

ASPECTOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO AGRARIO EN FRANCIA. EL «REMEMBREMENT» O CONCENTRACIÓN PARCELARIA (1)

SUMARIO: I. *Introducción.*—II. *Concepto.*—III. *Presupuestos económicos y sociales.*—IV. *Historia del «Remembrement». Derecho comparado.*—V. *Realización del «Remembrement»:* a) *Iniciativa. Organos.* b) *Operaciones técnicas.* c) *Operaciones jurídicas.*—VI. *Naturaleza jurídica de estas operaciones.*—VII. *Instituciones afines con el «Remembrement»:* a) *Los cambios amigables.* b) *La «réorganisation foncière».* c) *La concesión, expropiación y confiscación de tierras abandonadas e incultas.*—VIII. *Resultados obtenidos.*—IX. *La nueva legislación francesa y la concepción del derecho de propiedad.*

I.—*Introducción.*

El Derecho agrario ha hecho notables progresos legislativos y doctrinales en la Francia de la postguerra. La riqueza ubérrima de su agricultura, que se mecaniza rápidamente al conjuro del plan Monet, el afán reformista del legislador, la influencia de ejemplos extranjeros, junto con otras múltiples circunstancias, han determinado en Francia una reforma agraria que se caracteriza por un matiz predominantemente jurídico, sólo sobrepasado, en algunas ocasiones, por excesos demagógicos. Las estructuras sociológicas del país vecino, después del vendaval de la Revolución, quedaron establecidas de modo que la adaptación a las nuevas concepciones, la satisfacción de las nuevas necesidades, la corrección misma de los desequilibrios revolucionarios, se pudo hacer por medios exclusivamente jurídicos. El primer instrumento que opera en este mismo sentido es precisamente el gran Code Napoleón, que hace ya síntesis del individualismo radical de los años pasados y de las ideas tradicionales. Las reformas continúan de un modo paulatino. El bisturí de la Jurisprudencia opera incansable, sensible a todo cambio de rumbo. El legislador, confirmando a veces esta labor, dando virajes por su cuenta, en otros casos, procura también seguir la irrevocable marcha de los tiempos. Pero nunca, en cambio, la cuestión agraria se presenta en Fran-

(1) Sobre esta cuestión, aparte de la obra fundamental que se cita de SCHMERBER, *Le Remembrement Rural*, 1948, pueden verse las referencias en la única obra francesa dedicada al Derecho agrario en general: *L'Exploitation Rural* (1er. tom.), París, 1949; *Droit Rural Especial* (2.º tom.), París, 1950. y en *Economie Rural et Production Agricole*, Garrigon-Lagrange, París, 1950.

cia con el agrio y fatídico aspecto que reviste en otros países, donde la supervivencia de viejas instituciones jurídicas plantea el problema de su justificación actual, si no sucede, además, como en España, que una equivocada política de distribución de tierras —desamortización— aumente todavía más las dificultades del reformador de nuestros días, para crear una organización agraria que tenga por base la explotación familiar, que se robustezca a sí misma por fuertes tendencias comunitarias y que ofrezca las condiciones técnicas precisas para una productividad máxima. Estos que acabamos de enumerar parecen ser los ideales que persigue el legislador francés en una evolución que puede verse brotar en los albores mismos de la vigencia del Code, pero que culmina en las reformas legislativas de los últimos diez años, en nuestra época que SAVATIER (2) llama «época de convulsiones». Oigamos las palabras del jurista de POITIERS que, por otra parte, nos confirman el indudable interés que tiene el estudio del Derecho agrario francés moderno: «En nuestra época de convulsiones —dice, en efecto— nada permanece inmóvil. Incluso la tierra, la vieja y sólida tierra de Francia, y lo que fué sobre ella, sobre su seno, el tradicional campesino francés, rompiendo los antiguos cuadros, son arrojados al encuentro de nuevas instituciones jurídicas. Un dinamismo que utilizan y orquestan las campañas políticas y los «slogans» de los partidos, transforma a golpes de leyes masivas, el estatuto de los campos de Francia».

En el campo reformativo francés vamos a elegir para estas consideraciones una cuestión que interesa tanto al Derecho privado como al Derecho administrativo, tal vez porque sea un ejemplo de los que sirven para demostrar que la distinción entre Derecho público y privado está hoy convenientemente superada: el «Remembrement», que ha alcanzado en Francia un notable relieve y es una de las instituciones más interesantes del Derecho agrario administrativo.

