

LA ORDENACION RURAL EN LA NUEVA LEY DE 27 DE JULIO DE 1968

SUMARIO:

Introducción.—1) Presupuestos teóricos de la «ordenación rural».—2) Concepto y fines de la ordenación.—3) Esquema de la Ley de 27 de julio de 1968.

INTRODUCCIÓN

La Ley 54/1968, de 27 de julio, de Ordenación rural, cierra un brillante ciclo legislativo del proceso de desarrollo, de día en día más incesante, del Derecho agrario español y es de esperar que abra una etapa nueva para la política legislativa de la agricultura, pues la primera de sus disposiciones adicionales concede al Gobierno un plazo de un año para «refundir y armonizar las leyes vigentes sobre colonización, concentración parcelaria, conservación de suelos, fincas mejorables, explotaciones familiares protegidas y la presente sobre ordenación rural». Con ello la importancia de la nueva Ley es realmente extraordinaria, apareciendo como punto de partida del futuro ordenamiento jurídico de la agricultura española.

La ordenación rural, en nuestro Derecho agrario, surge como consecuencia de un proceso de perfeccionamiento técnico-jurídico alcanzado, en los últimos años, por la intervención pública en el campo de la actividad agraria y también como testimonio de una mejor adaptación de la política agraria a las necesidades coyunturales de la agricultura española, en relación con la reforma de las estructuras de la mediana y pequeña empresa. En este sentido, su interés excede del ámbito de lo económico para desbordarse por los dominios de lo social y de lo humano en el medio rural.

Desde 1939, la legislación española de Derecho agrario se ha orientado por dos cauces fundamentales: la colonización y la concentración parcelaria. La colonización, aunque inspirada en una problemática permanente de toda agricultura y suscitada por las propias necesidades de la agricultura española, unánimemente sentidas durante siglos por la literatura arbitrista, y, a pesar del valor positivo de sus importantísimas realizaciones (especialmente con la pues-

ta en riego de tierras casi improductivas o con la mejora de antiguos regadíos, en más de un millón de hectáreas), no ha tenido la eficacia que cabía esperar de ella, especialmente en relación con la reforma de las estructuras agrarias, base de toda reforma agraria moderna (1). La concentración parcelaria, en cambio, con una base más modesta y que aparece cómo un instrumento para la lucha contra el minifundio, a partir de la primitiva *Ley de 20 de noviembre de 1952*, se ha venido convirtiendo en el núcleo central regulativo de nuestro ordenamiento de reforma agraria, al conectarse con ella la ordenación rural y al atraer hacia ésta las técnicas de la colonización. El sentido de la evolución de nuestra legislación de Derecho agrario, se advierte claramente comparando estos dos cauces, por los que ha discurrido el desarrollo legislativo de la política agraria durante los últimos treinta años. Mientras la colonización se ha quedado en su primer impulso, la concentración parcelaria ha hecho surgir de sí misma a la ordenación rural, aportando con ello, incluso, un nuevo sentido al concepto de colonización, al conectarse con las técnicas del desarrollo

(1) No es este el momento de entrar en el análisis de las causas de esta falta de eficacia, ni de criticar el sistema del régimen jurídico de la colonización, que, por el contrario, ha sabido también crear fórmulas técnicas que pueden seguir siendo aprovechables (Vid. J. L. DE LOS MOZOS: «Las "tierras en exceso" en el conjunto del ordenamiento de colonización», en *RDP*, 49 (1965), 287 y ss.); pero sí conviene indicar, de todos modos, que todo sistema de colonización de predominante actuación pública, lleva en sus fundamentos una paralela revisión, no del estatuto de la propiedad, sino de la subsistencia o coexistencia de situaciones de abuso del derecho de propiedad, que son con él incompatibles, como sucede con el absentismo de los propietarios o con la existencia del latifundio, situaciones que, además, son contrarias al propio reconocimiento de la propiedad privada en nuestras leyes fundamentales. Por otra parte, la colonización, aunque debe actuarse, predominantemente, por entes públicos, lo que en un país como el nuestro parece inevitable y necesario, dado el volumen de las obras a acometer, ha de hacerse, en cambio, de forma muy variada y flexible, limitándose, en parte, a las grandes obras públicas y a la formación profesional de los futuros agricultores, tratando de incorporar, en las posteriores etapas del proceso de colonización, de forma masiva a la iniciativa privada y evitando siempre caer en los inservibles esquemas del Despotismo ilustrado, que en buena parte ha inspirado, por un atavismo histórico, no sólo al régimen jurídico de la colonización, en su casi entera totalidad, sino también al espíritu que ha presidido la actuación práctica del Instituto Nacional de Colonización, único ente público con tal finalidad y, por ello, señor omnipotente y absoluto. En suma, la colonización, en sus grandes líneas, ha seguido un sistema regresivo y arcaico, inadecuado, pese a sus importantes realizaciones, para solventar los problemas de la agricultura española. Bien es verdad que, para no ser injustos, tenemos que reconocer que la evolución de la coyuntura agraria, debido al proceso de industrialización del país y a la emigración, sufrió un cambio radical de lo que cabía prever en 1939, y que acentuó el desfase entre el planteamiento jurídico de la colonización y las necesidades de nuestra agricultura.

comunitario. El hecho es realmente importante y, sobre él, creo que puede fundarse una auténtica esperanza para la agricultura española.

De ahí el extraordinario interés que presenta la *Ley de Ordenación rural de 27 de julio de 1968*. Pero antes de entrar en su estudio, vamos a referir cómo ha tenido lugar, aunque sea someramente, este proceso de evolución legislativa a partir de la concentración parcelaria.

