

HACIA UNA LEY DE ORDENACIÓN Y ORIENTACIÓN AGRARIA

Alberto Ballarín Marcial
(Abogado y Notario)

I. NECESIDAD DE UNA NUEVA LEY. LAS NUEVAS FUNCIONES DE LA AGRICULTURA. LOS NUEVOS OBJETIVOS A LOGRAR

I.1. Nuevas funciones de la Agricultura. Nuevos objetivos

Considero que la agricultura está hoy llamada a cubrir las siguientes funciones, todas ellas esenciales para la vida en este planeta, enumeración que tomo de Miguel Afán de Ribera, () (*en la revista "Tierra y Vida" del mes de marzo*):

- alimentar con calidad a una población creciente y suministrar materia prima a la industria alimentaria;
- contar con agua suficiente para nuestro autoabastecimiento y el de la Agricultura, la industria, los servicios y, en general, el medio ambiente;
- afrontar el Cambio Climático que sufrimos, poniendo sobre la mesa instrumentos que lo frenen;
- reducir nuestra dependencia de las energías fósiles (especialmente la UE), o lo que es lo mismo, conseguir un cierto grado de autonomía energética;
- mantener nuestra Biodiversidad, nuestro paisaje, nuestra Cultura, evitando el despoblamiento del mundo rural.⁴;
- Todavía añadiría yo otra función que es la de ayuda a los agricultores de los países en desarrollo enseñándoles a cultivar las plantas que pueden servir a su autoaprovisionamiento, ya que todos estamos obligados a mostrar nuestra solidaridad con esas sociedades que tienen mucha más dependencia de la agricultura que la nuestra, del mismo modo que las empresas en general están hoy obligadas por Directivas europeas a ejercer la llamada "responsabilidad social". El mundo rural suministrará los voluntarios para cumplir esa función y ya tenemos ejemplo de ello; en la provincia de Turkana en Kenia estamos creando entre 200 y 400 huertos familiares y contamos ya con los agricultores españoles que, desinteresadamente, irán a enseñar a los nativos a cultivar lo que allí pueda darse.

Señalaremos a continuación una serie de objetivos a lograr por **una nueva Ley que yo llamaría de Modernización y Orientación de la Agricultura**. Esta deno-

minación supone que el objetivo general es la Modernización y la otra palabra significa que lo hemos de lograr orientando no imponiendo. Esta segunda palabra fue la utilizada por la **Ley francesa de Orientación agraria de 1960, la primera en este sentido, debida al genio del General De Gaulle** y que tanto bien hizo a la agricultura francesa. Los políticos de ese país la han sustituido por **nuevas leyes llamadas siempre de Orientación**, a medida que han ido variando las circunstancias económicas y sociales atinentes a éste; la palabra Orientación se corresponde con la época de la llamada *planificación indicativa*, el otro término de Modernización se hace eco de la importancia que este fenómeno tiene en nuestros días ⁽¹⁾.

Los italianos, en el año 2001, adoptaron asimismo la palabra *orientación* pero le añadieron la de *modernización* para ser fieles al momento histórico.

A todo lo que acaba de decirse responde la propuesta que hago hoy de una serie de Capítulos de esa Ley, ya que el primer objetivo sería el mismo de 1995, o sea, modernizar en el sentido de racionalizar y, sustancialmente, de aumentar el tamaño de las unidades, reforzar el espíritu empresarial, hacerlo más contemporáneo, más tecnificado, como se ha logrado en Francia, donde el 30% de las Exas profesionales revisten ya formas societarias, con lo cual esa potencia agraria se sitúa por delante de todas las europeas si exceptuamos la británica que es todavía mejor, en una palabra se trata de adaptar el Sector a las nuevas funciones que está llamado a cumplir ahora y en el próximo futuro, así como de capacitarlo para la absorción de las nuevas tecnologías de la producción, de la gestión y de la información.

Pero el segundo objetivo sería el de asumir los nuevos objetivos de la Agricultura, que ofrezco a continuación, en una versión que tomo en buena parte de la enumeración hecha en los Decretos Legislativos italianos de 2001 y, que, en otra buena parte, completo con aportaciones de mi propia cosecha:

La legislación agraria, agroambiental, agroindustrial y agroalimentaria, así como la relativa a la ordenación del territorio y al desarrollo rural, tendrán como objetivos los siguientes:

El desarrollo económico y social sostenible del espacio rural, asegurando la conservación de éste, según el principio de interacción sostenible entre la actividad humana y la naturaleza

Se tendrá en cuenta la vocación natural de cada territorio, privilegiando la dedicación al uso agrario del suelo, asegurando la tutela de los recursos naturales, la biodiversidad, el patrimonio de las tradiciones y de la cultura de las comunidades locales y la diversidad regional, así como la riqueza que representa la pluralidad de

⁽¹⁾ Podría recomendar en este punto mi Discurso de ingreso en la Academia aragonesa de Jurisprudencia y Legislación, donde cito al gran sociólogo inglés A. Giddens cuando dice "modernizar (la agricultura) significa responder a los grandes cambios que se dan en aquella", "Modernización jurídica de la agricultura y del desarrollo rural", Zaragoza, 2000, p. 19. Un libro interesante es el de Alain Touraine, "La modernité", París.

los paisajes agrarios, Se fomentará el desarrollo de las potencialidades del ambiente rural, asegurando una adecuada calidad de vida en las áreas rurales, para favorecer la permanencia de la población.

