ANTECEDENTES: I.1. CASI DOS SIGLOS DE VAIVENES POLITICOS. I.2. LA PROPIEDAD RUSTICA HASTA LA RESTAURACION.—II. EL SENTIDO SOCIAL: II.1. EL ANTEPROYECTO CONSTITUCIONAL DE 1929. II.2. LA SEGUNDA REPUBLICA. II.2. LAS LEYES FUNDAMENTALES.—III. LA CONSTITUCION DE 1978: III.1. ANTECEDENTES E IDEOLOGIAS: A) *Los Pactos de la Moncloa*. B) *Caracterización*. III.2. EL TEMA AGRARIO EN LA CONSTITUCION VIGENTE: A) *La propiedad*. B) *La libertad de empresa y la planificación*. C) *Paridad con otros sectores*. D) *Defensa de la naturaleza*. III.3. LO QUE LA CONSTITUCION NO REGULA: A) *Acceso a la propiedad de la tierra*. B) *Reforma de la agricultura*. C) *Ordenación del territorio*. D) *Agricultura de grupo*.—IV. CONCLUSION.

I. PRIMEROS ANTECEDENTES

I.1. CASI DOS SIGLOS DE VAIVENES POLITICOS

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

No se trata ahora, naturalmente, de enseñar una historia que todos conocemos, pero parece necesario delimitar las etapas clave

(*) Registrador de la Propiedad.

para situar en ellas las distintas constituciones de nuestra Patria, aunque sólo sea en escuetas pinceladas.

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

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

Regresado Fernando VII del destierro, por el manifiesto de 4 de mayo de 1814 deroga la Constitución de Cádiz, pero tiene que aceptarla al triunfar el pronunciamiento de Riego en Cabezas de San Juan, firmando el 10 de marzo de 1820 su célebre frase "marchemos francamente, y yo el primero, por la senda constitucional". Sin embargo, cambian de nuevo las tornas con la venida de los Cien Mil Hijos de San Luis, mediante la cual el rey puede, desde Puerto de Santa María, decretar el 1 de octubre de 1823 la nulidad de "todos los actos del gobierno llamado constitucional", volviendo al absolutismo.

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

Esta tiene ocho años de vigencia, siendo sustituida por la de 1845, de carácter doctrinario y menos liberal que la anterior, y que perdura, con algún intervalo de no aplicación en el bienio 1855-1856, hasta que la revolución de 1868 arroja a Isabel II de España.

En las Cortes Constituyentes se vota en 1869 otra Constitución que se considera aún más avanzada que la de Cádiz. Fue elegido rey Amadeo de Saboya y tras su retirada, se proclama la primera?

República, que a su vez elabora un proyecto de nueva constitución que no llegó a promulgarse. Tuvo la culpa el golpe del general Pavía, pasando el gobierno al general Serrano, lo que desemboca en la proclama saguntina de Martínez Campos, restaurando en la corona a Alfonso XII. La Restauración redacta la Constitución de 30 de junio de 1876, que regirá, con el paréntesis del general Primo de Rivera, hasta la proclamación de la segunda República en 1931.

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

I.2. LA PROPIEDAD RUSTICA HASTA LA RESTAURACION

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

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

La *Constitución de Cádiz* es mucho más parca en materia agrícola, pues se reduce a establecer en el artículo 4.º que “la Nación está obligada a conservar y proteger por leyes sabias y justas la libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos de todos los individuos”, y a poner a cargo de los Ayuntamientos, en el artículo 321-9, “promover la agricultura... según la localidad y circunstancias de los pueblos y cuanto les sea útil y beneficioso”. Con reconocer escuetamente la propiedad y endosar a las entidades municipales el fomento agrícola, se despacha una cuestión tan importante; se da por resuelta la existencia del dominio de la tierra y se presupone el sistema absolutamente liberal en su llevanza; de este modo triunfaban las ideas de Jovellanos, dejando aparte todo sentir social.

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

Pueden señalarse como disposiciones más salientes:

— El Decreto de abolición de los señoríos jurisdiccionales de 8 de agosto de 1811, que consideró de propiedad particular a todos los señoríos territoriales y solariegos no incorporables a la Nación.

— Para terminar con los privilegios de la Mesta, el Decreto de 8 de junio de 1813 declaró cerradas todas las tierras de dominio particular, para impedir el paso libre que hasta entonces tenían los ganados.

— La Ley desvinculadora de 11 de octubre de 1820 y sus complementarias que declararon suprimidos los mayorazgos, fideicomisos, patronatos y toda clase de vínculos, restituyéndose los bienes de su dotación a la calidad de absolutamente libres.

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

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

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

El precepto encuentra tal aceptación y “suena” tan bien que pasa íntegro e intocado a los proyectos de Leyes Fundamentales redactados por Bravo Murillo en 1852. Igualmente lo acepta el intento nuevamente progresista de Constitución, no promulgada, de 1856, suprimiéndole tan solo la cabecera referente a la confiscación, pero dejándolo igual en lo demás y sin que en ninguno de estos cuerpos o proyectos legales haya ni menciones ni

atisbos que en algún sentido traten de modificar el derecho de propiedad.

Esta brevedad del tratamiento constitucional está compensada en cambio por la amplitud de la regulación legal, que en estos años está centrada en la desamortización, en la que pueden distinguirse dos grandes etapas: la primera sobre patrimonios paraeclesiásticos, obra de Mendizábal y después la Ley de 1 de mayo de 1855, de Madoz, por la que se desamortizaban otros bienes, especialmente municipales; las opiniones sobre la desamortización sí son casi unánimes en cuanto a su justificación, no lo son tanto en cuanto al modo de llevarla a cabo y a quienes se beneficiaron de ella (1). Otras importantes leyes de aquellos años son la Hipotecaria de 8 de febrero de 1861, que trataba de asegurar la propiedad inmueble, posibilitando su circulación y el crédito, y la Ley de Notariado de 28 de mayo de 1862, que reguló la institución notarial como instrumento indispensable de una concepción capitalista de la propiedad territorial (2).

