

LA POLÍTICA FAMILIAR EN RELACION CON LAS UNIDADES AGRARIAS

Por

JESUS LOPEZ MEDEL

Registrador de la Propiedad

Toda política familiar es instrumentación técnico-jurídica de realizaciones sociales, en las que la familia es primariamente protagonista. Es un capítulo específico de lo que modernamente se denomina más simplemente Política Social, o, si se quiere y más remotamente, de la Política como arte de lo posible en una convivencia organizada, dinámica y progresiva.

En aquella política familiar hay un aspecto concreto, la Política familiar agraria, que se caracteriza igualmente por la distinción familiar de las realizaciones, pero además, porque la familia agraria misma es la protagonista. Es un fenómeno concreto del flujo y reflujo social, en una interdependencia de aspectos, muy ligados, muy relacionados. Desde luego, mucho más que los que se dan en lo que diríamos una Política familiar urbana, o una Política familiar industrial, en la que ciertamente también la familia es destinataria, pero la dedicación familiar —padres e hijos— está distanciada de la esfera propiamente dicha de lo familiar.

La Política familiar agraria, por tanto, en cuanto guarda relación con la unidad agraria, no es sino un *status* concreto, más o menos dinámico, de lo que en la técnica sociológica, sociográfica o sociométrica familiar llamaríamos estructura social familiar agraria. Es lo que, según las doctrinas de Ponsard (*Economie et space*, París, 1955), de Isard, Losch, Perroux, Max Sorre, entre otros, y que recoge en su reciente tesis doctoral Francisco Sánchez López (*La estructura social*, Madrid, 1962), se ha venido denominando

«espacio social», como «dimensión social de la estructura y que surge con ella misma» (Ob. cit., pág. 174).

Unidad agraria y política familiar es espacio vital preciso para que la familia agraria subsista como estructura social, suficiente y progresivamente. La unidad agraria opera geodésica y geográficamente, es decir, en cualidad o intensidad de la tierra —de aquí la diferenciación cuantitativa de la unidad agraria en secano o en regadío— y en extensión. Pero además ecológica y socialmente. En este último sentido, en *espacio social* concurren dos dimensiones, la horizontal, suma de población y territorio, y la vertical, o intercomunicabilidad de la unidad agraria misma con otros aspectos de la economía y de la sociedad: industria, técnica, espiritualidad, educación.

En un orden no sociológico, sino axiológico, la unidad agraria se comportaría, al decir tomista, como un mínimo económico indispensable para la práctica de la virtud social de la convivencia. Sin llegar a él, surge el pauperismo, la miseria, la incultura. Con él, la familia se encuentra con un primer asidero para la promoción social agraria, que es la Política familiar agraria propiamente dicha, es decir, cuando opera no en autodefensivo, sino en autotrecimiento.

Estas fórmulas socioeconómicas, que, por otra parte, la técnica agraria confirman hoy con toda intensidad —la unidad agraria como unidad de explotación base, para una rentabilidad suficiente y para una aplicación de la técnica adecuadas—, parecen ahora sencillamente claras y contundentes. Pero el mundo de la Política y de la Técnica no está aislado del mundo de las ideologías y del pensamiento filosófico jurídico. Lo que sucede es que ahora se nos muestran con pruebas más abrumadoras, puesto que la historia de las estructuras agrario-sociales nos ha llevado, en todos los países, a una situación agraria con apariencias de que constituye la rémora para el progreso industrial y social; y la técnica, la investigación agraria, han sido el marcador automático que nos pone ahora en evidencia los fallos, los sedimentos anormales, en las ideologías y criteriologías políticas que se creían más depuradas.

Digamos, por de pronto, como un fenómeno de comprobación fácil, que la unidad agraria vital, tal como en su sintomatología

actual, patológica y grave la contemplamos, que es resultado directo —entre otras causas— de una construcción teleológica de la convivencia social, en la que la voluntad individual predominó sobre la asociativa, sobre lo familiar. Que la voluntad del causante, o del contratante, ha valido más que la aplastante realidad de un objeto —de aquel a veces prácticamente inservible— sobre el que recaía aquella voluntad: la pata de una silla, invalida *per-se*, valía menos que la omnimoda voluntad del testador que quiere hacer «gracia y justicia» con la dejación del objeto silla, repartidamente, entre sus herederos.

Insistimos que aquí hay un lastre de una ideología racionalista contractualista, y de una libertad que en sentido kantiano es realmente el único derecho natural que prima sobre todo lo demás. El sentido social del *bonum commune* en Tomás de Aquino no encontró en los tomistas posteriores el suficiente desarrollo, y cuando se llega al «invento racional» de la codificación, ésta se hace —en las Constituciones políticas y en los Códigos civiles— con el mismo rasero individual, omnimodo, consensual.