Ante todo, conviene situar a esta institución dentro de la evolución actual del Derecho, como típico ejemplo de la influencia en él de motivaciones de tipo económico. El cientifismo, como interés que el Derecho debe servir, va adquiriendo cada día más importancia y, en ese camino de la racionalización, el «Remembrement» se destaca como prueba de que la impaciencia del legislador por ver realizado un plan perfecto de producción, le lleva a intervenir en la organización territorial heredada del azar, de la rutina, de un espíritu individualista, en suma, que no se preocupaba suficientemente por vencer la inercia tradicional.

(2) SAVATIER: *Les métamorphoses économiques et sociales du Droit civil d'aujourd'hui*, París, 1948, pág. 141.

II.—*Concepto.*

Con arreglo a la concepción que el legislador francés tiene del «Remembrement», SCHMERBER lo define como «una operación de expropiación por causa de utilidad pública» aplicada al conjunto de propiedades rurales no edificadas de un territorio determinado, teniendo como fin dar a cada propietario desposeído otra propiedad en compensación, para que la explotación agrícola pueda ejercerse con el máximo de facilidades sobre parcelas que respondan a estas condiciones:

- a) Ser suficientemente extensas y continuas.
- b) Presentar una configuración ventajosa para el cultivo.
- c) Estar colocadas en condiciones favorables para ese cultivo desde el punto de vista del acceso y del curso de las aguas superficiales.

Como caracteres del «Remembrement», señala SCHMERBER, a fin de completar el concepto, los siguientes:

- 1.º Es operación que atañe a la propiedad.
- 2.º Da carácter definitivo.
- 3.º Scmiobligatorio.

Repetimos que este concepto y caracteres se ciñen a la regulación francesa del «Remembrement», porque existe, fuera de ella, como una posibilidad de *lege ferenda* y como ejemplo interesantísimo de los caminos de evolución que puede seguir el Derecho agrario moderno. el «Remembrement» de las explotaciones—no de las propiedades—agrarias. Este implicaría operaciones semejantes, pero tomando como base la explotación, como prescindiendo del derecho de propiedad, que realmente no coincide en muchos casos con el derecho de cultivar. En el nuevo Estatuto de Arrendamientos y Aparcerías, el legislador francés apunta ya, aunque tímidamente, esta tendencia. Así, por ejemplo, se llega a permitir el cambio de tierras a cultivar entre los arrendatarios, sin el permiso del propietario. Ello es consecuencia de la importancia que progresivamente ha ido adquiriendo el concepto de explotación, amenazando con llegar a minimizar al derecho de propiedad. Ciertamente, SCHMERBER se muestra contrario al «Remembrement» de las explotaciones. Sin embargo, forzoso es reconocer que si bien en los casos en que coinciden la propiedad y la explotación en una sola mano es suficiente y preferible el «Remembrement», tal como lo define, cuando tal coincidencia no se produce es indudable que a nada conduce la reorganización de la propiedad si los arrendamientos con derecho de prórroga forzosa no se modifican al compás con ella. Añadamos las dificultades que surgirán cuando, como ocurre en múltiples ocasiones, un agricultor tenga en parte arrendadas sus tierras y en parte cultivadas directamente. Nos parece que este aspecto de coordinación del «Remembrement» con la situación a que da lugar la configuración actual del derecho de arrendamiento no ha sido acometido resueltamente por el