Promocionar la producción competitiva de bienes agrarios, agroalimentarios, alimentarios y no alimentarios, en especial los agroenergéticos, idóneos para satisfacer las demandas del mercado nacional, comunitario e internacional, y atender las expectativas de los consumidores, garantizando un nivel elevado de seguridad alimentaria, es decir, de autoaprovisionamiento, de seguridad en el trabajo a los que lo presten en estas actividades y de bienestar de los animales, así como una mejora constante de la calidad alimentaria, valorizando la peculiaridad de los productos y el ligamen entre producto y territorio. En todo caso se atenderá a la creación de valores públicos en materia de medio ambiente general y en cuanto a la biodiversidad.

Contar con el agua suficiente para nuestro abastecimiento y el de la agricultura, la industria, los servicios y, en general, el medio ambiente. Evitar los llamados conflictos hídricos, mediante una adecuada ordenación de las aguas subterráneas, aplicar a todas las aguas de riego vengán de donde vengán el criterio comunitario de pago de los costes íntegros por los beneficiarios, evitar los regadíos ilegales y por inundación salvo excepciones para estos últimos. Mantener para los ríos que discurren por más de una C.A. el principio incesible de la competencia estatal.

Afrontar el cambio climático, tratando de frenarlo primero y de invertir la tendencia después, reduciendo en todo caso nuestra dependencia energética del exterior, alcanzando un cierto grado de autonomía energética.

Mantener nuestra biodiversidad, nuestro paisaje, nuestra cultura.

El sostenimiento, incluso mediante medidas específicas, de las actividades objeto de la presente ley que se desarrollen principalmente sobre fincas rústicas o sobre superficies delimitadas de agua, mediante sistemas de bajos costos intermedios.

La valoración de la formación profesional y gerencial del agricultor, favoreciendo desde la enseñanza primaria los estudios de la agricultura en todos sus aspectos y grados de preparación, estimulando la incorporación de los jóvenes a esta profesión como nuevos empresarios, del mismo modo que se incentivará la creación de sociedades y cooperativas agrarias o de asociaciones de todo tipo que sirvan a la participación de los interesados en el logro de los presentes objetivos.

La creación y el mantenimiento de estructuras agrarias eficientes. La conservación de las unidades productivas, especialmente en el fenómeno sucesorio, con especial atención a las exigencias de la empresa familiar y del racional ejercicio de la agricultura. Aumentar el tamaño de las unidades mínimas de cultivo y regular la extensión mínima de explotaciones agrarias básicas, cuya integridad deberá mantenerse, en especial con ocasión del fenómeno sucesorio configurando una normativa ad hoc que reconozca el derecho y otorgue la posibilidad práctica de la atribución integral a favor del colaborador en la explotación regulando figuras como el arrendamiento forzoso que la hagan más factible.

La sustitución de muchas explotaciones actuales de carácter marginal o insuficiente por otras de tipo societario o familiar, de mayor tamaño superficial y entidad económica, de acentuado carácter empresarial, en busca de una mayor productividad y de una relación más integrada con los mercados de los productos agrarios o agroalimentarios. Hacerse cargo de la realidad de las muchas parcelas abandonadas para el cultivo como consecuencia de su pequeñez, a cuyo efecto se crearán Servicios de Sustitución, o sea, Fondos de Tierras, que las adquieren para integrarlas en explotaciones racionales o dedicarlas a la reforestación.

Impulsar la modernización del regadío, con normas que logren una mayor eficiencia económica, ambiental y empresarial, ahorrando agua y costos, aumentando la productividad, la calidad y la seguridad alimentaria, combinando esta acción con la modernización de las estructuras productivas: fortalecer el papel de las comunidades de Regantes.

Incrementar la movilidad en el mercado de la tierra tanto en propiedad como en arrendamiento. Se combinará la jubilación normal o anticipada con la cesión de tierra a los SS, para reestructurar las explotaciones agrarias insuficientes o crear nuevas empresas agrarias societarias siempre que ello sea posible.

Favorecer la internacionalización de las empresas agrarias para absorber nuevas tecnologías.

La mejora de las condiciones de vida y de trabajo de todos aquellos que lo prestan en la agricultura y en el medio rural, de modo que se les asegure una renta y un nivel de vida equiparado al de otras categorías profesionales, fomentando la participación del trabajo en los beneficios y en la dirección de la empresa.

El sostenimiento de la multifuncionalidad y de la pluriactividad como instrumentos de integración de las rentas agrarias y del incremento del empleo, también a través de nuevas normas sobre el empleo atípico u ocasional en la agricultura dirigidas a facilitarlas y a dotarlas de algunas garantías y mediante nuevos contratos agroenergéticos que mejoren la renta de los agricultores.