Esto produce, a los efectos que aquí nos interesan, dos pecados de omisión graves: primero, en orden a la ausencia de la familia como núcleo asociativo no individual, en la regulación normativa de la vida jurídica; y segundo, una ausencia, una no contabilización de la unidad agraria en la esfera de las disponibilidades individuales. Del primer supuesto tenemos el ejemplo del Derecho francés. «Una persona moral ignorada: la familia como sujeto de Derecho» es capítulo de la obra *Les metamorfoses économiques et sociales du Droit civil d'aujourd'hui* (París, 1948, página 89). Y MAZZEAUD, en *Leçons de Droit civil* (París, 1955, pág. 676), exclama que «se puede abrir el Code Napoleón y no se encontrará en el libro ni título, ni capítulo, ni sección titulada la familia». En alguna ocasión hemos expuesto nosotros el engarce de lo familiar en las Constituciones políticas modernas, en la evolución de afamiliares, simplemente familiares y familiaristas (*Antecedentes y Derecho comparado de la representación familiar, Familia Española, 1960*).

Y del segundo supuesto está la ausencia de una normatividad jurídica en torno a la unidad agraria como objeto de Derecho. Faltaba, para que la tierra o las fincas fueran susceptibles de trá-

fico jurídico, una reglamentación que, aunque mínima, nos diese los ingredientes de vitalidad jurídica, al igual que a la persona humana. Por el C. C., se le exige para ser sujeto de Derecho que tenga figura humana y que el feto esté desprendido del seno materno más de veinticuatro horas. Con todas las deficiencias que esta formulación puede tener, no deja de ser una expresión mínima de lo que un ser creado ha de representar para que sea persona humano-jurídica. La unidad finca también debiera aparecer con figura humano-mecánica mínima, y también con un mínimo de extensión rentable humanamente, puesto que la tierra, que íntegra, por otra parte, el contenido extensivo del territorio del Estado —la figura de las tenures inglesas encuentra aquí su máxima explicación—, no es juguete ni mera disponibilidad, sino que es medio de trabajo e instrumento de convivencia productiva. La propiedad agraria es —lo hemos dicho antes— aquella en la que el hombre se consume; la propiedad urbana es aquella en la que el hombre se conforta.

Los textos españoles, la mayor parte de ellos vigentes, y en consecuencia, la realidad jurídico-material de las tierras y de la política familiar agraria predominantes se caracterizan por esos dos pecados de omisión, por lo menos en el proceso histórico que nos ha venido dado hecho, aunque no sea así en el proceso corrector, que, como diría Ortega, habremos de hacérselo. Ciertamente, el Código civil español, que lleva unos setenta años de retraso al napoleónico, al que sigue, da una entrada más abierta a lo familiar (cfr. Ballarín, *Familia y Patrimonio*, Madrid, 1959), no sólo en el «Consejo de familia» o en los «parientes naturales», o en las cosas «destinadas a consumo ordinario de la familia»; o en los bienes parafernales que pueden verse afectados por las obligaciones personales del marido si redundaron «en provecho de la familia», etc., etc., sino en especial en el artículo 1.056, que permite «en interés de la familia» la indivisibilidad del patrimonio causante, para las explotaciones agrarias, industriales o fabriles.

Y, por otra parte, la reglamentación de la unidad agraria opera sólo en el retracto de colindantes —una hectárea— para Derechos reales, en cuanto base económica imponible exenta.

Quizá por eso tenga interés recoger aquí algunos de los inten-

tos más serios que nunca dejaron de estar ausentes, en orden a una Política familiar, en su relación con las unidades agrarias:

1. EL HOGAR RÚSTICO.

Nos recuerda esta institución Pazos y García en la Memoria que obtuvo el Premio del Conde de Toreno, titulada *Disposiciones que podrían impedir en España la división de las fincas rústicas, cuando ésta perjudica al cultivo*, publicada en 1900. Advirtamos que aun cuando en principio parece latir aquí la preocupación técnica —el perjuicio del cultivo—, no es de extrañar, porque se estaba en plena fase de individualismo y liberalismo. Pero del contexto de esta obra y de otra, *Política social agraria*, 1920, hay en este autor la otra coordenada, el «lado familiar» en la unidad agraria.

El tema de «Hogar rústico» fué planteado a raíz de una crisis agrícola y pecuaria en 1888 —el mismo año de la aprobación del Código civil, que entró a regir en 1889— por la Comisión que elevó al Gobierno unas conclusiones concretas. Se trataba de una institución análoga al *Hof* alemán; al «hogar» de Venezuela, y al *Homestead exception* anglosajón.