legislador francés, si bien es preciso reconocer que presenta dificultades enormes; esas dificultades que hacen confesar al autor a quien principalmente glosamos que hay una contradicción entre el espíritu y la técnica de la Ley, en cuanto ha ignorado los derechos específicos de los explotantes no propietarios, agregando después estas angustiosas preguntas: «¿Incumbe la falta al legislador? ¿No es más bien manifestación de un estado de crisis de nuestro Derecho? ¿Podrán aún durante largo tiempo encerrarse en los límites rígidos del derecho privado los problemas que afectan a la política económica y social, a la relación entre la propiedad y explotación y a la función social y aun pública de la propiedad?...» Estas preguntas de SCHMERBER no dejan de tener, en efecto, como base una auténtica preocupación. El «Remembrement» —digámoslo desde ahora— es una operación intervencionista, demasiado arriesgada para nuestros días. Su adecuada realización exigiría un cambio muy profundo en la concepción del derecho de propiedad, que haría de ésta un mero soporte del trabajo productivo, después de haber sido distribuida y esquematizada con arreglo a ideales científicos. Lo más grave de todo, y de esto no se da suficientemente cuenta el autor citado, es que el «Remembrement» conduciría a una inmovilización de la tierra, puesto que los cuadros trazados se reputarían, dada su perfección, como inmodificables. Los cultivadores, reducidos a funcionarios casi, tendrían que esperar a que los técnicos cambiasen de opinión sobre la perfección científica a conseguir en cada momento. ¿No resultan todas estas consecuencias demasiado graves para nuestra mentalidad? Tanto el Derecho como la economía, como la ciencia, como todos los instrumentos de progreso que tiene el hombre, deben servir para asegurar y perfeccionar su libertad. Vale, pues, la pena sacrificar algunas cifras de producción en aras de ésta. No obstante, y a pesar de estas críticas pesimistas que hacemos de él, el «Remembrement» debe tomarse en cuenta por el legislador, y desarrollar alguna actividad en este sentido es necesario, siquiera sea para aleccionar a las gentes del campo, demasiado apegadas al individualismo. La intervención del legislador, aparte de resolver los problemas en una comarca o en una extensión determinada, tendría un gran valor como factor que influiría en la evolución de la mentalidad campesina. Prueba de que el «Remembrement» no es una pura lucubración es que va haciendo progresos, como veremos, en el Derecho comparado, y concretamente en Francia. Y, por tanto, es perfectamente criticable que el legislador español no se haya ni siquiera preocupado de la cuestión, que lleva planteada más de un siglo en casi todos los países europeos.

Después de esta crítica, tal vez anticipada, de la institución, pero que nos ha venido a mano a propósito del «Remembrement» de las explotaciones, por ser su forma más peligrosa, consideramos útil para el lector hacer una ligera exposición de los problemas que lleva consigo.

III.—*Presupuestos económicos y sociales determinantes del «Remembrement».*

La reorganización territorial trata fundamentalmente de poner remedio a dos fenómenos reputados como nefastos para el progreso agrícola: el fraccionamiento y la parcelación de las propiedades.

Se entiende por fraccionamiento el estado de un país o de un territorio en que las divisiones de la propiedad son de más en más numerosas y, al mismo tiempo, de más en más pequeñas, y por parcelación, la dispersión de las piezas de tierra que constituyen el conjunto de un dominio perteneciente a un mismo propietario o cultivado por un mismo explotante.

En general, estas dos formas de división se combinan, como en Francia y en Suiza, por ejemplo.

Los inconvenientes de estos dos fenómenos han sido cuidadosamente estudiados modernamente, hasta el punto de que en Finlandia, por ejemplo, se han hecho cronometrajes minuciosos para llegar a determinar la longitud que deben tener las fincas, a fin de que el esfuerzo para labrarlas sea el más productivo en el menor tiempo posible.

Como caracteres generales de estas situaciones, señala SCHMERBER la fragmentación, las dimensiones reducidas de las parcelas, su forma irregular, el alejamiento del centro de explotación, la abundancia de fincas enclavadas y la orientación de las parcelas sin tener en cuenta la «*pente du sol*». Los inconvenientes que se derivan de estas características son el trabajo improductivo o menos productivo, la pérdida sensible de tierras agrícolas y, desde el punto de vista social, la multiplicación de los límites, además de la irregularidad de los contornos, lo cual es fuente de litigios y hace más difícil la organización del crédito hipotecario, la proletarianización de la clase campesina, el hecho de que las dificultades de paso obliguen a ajustarse a un cultivo determinado, la baja de valor que, según se ha demostrado, se produce.

Frente a tal situación, el legislador francés pretende alcanzar un ideal: el de la explotación familiar. El hecho vale la pena de destacarse. La preocupación del legislador francés por proteger a la familia puede decirse que es, en lo que va de siglo, casi una obsesión. El Derecho administrativo, social, privado, etc., que se crea para servir este propósito, constituiría un interesante objeto de estudio. Concretamente en Derecho agrario, se hace todo lo posible también por asentar la organización social sobre una base familiar lo más sólida posible. De este modo —y este es un fenómeno interesantísimo de Derecho moderno— la idea de empresa se combina con la de familia, para dar lugar a las células de la sociedad que se quiere construir. Si hubo una época en la que se sostuvo por los economistas que lo más conveniente para la producción era la gran explotación, de la misma manera que en el terreno

industrial se preconizaba la concentración cada vez mayor, para la disminución de los precios de coste, hoy día tales visiones técnicas están rectificadas y, se aconseja, en cambio, la mediana explotación, es decir, la que puede estimarse como explotación familiar. En este sentido dice, efectivamente, SCHMERBER que el ideal del momento es el de la explotación de 20 ó 25 hectáreas, que exige tres hombres y tres caballos, y añade que la explotación de 30 a 35 hectáreas puede estimarse como el ideal del mañana, cuando el agrupamiento de parcelas tenga lugar y se haya intensificado la mecanización.