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

Ya habían empezado a manifestarse violentamente los movimientos campesinos andaluces (3) que eran evidente signo de inconformismo social ante la injusticia. Sin embargo, los anunciados cambios no se produjeron; había otros problemas nacionales más prementeros, es cierto, pero aquello no debía postergarse.

Se puede ver que la *Constitución de 1 de junio de 1869* no sólo sigue la misma tónica de individualismo, sino que incluso acentúa la protección ilimitada al propietario respecto a los textos

(1) Un resumen muy completo, en la conferencia de Francisco TOMAS VALIENTE "El proceso de desamortización de la tierra en España", Revista "Agricultura y Sociedad", n.º 7, páginas 11 y siguientes.

(2) En opinión de Alberto BALLARIN, en su "Derecho Agrario", 1.ª edición, Madrid, 1965, página 52.

(3) Es muy conocido el relato de Juan DIAZ DEL MORAL, "Historia de las agitaciones campesinas andaluzas", 2.ª edición, Madrid, 1967. Pueden verse también "El Espartaquismo andaluz" de Bernaldo de Quirós, en *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, abril 1919, y el resumen que hace Pascual CARRION en "Los latifundios en España", Madrid, 1932, de la "Historia General de Andalucía" de Joaquín GUICHOT.

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

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

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

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

en un liberalismo individualista templado, como dice el profesor De Castro (4).

Otras leyes importantes en materia agrícola fueron la de Expropiación Forzosa de 10 de enero de 1879, la de aguas de 13 de junio de 1879, aún vigente, y la de Colonización y Repoblación Interior de 30 de agosto de 1907. Y como fenómenos sociales concomitantes y decisivos deben citarse la primera guerra mundial, la publicación el 15 de mayo de 1891 de la Encíclica "Rerum Novarum" del Papa León XIII (5) y la difusión de las doctrinas socialistas, hechos todos que influyeron en el ocaso del individualismo de modo decisivo y la consiguiente aparición, a partir del concepto de la función social de la propiedad, de nuevos modos de ver las cosas que se van generalizando, como hemos podido constatar en la legislación comparada.

II. EL SENTIDO SOCIAL

II.1. EL ANTEPROYECTO CONSTITUCIONAL DE 1929

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

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

En tales términos situaba la cuestión del artículo 25 de este Anteproyecto, que estudiamos como verdadero precedente, al considerar "la propiedad, como facultad de gozar y disponer entre vivos y mortis causa de los bienes y *obligación correlativa* de usarlos de modo que no lesione el interés general" y expresar que "las leyes fijarán los límites a que deberá estar sujeto ese derecho, en

(4) En "Derecho Civil de España", Madrid, 1949, pág. 207. Para la crítica del Código en esta materia, puede verse el "Derecho Agrario" citado, de BALLARIN, páginas 59 y siguientes y el trabajo del mismo autor, "el Código Civil y la Agricultura" en *Revista de Estudios Agro-Sociales*, n.º 2.

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

consideración a *su fin individual y social*". El paralelo con Weimar es patente, pero diríamos que aquí está aún mejor expresado, ya que da un ámbito total a la obligación de uso frente a los demás y en consideración a la finalidad social, mientras que en el texto alemán el deber se circunscribe al cultivo y explotación de la tierra.

La etapa de la Dictadura, como dice Ballarín (6) representa en nuestra historia el primer intento orgánico de sustituir el liberalismo individualista por un cierto dirigismo estatal, con finalidades de conformación social. Pueden citarse entre sus normas de esta tendencia el Real Decreto-Ley de 24 de enero de 1925 creando el Servicio Nacional de Crédito Agrícola; los de 4 de junio de 1926 y 7 de enero de 1927, sobre parcelación y distribución de fincas, habiendo llegado este último vigente hasta incorporarse a la actual Ley de Reforma y Desarrollo Agrario; la política de riegos encarnada en el Real Decreto-Ley de 17 de febrero de 1925 sobre el Alto Aragón y el de 28 de mayo de 1926 creando las Confederaciones Hidrográficas; el Real Decreto-Ley de 21 de noviembre de 1929 prorroga el arrendamiento de fincas rústicas a la vez que limita la libertad contractual del Código Civil en esta materia y el Real Decreto-Ley de 12 de mayo de 1928 sobre Organización Corporativa de la Agricultura, que llegó a considerarse la panacea para resolver el problema social, pero no llegó a cuajar.

II.2. LA SEGUNDA REPUBLICA

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

En principio, y con propósitos conciliadores, arranca dicho artículo casi copiando la célebre norma protectora del status individualista de las constituciones del siglo pasado: "... la propiedad privada queda garantizada por la ley; en consecuencia no podrá ser expropiada sino por causa de utilidad pública y previa la indemnización correspondiente". Sin embargo, la doctrina más importante del precepto venía a continuación, al decirse, textual-

(6) En "*Estudios de Derecho Agrario*", página 97. Para esta época, ver "*Derecho Agrario*", del mismo, págs. 117 y siguientes.

mente: "Mas este Gobierno, sensible al abandono absoluto en que ha vivido la inmensa masa campesina española, al desinterés de que ha sido objeto la economía agraria del país y a la incongruencia del derecho que la ordena con los principios que inspiran y deben inspirar las legislaciones actuales, adopta como norma de su actuación el reconocimiento de que el derecho agrario debe responder a la función social de la tierra" (7).

Hemos resaltado el texto no sólo por ser la primera vez que se recoge el concepto de la función social del dominio en una norma con vigencia, sino también por la evidente categoría básica del precepto (8).

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

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

Un programa bastante ambicioso... que no se cumplió. Tan solo se legisló sobre cooperativas, no específicamente agrícolas, sino en general, y sobre riegos. En cambio no se mencionaba para nada la reforma agraria, aunque su idea estuviera presente, y fue sin embargo la obra más importante intentada por la República,

(7) Texto tomado de "La España Política del siglo XX", 3.ª edición, Barcelona, 1972, pág. 222; de DIAZ-PLAJA.