La integración territorial de las actividades agrarias y no agrarias que sean compatibles o complementarias con las agrarias, de modo que se asegure una mejor utilización del patrimonio rural, con el máximo respeto a sus características.

La puesta en valor de las producciones con vocación energética o no alimentaria con objeto de diversificar los recursos energéticos del país y la salida al mercado de las producciones agrarias. Armonizar, en especial por la vía de los incentivos, la necesaria aplicación y desarrollo de las diversas funciones de la nueva Agricultura, en especial entre las alimentarias y las no alimentarias.

El sostenimiento de las actividades desarrolladas en las áreas protegidas y en las desfavorecidas, incluso a través de medidas específicas de protección de los habitantes de estas zonas que tengan en cuenta el hecho de la residencia. Evitar el despoblamiento, en especial la desaparición de pueblos rurales, fomentando por todos

los medios la creación y el mantenimiento de una población rural mínima y activa que represente la mano de obra necesaria para el cuidado de los bosques y la repoblación forestal que se fomentará al máximo para la lucha contra las emisiones del CO₂.

Reforzar la organización económica de los mercados, de los productores y de las cadenas agroalimentarias nacionales y comunitarias, así como la capacidad exportadora de España en lo agrario y agroalimentario.

Mejorar la investigación agraria para lograr incrementos de productividad y para la protección del medio ambiente, así como del espacio rural.

El desarrollo de la ayuda alimentaria y de la lucha contra el hambre en el mundo, respetando a los agricultores de los demás países, así como los hábitos alimentarios que le sean propios y mejorando sus economías nacionales.

Los agricultores europeos deberán ayudar a los del Tercer Mundo, principalmente mediante el método de enseñanza práctica de “agricultor a agricultor”, verificando los desplazamientos a aquellos lugares donde sea necesario enseñar, todo ello fomentado y ayudado económicamente por la UE y los Estados miembros.

La política agraria se proyectará y se aplicará en concertación con las Organizaciones Profesionales y las Comunidades Autónomas, en cuanto sea necesario o conveniente para su desarrollo



No cabe en el estrecho marco de esta Ponencia desarrollar la lista de reformas a realizar en esa **futura Ley de Modernización y Orientación de la Agricultura**, lo que requerirá amplios estudios previos y la participación de los agraristas del Derecho privado y del Derecho público para abarcar un auténtico sistema coherente y completo de reformas. Por el momento, yo me limitaré aquí a exponer las necesarias, y creo que más urgentes, para afrontar lo que podemos llamar el déficit estructural productivo de nuestra Agricultura en seis Anteproyectos de Ley que tampoco voy a detallar, sino tan sólo a enunciar y justificar su procedencia, así como su orientación general.

II. EL DÉFICIT ESTRUCTURAL PRODUCTIVO ESPAÑOL

II.1. Las consideraciones de J. M. Sumpsi

Con motivo del censo agrario de 1999, se hicieron numerosas evaluaciones y comentarios sobre el minifundio en España, de entre las cuales quisiera referirme de modo especial a la Ponencia del ilustre Ingeniero Agrónomo y Catedrático de la ETSIA de Madrid J.M. Sumpsi Viñas “Una nueva política estructural para una nueva Agricultura” elaborada en el marco de los trabajos preparatorios del Libro Blanco de la Agricultura y el Desarrollo Rural”, (LB) en el año 2002. Este agrarista, que ya había

tratado del tema en un libro dedicado a preparar la redacción de la Ley de Modernización de 1995, (LM) empezó por aludir al inmovilismo estructural de los años 80, para invocar, como respuesta al mismo, la LM, de modo que los principales incentivos utilizados por la LM fueron los de tipo fiscal, siendo importantes los del acceso preferente a las ayudas a la instalación de jóvenes y a la inversión en planes de mejora.

Su conclusión principal era que se había producido una profunda transformación de la estructura entre los años 89 y 99 de la pasada centuria. En cuanto a los cambios en los años 90, además de los espontáneos, cita los inducidos por la LM, alegando que eran, en 2001, 77.000 las explotaciones prioritarias inscritas en el Registro ad hoc, 40.000 Planes de Mejora, 22.000 jóvenes agricultores instalados y se concedió un volumen considerable de beneficios fiscales, citando además la liberalización de los arrendamientos rústicos (AR) al suprimir las prórrogas obligatorias. Tiene razón ese autor y podríamos poner al día sus apreciaciones diciendo que hoy son más de 250.000 las explotaciones prioritarias registradas –lo que no quiere decir que todas ellas hayan logrado un cambio de su estructura en el sentido del agrandamiento– más de 3 millones de ha de tierra arrendada (Sobre este punto concreto de arrendamiento (AR) debe verse el volumen publicado por la Scola Galega de Administraciones públicas en el año 2005).