Por lo que a Francia concretamente se refiere, la encuesta agrícola de 1929, última de las llevadas a cabo, indica que más de diez millones de hectáreas, correspondientes a 12.000 municipios, sufren un parcelamiento excesivo. Las causas del mismo las clasifica el autor en históricas, económicas, técnicas, psicológicas, jurídicas, citando entre éstas el sistema del Code Napoleón de partición de herencia *in natura* (sistema que sigue también, por desgracia, el Código español).

Pues bien, la concentración parcelaria se preconiza para orientar la organización del suelo a base de esa idea de explotación familiar, asentada sobre una superficie de cultivo considerada, tanto por su extensión como por su morfología, como tipo ideal.

IV. Historia del «Remembrement». Derecho comparado.

Se señalan en Francia tres fases lógicas en la evolución del fenómeno que nos ocupa: en la primera, hasta fines del XIX, se trata de un hecho puramente económico, no reglamentado, y por tanto, depende exclusivamente de la iniciativa privada (es la fase en que nos encontramos en España, pese al curso del calendario).

En la segunda se reglamenta —pero a base de un sistema de mayorías—, de modo que sólo cuando la de un término municipal lo pida se llevará a efecto.

En la tercera fase, la actual en Francia, no es preciso este acuerdo mayoritario, sino la iniciativa de un particular y la apreciación por los organismos competentes de la conveniencia de la operación. Es la fase que SCHMERBER llama del interés colectivo, frente a la segunda del interés de la mayoría. En esta última fase es preciso situar, como decimos, la Ley francesa de 9 de marzo de 1941. Con arreglo a esta Ley, 700.000 hectáreas debían ser reorganizadas en veinte años, o sea un quinto de la superficie afectada de parcelamiento excesivo, según la encuesta de 1929. La cifra no es ciertamente muy ambiciosa, por lo que puede decirse, a pesar de todo, que el legislador francés quiere confiar, más que nada, en la iniciativa de los interesados y que no se ha propuesto planificar la producción agrícola de una mancha total y rápida.

En cuanto al Derecho comparado, nos ofrece resultados e instituciones interesantes en la materia. Así, en Suiza se sigue el sistema de la mayoría. Lo mismo en Holanda, si bien el Estado puede intervenir de oficio. En Alemania, que ha ido siempre a la cabeza en esta materia —la primera Ley alemana de «Remembrement» es de principios del siglo XIX—, se procedía generalmente de oficio. Portugal, que tiene una Ley de 1918, frena la concentración parcelaria en cuanto la somete a condiciones especiales de ejercicio. En Dinamarca se ha procedido también con prudencia, mientras que en Italia se dan muestras de gran audacia legislativa, inspirándose en la moderna noción de la unidad mínima de cultivo. En la Europa oriental, una gran parte del suelo fué concentrado al efectuar las reformas agrarias. En Luxemburgo, más del 75 por 100 de los municipios rurales han efectuado las operaciones de «Remembrement», y en Suecia, de 1828 a 1905, más de 18 millones de hectáreas han sido objeto del mismo.

V.—Realización del «Remembrement».

a) Iniciativa. Organos.

Se procede inicialmente por orden del prefecto, a iniciativa de cualquier interesado o de un organismo público. El prefecto crea la Comisión municipal con cuatro funcionarios, el alcalde y tres propietarios explotantes, presididos por el juez de paz. Además, funciona una Sub-comisión municipal, otra intermunicipal y otra departamental, de apelación.

En cuanto a la naturaleza jurídica de estas comisiones, dice SCHMERBER que son establecimientos públicos. Por tanto, son personas morales; sus miembros son nombrados obligatoriamente; no pueden tener fin lucrativo. El «Remembrement» conduce, por una parte, al reagrupamiento y redistribución de parcelas, y por otra, a la ejecución de trabajos de mejoramiento, como caminos de acceso, canales de irrigación o de drenaje, etc.; para ello la Comisión municipal se sustituye por una Asociación, que comprende a todos los propietarios de las parcelas concentradas, la cual tiene también el carácter de establecimiento público. Así, pues, el «Remembrement» se realiza, como vemos, bajo el imperio de la Administración, de modo que incluso los organismos sindicales han sido excluidos.

b) Operaciones técnicas.