(8) De "verdadera Constitución provisional", la califica BALCARIN, en *Derecho Agrario*, citado, pág. 130.

sin éxito; aunque ha pasado medio siglo, quizá falte aún la necesaria perspectiva histórica y sobran prejuicios a la hora de enjuiciar la reforma republicana, para señalar las causas que motivaron su aborto (9).

La Ley de Bases de la Reforma Agraria se promulgó el 15 de septiembre de 1932 con las finalidades concretas de remediar el paro campesino, redistribuir la tierra y racionalizar la economía agraria; se extendía en principio tan solo a Andalucía, Extremadura, Ciudad Real, Toledo, Albacete y Salamanca y en la Base 5.^a se enumeraban las tierras expropiables que pasarían a los campesinos, individual o colectivamente, aunque a título un tanto extraño o precario, ya que no llegó a desentrañarse la verdadera naturaleza jurídica del "asentamiento"; en todo caso, éste era poco acorde con la idea de la estabilidad que tiene todo agricultor, de suyo apegado a la tierra. También los cambios políticos influyeron de modo decisivo en la reforma; tuvo altibajos, contrarreformas, acelerones al triunfar el Frente Popular y caída definitiva con la guerra. Fue un fenómeno interesante y aunque está siendo objeto de numerosos estudios, aún está por hacerse uno documentado y sin apasionamientos.

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

Señalemos por último la Ley de Obras de Puesta en Riego, que se refería a los regadíos de los ríos Guadalquivir y Genil y de los embalses de Guadalquivir, Guadalquivir y del Chorro, como otra de las realizaciones que se iniciaron en tiempos de la República (10).

(9) Pueden verse, principalmente:
 — "La reforma agraria de la II República y la situación actual de la Agricultura española", de Pascual CARRION; Barcelona, 1973, páginas 113 y siguientes.
 — BALLARIN, en el capítulo XII de *Derecho Agrario*.
 — Edward MALEFAKIS: "Reforma agraria y revolución campesina en la España del siglo XX", Barcelona, 1970.
 — José María GARCÍA ESCUDERO: "Historia política de las dos Españas", Madrid, 1975; páginas 1.073 a 1.082.
 — Ramón de la RICA: "Un quinquenio de legislación agraria", en *Boletín del Instituto de Reforma Agraria*, 1935.
 — Pedro SANCHEZ REQUENA: "Comentarios a la ley de Reforma Agraria", Barcelona, 1933.
 (10) Ver Emilio GOMEZ AYAU: "El papel del Estado en las grandes obras de transformación agraria", en *Revista de Estudios Agro-Sociales*, n.º 4, 1953; pág. 44.

II.3. LAS LEYES FUNDAMENTALES

Con fecha 20 de abril de 1967 se publicó el Texto Refundido de las Leyes Fundamentales del Reino (11) que, siguiendo la técnica social, contienen los principios que han servido de base para la regulación positiva agraria en la que ha plasmado la realidad del campo en España durante la época de Franco (12).

Siguiendo un orden cronológico, veamos primero el trato dado a la propiedad en el *Fuero del Trabajo*, promulgado el 9 de marzo de 1938, todavía en plena guerra. En la Declaración V, aunque bajo un prisma laboral, se contiene ya un programa inicial básico para la agricultura; empieza sentando que las normas de trabajo en la empresa agraria se ajustarán a sus especiales características y el Estado se compromete a capacitar técnicamente al productor agrícola para que realice los trabajos exigidos por cada unidad de explotación; en el punto 3.º de la misma Declaración se promete la disciplina y revalorización de los precios de los principales productos a fin de asegurar un beneficio mínimo, en condiciones normales, al empresario agrícola y, en consecuencia, exigirle para los trabajadores jornales que les permitan mejorar sus condiciones de vida; en el punto 4.º se señala la tendencia a dotar a cada familia campesina de una pequeña parcela, el huerto familiar, que le sirva para atender sus necesidades elementales y ocupar sus actividades en los días de paro estacional; el punto 5.º tiende a conseguir el embellecimiento de la vida rural, perfeccionando la vida campesina y mejorando las condiciones higiénicas de los pueblos y caseríos de España; en el punto 6.º el Estado promete que asegurará a los arrendatarios la estabilidad en el cultivo de la tierra por medio de contratos a largo plazo que les protejan del deshaucio injustificado y les aseguren la amortización de las mejoras que hubieren realizado en el predio y, por último, se contempla el acceso a la propiedad al decirse que "es aspiración del Estado arbitrar los medios conducentes para que la tierra, en condiciones justas, pase a ser de quienes directamente la explotan".

El *Fuero de los Españoles* de 17 de julio de 1945, en su artículo 30, sienta de entrada el reconocimiento y amparo de la propiedad

(11) Dicho Texto puede verse en *Apéndice del Diccionario de Aranzadi*, 1967, tomo VIII, pág. 1.237; n.º 10.269.
(12) Vide, Jaime MONTERO: "Normas programáticas del Movimiento español y preceptos de las Leyes Fundamentales del Reino en relación con el régimen agrario", en *Anuario de Derecho Civil*, 1973, pág. 732. También capítulo XIV del *Derecho Agrario* de BALLARIN, págs. 179 a 189 y la obra de Juan José SANZ JARQUE, "Más allá de la Reforma Agraria", Madrid, 1970, págs. 175 y siguientes.

privada como medio natural para el cumplimiento de sus fines individuales, familiares o sociales, estableciéndose que todas las formas de la propiedad quedan subordinadas a las necesidades de la Nación y al bien común, de modo que la riqueza no podrá permanecer inactiva ni ser destruída indebidamente ni aplicada a fines ilícitos. No obstante, como dice Ballarín (13), quizá la más importante modificación llevada a cabo por el Fuero de los Españoles sea la de haber admitido en su artículo 32 el interés social al lado de la utilidad pública como causa de expropiación forzosa; esto supone, dice citando a Castán, una modificación radical del concepto de la propiedad; con ésto adquiere gran relieve el aspecto social de este derecho.