II.2. Las consideraciones del LB

El LB de Arias Cañete se caracteriza por un esfuerzo en la materia estadística y de estudio en general de la realidad, pero debo decir, una vez reconocido ese mérito importante, que ese Libro no trajo ninguna novedad en la materia de reforma de estructuras, sino que mantuvo las fórmulas anteriores a su publicación con propuestas vagas que desde hace tiempo se vienen repitiendo en nuestro país como, por ejemplo, cuando se dice : “hay que fomentar el asociacionismo agrario”... En todo caso habrá que reconocer que el Ministro M. Arias Cañete propuso una nueva LAR que las Cortes llegaron a aprobar si ésta había dado en la práctica tan buenos resultados, la fórmula, evidentemente, era dar más de lo mismo. Yo estoy seguro de que si hubiera continuado en el Ministerio habría puesto en marcha más novedades importantes, pero el caso es que la que podríamos llamar gran reforma estructural quedó pendiente y está pendiente, dígame lo que se quiera, como puede deducirse de la última estimación realizada por Eurostat en 2005, cuyos datos son los siguientes:

II.3. La visión más reciente de la realidad española; Eurostat 2005

A fines de 2005, España tenía 959.000 explotaciones agrarias (Exa) de un tamaño económico de, al menos, una Unidad de Tamaño Europeo (ESU).

Esas Exas empleaban 949,2 mil AWU. (unidades de trabajo anual) equivalentes a 949,2 mil personas trabajando a tiempo completo.

Utilizaban 23,7 millones de has como superficie agraria, con una media por Exa de 24,8 ha frente a las 23,2 ha en 2003.

Entre esos 959 miles de Exa:

El 62% utilizan menos de una AWU, mientras el 11,6% utilizan 2 o más AWU.

El 49% utiliza menos de 5 ha de suelo agrario, mientras que el 5% lo hacen de más de 100 ha.

El 20% son Exas especializadas en olivar, 18 en frutas y hortalizas, así como en viña, mientras que el 7 es de cultivos mezclados.

El 77% de las Exas está situado en zonas desfavorecidas o de montaña.

El 2% hace agricultura orgánica.

El 6% se beneficia de ayudas a las inversiones.

Entre los 912.000 empresarios:

28% son mujeres.

58% tienen más de 55 años y sólo el 6% es más joven de 35.

El 27% tiene otra actividad principal.

III. LA NECESIDAD DE UNA NUEVA SOLUCIÓN INTEGRADA E INTEGRAL DEL PROBLEMA

III.1. Crítica de las soluciones anteriores

No cabe duda de que hemos tenido una política de estructuras en este país nuestro.

Si partimos de los años 40, hallaremos primero una política de Transformación y Distribución de la Propiedad en las Grandes Zonas de Interés Nacional, a partir de 1952 contamos también con la CP. Esa política se completaba con el mantenimiento de los arrendatarios en sus contratos por medio de prórrogas sucesivas y también hubo la orientación de fomentar el acceso a la propiedad de los cultivadores directos y personales, coincidiendo en esto con la Constitución italiana de 1946 y con la Doctrina social católica ("que sean innumerables los propietarios en la sociedad", como lo dijo e una ocasión Pío XII); es cierto que esas orientaciones sirvieron a la lucha contra el minifundio, pues la transformación en regadío, al intensificar la producción de 1 a 5 como mínimo, hacía más tolerable el pequeño tamaño de las unidades asignadas a los nuevos colonos; hubo muchas críticas por ese reducido tamaño, pero se contestaban alegando que había muchos peticionarios y poca tierra para

repartir. A partir de 1973 las tierras en exceso se designaron a completar las unidades insuficientes de la zona. La CP tuvo un gran éxito, con 6 millones de ha concentradas. En cualquier caso, llegamos a nuestros mismos días con el problema del minifundio perfectamente planteado; en 1995, un Gobierno socialista pensó que había que atacarlo a fondo como lo hizo con la LM.

La solución que traía esa Ley era evidentemente integrada: unas cuantas reformas, atendiendo a la base de la CP erigida por el Derecho autonómico navarro como el eje nuevo de la política estructural. El sistema de la LM comprendía la nueva regulación de las UMC, del retracto de colindantes y, sobre todo, una reforma sustancial del arrendamiento. Todo ello en torno a la nueva realidad de la explotación prioritaria (EP), con muchas ayudas, mucho fomento de la Exa societaria, muchas medidas fiscales para lograr el agrandamiento de las unidades. Lo que se correspondía, en buena medida, con la postura de J. Lamo de Espinosa el cual parece que no cree en más medidas de reforma que las de tipo fiscal. Esta solución integrada venía a sustituir al sistema, integrado también, de la LEEFAAJ: su intención y su planteamiento quizá fueron lo más correctos posibles en aquel momento, la preparación de la LM fue modélica, pero a pesar de los éxitos logrados por la misma, que todos reconocemos hoy, la evolución posterior ha demostrado su insuficiencia y que debemos buscar otra solución, integrada también, pero mucho más ambiciosa.