En las operaciones técnicas el geómetra juega un papel decisivo, determinando las aportaciones de los propietarios, clasificando las tierras, haciendo una encuesta sobre el valor y las superficies aportadas, etc., averiguando el estado de las inscripciones en el Registro de la Propiedad y, finalmente, determinando las bases del nuevo parcelamiento.

para lo cual fija los trabajos de interés general a realizar con ocasión del mismo, y establece el nuevo parcelamiento con arreglo a aquellas bases. Finalmente tiene lugar la atribución de las nuevas parcelas proporcionales al valor de lo aportado por cada propietario, si bien se deduce de un 0,3 a un 1 por 100 de la superficie teórica reorganizada para constituir como un fondo de seguro, que pasa a ser propiedad de la Asociación a que aludimos antes.

c) Operaciones jurídicas.

Terminado el proyecto técnico, hay una encuesta relativa al mismo, con anuncios oficiales y posibilidad de recursos, y, finalmente, se dicta el «arrêt» prefectoral ordenando el depósito y la publicación del plan, procediéndose después al proceso verbal, que constituye el título inscribible en el Registro, siendo la transcripción obligatoria, para lo cual se encarga al juez de que efectivamente se lleve a cabo. Se remite copia del proceso verbal a cada propietario, y la transferencia de propiedad se entiende realizada el día en que tal proceso verbal alcanza valor definitivo, al expirar los plazos de apelación.

VI.—*Naturaleza jurídica de estas operaciones.*

Según el autor a quien seguimos, se trata de operaciones de expropiación forzosa por causa de utilidad pública, realizadas con arreglo a la técnica de ésta: declaración de la utilidad, primero; orden de expropiación, después, y, finalmente, arreglo de la cuestión de la indemnización. No puede configurarse como permuta, aunque fuera como permuta obligatoria, porque los propietarios no tratan directamente entre ellos y el cambio no se hace parcela por parcela; tampoco cabe hablar de permuta entre los particulares y la Comisión municipal, ya que ésta no posee nada para cambiar y, por tanto, únicamente podría hacer cambios si los propietarios le hiciesen donación anterior de sus tierras; pero al hacer tal donación dejarían de ser propietarios y, por tanto, no cabría la permuta. Asimismo, tampoco puede hablarse de partición, porque no hay puesta en común. Se trata, en definitiva, de una verdadera expropiación, hecha a favor de la Comisión municipal, que cederá ulteriormente sus derechos a la Asociación territorial que la sustituye.

VII.—*Instituciones afines con el «Remembrement».*

a) Los cambios amigables.

No es preciso explicar su concepto. Hay que señalar, en cambio, el favor fiscal con que los mira el legislador francés, que les aplica el 6,30 por 100, mientras que para las ventas rige el 9 por 100. La Ley de 1941

los ha seguido favoreciendo de una manera notable, con la condición de que se trate de fincas rústicas, enclavadas en el mismo término o en términos limítrofes, y que se cumplan ciertos requisitos formales.

b) La «réorganisation foncière».

Aparece como una figura intermedia entre los cambios amigables y el «Remembrement» propiamente dicho. Consiste fundamentalmente en una serie de cambios de parcelas, que puede imponer aquella Comisión comunal, si son susceptibles de mejorar las condiciones de explotación agrícola, por ejemplo, mediante la incorporación de parcelas enclavadas o para hacer un nuevo trazado de caminos. Los caracteres de esta institución son que afecta, como el «Remembrement», a la propiedad; que es semiobligatoria, y que se trata de una operación especial realizada sucesivamente, conforme al plan trazado por la Comisión. En esto último se distingue del «Remembrement» en cuanto éste conduce a un nuevo reparto parcelario, mientras que la reorganización sólo pretende aportar a la estructura del territorio municipal un cierto número de retoques sustanciales. Para ello, según decimos, tienen lugar una serie de operaciones sucesivas, escalonadas en el tiempo, y que pueden no tener relación alguna entre sí. En relación con los cambios amigables existe más afinidad, si bien pueden señalarse importantes diferencias; así, la principal consiste en que los cambios realizados bajo la autoridad de las Comisiones multiplican las soluciones, pues los cambios primeramente realizados pueden revelar nuevas posibilidades, que corresponderá a la Comisión aprovechar debidamente. Hay otras diferencias más concretas; así, por ejemplo, sólo los cambios ordenados por las Comisiones están sometidos a la Ley de 1941 y sólo ellos gozan, llegado el caso, de subvención del Estado.