Las características más importantes de este «Hogar rústico» fueron las siguientes:

«La persona mayor de edad, o su representación legítima, dueña de finca o de fincas contiguas a su casa-habitación, o separadas de ésta a distancia menor de 500 metros, cuya extensión no exceda de 10 hectáreas, siempre que formen una casa de labranza o explotación agrícola, compuesta de vivienda y terreno adyacente con una hectárea de extensión por lo menos o siendo menor, con autorización especial de la Comisión agraria podrá obtener para esta unidad agrícola la declaración de indivisibilidad bajo la denominación de «hogar rústico». También podrán formar parte del «hogar rústico» las fincas distantes que sean complementarias de la explotación agrícola, que quedarán afectas al mismo en tal concepto.»

Luego, en las conclusiones elevadas al Gobierno se fijaban las condiciones de plazos, inembargabilidad, etc. No podían ser titu-

lares de «hogar rústico» las personas jurídicas. Se regulaba la sucesión hereditaria, la caducidad de las declaraciones y otros requisitos.

Era interesante el *leiv motiv* latente en esa preocupación agraria, en cuanto que «la Comisión agraria habrá de tener en cuenta, para decidirlo, el interés de cultivo y las circunstancias y situaciones de los interesados desde el punto de vista de la agricultura, inspirándose, por otra parte, en sostener la integridad de estas unidades agrarias, y por otra, en mantener y fomentar la clase de labriegos propietarios que gocen de relativo bienestar. También será requisito indispensable, para que proceda la declaración de «hogar rústico», que el dueño de la finca que lo solicita viva habitualmente en él, dedicándose a la labranza, trabajando por sí o dirigiendo las labores. En el caso de fallecimiento del dueño, continuará subsistente esta institución durante el tiempo que falte para terminar, a no ser que los herederos, de común acuerdo, soliciten su caducidad ante la Comisión agraria».

Creo que es difícil encontrar un texto español más expresivo de la preocupación por mantener la unidad agraria y el bienestar de la familia campesina, aunque, como otros muchos buenos intentos españoles en el XIX, quedase en agua de borrajas.

Ya hemos indicado cómo el Código civil español de 1888, cortado con el patrón napoleónico y ni siquiera actualizado con las innovaciones que en la doctrina y en la legislación habían representado una reacción superada —por ejemplo, el Código austriaco de 1827, también orientado en el Código francés, ya supera contundentemente el concepto absolutista y quirritario en torno al derecho de propiedad—, está ausente de lo familiar y de la unidad agraria. Será preciso acudir al proyecto de Ley presentado en 1907 por la Comisión de Concentración Parcelaria, en el que fue ponente Pazos y García, que constituye el intento más serio, armónico y completo para lograr una Política familiar agraria en estrecha regulación con las unidades agrarias. Es un proyecto de Ley, no convertido en realidad, completo, porque contenía normas sobre «Las fincas indivisibles» (capítulo I), «Las explotaciones agrícolas indivisibles» (capítulo II), «Las explotaciones agrícolas familiares» (capítulo III), «Permutas y ventas individuales, voluntarias y forzosas» (capítulo IV), «De los cambios y agru-

paciones colectivas» (capítulo V), «La concentración parcelaria» (capítulo VI).

En el capítulo III, dedicado a «Las explotaciones agrícolas familiares» (arts. 12 a 20), cristalizan las ideas en torno al «hogar rústico», aunque de manera más perfilada y concreta. Así, el artículo 12 dispone: «Se consideran como «explotaciones agrícolas familiares» y disfrutarán de los beneficios que se enumeran en este artículo, las fincas rústicas que rindan lo suficiente para sostener sin penuria una modesta familia labradora y reúnan las siguientes condiciones: a) Que su extensión no sea menor de tres hectáreas ni pase de 25; b) La superficie será continua o en coto redondo, pudiendo constituirse también la explotación con varias parcelas, siempre que lo exija el cultivo, pero con la limitación expresada en el apartado primero del artículo 4.º; c) Tendrá la casa-habitación y de labor situada dentro de la finca o de una de las parcelas que la constituye».

Y el artículo 13 dice: «Para que proceda acordar la declaración de «explotación agrícola familiar» a que se refiere este capítulo, habrá de justificarse además: a) Que el propietario de la finca o colono que la cultiva habite constantemente la casa de labor sita en ella. Si estuviere deshabitada más de un año sin causa que lo justifique, caducarían los beneficios que se conceden a estas explotaciones. La finca continuará, sin embargo, indivisible; b) Que el interesado sea casado, mayor de dieciocho años y con uno o más hijos; que resida en la explotación y se dedique habitual y materialmente a su labranza y que no cuente con otro medio de vivir».