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

La legislación ordinaria en materia agraria ha sido muy amplia en esta época y la presentaremos en tres grupos (14):

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

(13) Derecho Agrario, pág. 185.

(14) BALLARIN en su *Derecho Agrario* sistematiza estas disposiciones de modo exhaustivo. Véase también el estupendo trabajo de Alejo LEAL GARCIA "La legislación agraria de los cinco últimos lustros", en *Revista de Estudios Agro-Sociales*, n.º 50, 1965. Más actualizada es la enumeración de Juan José SANZ JARQUE en su "*Derecho Agrario*", página 58.

mismos. Las acciones que se propuso el Estado estaban contenidas en los artículos 14 a 20, resumidas así:

— Fomentar la creación, conservación y mejora de explotaciones viables e incrementar los regadíos.

— Aprovechamiento adecuado de las fincas insuficientemente explotadas o indebidamente ociosas, mediante aplicación de la adecuada legislación, mayor imposición, arrendamiento forzoso, expropiación o acceso a la propiedad.

— Actualizar la normativa vigente de arrendamientos rústicos y acceso a la propiedad para crear explotaciones viables.

— Impedir el fraccionamiento de las explotaciones por debajo de los límites que se fijen.

— Perfeccionar y agilizar las formas de tenencia de la tierra, protegiendo las explotaciones de tipo familiar viable y prestando apoyo a los sistemas asociativos.

— E intensificar las actuaciones del I.R.Y.D.A. en todo el territorio nacional.

b) Leyes sobre reforma y desarrollo.— El aspecto que aquí nos interesa o sea el de la ordenación nueva o la reforma de las fincas y estructuras agrarias se ha regulado y llevado a cabo en el marco de dos instituciones de amplia actuación: la Colonización por un lado y la Concentración Parcelaria y la Ordenación Rural por otro. El gran complejo de sus normas, junto con las referentes a las de unidades mínimas de cultivo, permutas forzosas de fincas rústicas, fincas mejorables y otras, han quedado incluidas en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 12 de enero de 1973, que es la vigente reguladora de la materia.

En la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, después de sentarse a título de principio básico doctrinal y a la vez como disposición propia, que el suelo rústico habrá de subordinarse a los intereses comunitarios, marca en el artículo 2.º no ya simples limitaciones para el titular de las fincas rústicas, sino obligaciones de carácter positivo: explotar la tierra de modo eficiente, potenciar las fincas y mejorarlas y llevar a cabo en ellas inversiones necesarias de carácter social (15). Con esto, ha de entenderse que el deber de cultivo correcto y eficiente no es una simple obligación

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

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

b) A que en las fincas de aprovechamiento agrario se realicen las transformaciones y mejoras necesarias para

personal del propietario, sino que ha penetrado en la entrada misma de la relación jurídica dominical, conformándola como una de sus típicas características de la época actual.

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

III. LA CONSTITUCION DE 1978

III.1. ANTECEDENTES E IDEOLOGIA

A) *Los "pactos de la Moncloa"*

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

conseguir la más adecuada explotación de los recursos naturales disponibles de acuerdo con el nivel técnico existente y siempre que las inversiones necesarias sean rentables desde un punto de vista económico y social.
c) A que en la empresa agraria se preste el trabajo en condiciones adecuadas y dignas y a que se efectúen bien directamente o en colaboración con la Administración, las inversiones necesarias de carácter social que sean proporcionadas a la dimensión e importancia de la empresa, teniendo en cuenta la rentabilidad de ésta para la promoción de sus trabajadores."

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

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

Y en cuanto a la política de precios, “se procurará —decía— que los desniveles entre el sector agrario y los demás no se incrementen en lo sucesivo”. Ballarín (16), dice con razón que esta expresión fue la más desafortunada de estos Pactos de la Moncloa, pues si en el III Plan de Desarrollo de 1972 se propugnaba el crecimiento máximo de renta del sector agrario para alcanzar la paridad con los demás, estos Pactos, en cambio, prometían tan solo que la enfermedad no se agravaría, pero no se preocupaban de curarla.

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

Recogemos, por todas, la crítica de Vallet de Goytisolo (17) que contrapone la idea del pactismo de Eiximenis con la actual. Dice que el pacto medieval se encuadraba dentro de la trascendencia del orden divino, revelado y natural, que jurídicamente escalonaba la libertad civil de las personas y las familias, las ordenaciones gremiales y los estatutos y “costums” locales, en ámbitos respetados por las disposiciones generales, tal como reclamaba el orden natural; por el contrario, hoy el poder del Estado se ha hecho absoluto, al haberse emancipado de todas las normas trascendentales, religiosas y naturales, y se ha hecho totalitario al querer abarcar de modo imperativo todos los ámbitos y relaciones de la vida, sin respeto a la libertad civil.

Cuando ningún partido puede imponerse por sí solo —sigue diciendo Vallet— el Estado se convierte en un puro compromiso, en una transacción, recayendo entonces la dictadura sobre los

(16) En “*La Constitución de 1978 y la Agricultura*”, 2.ª edición de su Derecho Agrario, Madrid, 1979, pág. 640.

(17) “*El pactismo de ayer y el de hoy*”: Ponencia desarrollada el 20 de febrero de 1978 ante la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, publicada en *Anales* n.º 6 de dicha Academia, año 1978, páginas 173 a 186.

demás que no han participado en el compromiso, que son convertidos en meros sujetos pasivos, cuando no en simples objetos del pacto.