Digamos, finalmente, que, según SCHMERBER, estos cambios no han logrado alcanzar gran aplicación práctica.

c) La concesión, expropiación y confiscación de tierras abandonadas e incultas.

Nos referimos a ellas por una razón puramente circunstancial, puesto que el legislador francés las ha regulado en la misma Ley de 1941, a pesar de que en realidad constituyen algo independiente, que más tarde ha sido objeto de regulación especial. Es básico en la materia el artículo 10 de la Ley, según el cual la Comisión comunal propone al prefecto la mejor utilización de las tierras abandonadas e incultas después de pasados dos años de tal situación. La primera de esas utilidades especiales —continúa SCHMERBER—, por orden cronológico y de importancia es la concesión de la explotación. En efecto, si el propietario no se compromete al cultivo, el prefecto realiza directamente la concesión, que normalmente tiene un plazo de nueve años; durante los tres primeros, el concesionario no paga renta alguna; durante los seis siguientes, pagará un precio de arrendamiento igual a la mitad del que

corresponda a las fincas limítrofes de cualidad análoga, y a la expiración de la concesión, tendrá derecho de prioridad sobre los demás arrendatarios para continuar en la explotación. El legislador francés ha previsto, además, subvenciones para estos arrendatarios hasta un máximo de 400.000 francos, concedida por la Comisión departamental de Subvenciones (no existe en Francia un organismo como nuestro Instituto Nacional de Colonización, especialmente encargado de llevar a cabo una misión colonizadora).

Otra medida posible es la expropiación de la tierra mediante indemnización. Cuando se trata de parcelas aisladas o en pequeño número, cuya explotación por un propietario limítrofe parece más racional, el legislador aplica la solución que acabamos de señalar, pero llega a ser mucho más racional cuando la importancia o el agrupamiento de parcelas abandonadas o incultas es suficiente para formar explotaciones agrarias familiares. Las parcelas incluídas en lotes de esta clase son sometidas a expropiación. Ya dijimos al principio el interés que siente el legislador por esta explotación agrícola familiar, considerada como el desideratum a conseguir por todos los medios posibles y he aquí, pues, uno de ellos. Además, en el rapport al Jefe del Estado se indicaba que la finalidad de estas normas —y copiamos estas palabras por la gran significación que tienen como expresión de otro ideal— era la de reducir lo más posible los pueblos y dispersar una parte de las edificaciones agrícolas por los campos, constituyendo fincas autónomas o suficientemente agrupadas alrededor de los «corps de fermes».

Corresponde a la Administración tomar la iniciativa para llevar a cabo la expropiación, pero, como el poder público no quiere adquirir la propiedad de las tierras abandonadas o incultas, éstas han de pasar otra vez a manos de los particulares, bien sea a título de venta o de concesión. Tanto en caso de venta como de concesión, el titular está sometido a obligaciones tendentes a asegurar la buena explotación de la tierra, y goza, en contrapartida, de subvención estatal. El concesionario puede, además, llegar a adquirir la propiedad.

Por último, cabía en Derecho francés la desposesión de la tierra, sin indemnización o confiscación. Así, en efecto, el artículo 12 de la ley introduce en Francia una concepción que puede calificarse de revolucionaria al prever la confiscación sin indemnización en provecho del Municipio de parcelas que el propietario no ha repoblado a pesar de la conminación hecha en este sentido por la Comisión Comunal. De este modo, por primera vez en el Derecho francés, la negativa a cultivar se asimilaba a una falta grave castigada por la confiscación de tierras. Pero esta extrema posición del legislador de 1941 aparecía en desarmonía con las concepciones jurídicas francesas. El Derecho francés no ha sacado todavía las últimas consecuencias de la teoría del abuso del derecho de propiedad, y, de otra parte, la confiscación, medida exorbitante,

se resentía de haber sido inventada bajo el régimen de Vichy. Por todo ello, la Ordenanza de Convalidación de 1945 ha suprimido tal disposición; ahora, la falta de cultivo por un propietario contra las órdenes de la Comisión Comunal se sancionan con la expropiación por un nuevo tipo de expropiación en el que juega la idea de penalidad mezclada con la finalidad de utilidad pública, en cuanto no será requisito esencial para ella el pago previo de la indemnización; pero como quiera que el Reglamento para la ejecución de esta norma no ha sido dictado todavía, no puede aún perfilarse totalmente este nuevo tipo de expropiación.