El fundamento de la concentración parcelaria es evidente: luchar contra el minifundio; es decir, contra el desmembramiento de la propiedad de la tierra, que hace que su cultivo sea antieconómico. De esta manera, donde anteriormente existía una dolorosa división de la tierra cultivable en minúsculas parcelas, operada la concentración parcelaria, encontramos un conjunto de tierras cuya extensión (variable por zonas y comarcas) responde a unos criterios técnicos en torno a la unidad óptima de cultivo (2). Por eso, junto a la concentración parcelaria aparece en seguida el concepto técnico y el concepto legal de «unidad mínima de cultivo» (*Ley de 15 de julio de 1954* y disposiciones complementarias posteriores, hasta la *Ley de 14 de abril de 1962*, sobre explotaciones familiares). Pero bien pronto se advierte que en las actuales circunstancias especialmente, dada la transformación que está sufriendo el campo (necesidades de capacitación técnica, mecanización, capitalización, crisis de mano de obra, etc.), no basta llevar a cabo la concentración de parcelas, sino que hay que aspirar a la concentración de las empresas, o mejor dicho, de las explotaciones agrarias. De este modo, la concentración parcelaria, que ya desde un principio comprendía la realización de otro tipo de mejoras (no sólo la ejecución de una red de caminos, necesaria como consecuencia de la concentración, sino también la realización de obras complementarias de colonización local, construcción de silos, etc.), así como el desarrollo de otras actividades (cursos de iniciación y capacitación agrícola, etc.), se orientó bien pronto (para ello no hace falta más que seguir la evolución de la legislación de concentración parcelaria desde 1952 al *texto refundido de 8 de noviembre de 1962*) hacia el fomento de la agricultura de grupo (cooperativas, agrupaciones sindicales, etc.) con objeto de promover la reforma de las estructuras agrarias allí donde se había llevado a cabo previamente la reforma de las unidades de cultivo. Así surgió, lo mismo que había acaecido en otros países, la conexión entre concentración parcelaria y ordenación rural; únicamente faltaba poner en relación la concentración parcelaria con la técnica del desarrollo comunitario.

La situación existente, favorable a esta orientación, encontró la ocasión:

(2) En relación con esto, es muy interesante el artículo de mi maestro I. SERRANO Y SERRANO: «L'étendue des exploitations agricole dans la législation espagnole», en *Annales Faculté de Droit de Toulouse*, XIII-2 (1965), 282 y ss.

propicia del informe del Grupo de Trabajo de Concentración Parcelaria de la F. A. O., emitido en la primavera de 1963 y, después, su marco legal adecuado en la *Ley del Plan de Desarrollo Económico-Social de 28 de diciembre de 1963*. Del examen del citado informe de la F. A. O., se deduce, como dice García de Oteyza, «la necesidad de rebasar el concepto restringido de concentración parcelaria por el de reforma de las estructuras agrarias y la conveniencia de que esta actitud reformadora se integre en una política de desarrollo regional, ya que las soluciones de los problemas agrarios de una zona no dependen exclusivamente de la mejor utilización de las tierras, del tamaño más conveniente de las explotaciones o del nivel profesional del agricultor, sino además de la creación de puestos de trabajo no agrícola con los que aumentar el nivel de ingresos de la población rural» (3). Es decir, que la solución de los problemas agrarios, aunque presente aspectos particulares, típicamente agrarios, no puede entenderse fuera del marco del desarrollo comunitario. Lo que es absolutamente cierto, ya que la planificación económica y social sólo puede admitirse como orientada hacia un desarrollo integral y no sectorial (4). Ahora bien, esto no supone olvidar las necesidades y los problemas típicos del sector correspondiente, pues, en caso contrario, la planificación sería un mero juego retórico que serviría para adornar mezquinamente los periódicos oficiales.

Por otra parte, como decimos, la ordenación rural iba a tener entrada en el panorama legislativo español, a través de la *Ley de 28 de diciembre de 1963*, por la que se aprobaba el Plan de Desarrollo Económico-Social para el período 1964-1967, cuyo artículo 11 indica que «en las zonas donde las empresas no tengan dimensiones adecuadas, se llevará a cabo por el Estado, con la participación de los agricultores y en su caso de los correspondientes organismos sindicales agrarios, la ordenación rural». De todos modos, este primer Plan de Desarrollo deja a la agricultura en una situación de inferioridad respecto de la industria o de otros sectores que resultan mucho más beneficiados (5), y, con ello, la ordenación rural aparece en el Plan como un añadido de última hora, cuya eficacia tiene que ser modesta y normalmente secundaria. Pero esta impresión pesimista y la desorientación que produjo en algunos sectores la lectura del *Decreto de 2 de enero de 1964*, estableciendo el

(3) «La ordenación rural como instrumento de planificación y desarrollo», en *Aspectos sociológicos de la ordenación rural* (Servicio Nacional de Concentración Parcelaria, Serie monográfica, núm. 18), Madrid, 1967, 26.

(4) Para esto, E. SERRANO GUIRADO: *Planificación territorial y planificaciones sectoriales* (Secretaría General Técnica del Ministerio de la Vivienda), Madrid, 1965.

(5) D. MARTÍN SANZ, *Bases para la política agraria en el desarrollo económico*, Madrid, 1963.

desarrollo del régimen de ordenación rural, seguramente, por su novedad técnica, se ha ido corrigiendo. De una parte, porque la ordenación rural no fué una excusa legislativa de carácter más o menos programático, sino una realidad íntimamente conectada con una experiencia anterior de la que aparece como una progresiva superación y a la que se añade la técnica del desarrollo regional (6) que, en poco más de cuatro años, al publicarse la *Ley de 27 de julio de 1968*, ha visto aprobados cincuenta y nueve Decretos de Ordenación Rural, que afectan a otras tantas comarcas españolas, localizadas en el centro y norte del país, que se extienden a más de mil términos municipales, con una superficie que asciende a casi tres millones y medio de hectáreas e incidiendo sobre más de un millón de agricultores. Y de otro, porque se ha llegado al convencimiento de que la técnica de la ordenación rural es el único medio hábil de llevar a cabo la reforma de las estructuras agrarias en relación con la pequeña y mediana empresa, aunque bien es verdad que ni siquiera en su propio campo y menos aún desde un punto de vista general, agota todas las posibilidades de la planificación agraria (7). De todos modos, la importancia de la ordenación rural es extraordinaria, sobre todo con el giro que parece tomar en la Ley que nos ocupa, tanto que podemos calificar a esta regulación como el ordenamiento fundamental de la «pequeña reforma agraria».