III.2. Las seis reformas estructurales

A) Las relativas a la indivisibilidad de las parcelas e integridad de las explotaciones

a) Aumentar el tamaño de las UMC

Es preciso, a mi juicio, elevar el tamaño de las UMC, pues la misma experiencia histórica –iniciada en 1954– así nos lo aconseja, ya que ha aumentado el tamaño de las maquinas: las empresas productoras han optado hace tiempo por las máquinas de ancho calado⁽³⁾. La competitividad internacional, que es de lo que ahora se trata, requiere reducir costos, lo que se logra con economías de escala.

b) Críticas a la legislación española sobre la UMC

Nuestra legislación de unidades minimiza de dultivo ha recibido fuertes críticas de la doctrina agrarista: así Wattier- Espin Alba han señalado recientemente, con referencia a este asunto, que “este régimen recientemente renovado (se refieren a la renovación operada por la LM) no supera las deficiencias del anterior, sigue siendo arbitrario y contradictorio, arbitrario porque el abuso de las excepciones dejan sin fundamento la figura y contradictorio porque el retracto salva la nulidad del acto de división que infringe la unidad mínima de cultivo (de los Mozos).

(3) Por ejemplo, un tractor de 80 kv con una grada de 3 metros se pasa sobre 100 ha en 100 horas mismo tiempo arregla 250 ha.

Y añaden estos autores “Conforme al discutible modelo del Decreto catalán 1661/1983 12 de abril, sobre las UMC algunas CC.AA. no se han limitado a fijar la medida de dicha unidad, sino que han regulado aspectos sustanciales de la figura u otras equivalentes, en términos similares al régimen estatal expuesto”, () / “Derecho agrario”, Zaragoza 200).

c) La unidad mínima de cultivo (UMC) en el sistema italiano

La indivisibilidad de la parcela la encontramos por primera vez regulada en el sistema italiano. Si analizamos el origen de la normativa vigente en España hallamos que nuestros legisladores de los años 50 avanzaron en paralelo tanto en la indivisibilidad como en la CP por estar ligadas ambas problemáticas; estudiaremos primero lo relativo a la indivisibilidad, para tratar luego de una nueva fórmula que vamos a propugnar: la ya aludida concentración de explotaciones (CE) y no de parcelas.

Podemos decir que para establecer la indivisibilidad de cierto tipo de fincas, el Derecho español se inspiró en el sistema italiano de la **minima unita colturale**, establecida en el **artículo 846 del Codice civile**, el cual fue mal copiado, pues la verdad es que ese precepto dice en su párrafo segundo que **“se entiende por m.u.c. la extensión de terreno necesaria y suficiente para el trabajo de una familia, y, si no se trata de terreno appoderato, palabra que traducimos por roturado y cultivado, el necesario para realizar un cultivo adecuado según las reglas de una buena técnica agraria”**. Sin embargo, la experiencia de la agricultura italiana, cuya estructura productiva nos ofrece más de dos millones de explotaciones, no nos sirve pues nunca se fijaron en ese país las **“extensiones por zonas”** tal como se preveía en el artículo siguiente del **Codice civile**. *(El moderno Anteproyecto italiano que vengo citando trataba de la “conservación de la integridad del fundo rústico”, en su artículo 24 dando una nueva redacción al artículo 847 del C.c. así como al 848 para establecer que las Regiones y las Provincias autónomas deberían determinar al menos cada siete años, oídas las asociaciones profesionales de mayor representatividad, la m.u.c. diversamente para las distintas zonas, teniendo en cuenta el ordenamiento productivo y las características del terreno)*. En ese precepto se declaraba la **nulidad de todos los actos que por segregación o división infringiesen la indivisibilidad del fundo en esos casos, prohibiendo también la asignación a un heredero de porciones de terreno inferiores a la m.u.c** Si no fuera posible hacerlo así, se le atribuirán las fincas a base de indemnizar en dinero a los demás, a cuyo efecto se preveía un préstamo de dinero público. Se establecía, además, una **sobreimposición del 100% en el impuesto de registro, es decir, en lo que nosotros llamamos impuesto de transmisiones**). Creo que en Italia siguen sin determinarse las extensiones de la u.m.c., habiéndose evolucionado desde esa idea original a lo que ahora se llama el compendio agrario que es una especie de explotación indivisible haciendo buena mi propuesta repetida de sustituir la parcela por la explotación.

Seguramente fue de ese precepto de donde derivó el sistema español que se configuró, desde el principio, por la Ley de 15 de julio de 1954 y sigue siendo típicamente parcelario, es decir, referido siempre a la parcela y no a la explotación; en efecto, solamente el prever por Ley el préstamo de dinero público para favorecer la atribución integral de la explotación a un solo heredero, como lo veremos en el lugar oportuno, tendría el mismo efecto.

d) El sistema francés

Ha sido mucho más racional; inaugurado en 1960 por la primera y muy importante **Ley de Orientación agraria**, se ha referido siempre a la explotación y no a la parcela; ha sido aplicado y perfeccionado por leyes sucesivas hasta llegar a la importante **Ley de 1999 de Orientación agraria** que sustituyó la llamada **superficie mínima de instalación** por la **unidad de referencia (UR)**, definida como **“aquella superficie que permite asegurar la viabilidad de la explotación teniendo en cuenta la naturaleza de los cultivos y de los invernaderos (ateliers) de producción sin suelo así como otras actividades agrarias”**; **en 1985 se fijaron como Superficie Mínima de Instalación (SMI) 25 ha a nivel nacional y 12,5 para las zonas de montaña y desfavorecidas, dejando a las autoridades departamentales el establecerla por encima de ese mínimo.**