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

B) *Caracterización*

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

Nuestras constituciones, moderadas o progresistas, han sido siempre más o menos liberales y esta parece ser la idea más generalizada respecto a la de 1978. Ballarín la considera "liberal progresista" (18); en cambio José Belmonte opina que no hay idea dominante en concreto: "hubo amalgama de ideologías, aunque con predominio, en este caso de las socialistas, pero sin que éstas tampoco tengan una acusada presencia de modo definido y vinculante" (19). En otro estudio sobre la Constitución (20) no se arriesga opinión alguna sobre el particular, limitándose a decir que el consenso era el espíritu que debía inspirar la Constitución y así lo entendieron la práctica totalidad de los grupos parlamentarios. Fernández Cuesta señala como uno de los defectos de la Constitución la falta de precisión, quizá buscada de propósito para dejar la puerta abierta a la variedad interpretativa y a la diversidad de soluciones, pudiéndose llegar con ello a transformar el sentido auténtico de las palabras en banderines de enganche (21).

En definitiva, pues, la Constitución española de 1978 es ambigua, lo que es producido como resultado del sacrificio

(18) *Derecho Agrario*, 2.^a edición, pág. 649.

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

(20) Oscar ALZAGA: *La Constitución española de 1978*. Madrid, 1978, página 47.

(21) *Nación, nacionalidades y artículo 2.º de la Constitución*. Ponencia en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, desarrollada el 26 de marzo de 1979; publicada en Anales de dicha Academia, n.º 7, Madrid, 1979, pág. 135.

ideológico de los partidos, lo que hace que en la Constitución se contengan amalgamadas tendencias diversas. Esto es un defecto, indudablemente; Fernández Cuesta (22) dice que la seguridad jurídica exige que el lenguaje de la norma evite la ambigüedad, la duda, y que sea claro, inequívoco y coherente, exigencia que se hace más ineludible cuando se trata de un texto constitucional, pues sus destinatarios son todos los españoles, incluso los iletrados. Aunque el citado Belmonte empieza diciendo que si esta ambigüedad es un defecto es también una virtud, porque obligará a los españoles a estar pendientes de las corrientes de opinión (23), termina reconociendo que la Constitución está sujeta a cada paso a las leyes complementarias y a la interpretación jurisprudencial: "está como en estado de sitio, esperando se abran las puertas con muchas salidas imprevisibles e imprevistas; y aquellas leyes estarán, sobre todo, lamentablemente condicionadas a los hombres, a la relación de fuerzas y devenir de corrientes en cada instante político".

III.2. EL TEMA AGRARIO EN LA CONSTITUCION VIGENTE

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

Gabriel García Cantero (24) comentando el precepto del anteproyecto que ha pasado a ser el artículo 130 de la Constitución llega a preguntarse si esa parquedad ha sido buscada de intento; no puede sustraerse el comentarista de tal texto —dice— a la sospecha de que, partiendo de un propósito inicial de guardar silencio sobre el tema agrario, a última hora se cambió de criterio y se elaboró un texto anodino, vago e impreciso, cuya supresión apenas si se hará notar en el conjunto de las normas constitucionales.

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

(22) Ponencia citada.

(23) Véanse páginas 35 y 43 de su libro citado.

(24) "El Derecho Agrario en la futura Constitución española": comunicación a las III Jornadas Italoespañolas de Derecho Agrario, Barcelona, junio 1978; sin publicar.

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

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

A) *La propiedad*

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

“1. Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia.

2. La función social de estos derechos delimitará su contenido de acuerdo con las leyes.

3. Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto en las leyes.”

Luis Díez Picaso (25) entiende que la Constitución define a la propiedad como un derecho de goce en su plenitud máxima; el propietario en principio puede gozar de la cosa en el modo que tenga por conveniente, haciendo suyos los provechos, utilidades o réditos que se deriven de la cosa, decidiendo libremente el modo y la forma de utilización; es en definitiva el árbitro del destino económico que se haya de dar a la cosa.

Pero vemos que esta amplitud es sólo inicial, pues el punto 2 de este artículo da entrada claramente a la función social que es la que realmente delimita el contenido de la propiedad de acuerdo con las leyes. La fórmula adoptada, si se mira sólo su proposición final, nos hace recordar la clásica definición del artículo 348 del Código Civil, que subordina el derecho de gozar a las limitaciones establecidas en las leyes; pero para este viaje no se necesitaban

(25) El artículo “Propiedad y Constitución”, página 42 del libro “Constitución y Economía”, de varios autores; Madrid, 1977.

alforjas. la expresión "función social" no es puro límite, sino que conforma el contenido del derecho y forma parte de su propia esencia; en este sentido ha sido modelada por la doctrina social de la Iglesia (26); así se ha interpretado también por los autores que, comentando las obligaciones impuestas para el cumplimiento de la función social de la propiedad (—) por el artículo 2.º de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, entienden que dicha función tiene un doble aspecto: el objetivo, que se orienta a la distribución adecuada de la propiedad en sus facetas económica y social, y el subjetivo, referido al contenido del dominio que obliga a cultivar y mejorar (27). Este puede ser también el sentido que se deduce del precepto que inicia el título de Economía y Hacienda, el artículo 128 de la Constitución, que subordina al interés general toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad.

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

B) *La libertad de empresa y la planificación*

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

En el primero de ellos "se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado. Los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación".

Y el artículo 131 establece que el Estado, mediante Ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo secto-

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

(27) Entre otros, BALLARIN, en su conferencia "El deber de cultivar y mejorar", publicada en el libro "Comentarios a la L.R.D.A." en Series Monográficas n.º 3 del IRYDA, Madrid, 1976.

rial y regional y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa retribución.

Es decir, que se parte de reconocer abiertamente la iniciativa privada en el terreno económico, pero supeditada a las exigencias de la economía general, que suelen traslucirse actualmente en la planificación. Una economía sin planificar apenas se concibe en el contexto de las organizaciones estatales modernas, sean capitalistas o socialistas y el fenómeno de la planificación se ha generalizado, después de la II guerra mundial, no sólo a nivel nacional sino internacional. La Organización para la Agricultura y la Alimentación (F.A.O.) patrocina planes tanto para los países del tercer mundo como para los desarrollados y en la reciente reunión mundial de noviembre de 1979 en Roma, se ha insistido en esta necesidad en el campo de la agricultura y los alimentos.