1) PRESUPUESTOS TEÓRICOS DE LA «ORDENACIÓN RURAL»

El que calificuemos a la regulación de ordenación rural, como el ordenamiento fundamental de la «pequeña reforma agraria», no supone una valoración peyorativa, porque yo estoy perfectamente convencido de que la reforma de la agricultura española hay que llevarla a cabo gradualmente, incluso de forma paulatina, aunque siempre de modo progresivo y teniendo presente alcanzar unas metas más altas. Este convencimiento no se basa en razones ideológicas de ningún tipo, sino en consideraciones de orden práctico. En primer lugar, el desarrollo agrario no puede desconectarse del desarrollo de los demás sectores económicos y sociales de la vida española y esto requiere una necesaria armonización que sólo puede obtenerse por una actuación gradual y coordinada. En segundo lugar, todo programa de desarrollo comunitario

(6) La técnica de la ordenación rural, no se diferencia mucho de la utilizada en el Plan de Desarrollo, como es lógico, su aplicación requiere la aprobación por el Gobierno de las *ordenaciones comarcales correspondientes*.

(7) Para estas posibilidades, en relación con el Plan de Desarrollo de 1963, SERRANO Y SERRANO-GARCÍA CANTERO Y LETE: «Desarrollo y ordenación rural», *RDA*, II (1965), 191 y ss.

requiere una preparación generacional adecuada, sin cuya colaboración cualquier plan de desarrollo, ya se trate de planificación indicativa o imperativa, va condenado al fracaso. Y, en tercer lugar, toda ordenación jurídica requiere tener tras de sí una experiencia, más o menos larga, pero siempre basada en el precedente de una problemática social o económica, o lo que es mucho mejor aún, en una técnica que se ha ido superando a sí misma en la solución de aquella problemática, como sucede en el presente caso.

Por lo demás, todo planteamiento jurídico del problema agrario, como en definitiva de cualquier otro, requiere hacerse una idea exacta de la realidad, de una realidad que se ha tornado hipersensible y cambiante, pues, en caso contrario, la planificación agraria carecerá de una base sólida. La idea del inmovilismo agrario no tiene aquí aplicación. Bien es verdad que tomada superficialmente resulta un tópico un poco burdo, cuando, por otra parte, no hay más remedio que superar el inmovilismo, o mejor dicho, tratar de adaptar la productividad agraria, a pesar de la «inaptitud» de la agricultura (8), a las exigencias de la economía moderna. Es decir, la ordenación rural trata de hacer salir a la agricultura de su inmovilismo tradicional mediante la reforma de las estructuras agrarias, pero una vez logrado esto, no hay que olvidar la «inaptitud» de la agricultura para adaptarse a las exigencias económicas, como uno de los ineludibles presupuestos que vienen dados por la realidad. Por otra parte, no hay que olvidar que la ordenación rural, como todo ordenamiento de reforma, lleva en sí mismo una exigencia de temporalidad. Por eso, la regulación de la ordenación rural es sólo un punto de partida que necesita de una proyección más amplia para no resultar a la larga ineficaz, como ha sucedido con la colonización. De este modo, la «pequeña reforma agraria» podrá conectarse, en un futuro no muy lejano, con la verdadera reforma agraria, dando con ello solución a una necesidad sentida en el *consensus* social, aunque muchas veces venga ésta mal formulada, especialmente por los que pretenden dar a los problemas sociales una exclusiva solución ideológica, posición que a mí me parece inaceptable. Claro que a J. Costa, tampoco le entendieron cuando afirmaba que la agricultura no es ni monárquica ni republicana.

De todos modos, se puede adivinar en la *Ley de 27 de julio de 1968*, claramente, una orientación decidida hacia una proyección más amplia de la ordenación rural, al conectarse, por medio de la disposición adicional primera, con otras regulaciones de nuestro Derecho agrario, como inicialmente ha quedado indicado. Por otra parte, desde el punto de vista de la adaptación eco-

(8) Nadie ha expuesto brevemente esta cuestión con tanta vivacidad como A. DE CAMBIAIRE: «L'évolution économique de l'exploitation agricole», en *Annales de la Faculté de Droit de Toulouse*, XIII-2 (1965), 197 y ss.

nómica, el nacimiento casi coetáneo del F. O. R. P. A. (*Fondo de Ordenación y Regulación de Productos y Precios Agrarios*), creado por *Ley de 20 de junio de 1968*, hace pensar que se ha dado un paso muy importante para disponer de un instrumento eficaz para una política de comercialización de los productos agrarios, tan necesaria no sólo para el desarrollo de la agricultura, sino para su misma subsistencia. Ahora bien, esta proyección más amplia de la ordenación rural debe ser todavía más ambiciosa en el plano económico y en el plano jurídico.

En el plano económico, no basta conseguir explotaciones agrarias cuyo «producto final» sea aceptable, ni siquiera estimular la permanencia en el medio rural; al crear otras fuentes de riqueza, más o menos relacionadas con la actividad estrictamente agraria, es preciso, además, partir de la base de que la agricultura nunca podrá adquirir el ritmo productivo de la industria. Por eso, en los países donde la agricultura ha llegado a un nivel más alto, como en los Estados Unidos de América, en Inglaterra, en Alemania, viene siendo fuertemente subvencionada por el Estado. Incluso esto mismo sucede en los países del bloque oriental europeo, ya que la nacionalización (aunque no sea apetecible por sus bajos rendimientos) es una forma oblicua de subvención. Todo esto tiene más importancia aún si se considera la situación privilegiada del sector industrial y la necesidad de establecer una curva paralela entre el desarrollo de la industria y el desarrollo de la agricultura, ya que el estancamiento de la agricultura puede llevar a la crisis de la industria. En definitiva, no significa otra cosa, todo ello, que un sistema de «reparto» en el que se halla comprometido el Estado social moderno.