Me inclinaría por este sistema de fijar una extensión mínima de carácter nacional que pudiera ser más rigurosa si así lo acordara cada C.A. También pienso que las cifras francesas no nos sirven de modelo, pues las condiciones de productividad son diferentes en España y, precisamente por la gran variedad de nuestra agricultura, hay que ir a cifras más reducidas, lo que puede justificarse asimismo porque ahora un agricultor puede completar sus ingresos con actividades extra agrarias pues se halla ya plenamente admitido el *agricultor a tiempo parcial*; aquellas cifras podrían ser de 2 ha de regadío y de 10 para el seco.

e) La Ley de Explotaciones familiares indivisibles de 1962

Diré que, en su artículo 1,1, se declaraba indivisible “la superficie mínima que corresponde a una explotación familiar dentro de cada zona. Dicha superficie será la que, teniendo en cuenta los diversos cultivos y rendimientos permita un nivel de vida decoroso a una familia laboral tipo, que cuente con dos unidades de trabajo y que cultive directa y personalmente”. En el artículo 2 se especificaba que “las fincas rústicas de extensión inferior al doble de la mínima señalada, conforme al artículo anterior, para la explotación familiar, constituyen unidades agrarias esencialmente indivisibles a todos los efectos legales. Después de establecer algunas excepciones lógicas: segregación para agrupar, división para crear unidades superiores, constitución de huertos familiares y solares, se declaraba indivisible el uso o aprovechamiento, salvo autorización del Servicio de Concentración parcelaria (artículo 3). La infracción de la Ley se castigaba con la expropiación posible dentro del plazo de 3 años y con la nulidad del negocio de división (artículos 5-7).

Esa Ley tan moderna en sus planteamientos y tan rigurosa en su desarrollo quedó, sin embargo, en vía muerta, por cuanto no se establecieron –como ya dije– a nivel provincial los mínimos de superficie previstos en ella. Se siguió aplicando la Ley de 1954 a que aludiremos, o sea, el criterio parcelario, todavía hoy en vigor en algunas CC.AA., porque lo cierto es que se observa una gran resistencia en la práctica a las prohibiciones de dividir; cuando la **LM** quiso poner al día las superficies mínimas indivisibles, algunas de aquellas CC optaron por continuar con las pequeñísimas superficies que se habían declarado indivisibles por una Orden ministerial de los años 60.

f) Planteamiento de la vigencia actual de una Ley similar puesta al día

Yo creo que podría seguirse el modelo francés de prohibir la enajenación de fincas integrantes de esa Exa cuando el resto de las integradas viniera a ser inferior a un tamaño mínimo de la EFA en cada C.A. De todos modos, advierto sobre la dificultad práctica de que esta reforma fuera admitida.

De todos modos, creemos que esta legislación ha servido para introducir en la mente de los agricultores la idea de que no pueden dividir indefinidamente la tierra, pues ello no sólo es contrario a la Ley sino al sentido común.

III.3. La cuestión de las parcelas abandonadas por falta de cultivo

Estamos ante un caso notable por su importancia –pues se calcula en 3 millones de ha la suma total de esas tierras– y porque este incumplimiento se realiza, en general, por pequeños propietarios, muchas veces ausentes del medio rural, debido a su previa emigración a la ciudad.

Es preciso, pues, atacar el problema, ahora que la multifuncionalidad de la agricultura nos ha conducido a un neoproduccionismo energético, ante el cual resulta escandaloso el espectáculo de ese abandono del que podríamos hallar ejemplos en la huerta de Valencia o en la de Lodosa en Navarra, por citar dos regadíos de especial interés.

Podríamos aquí proponer un remedio que no tenga grandes costes financieros a diferencia de lo que sucede con la CP que tiende hoy a desecharse, en no pocas ocasiones, debido a tal coste.

El sistema podría ser el siguiente, respetuoso en el fondo con el derecho de propiedad, como debe ser en un Estado de Derecho:

Los SS de cada C.A., una vez detectadas las parcelas o fincas sin cultivar, en una zona determinada, formarían una lista con indicación de los datos que permitieran identificarlas y la publicarían en los tablones de anuncios del Ayuntamiento y de la Comunidad de Regantes correspondientes, para que estuvieran expuestas al público durante dos meses, haciendo constar lo que va a decirse a continuación como posible destino de las fincas.

En ese plazo podría suceder que apareciera el propietario capaz de justificarlo con escritura pública. Entonces, si así lo quisiera el tal propietario, suponiendo que la finca tuviera una extensión inferior a las 50 ha de regadío, 100 de secano o 1.000 de pastos, podría imponer al SS que la comprara por el precio establecido en la estimación anual del MAPA, incrementado en un 30% de prima o precio de afección. También podría ese propietario, en lugar de vender al SS, efectuar la venta a un tercero que acreditase su disposición a cultivarla; podría, asimismo, justificar su arrendamiento a un tercero, o bien que él se disponía a cultivarla acreditando la propiedad de los medios de cultivo precisos, con lo cual se borraría de aquella lista la finca en cuestión.