El artículo 15 aclaraba: «La Comisión agraria provincial fijará, en cada caso, la extensión estrictamente necesaria para el sostenimiento sin penuria de una familia, con tal que el producto líquido de la explotación agrícola familiar pueda exceder de 2.000 pesetas».

En los otros artículos se regulaban los beneficios y efectos con las facultades de las Comisiones provinciales agrarias, que nos recuerdan las Comisiones locales de tráfico en Austria, que hemos tenido la ocasión de estudiar en este país europeo.

2. ESTADO ACTUAL DE LA CUESTIÓN.

Pese a un planteamiento tan equilibrado de una política familiar en relación con las unidades agrarias, ninguno de esos proyectos tuvo realidad, y así nos sorprende hasta el Nuevo Estado. Las causas, que no vamos a estudiar, pero sí a reseñar, son las siguientes:

De orden político, por los numerosos cambios y vicisitudes políticas partidistas que se siguen sucediendo en el siglo XX, y de colorido muy variado y contradictorio: conservador, liberal, absolutista, reaccionario, etc. Por eso, la historia de las constituciones políticas va ligada de alguna manera a la historia política del Derecho agrario, sin una tarea de continuidad y de creación técnico-jurídica.

De orden social, por las dificultades de una política social agraria, planteada con frecuencia con un desconocimiento de la realidad y, por sus mismas limitaciones y pobreza, sin una participación activa de la familia destinataria en el doble sentido de destinataria y protagonista.

Por último, explicaciones de orden técnico-jurídico, que son la ausencia de un Catastro eficiente y la validez sustancial, con arreglo al Código civil, de la voluntad y del consentimiento en las transmisiones inmobiliarias, al margen de la publicidad registral. Catastro y Registro son los dos ejes de una política social agraria, como instrumentación técnico-jurídica de la justicia distributiva y del bien común agrario (Cfr. mi trabajo *Modernas Orientaciones del Registro de la Propiedad*, Madrid, 1961).

Con estas explicaciones, ya que no justificaciones, se llega a la legislación del nuevo Estado, que si en el aspecto constitucional o de Leyes fundamentales lo familiar se ha subsanado notoriamente, pues incluso a la familia se le ha hecho uno de los pilares —con el Sindicato y el Municipio— de la representación política, en la legislación persisten las dificultades para aplicar de manera eficiente y decisiva una política familiar agraria relacionada con las unidades de explotación. Los progresos, no obstante, son importantes, y dada la rémora histórica padecida, puede pensarse en que los pasos dados constituyen una base interesante para ulteriores medidas legislativas, sociales, económicas y políticas.

A mi modo de ver, sin embargo, se puede decir que no se ha llegado —en las disposiciones que meramente citaremos aquí, por constituir temas aparte— a una unidad legislativa en la que se integren los aspectos «familiar» y «explotación mínima», sino que son medidas concretas, con finalidades incluso limitadas y a veces incompletas.

Podemos clasificar sucintamente las normas vigentes en la materia en los siguientes apartados:

a) Huertos familiares.—Predomina la preocupación familiar, pero aceptada como complemento incluso de dedicaciones o recursos no estrictamente agrarios. Y desde luego no hay relación con la unidad agraria de explotación.

b) Normas de unidades mínimas de cultivo.—Predomina el aspecto técnico-agrario de la rentabilidad mínima de explotación, sin que las normas que las rigen, ni siquiera los aspectos reales de la extensión, puedan considerarse hoy autosuficientes. El concepto de «indivisibilidad» de las fincas cuando no alcanzan los mínimos fijados, por otra parte, ha carecido de efectividad, por la vigencia de las normas civiles consensuales y clandestinas, y la inexistencia complementaria de un Registro y Catastro puesto al día. No hay preocupación de lo «familiar», aunque muy indirectamente le afecte.

c) Normas de patrimonios familiares derivados de la colonización.—En éstos se mantiene claramente, al menos por el plazo legal, la doble preocupación familiar y de unidad de explotación. Lo que sucede es que tales patrimonios familiares brotan de una política de colonización concreta, limitada y reducida, y no surgen con disposición general.

d) Normas de concentración parcelaria.—Constituyen un correctivo importante al parvifundio y al microparcelamiento. Predomina en principio el aspecto técnico-agrario de la unidad de explotación; pero los aspectos sociales y familiares, al menos mediatamente, se producen en el espíritu y en la realidad. (Cfr. Sanz Jarque, *Régimen de concentración parcelaria*, Madrid, 1960).