Con estas indicaciones terminamos la digresión hecha para exponer sucintamente la legislación francesa sobre tierras abandonadas e incultas, que, como se ha visto, no deja de ofrecer aspectos interesantes y está, en fin de cuentas, relacionada con la idea general de concentración parcelaria y reorganización territorial.

VIII.—*Resultados obtenidos.*

Utilizaremos los datos que nos proporciona JUGLART en el segundo tomo de su obra ya citada y los que aporta SCHMERBER, tomándolos del cuarto rapport semestral sobre la realización del Plan Monnet, dirigido al Comisariado del mismo, en 1949. Tanto la curva de operaciones subvencionadas, como la de operaciones en curso realizadas, es francamente ascendente, de modo que refiriéndonos a las operaciones terminadas se observa que de 1944 a 1948 han alcanzado la cifra de 261.407 hectáreas y la superficie con operaciones subvencionadas asciende de 1942 a 1948 de cero a 972.204 hectáreas.

Por otra parte, según JUGLART, las operaciones en curso se están llevando a cabo en 602 términos municipales, representando una extensión de 534.173 hectáreas.

En cuanto a resultados en materia de puesta en valor de tierras abandonadas e incultas, según el mismo JUGLART, las leyes sobre concesiones han permitido asegurar de 1941 a 1945 la puesta en explotación de alrededor de unas 75.000 hectáreas (de las que solamente 32.000 fueron objeto de concesión).

IX.—*La nueva legislación francesa y la concepción del derecho de propiedad.*

De la misma manera que al empezar hicimos una ligera referencia al derecho agrario en formación en la nación vecina, para situar adecuadamente las reformas analizadas después, a fin de descubrir en ellas

los ideales que el legislador pretende alcanzar por medio de ellas, queremos referirnos ahora, después de haberlas examinado, a lo que significan en cuanto a la concepción del derecho de propiedad en el moderno Derecho francés.

SCHMERBER, a quien hemos seguido casi exclusivamente en la exposición, se ocupa de la cuestión para llegar a una conclusión muy interesante. Según él, frente a la concepción liberal o «clásica» del derecho de propiedad como un derecho subjetivo de carácter absoluto que resplandece, a pesar de algún ligero sombreado, en el Code Napoleón, se levanta, en el extremo contrario, la concepción que él llama nacional-socialista de la propiedad, en la que ésta se configura como una carga que el propietario debe soportar en aras del interés colectivo; en ella, el derecho de propiedad no lleva consigo «límites» sino «ligámenes» y la propiedad no es otra cosa que el conjunto de los poderes conferidos por la ley al propietario sobre un bien determinado para ponerlo en situación de utilizarlo en vista de un fin común. Las ventajas que obtenga del bien que le ha sido confiado representan la remuneración por la puesta en valor de aquél y son algo accesorio mientras que el deber de gestión es lo esencial. Consecuencia de esta concepción es que la confiscación resulta plenamente justificada y que, en caso de expropiación, el propietario deberá recibir una indemnización *in natura*, para que, como dice WALINE, pueda continuar cumpliendo su función social y la comunidad no pierda nada con ello, obteniendo el mismo beneficio de la actividad del propietario.

Según SCHMERBER, tanto en la legislación sobre «Remembrement» como en la de concesión de tierras abandonadas e incultas, se puede ver una síntesis de las dos concepciones. La observación del autor francés comentado no deja de ser cierta. En otro lugar la hemos estudiado (3) con referencia al Derecho francés agrario en general y allí sosteníamos que durante la ocupación penetra en Francia una influencia de la mentalidad nacional-socialista alemana y corporativista italiana, debida, en fin de cuentas, al fenómeno del mimetismo que se produce entre los países en lucha, según han demostrado los sociólogos modernos. Afirmábamos allí que esta influencia no desaparece después de la liberación, sino que continúa operando, aunque disminuía en algún aspecto, ya que viene a enlazar con la mentalidad del partido socialista francés que ha tenido un importante papel en la elaboración de las leyes agrarias, por ejemplo, en la de Arrendamientos y Aparcerías de 1947. A este respecto, y a modo de botón de muestra, nos cita SCHMERBER el programa de acción inmediata en Agricultura de tal partido socialista;

(3) En nuestra conferencia en la Semana Notarial de Santander (septiembre, 1950). En ella encuadrábamos el «Remembrement» dentro de la evolución jurídica en Francia hacia un moderno Derecho agrario.