En el plano jurídico, la única forma de llevar esto a cabo es que la ordenación rural se proyecte, ensanchándose ampliamente, en una *Ley general de desarrollo de la agricultura*, que lleve, en sí misma, los presupuestos de una auténtica reforma agraria, atrayendo a su competencia no sólo la reforma del «minifundio», sino también la del «latifundio», sin que para ello sea preciso que las leyes hagan lo que a veces no es más que una ingenua demagogia, pero sin olvidar tampoco que su finalidad es la *Justicia social*. No cabe duda que los presupuestos de actuación de la ordenación rural en el latifundio tienen que ser distintos, pero las posibilidades de éxito, al conseguir el compromiso que cabe exigir, en relación con el bienestar social, a los grandes propietarios, incluso respetando sus derechos (porque hoy día la propiedad de la tierra no es el factor más importante de la reforma agraria, habiendo sido suplantado por la capacidad productiva), se ofrecen de forma indudable. En este sentido, la nueva regulación de la ordenación rural parece que apunta

también hacia esa meta (9), bien es verdad que todavía la mayor parte de las *ordenaciones regionales o comarcales*, aprobadas por el Gobierno, no se han aplicado a las regiones donde el latifundio ha sido permanentemente calificado como una auténtica lacra social.

Por otra parte, es necesaria la conexión de la ordenación rural con una *Ley general agraria*, no sólo por las razones indicadas, sino porque constituye la forma de poner en juego, de una manera ordenada y coherente, todos los medios existentes en la actualidad de todo tipo (ordenaciones jurídicas, organismos administrativos, sindicales, etc.) y que han adquirido una gran importancia, para llevar a cabo, con mayor efectividad, la transformación de la agricultura española. Preparando no sólo los cuadros legislativos del desarrollo agrario, con un margen más amplio para poner en juego el mayor número de posibilidades ofrecidas por el ordenamiento jurídico o por la capacidad creadora de los particulares (10) para aprovechar hasta el máximo la fuerza vital de la iniciativa privada, en todos los órdenes (11) y desarrollando, por otra parte, las posibili-

(9) Así dispone el artículo 38-1 de la nueva Ley: «Los titulares de explotaciones que rebasen los límites máximos señalados podrán también tener acceso a los beneficios establecidos en los artículos doce, treinta y seis y dos de la presente Ley, siempre que, mediante cesiones de tierras, construcción de viviendas rurales, creación de nuevos puestos permanentes de trabajo, concesión de becas para hijos de agricultores, desarrollo de actividades de formación profesional o de otras similares que contribuyan al incremento del bienestar social, participen en el desarrollo económico y social de la comarca conforme a las directrices del Decreto de ordenación rural y en medida proporcionada a los beneficios que obtengan.» Haciendo extensivos tales beneficios a las sociedades o asociaciones, nacionales o extranjeras, que propongan una mejor utilización de los recursos de la comarca mediante la creación de empresas o explotaciones adecuadas, conforme dispone el mismo artículo 38, en su apartado segundo.

(10) La utilización de la *aparcería múltiple*, como instrumento de la agrupación agrícola, cuestión que he destacado ya en otro lugar. DE LOS MOZOS: «La aparcería, una forma olvidada de la agrupación agraria», en *RD Agr.*, 46, 1-2 (1967), 30 y ss., aunque pueda llegarse indirectamente a ella a través de las fórmulas que aparecen en los Decretos de Ordenación rural, requiere una atención mínima al aplicar la ordenación rural, lo mismo que toda la materia de contratos parciarios, aplicados a la mecanización o electrificación de la agricultura o al fomento de la ganadería mediante la selección genética y el suministro de piensos. Lo que no puede hacer una actuación reflexiva es fomentar la constitución de cooperativas cuando su régimen jurídico no se ha reformado todavía convenientemente ni aludir a figuras híbridas de comunidad o de agrupación de difícil calificación jurídica, que redundan siempre en una falta de seguridad y de eficacia, al corromper, como en todo proceso de vulgarización, las formas jurídicas existentes, impidiendo las posibilidades de creación ordenada y progresiva de otras formas nuevas.

(11) El nuevo signo de la actuación pública al promover el desarrollo económico, ha cambiado la imagen del propio concepto de Estado, al quedar suplantado el antiguo tipo de Estado intervencionista impulsor de la Administración de fomento, por el nuevo Es-

dades aún inéditas del crédito agrario, sino también trazando el esquema, desde un punto de vista realista y no meramente ideal y retórico, del ordenamiento jurídico de las nuevas formas de explotación o de empresa agraria, sin necesidad de hacer retorsión en las formas jurídicas que ofrece, en el ámbito del Derecho patrimonial, nuestro Código civil, que, lejos de aspirar a que sea reformado de momento, debemos esperar para hacerlo a alcanzar una estabilidad social y una madurez en las soluciones técnicas hoy todavía insuficiente (12). De esta forma, las normas jurídicas del «Derecho de reforma» de la agricultura pueden ir dejando paso a una regulación de la agricultura que entre en relación con el Derecho privado común, cuando menos, en el campo del Derecho especial. Sólo de este modo podremos construir sin destruir, única forma que se conoce, hasta el presente, para el progreso jurídico.

2) CONCEPTO Y FINES DE LA ORDENACIÓN RURAL

Una vez analizados los presupuestos teóricos de la ordenación rural vamos a examinar brevemente el concepto y fines de la misma conforme a su regulación legal.