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

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

C) *Paridad con otros sectores*

Que tal paridad no existe es algo tan notorio que no precisa de mayores disquisiciones y también es verdad que son encomiables los intentos de la Administración por conseguirla. Recordemos el artículo 47 de la Constitución de 1931 que hablaba de proteger a los agricultores y el artículo 13 de la Ley del III Plan de Desarrollo que asumía el propósito de elevar el nivel de vida del sector agrario más aceleradamente que el de otros para conseguir la paridad económica y social entre ellos. El antecedente de los Pactos de la Moncloa que no hacían nada positivo, conformándose tan solo

con que no aumentase el abismo, no ha sido seguido por el artículo 130 de la Constitución que hace la promesa de que “los poderes públicos atenderán a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos y en particular de la agricultura, de la ganadería, de la pesca y de la artesanía a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles; con el mismo fin se dispensará un tratamiento especial a las zonas de montaña”. Y en el artículo 131, ya hemos visto que habla de la planificación estatal para equilibrar y armonizar el desarrollo sectorial.

Sería hermoso conseguir, o al menos intentar, que la disparidad disminuyera en grados apreciables. José Belmonte (28) se muestra escéptico al afirmar que esta norma de tipo programático ha sido, como otras, fruto del compromiso político, dudando que llegue a tener una virtualidad práctica. Y Oscar Alzaga coincide en la misma idea (29), trayendo a colación el comentario del que fue nuestro maestro don Nicolás Pérez Serrano, respecto a la Constitución de 1931: “No hemos de oponernos al propósito, ni censurar la buena fe que presidió el empeño; pero sí debe hacerse notar que los programas se empobrecen en punto a eficacia en cuanto se van enriqueciendo en punto a amplitud y que las afirmaciones de esta índole ofrecen el peligro de la inanidad poco airosa cuando los años pasan y la ilusión no se traduce en realidad.”

D) *Defensa de la naturaleza*

El artículo 45 de la Constitución dice:

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

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

El precepto carece de antecedentes porque la cuestión no se había suscitado antes con los vivos caracteres que hoy se presenta. El tema de la conservación de los recursos naturales constituye actualmente una preocupación universal pues la humanidad

(28) Obra citada, página 297.

(29) Obra citada, páginas 788 y 789.

consume, a medida que va creciendo, bienes que la naturaleza no podrá suministrarle de modo ilimitado.

Como dice María Luisa Leal (30) el deterioro de las cualidades del entorno del hombre se va extendiendo como consecuencia de las actividades económicas, llegando a producir la pérdida de las condiciones necesarias para el desarrollo del género humano. Estas actividades, en cuanto afectan al suelo rústico y el cultivo agrario exigirán la regulación de la conducta tanto de los titulares de disposición y disfrute de los predios como de los industriales que puedan incidir sobre ellos para mantener en lo posible las fuentes de bienes renovables, evitando su despilfarro suicida.

La doctrina ha tomado conciencia del problema, estudiando sus aspectos técnicos y jurídicos y la cuestión ha sido objeto de atención por las Naciones Unidas. En la conferencia de la O.N.U. sobre Medio Humano, celebrada en Estocolmo en 1972, se declaró que el hombre ha adquirido el poder de transformar de innumerables maneras y en una escala sin precedentes cuanto le rodea, y que los dos aspectos del medio humano, el natural y el artificial, son esenciales para el bienestar y para el goce de los derechos humanos fundamentales, incluso el derecho a la vida, por lo que la protección y el mejoramiento del medio humano es una cuestión que afecta al bienestar de los pueblos y al desarrollo económico del mundo entero. Entre las recomendaciones adoptadas, señalaremos que se propugna la conclusión de acuerdos internacionales para planificar y ordenar la conservación, restauración y mejora de la capacidad de la Tierra para producir recursos vitales renovables y se recomienda a la F.A.O. y demás órganos internaciones que incluyan en sus programas las cuestiones referentes a la ordenación y aprovechamiento del espacio rural en relación con la política del medio humano.

III.3. LO QUE LA CONSTITUCION NO REGULA

A) *Acceso a la propiedad de la tierra*

Después de mucha busca, sólo hemos podido encontrar un modesto y etéreo inciso en el artículo 129 que dice: "También (los poderes públicos) establecerán los medios que faciliten el acceso a

(30) "La ordenación del espacio rural para la protección de la naturaleza y el medio ambiente en su aspecto jurídico", en *Revista de Estudios Agro-Sociales*, n.º 83, abril-junio, 1973, páginas 1 a 14.

los trabajadores a la propiedad de los medios de producción". No se refiere específicamente a la agricultura, pero se podría aplicar. Lo que no explica ni regula en modo alguno son los procedimientos o cauces para facilitar ese acceso, con lo que o el artículo es un programa ideal sin contenido o se deja el tema expuesto a toda clase de arbitrariedades al faltar la regulación de sus límites.