según él, debería crearse un Office Nacional encargado de controlar la explotación de la tierra. Para facilitar su actuación se daría a los propietarios por cada inmueble o parte del inmueble sometido a las reglas del Office un título representativo de su derecho real. Este título sería cesible, pignorable, divisible, como si se tratase de un título mobiliario. Daría derecho a la percepción de una renta que sería fijada por las Comisiones Paritarias y su presentación otorgaría un derecho de preferencia para ocupar un inmueble proporcional, sea para habitarlo o para explotarlo. Hemos querido referirnos a este proyecto para que se vea el enlace entre las tendencias reseñadas, pero no se crea que es cosa probable el que se lleve a la realidad, aparte de por las dificultades técnicas que supone, sencillamente por la mentalidad del agricultor francés, que es, como el francés en general, «izquierdista en el corazón, pero derechista en el bolsillo». No obstante, el cambio operado en la concepción del derecho de propiedad es evidente, y buena prueba de ello es el alegato de RIPERT en defensa de las antiguas concepciones jurídicas de tipo liberal. En su libro *Le Declin du Droit* (4), en efecto, dice el gran jurista francés que: «los que quieren conciliar las ventajas del régimen capitalista con la enseñanza de la Iglesia sobre la posesión de bienes, los que quieren dulcificar el dogmatismo de la doctrina colectivista, mediante el mantenimiento de la propiedad privada y más simplemente aun, aquellos que quieren hacerse perdonar su situación de privilegio llamándose servidores del bien público se ponen de acuerdo para admitir la condenación de los derechos individuales en su absolutismo, esperando que los defenderán mejor si los humillan ante el interés general o los santifican por su afección al bien común. En las épocas de turbulencia política es cuando estas teorías jurídicas, que uno juzgaba como ingeniosas e inofensivas, revelan su peligrosidad. Ellas son las que sirven de pretexto a la destrucción de los derechos individuales. Y sigue afirmando, defendiéndolo con sólidos argumentos, que el derecho de propiedad se caracteriza porque confiere a su titular un monopolio —exclusividad— y porque en ese monopolio le otorga la más plena soberanía —*maîtrise* o señorío—. Todo derecho es egoísta en el sentido de que se da para satisfacer los fines personales del hombre, lo cual no implica ningún juicio sobre su conducta. No confundamos la moralidad de las acciones con el ejercicio de los derechos».

Sin llegar al puro liberalismo de RIPERT, también RENÉ SAVATIER ha dirigido acerbos críticas a la moderna legislación agraria francesa, por haber recogido lo que él llama pseudo-corporativismo de Vichy y por haberse dejado influir por tendencias demasiado anti-individualistas, amén de haber incurrido en monstruosos defectos de técnica legislati-

(4) París, 1949; págs. 195 y sigs.

va (5). En parecido sentido se muestra WALINE en su libro *El individualismo y el Derecho*.

El caso es que la legislación francesa moderna —y esto es lo que nos interesa— ha variado profundamente el sistema de derecho que había instaurado el Code Napoleón, por variar los principios en que éste se había apoyado. Sin embargo, esta nueva flora legislativa está demasiado enmarañada para ver a través de ella la luz que pueda servir de guía. Más bien se observa un cruce, laberíntico a veces, de tendencias contraopuestas, liberales, socialistas, corporativistas, cristianas, autoritarias, democráticas, de una nueva tendencia democrática que se ha llamado por algunos —GURVITCH— de democracia pluralista o social, regionalista, frente al centralismo anterior. En fin, uno tiene la sensación de estar perdido cuando camina por esta nueva realidad o bien de que el espíritu francés, tan hábil para equilibrar tendencias y modas, está tratando afanosamente de realizar el milagro de un nuevo equilibrio entre todas las fuerzas que pugnan por imponerse, sin que ninguna tenga impulso suficiente para avasallar a las demás de una manera plena.

Sin embargo, no nos atrevemos a hacer de una manera rotunda estas afirmaciones, sino tan sólo a aportarlas a título de impresión personal, puesto que no es nada fácil captar el espíritu que anima a toda una legislación extranjera y, por lo tanto, difícil de comprender en principio para quien empieza por no conocer suficientemente el signo que tiene el movimiento cultural francés en general.

ALBERTO BALLARIN

Notario.—Letrado de la Dirección General de los Registros.

(5) En muchos pasajes de ob. cit. En el mismo sentido, INGLART ET OURLIAE, en *Termages et Métayages*, París, 1948.