Este concepto viene perfectamente configurado en el *Decreto de 2 de enero de 1964*, cuando señala, de modo sinóptico, la finalidad que persigue la ordenación rural, en su artículo 1.º, aunque con mayor propiedad se encuentra expresado en el preámbulo de la *Ley de 27 de julio de 1968*, cuando dice que: «La ordenación rural se define como una actividad del Estado dirigida en primer término a conseguir la constitución de empresas agrarias de dimensiones suficientes y de características adecuadas en orden a su estructura, ca-

tado, que especialmente en el Mundo libre, por encima de las diferencias ideológicas, se halla avocado a servir de instrumento para la implantación de una nueva democracia técnica. De este modo, la iniciativa privada, antes limitada por el intervencionismo administrativo, encuentra ahora un nuevo cauce, resultando así, por otra parte, regenerado con una nueva savia el viejo tronco del Derecho de los particulares.

Un planteamiento parecido debe incidir también en las relaciones laborales y en el nuevo sentido que cabe dar a la estructura sindical, en cuanto sirva a la representación de los intereses de los empresarios y de los trabajadores. Pues no se puede olvidar la necesidad del trabajo por cuenta ajena en la agricultura, ni la difícil situación del trabajador agrícola, aunque sea ésta una forma de vida que se halla casi a punto de desaparecer, pero no por eso debe abandonarse el intento de ensayar nuevas formas de relación laboral.

(12) En relación con esta cuestión, me remito a los puntos de vista que anteriormente he desarrollado, en otro trabajo; J. L. DE LOS MOZOS: «El mantenimiento de la unidad de la empresa agrícola en la transmisión *mortis causa*», en *RDEA*, 8 (1965), 109 y ss.

pitalización y organización empresarial, pero encaminada también a promover, con la actuación coordinada de los diferentes Departamentos ministeriales y de la Organización Sindical, la formación profesional y cultural, la reestructuración de núcleos rurales, la instalación de industrias, servicios y cuantas actividades conduzcan a mejorar el bienestar de la población.»

Como se ve de este concepto legal, la ordenación rural no sólo es una medida de reforma agraria, sino de reforma integral del medio rural. Aunque no lo dijera la ley, ya por su propia naturaleza, la ordenación rural quedaría comprendida dentro del sistema de ese nuevo tipo de normas jurídicas que la doctrina denomina «*lois à cadre*», que en nuestro caso requieren una actuación posterior mediante Decreto y, ulteriormente, la incorporación o adhesión de la actividad de los entes públicos de que se trate y de los particulares interesados o afectados. Se trata, pues, de un ordenamiento planificador, pero que, como decimos, no se agota en una planificación sectorial, sino que comprende la planificación integral del medio rural sobre el que actúa, en conexión con los planes de desarrollo económico-social. De este modo, por su finalidad, constituye una regulación de desarrollo comunitario o «*aménagement rural*».

El artículo 3.º del citado *Decreto de 2 de enero de 1964*, expresaba ya, con bastante claridad y concisión, cuáles eran las finalidades de la ordenación rural; por ello, vamos a transcribirlas seguidamente, ya que, por otra parte, el precepto citado constituye el antecedente inmediato de la Ley vigente que, aunque ha introducido, respecto de aquél, algunas variaciones, sigue con mucha fidelidad al planteamiento originario. Pues bien, las finalidades asignadas a la ordenación rural, en aquel precepto, eran las siguientes:

a) «Redistribuir la propiedad para constituir explotaciones económicas viables.»

b) «Llevar a cabo la concentración parcelaria, de acuerdo con la legislación específica sobre la materia.»

c) Promover la agricultura de grupo, estimulando la constitución de cooperativas, grupos sindicales u otras formas de asociación sindical entre agricultores o sociedades legalmente protegidas que tengan por objeto realizar en común todas o algunas de las finalidades de la empresa agraria.

d) Fomentar la modernización de las explotaciones agrarias mediante la mejora de sus instalaciones, mecanización y, en general, la dotación de los bienes de capital adecuados.

e) Planificar, impulsar y realizar, en su caso, las obras y mejoras territoriales y de plantaciones que requieran el mejor aprovechamiento de los recursos naturales de las zonas.

f) Elaborar planes indicativos de cultivos y normas de adiestramiento en

las técnicas y prácticas más adecuadas, así como establecer, en colaboración con los agricultores, parcelas de experiencias y cualquier otra actividad similar que tienda a satisfacer los fines previstos en el artículo 1.º

g) Promover y fomentar el establecimiento de industrias y, en general, el desarrollo de actividades que determinen la creación de puestos de trabajo susceptibles de absorber el subempleo y el excedente de mano de obra en las zonas que se ordenen.

h) Elevar el nivel profesional y cultural de los agricultores de la zona, fomentar la instrucción de jóvenes empresarios agrícolas y contribuir a la utilización más productiva del excedente de población agrícola en actividades de otro carácter, dentro o fuera de la región, utilizando, al efecto, los Centros oficiales o sindicales que resulten más adecuados.

El estilo casuístico y enumerativo que utiliza el Decreto era necesario para facilitar el «proceso de asimilación» de la ordenación rural. Por eso hemos querido transcribirle también aquí para facilitar la comprensión de lo que es la ordenación rural. De todos modos, la *Ley de 27 de julio de 1968*, no sólo abandonando este criterio ha mejorado la técnica legislativa, sino que, por otra parte, como se ve claramente, ha perfeccionado y mejorado el propio concepto y ámbito de la ordenación rural.

Así, en el preámbulo de la Ley, se dice al respecto que: «Entre las finalidades que el Estado se propone conseguir a través de la ordenación rural ocupa el lugar preferente la creación de explotaciones agrarias de dimensiones adecuadas para una mejor utilización de los recursos. Con este objeto, la Ley regula y fomenta la compra y redistribución de tierras, señala una nueva orientación a la concentración parcelaria, autoriza con las necesarias garantías la incorporación del patrimonio municipal al proceso de reestructuración de las explotaciones —lo que constituye una novedad de la Ley— y estimula las agrupaciones de agricultores para la explotación en común en cuanto constituyen un medio para aumentar la dimensión de la empresa, que permite al mismo tiempo mantener una vinculación con la tierra a los campesinos que, cada día en mayor medida, trasladan su actividad a otros sectores económicos.»