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

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

2. En cuanto al acceso de los poseedores y precaristas, el problema lo centramos y se presenta en sus tonos más candentes cuando hay un ocupante-poseedor de la tierra frente al propietario que aparece investido con las solemnidades jurídicas pero no ejerce en la realidad sus funciones sobre la finca, que son derechos pero también deberes. Claro que si, según el artículo 447 del Código Civil, "sólo la posesión que se adquiere y disfruta en concepto de dueño puede servir de título para adquirir el dominio" y el precario precisamente supone la tolerancia del propietario, distinto del poseedor y su oponente por definición, es preciso que el precarista se convierta en poseedor a título dominical, mediante el

cambio o inversión del título para poder llegar a usurpar la tierra. La posesión para prescribir ha de ser en concepto de dueño, sin que valgan los actos ejecutados por mera licencia o tolerancia (arts. 1941 y 1942 del Código Civil). ¿Qué condiciones requiere esa inversión del título? Para las tendencias más avanzadas socialmente, el poseedor puede por sí solo cambiar el título posesorio; pero parece más razonable exigir el cumplimiento de unos requisitos elementales que sean lo bastante eficaces para destruir la presunción del artículo 436 del Código de permanencia en el concepto en que la posesión fue adquirida. Vallet de Goytisolo (31) estima que para considerarse operado el cambio del concepto en que se poseía inicialmente, dando lugar a la inversión, debe probarse tal cambio, sin que para ello baste la mera declaración unilateral del poseedor, sea expresa o implícita, al incumplir los deberes que le ligaban respecto al dueño, y debe actuar de hecho como propietario, permaneciendo el titular del dominio en situación pasiva o, al menos, insuficientemente defensiva por plazo no menor de un año, que es el fijado por el artículo 460-4 del Código Civil. Puestas así las cosas, constituido el precarista en poseedor a título de dueño, el camino para acceder a la propiedad plena por medio de la usucapión se le despeja bastante, al menos en el terreno del puro Derecho civil.

3. En cuanto a las figuras de división o yuxtaposición de facultades dominicales, la riquísima variedad de figuras existentes en las distintas regiones y aún comarcas del campo español es tan amplia que sería imposible recogerla en su totalidad (32).

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

(31) "La concurrencia de posesiones sobre una misma cosa inmueble"; en *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, 1947, segundo semestre.

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

Otros casos curiosos, casi siempre reminiscencias del pasado, se presentan, a veces con agudos caracteres de problemática social en el mundo actual. Bástenos citar la llamada cuestión de Sástago, ya resuelta y la aún pendiente y en avanzado estudio para encontrar las vías de solución de las fincas del "Estado del Duque" en los términos de Malagón, Fuente el Fresno, Porzuna y Los Cortijos, en la provincia de Ciudad Real (33).

B) *Reforma de la agricultura*

Las importantísimas cuestiones de la concentración parcelaria, la intensificación de los regadíos, la redistribución de la propiedad que hasta ahora se han llevado a cabo por la llamada colonización y los auxilios económicos y técnicos para conseguir explotaciones viables y en general todo lo concerniente a la reestructuración no sólo territorial sino empresarial, que es más importante, han sido silenciadas por los redactores de la Constitución (34).

Pero ¿ha sido simple olvido o resultado del consenso que había huído de suscitar cuestiones palpitantes? En cualquiera de los dos casos, el aplazar los problemas no es solucionarlos, sino dar lugar a que se puedan presentar con mayor encono y cuando esas soluciones no sean factibles. García Cantero (35) dice que parece como si se hubiesen temido las reacciones de rechazo que los conceptos reformistas todavía podían suscitar y por ello se ha recurrido a expresiones más técnicas en apariencia como "la iniciativa pública en la actividad económica" o la de la planificación económica general para atender a las necesidades colectivas, pero cuyos últimos resultados pueden coincidir con los primeros. Si esto fuese así el remedio sería peor que la enfermedad; en estos casos es mucho mejor afrontar los problemas abiertamente y

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

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

Nuevos regadíos	1.078.080	hectáreas
Regadíos mejorados	425.343	hectáreas
Concentración parcelaria	4.350.000	hectáreas
Ordenación Rural	11.830.000	hectáreas
Fincas a mejorar	173	
Nuevos empresarios	53.728	"colonos"
Viviendas rurales	30.629	casas
Préstamos concedidos	38.247	millones de pesetas
Subvenciones (a fondo perdido)	6.568	millones de pesetas

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

(35) En la comunicación citada, sin publicar, a las III Jornadas Italoespañolas de Barcelona, junio de 1978.

señalar sus cauces ab initio y así se evitarán lamentables desbordamientos posteriores.

C) *Ordenación del territorio*

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

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

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

Ante estos importantísimos problemas, potenciados por la escasez de suelo, la Constitución sale del paso, limitándose a decir en el artículo 148-1-3.º que las comunidades autónomas podrán asumir competencias en materia de ordenación del territorio. Y nada más: la parquedad es muy lamentable.

D) *Agricultura de grupo*

Es una de las manifestaciones más genuinas de la agricultura, que ha venido gozando de estímulos valiosos desde la "Ley de Exenciones" o sea, la de Sindicatos Agrarios de 1906, hasta la última Ley de Cooperativas de 19 de diciembre de 1974. La necesaria reordenación de los Grupos Sindicales de Colonización para su pase a las nuevas Sociedades Agrarias de Transformación, la regulación específica de las cooperativas agrícolas con sus

caracteres regulares y la contemplación de las variadas y necesarias figuras asociativas del campo, requerían un acicate básico para su desenvolvimiento en la regulación positiva.

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

IV. CONCLUSION

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

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

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

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

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

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

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

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

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

R E S U M E N

Dejando aparte la "Carta otorgada" que nos impuso Napoleón en Bayona en 1808, la primera Constitución realmente española fue la de Cádiz de 1812, llamada "Pepa" por haberse promulgado el día de San José de dicho año. A partir de ella, los distintos vaivenes políticos se plasman en sus correspondientes textos constitucionales sucesivos, que se van modificando o derogando unos a otros en una continua carrera. Así hay derogaciones y reposiciones repetidas de la Constitución de 1812, un Estatuto Real en 1834, otras Constituciones en 1837, 1845 y 1869; un proyecto no nacido de la I República y la Constitución de la Restauración de 1876.

Resulta curioso observar que todos estos textos, de Bayona a la Restauración, enfocaron el derecho de propiedad de la tierra siempre con su carácter individualista y liberal, resultando un conjunto prácticamente uniforme pese a los distintos cambios pendulares que decía tener la política.