e) Normas de explotaciones agrarias familiares, por Ley de 14 de abril de 1961.—Constituyen el intento legislativo más serio para implicar en reciprocidad y conexión lo familiar con la unidad agraria. Sin embargo, esta Ley, para su entrada en vigor, pre-

supone la fijación de unas unidades mínimas familiares de cultivo que progresivamente han de desplazar a las unidades mínimas de cultivo hoy existentes. Sin embargo, en el año casi transcurrido, ningún paso se ha dado en tal sentido, lo cual, añadido a ciertos problemas confusos o a una falta de coordinación no explicable fácilmente, hace que realmente no se pueda esperar mucho de esta Ley. En la Exposición de Motivos y en la ordenación legal hay bases claras del propósito del legislador, pero quizá nos encontremos con las consecuencias propias de una legislación planteada sin base previa real, social, jurídica y administrativa. Porque si se previeron los fines con nitidez y aún los efectos, faltó haber implicado previamente, o haberlos establecido, los instrumentos eficientes para hacer real la explotación familiar agraria, que hubiera sido el máximo exponente de lo que es una Política familiar en relación con las unidades agrarias.

RESUMEN

Comienza este trabajo estudiando el tema bajo la relación de Política agraria general y Política familiar, es decir, aquella derivada del emplazamiento de la familia como «protagonista» o como «destinataria» de las estructuras agrarias. En el fondo, es concretar si en el «espacio social» de la unidad agraria concurren los supuestos precisos para el asentamiento digno y suficiente de la familia.

El autor explica las limitaciones de la cuestión a la vista del sentido individualista de la legislación patrimonial que sigue la línea de los Códigos Napoleónicos, toda vez que la familia no ha pasado a ser sujeto como tal, o no se ha llegado a la configuración auténtica del patrimonio familiar.

El autor recuerda algunos intentos históricos y comparativos: el *Hof* alemán; el *hogar* venezolano; el *Homestead exception* anglosajón. También el proyecto español, a comienzos del siglo, del «hogar rústico»; terminando por analizar las vertientes auténticamente familiares que con cautela y no plenamente se dan en las disposiciones españolas sobre huertos familiares, unidades mínimas de cultivo, patrimonios familiares de concentración parcelaria y normas sobre explotaciones agrarias familiares.

RÉSUMÉ

Ce travail commence par l'étude du sujet sur les rapports de la politique agricole générale et de la politique familiale, c'est-à-dire de la politique dérivant de la conception de la famille en tant que «protagoniste» ou que «destinataire» des structures agraires. Au fond, c'est concrétiser si l'on voit réunies dans «l'espace social» de l'unité agraire les données nécessaires à l'établissement digne et suffisant de la famille.

L'auteur explique les limitations de la question en raison du sentiment individualiste de la législation patrimoniale qui suit la ligne des Codes Napoléon, puisque la famille n'est pas considérée comme un sujet ou qu'on n'est pas arrivé à donner une configuration authentique au patrimoine familial.

L'auteur rappelle quelques tentatives historiques et comparables: l'*Hof* allemand, le *foyer* vénézuélien, l'*Homestead exception* anglo-saxon et aussi le projet espagnol du «foyer rustique» au commencement du siècle. Il termine en analysant les mesures de politique réellement familiale qu'on donne prudemment et non totalement dans la législation espagnole sur les jardins potagers familiaux, les unités minimales de culture, les patrimoines familiaux de remembrement et les normes sur les exploitations agricoles familiales.

SUMMARY

This work begins by studying the subject from the point of view of the relation ship of general agricultural policy and family policy, that is to say, that derived from the position of the family as the «protagonist» or «consignee» in agricultural structures. Its basic task is to ascertain whether the necessary conditions for the worthy and adequate placing of the family are present in the «social space» of the agricultural unity.

The author explains the limitation of the question in view of the individualistic sense of the patrimonial legislation which follows the line of the Napoleonic Codes, whenever the family has not become subject to it as such, or has not achieved the proper configuration of the family patrimony.

The author recalls certain historical and comparative attempts: the German *Hof*; the Venezuelan *hogar*; the Anglo-Saxon *Homestead exception*. Also the Spanish project of the «hogar rústico» at the beginning of the century, finishing by analysing the authentically family orientations which are found, expressed cautiously and not fully, in the Spanish ordinances about family orchards, minimum units of cultivation, family patrimones with concentration of lots, and regulations for the working of family farms.