Por otra parte, el artículo 1.º-1 de la Ley, establece que: «La ordenación rural tiene por finalidad conseguir la reestructuración de las zonas rurales en orden a la elevación de las condiciones de vida de la población y al mejor aprovechamiento de los recursos naturales». Añadiendo el número segundo del mismo precepto que «se realizará principalmente mediante la constitución de explotaciones de dimensiones suficientes y de características adecuadas respecto de su estructura, capitalización y organización empresarial.» Actuándose en aquellas comarcas que determine el Gobierno, en las que se aspira a conseguir «su transformación integral, promoviendo la formación profesional y cul-

tural, la reestructuración y desarrollo de los núcleos urbanos, la instalación de industrias y servicios sociales que sea necesario y, en general, cuanto conduzca a mejorar el bienestar social de la población», según expresa el número tercero del mismo artículo. Participando en la actuación pública, «los agricultores y ganaderos individualmente, o a través de sus cooperativas agrarias, grupos sindicales u otras agrupaciones de agricultores constituídas en el seno de la Organización sindical» (art. 1.º-4).

Como vemos, la ordenación rural, que aparece en el proceso legislativo español tímidamente a partir de la concentración parcelaria, aunque no se desconecta de la misma, al sustantivarse la desborda, completándose de este modo el *inter* legislativo de su establecimiento como instrumento autónomo de la reforma agraria. La relación entre ordenación rural y concentración parcelaria ha cambiado de sentido. En un principio, la ordenación rural se acuerda como medio para sacar el máximo rendimiento de la concentración parcelaria. Actualmente, la concentración parcelaria es uno de los recursos técnicos de la ordenación rural, pero puede no ser necesaria, bien porque la ordenación rural se aplique a una comarca donde ya se haya realizado la concentración, bien porque no sea necesario llevarla a cabo por las propias características de la misma o porque no exista minifundio. En todo caso, lo que sucede es que la concentración parcelaria, cuando se actúa como uno de los recursos técnicos de la ordenación rural, cuando las circunstancias lo permitan, el Servicio Nacional de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural, podrá ser facultado para que se simplifique el procedimiento ordinario (art. 18 de la *Ley de 27 de julio de 1968*), por otra parte, se simplifica también el trámite indirectamente, por que, acordada la ordenación rural de una comarca, bastará con que el Ministerio de Agricultura determine, por Orden ministerial, a qué zonas ha de aplicarse la concentración parcelaria (art. 3.º de la Ley). Además, la nueva Ley que comentamos no sólo modifica algunos preceptos del texto refundido de Concentración Parcelaria de 8 de noviembre de 1962 (arts. 1, 6, 9, 32, 40, 84-a) y b), 85, 86 y 87), a lo que más adelante aludiremos, sino que también lleva todavía más lejos las posibilidades de actuación de la concentración, al hacer posible la adjudicación contigua de fincas, que, aun perteneciendo a diferentes propietarios, se hallen integradas en una misma explotación (art. 17-1 de la Ley), mientras que el artículo 2.º-b) del texto refundido de 8 de noviembre de 1962, permite esta adjudicación contigua de fincas pertenecientes a distintos propietarios, cuando sean cultivadas por un mismo agricultor. Utilizando también la concentración para dividir comunidades de bienes rústicos cuando se produzca una discordancia entre la realidad y el Registro de la Propiedad, siempre que las circunstancias lo hagan posible, lo que tiene interés también, según me parece, para liquidar la supervivencia de situaciones juri-

dicas basadas en antiguos derechos señoriales, censos u otras análogas (art. 17-2 de la Ley).

De todos modos, conviene destacar cómo la ordenación rural, aparte de haber superado los esquemas de la concentración parcelaria y de haberse integrado en la técnica legislativa del desarrollo comunitario, como instrumento de la reforma agraria, ya desde el *Decreto de 2 de enero de 1964*, ha atraído a su esfera a las técnicas propias de la colonización, lo que todavía se refuerza, aún más, en la *Ley de 27 de julio de 1968*, al hacer de la redistribución de tierras, una de las piezas maestras de su actuación; de esta manera, se cierra el ciclo de una evolución legislativa iniciada en nuestro país con la *Ley de Colonización y Repoblación Interior de 1907*.

3. ESQUEMA DE LA LEY DE 27 DE JULIO DE 1968

Consta la Ley de cuarenta y ocho artículos, agrupados en cinco títulos y precedidos de un título preliminar, más tres disposiciones transitorias, dos adicionales y dos derogatorias.

Estando precedida de un interesante preámbulo, donde, de forma clara y concisa, se expone el significado de la regulación que se establece.

El *título preliminar* comprende los artículos 1.º al 6.º y se refiere al *concepto y fines de la ordenación rural*, al *procedimiento de actuación de la misma*, mediante Decreto propuesto al Gobierno por el Ministerio de Agricultura y, en su caso, conjuntamente por éste y por los Departamentos interesados, cuando la actuación que comporte la ordenación rural sea materia de la competencia de dichos Departamentos; y a su *iniciativa*, que corresponde a la Administración central, a los organismos sindicales y a las corporaciones locales (art. 2.º). Regulándose también las *relaciones* entre ordenación rural y concentración parcelaria, a que antes hemos aludido (art. 3.º), así como la *extensión de la protección* derivada de la ordenación rural, a las industrias y servicios que se instalen o amplíen en la comarca, incluso pudiendo declararse ésta como zona de preferente localización industrial, conforme a la *Ley de 2 de diciembre de 1963* (art. 4.º). Señalándose también la *competencia funcional* del Servicio Nacional de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural, como el más importante de los órganos de actuación de la misma (art. 5.º) y estableciéndose, por último, el sistema de financiación (art. 6.º).