El sentido social de la propiedad aparece por primera vez en el Anteproyecto constitucional de 1929, redactado durante el Directorio de Primo de Rivera, recibiendo el influjo de la Constitución de Weimar, y se confirma claramente en la Constitución de la II República de 1931, que contenía un ambicioso programa de mejora y socialización del campo, manifiesto en el intento de la reforma agraria.

Las Leyes Fundamentales de la época de Franco mantuvieron el principio de que todas las formas de la propiedad quedaban subordinadas a las necesidades de la Nación y al bien común y también contenían un programa de ayuda al campo, que se concretó en una amplia legislación, casi toda ella vigente, que se relaciona en este estudio.

Por último se contempla el aspecto agrario de la reciente Constitución de 1978, la cual, a juicio del autor, no es todo lo completa y coherente que cabría esperar dada la madurez de la doctrina agrarista y las tendencias indudablemente sociales de la época.

Si bien trata la propiedad, la libre empresa, la paridad del campo con otros sectores y la defensa de la naturaleza, no lo hace con una línea clara y definida, acusando la falta de orientación general que padece este cuerpo legal.

Por otro lado, omite temas tan importantes como el acceso a la propiedad de la tierra de sus llevadores, la necesaria remodelación estructural agrícola, la ordenación del territorio y la importante cuestión de proteger a la agricultura asociativa.

Estas son las causas de que la vigente Constitución de 1978 no merezca, en materia agraria, una crítica positiva del autor de este trabajo.

R E S U M É

Laissant a part la "Charte octroyée" que nous imposa Napoléon à Bayonne, en 1808, la première constitution vraiment espagnole fut celle de Cadix, dite "la Pepa" parce qu'elle fut promulguée le jour de Saint Joseph (dont le diminutif espagnol est "Pepe") de cette année-là. A partir de celle-ci, les va-et-vient

politiques se traduisent dans les textes constitutionnels successifs qui se modifient ou s'abrogent les uns les autres dans une course continue. Ainsi, il y a des dérogations et des rétablissements répétés de la constitution de 1812, un Statut royal en 1834, d'autres constitutions en 1837, 1845 et 1869; un projet mort-né de la I^{re} République et la Constitution de la Restauration en 1876.

Il est curieux d'observer que tous ces textes, de Bayonne à la Restauration, considèrent le droit de propriété de la terre toujours suivant un caractère individualiste et libéral, donnent lieu à un ensemble pratiquement uniforme, malgré les différents changements pendulaires que disait avoir la politique.

Le sens social de la propriété apparaît pour la première fois dans l'avant-projet constitutionnel de 1929, rédigé pendant le Directoire de Primo de Rivera, qui avait reçu l'influence de la Constitution de Weimar et se confirme clairement dans la Constitution de la II^e République de 1931, qui contenait un programme ambitieux d'amélioration et de socialisation de l'agriculture, qu'exprima la tentative de réforme agraire.

Les Lois fondamentales de l'époque de Franco maintinrent le principe que toutes les réformes de la propriété étaient subordonnées aux besoins d'aide à l'agriculture, qui se concrétisa en une large législation, presque toute en vigueur, qui se relie à cette étude.

Enfin, on envisage l'aspect agraire de la récente constitution de 1978, qui, suivant l'auteur, n'est pas aussi complète et aussi cohérente qu'on aurait pu l'espérer, étant donné la maturité de la doctrine agraire et les tendances indubitablement sociales de l'époque.

Si elle traite la propriété, la libre entreprise, la parité de l'agriculture avec les autres secteurs et la défense de la nature, elle ne le fait pas selon une ligne claire et définie et accuse la manque d'orientation générale dont souffre ce corps légal.

D'autre part, elle omet des questions aussi importantes que l'accès à la propriété de la terre de ceux qui la travaillent, la remodelation nécessaire de la structure agricole et la question importante de protéger l'agriculture associative.

Ce sont les raisons pour lesquelles la Constitution en vigueur de 1978 ne mérite pas, en matière agraire, une critique positive de l'auteur de ce travail.

S U M M A R Y

Leaving aside the "Granted Charter" that Napoleon imposed on us at Bayonne in 1808, the first really Spanish Constitution was that of Cadiz of 1812, called "Pepa" because it was promulgated on St. Joseph's day that year. Since then, the different ups and down of politics have displayed themselves in successive constitutional texts that have kept on modifying or revoking each other. Thus we find repeated annulments and rehabilitations of the Constitution of 1812, a Royal Statute in 1834, other Constitutions in 1837, 1845 and 1869; a project of the 1st Republic that was never carried out, and the Constitution of the Restoration of 1876.

It is interesting to notice how all these texts, from Bayonne to the Restoration, always regarded the right of ownership of the land in its individualistic and liberal aspect, so that they are all practically unanimous despite the various swings of the pendulum announced by their policies.

The social meaning of ownership appears for the first time in the tentative constitutional Plan of 1929 drawn up during the Directory of Primo de Rivera, which shows the influence of the Weimar Constitution, and it is clearly stated in the Constitution of the 2nd Republic of 1931, which contained an ambitious programme of improvement and socialisation of the countryside, displayed in the attempt at agrarian reform.

The Fundamental Laws of the Franco epoch maintained the principle that all forms of ownership were subordinate to the needs of the nation and the common good; they also contained a programme of aid to the countryside which led to a good deal of legislation, nearly all of it still in force, which is described in this study.

Lastly the author looks at the agrarian aspect of the recent Constitution of 1978, which in his opinion is not quite so complete and coherent as might have been hoped, given the maturity of the agrarian doctrine and the undoubtedly social tendencies of the times.

Although it deals with ownership, free enterprise, the equality of the countryside with other sectors and the defence of nature, it does not do so in a clear and well defined line. The author points out the lack of general orientation from which this body of law suffers.

Furthermore it omits such important subjects as the access to the ownership of the land by those who are working it, the need for remodelling the structure of agriculture, the ordering of the territory and the important question of protecting agricultural associations.

These are the reasons why the author of this work does not consider that the Constitution of 1978 in force does not deserve a favourable verdict in its agricultural aspect.