Caso de no aparecer ese propietario, el SS podría tomar posesión de la finca y arrendarla, por la renta usual en la comarca, por un año renovable tácitamente, en espera de aquella aparición. Este eventual arrendamiento se anunciaría previamente para que aparecieran posibles interesados, durante un mes, en los mismos lugares señalados.

Si transcurrido este nuevo plazo siguiera sin aparecer el propietario, el SS la podría arrendar por cuatro años más, y si de nuevo transcurriera ese plazo sin comparecer el propietario, el SS podría, por Acta de Notoriedad, acreditar, con tres testigos vecinos de la misma localidad, que no había comparecido, según sus noticias, nadie invocando ser dueño actual de la finca, con lo cual, previa aprobación por el juez, podría el SS inscribirla a su nombre en el Registro de la Propiedad como dueño en principio de la misma, sujeto a la condición resolutoria de que alguien acreditara por Sentencia firme la propiedad, dentro del plazo de diez años a partir de la fecha de iniciación de la toma de posesión. Con ello desembocaría todo esto en una usurpación agraria de plazo más reducido, como se conoce en algunas legislaciones, entre ellas la italiana.

El SS debería cederla por cinco años más en arrendamiento con opción de compra, bien al mismo arrendatario, bien a otro en caso de no interesarle a aquél, siempre que se tratara de un cultivador directo con menos de la superficie de referencia –50 ha de regadío, 100 de secano, 1.000 de pastos, consideradas globalmente con las equivalencias sabidas, que son las cifras existentes en la LAR; el pago por parte del adquirente se haría con plazo de hasta diez años al interés del 3% anual.

En caso de ser varios los peticionarios que concurrieran al ejercicio de un derecho a arrendar o adquirir de los previstos en esta Ley, gozaría de preferencia el que fuere propietario de menos tierra. Quien fuera arrendador tendría preferencia para continuar en el arrendamiento.

En los supuestos en que la finca hubiere estado arrendada y luego se acreditara su propiedad por un tercero, las rentas vencidas serían propiedad del SS.

Esta solución, que carece de precedentes, se justificaría por el incumplimiento de la función social de la propiedad, que se exige con carácter general, o sea, lo mismo a los grandes que a los pequeños propietarios, por la LRDA, artículos 2-6, dada la ausencia de cultivo o aprovechamiento de cualquier tipo por parte del titular.

No quiero dejar de constatar que según **la Ley de Montes de Andalucía, artículo 6. 3,a, se consideran “monte”: “los terrenos agrícolas abandonados que no hayan sido objeto de laboreo por plazo superior a diez años y siempre que hayan adquirido signos inequívocos de su estado forestal”**. Este es un asunto interesante, pues generalmente los terrenos abandonados por los cultivadores se pueblan de arbustos y hasta de árboles de modo natural, así que estamos ante una disposición autonómica que consagra, como efecto de una especie de “prescripción forestal”, el cambio de naturaleza y de destino, por lo tanto de régimen jurídico, sin intervención alguna del propietario, que se queda sin garantías de todo tipo, de una parcela o finca abandonada.

Al menos nos sirve para confirmar que el plazo de diez años contemplada por nosotros es la más prudente.

III.4. La nueva configuración de la Explotación Prioritaria (EP)

La actual LM sigue el sistema acertado de centrar sus actuaciones de reforma estructural en la EP tal como se define en la misma (artículos 3-7). Ahora bien, una vez que el Rto. comunitario 1257/99 suprimió la figura del *cultivador a título principal*, aunque es posible que se mantenga por los Estados miembros, como de hecho ocurre en España, creo que debería simplificarse la definición de la EP, sin exigir más que la aplicación del tope de referencia propio de la LAR y el cultivo directo de esas tierras por el peticionario que acreditaría, por otra parte, las posibilidades de mejorar la rentabilidad de la Exa.

Entiendo que esa EP, al menos hasta que se pagasen todos los créditos obtenidos para su mejora, debería declararse indivisible y protegida en su integridad, cosa que no hizo la actual LM y que hace el Derecho foral navarro con las nuevas explotaciones fruto de la puesta en riego que cuando son “básicas” se declaran indivisibles por 15 años. No deja de ser paradójico que nuestra LM, tan preocupada por mejorar el régimen de la UMC no declarara indivisible la EP, con lo que cuesta su mejora y puesta en rentabilidad.

III.5. La gran reforma estructural basada en los Fondos de Tierras (FT)

He aquí la más importante de todas las propuestas que, sumadas unas a otras, nos pueden conducir tal vez a la solución integradora de los actuales minifundios en Exa viables desde el punto de vista económico social. El mismo Libro Blanco de la Agricultura de Arias Cañete, que no dio acogida a esta innovación de los Fondos reconoce que la mejor situación estructural de Asturias se debe al juego del FT que allí se creó por la Ley, igual que está creado en Navarra y en Castilla-León, aunque en ninguna de estas CC.AA. se le haya dotado, hasta la fecha, de todos los medios jurídicos y económicos que podrían haber facilitado al máximo su función de recomposición fundiaria.