El *título primero* trata «de la *Adquisición y Redistribución de tierras*», que constituye una de las piezas fundamentales de la ordenación rural. La adquisición de tierras se lleva a cabo normalmente por el Servicio o por el Instituto Nacional de Colonización, bien que se ofrezcan voluntariamente o acu-

diendo a la expropiación (art. 7.º-1), o también por los participantes en la concentración, antes de que ésta se realice y con el objeto de aumentar el tamaño de sus explotaciones, en cuyo caso siempre que la adquisición dé lugar a una disminución del número de propietarios, tendrán derecho a una subvención de hasta el diez por ciento del valor de la tierra adquirida (art. 8.º).

La finalidad lógica de la adquisición de tierras es su redistribución para constituir explotaciones que queden comprendidas en los términos que señale el Decreto de ordenación rural correspondiente, estableciéndose un orden de preferencia para su adjudicación, a saber: titulares de explotaciones individuales, agrupaciones de explotación en común, agrupaciones de obreros agrícolas constituidas o para constituirse en explotación y, en su defecto, en favor de trabajadores agrícolas, o de personas que, individualmente o asociadas, se propongan establecer nuevas explotaciones (arts. 9.º y 10). Fijándose que la preferencia dentro de cada grupo ha de establecerse reglamentariamente, de acuerdo con determinados criterios, entre los que cuenta la capacitación agraria (artículo 11). La redistribución se efectuará a título de compraventa, lo que es digno de alabanza, pues es la única manera de eliminar las figuras híbridas del «asentamiento» y de la «adjudicación» de tierras, que crean numerosos problemas jurídicos y que excitan el paternalismo de los entes públicos de la colonización. Únicamente que los adquirentes, y ello parece justo, asumen la obligación de «cultivo directo» de las tierras adquiridas (art. 13). El precio de la compraventa será el de la adquisición incrementado con las mejoras que en su caso se hayan realizado, gozando los adquirentes de un aplazamiento de veinte ños (art. 12) y también de una bonificación fiscal del cincuenta por ciento de toda clase de impuestos (art. 15) y estableciéndose que la redistribución de fincas ha de hacerse en el plazo de tres años (art. 14).

El *título segundo trata «de la concentración parcelaria y de las obras y mejoras territoriales»*, cuestión de la que ya nos hemos ocupado anteriormente, en lo fundamental, siendo de agregar que se dictan normas complementarias para agilizar el procedimiento de concentración, en relación con la adjudicación de las fincas de reemplazo a los propietarios (arts. 19 y 20), o en relación con el destino de las tierras sobrantes de la concentración para su mejor adaptación a las finalidades de la ordenación de la comarca (art. 21), o para la revisión de la concentración ya realizada, como consecuencia de un proceso de agrupación de explotaciones o aumento de dimensión de las mismas (artículo 22), o, en fin, en todo lo relativo a mejoras, que es la materia a propósito de la cual se produce una mayor incompatibilidad de las normas de la nueva Ley, en relación con el texto refundido de 8 de noviembre de 1962 y a ella se refieren fundamentalmente los preceptos que por aquélla han quedado derogados. Ello es lógico, porque, como consecuencia de la ordenación

rural, cambia la entidad y aun el significado que dentro del sistema cobran las mejoras, respecto de lo establecido para la concentración parcelaria, lo mismo que las entidades que han de realizarlas o promoverlas y los destinatarios que han de recibir sus beneficios y sus cargas (arts. 23 al 28).

El *título tercero* trata «*De los auxilios a las explotaciones agrarias*». Vienen éstos constituidos por *créditos* a largo plazo (veinte años) e interés favorable, con destino a la compra de tierras en la medida necesaria para alcanzar las dimensiones señaladas a las explotaciones, facilitándose hasta el máximo la exigencia de garantías (arts. 29, 30 y 31). Muy interesante me parece la norma del artículo 32, por cuanto establece la posibilidad de *subvenciones* hasta el veinte por ciento de las mejoras que realicen los titulares de las explotaciones agrarias en las comarcas de ordenación rural, porque esto supone incorporar la iniciativa privada a la realización de pequeñas colonizaciones de interés local. En cambio, me parece un poco mezquina la norma del artículo 33, al *condicionar la concesión de los beneficios* que establezca el Decreto de ordenación rural correspondiente, exclusivamente en beneficio de «las agrupaciones de empresas pertenecientes a distintos titulares que constituyan una cooperativa, grupo sindical de colonización, agrupación sindical o cualquiera de las formas de sociedad civil o mercantil cuyo objeto sea la explotación conjunta de tierras o ganados». Porque queda fuera la aparcería múltiple, los diversos tipos de contratos parciarios y cualquier otra forma jurídica que pudiera surgir como consecuencia de la capacidad creadora del libre ejercicio de la autonomía privada, que viene amparado y reconocido por el propio ordenamiento jurídico. Sin embargo, la norma del artículo 34, interesantísima para el fomento de la agrupación agraria, al conceder *subvenciones* de hasta el veinte por ciento del valor de los capitales mobiliarios, mecánico y vivo, etc., con objeto de facilitar la puesta en marcha de la nueva empresa, podría instrumentarse únicamente en beneficio de aquellos tipos de agrupaciones por los que sienta preferencia el legislador, lo que hasta cierto punto sería admisible o al menos explicable, en cambio, el criterio que criticamos, es decir, el no establecer en materia de acceso a los beneficios una «regulación abierta» nos parece incomprensible desde todos los puntos de vista. Lo mismo que nos sigue pareciendo incomprensible el que no se establezca una reforma del régimen legal de las cooperativas, o por lo menos, en particular, de las llamadas «cooperativas de producción», que son las más íntimamente relacionadas con la ordenación rural (13). En cambio, son totalmente elogiables las

(13) Me remito a lo que expuse brevemente sobre el particular: J. L. DE LOS MOZOS: «La aparcería múltiple como forma jurídica perfecta de la agricultura de grupo», en *RFS*, 84 (1966), 413 y ss.

subvenciones acordadas para los obligados traslados de residencia de los trabajadores agrícolas y agricultores modestos («cultivadores personale») establecidas por el artículo 35. Así como las facultades de inspección y vigilancia atribuidas al Ministerio de Agricultura y congruentes con la concesión de los beneficios (art. 36), lo mismo que el establecimiento de sanciones (art. 37), o el condicionamiento de la protección, a que anteriormente aludíamos, cuando se trate de explotaciones que rebasen los límites máximos señalados para la dimensión de las explotaciones (art. 38).

El *título cuarto* de la Ley se refiere a la incorporación del *patrimonio municipal* al desarrollo de la ordenación rural, medida que es muy importante, en esta línea de aunar esfuerzos en que se sitúa todo el sistema y que puede ofrecer muchas posibilidades en relación con su actuación, al suponer una reserva de tierras que venga a facilitarla (arts. 39 a 44). Por último, el *título quinto* (artículos 45 a 48), trata «*De la formación profesional y del desarrollo de las comunidades rurales*». El primer aspecto es realmente interesante, pues ninguna reforma puede llevarse a cabo sin que cambie la mentalidad de las personas que más directamente son llamadas a actuarla, es decir, sin que cambie la mentalidad de los agricultores (14), por eso es imprescindible fomentar la enseñanza que prepare empresarios y gerentes para las nuevas explotaciones o industrias derivadas, no obstante y, a ello debía de haber tendido la Ley, paralelamente, hay que ensanchar también los cuadros de técnicos de nivel superior y medio, tendiendo a desfuncionalizar y a desmitificar especialmente, la profesión de ingeniero agrónomo. En cuanto al segundo, la Ley, en sus tres últimos artículos, se limita a aplicar un aspecto de las técnicas del desarrollo comunitario, de extraordinario interés para algunas regiones, y que se centran en torno al problema de la concentración de los núcleos de población rural y que puede llevar como consecuencia a la agrupación de municipios.

JOSE LUIS DE LOS MOZOS

R É S U M É

La Loi 54/1968, du 27 juillet, sur l'Aménagement rural, clôt un brillant cycle législateur du processus de développement du Droit agraire espagnol, et étant donné que la première des dispositions additionnelles de cette loi concède au gouvernement l'autorisation, pour un délai d'un an, de "réstructurer et d'harmoniser les Lois en vigueur sur l'amendement et la conservation des sols,

(14) Es de recordar aquí el excelente trabajo de E. GÓMEZ AYAU: «Incorporación del mundo real al Plan de Desarrollo», en *Arbor*, 219 (1964), 163 y ss.

Je remembrement, l'amélioration des exploitations agricoles, la protection des exploitations agricoles, ainsi que sur le plan d'aménagement rural", cette loi apparaît donc comme le point de départ du futur aménagement juridique de l'agriculture, ce qui explique l'importance et l'intérêt de son étude.

La Loi sur l'Aménagement rural représente sur le plan technico-juridique, un processus de perfectionnement technico-juridique qui se développe, à partir du régime de remembrement, mais qui arrive à établir un nouveau concept de colonisation, qui supprime le précédent, et de cette façon, les deux voies les plus importantes de l'action législative du Droit de réforme de l'agriculture, arrivent à coïncider, en cette matière, en signalant la possibilité d'une régulation générale du Droit agraire espagnol.

Dans l'ordre institutionnel, la Loi sur l'Aménagement rural, qui était déjà en connection avec le Premier Plan de Développement Economico-Social, dans le Décret du 2 janvier 1964, constitue donc un authentique plan de développement communautaire.

Pour tout cela, cette loi que nous venons de commenter ne mérite que des éloges et la mise en jeu de dispositifs adéquats et nécessaires pour sa rapide mise en place dans la pratique; et sur le plan théorique —dans ce sens s'oriente la critique pondérée de l'auteur— elle doit être connectée avec une Loi générale agraire, dans laquelle il faudrait nécessairement approfondir la base juridique à partir d'un double point de vue: le point de vue de la justice sociale, dans un traitement parallèle des petites et grandes exploitations, et le point de vue technico-juridique, dans la mise en jeu d'une structure plus ample de formes juridiques afin de fomenter le développement agraire, sans qu'il s'enferme dans un cadre étroit qui pourrait nuire aux bonnes intentions du législateur. L'auteur termine le commentaire de la "Loi sur l'Aménagement rural" par une analyse systématique de ses préceptes.

S U M M A R Y

The Rural Law, 54/1968, July 27th closes a brilliant legislative cycle of the ever continuing development process of Spanish Agrarian Law and as the first of its additional laws concedes to the Government the right during the term of one year to "revise and bring into harmony all the laws in force regarding colonization, building plots, soil conservation, improvable properties, protected family concerns", it forms the basic starting point for future juridical laws concerning agriculture as a whole, hence the importance and interest in its investigation.

The Rural Laws represent, on a technical-juridical scale, process of techni-

cal-juridical improvement which begins with bulding plot concentration and go on to the establishment of an entirely new concept of Colonization, taking the place of the previous law. In this way the two most important forms of legislative action of the agricultural reform law both point towards a general reform of Spanish agrarian law.

From an institutional point of view, the Decree of January 2nd, 1964 which preceded the Rural Law and was in force during the First Economic-Social Development Plan, constitutes an authentic organization of community development.

For all these reasons this rural law requires nothing but praise and a rapid acceptance in practice as well as in theory and, as the author indicates in his article, it is connected to a necessary general agrarian law, when it will have to go more carefully into the juridical question in a double sense: from the point of view of social justice, namely large and small landowners, and from a technical-juridical point of view, in the initiating of a wider number of juridical forms able to carry out the agrarian development necessary without becoming too narrow minded which could destroy all the good intentions of the legislator. The article on the "Rural Law" end with a systematic analysis of its precepts.