Estos FT deberían jugar un papel determinante en los casos de jubilación voluntaria o forzosa, como compradores de las tierras de los jubilados que carecen de

continuador en la Exa, los cuales cada vez son más numerosos. Por supuesto, ello sería así también para combatir la plaga de las parcelas abandonadas. En general, yo los veo como alternativa a la obra, costosa y demasiado dilatada en el tiempo, de la CP.

Estos FT deben estar dotados de las máximas facultades para comprar o arrendar tierras —esto último ocurre en el caso de Castilla y León— a fin de jugar ese papel de reordenación de la propiedad y de las Exas.

III.6. Las Sociedades agrarias

En esta panoplia de medidas contra el minifundio debe incluirse la reforma legal precisa para crear varias —al menos dos— figuras de Sociedades agrarias, superando la actual situación en que la SAT se halla regulada por un Real Decreto de agosto de 1981, lo que explica muchas de las deficiencias que padece.

Sin llegar a la riqueza de tipos que nos ofrece el Derecho francés, entiendo que deberíamos contar al menos con una Sociedad Agraria Especial (SAE) a la que pudieran aportarse toda clase de bienes y de trabajo y la Sociedad Agraria Laboral (SAL) con aportaciones de trabajo y sólo con carácter accesorio de capital que pudieran asumir así el arrendamiento o la administración de empresas agrarias, o bien prestaran la totalidad del trabajo requerido por un empresario determinado, lo cual, dada la escasez de mano de obra que se observa en nuestro agro, podría contribuir a mantener vivas no pocas explotaciones que hoy peligran porque el empresario no encuentra pastores ni trabajadores de la tierra, lo que nos lleva a pensar que tal vez la solución pase por la participación del trabajo en los beneficios, haciendo suyo una parte del rebaño o de las cosechas eventuales.

III.7. La modernización de los regadíos

Creo que para ganar tiempo y voluntades, por razones electorales quizá, se acometió en España por M. Arias Cañete la modernización del regadío sin una Ley reguladora que empezase por exigir, como previa, la CP, tal como lo hace la Ley navarra de las Infraestructuras Agrarias (y como se ha impuesto en la práctica de Aragón, por puro sentido común) que siguiese regulando con claridad las mayorías necesarias para que las Comunidades de Regantes adoptasen el Acuerdo de Modernización con carácter obligatorio, incluso respecto de los disidentes; regulase la propiedad de las mejoras y de los cauces, permitiera establecer las servidumbres legales para hacer posible el paso por encima de las acequias construyendo los puentes precisos o fijando los pasos para los usuarios, reforzase el poder de las Comunidades de Regantes haciéndolas protagonistas y directoras de la obra modernizadora, facilitase a favor de aquéllas el cobro de las cuotas y de los impagados en general, etc.

Aún estamos a tiempo de enmendar ese yerro, pues las situaciones de hecho están aquí y allí, en espera de una normativa, la cual no admite más demora, pues

lo cierto es que la modernización en sí misma, a pesar de los pesares, ha tenido éxito por las enormes ansias que tenían los agricultores respecto del paso al regadío con aspersores y por goteo como instrumento esencial de la modernización efectiva de sus respectivas explotaciones, así como –todo hay que decirlo– por las grandes facilidades financieras que se les han ofrecido al respecto.

III.8. La atribución integral de las explotaciones en el fenómeno sucesorio como medio para evitar la pulverización de la propiedad y de favorecer la continuidad de los hijos en las empresas de los padres

Esta reforma constituiría el cierre final de toda la operación antiminifundio, sin olvidar nunca la CP, de la que no tratamos aquí por estar suficientemente desarrollado el Derecho agrario autonómico que ha venido en Navarra, Cantabria, Asturias y Galicia, no menos que en Valencia o en Extremadura, a propugnar la CP abreviada o especial como también puede verse en la Ley de CP de Castilla y León. Los modelos para una reforma están explicitados en esas disposiciones muchas de las cuales se están aplicando con verdadero éxito, habiéndose llegado en Navarra a terminar en un año algunas CP de regadío.

Sabemos que la división igualitaria de las fincas entre los hijos del agricultor ha sido la *machin a broyer le sol* como lo dijo Le Play a finales del pasado siglo. Esa máquina no ha parado todavía, como lo prueba la existencia en nuestro agro de alguna comarca que ha sido ya objeto de tres operaciones de CP, ya que los padres siguen dividiendo las fincas para después de su muerte.

Aquella máquina no parará mientras no se haga una reforma legislativa que aplique en España el modelo franco italiano que reconoce al hijo o pariente colaborador del padre en la explotación el derecho a pedir la atribución integral de la unidad económica en cuestión, a calidad de abonar a sus hermanos las legítimas en dinero, en 5 años y a un bajo interés, pudiendo incluso continuar como arrendatario unos años para capitalizarse e imponer al cónyuge viudo ese arrendamiento, en lugar de soportar el usufructo universal de aquel, que lo aparta de la dirección durante muchos años, a veces, de la explotación agraria ⁽⁴⁾.

⁽⁴⁾ Ver sobre esta materia mi Conferencia en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de marzo de 2006, publicada en la *Revista Jurídica del Notariado*, nº 38, abril-junio de 2001, p. 9.

