

EL ESTATUTO JURIDICO DEL SUELO CON DESTINO AGRARIO

JOSE MARIA DE LA CUESTA SAENZ
Catedrático de Derecho Civil
Universidad de Burgos

SUMARIO: I. INTRODUCCION. 1. El derecho de propiedad en la más reciente literatura jurídica. 2. Necesidad de completar su tratamiento con un enfoque jurídico-constitucional. 3. Problemas terminológicas que rodean a la propiedad del suelo con destino agrario. II. VICISITUDES DEL DERECHO AGRARIO. 1. Del Derecho de la reforma agraria al Derecho Agrario de la Unión Europea. 2. Derecho de propiedad y noción de empresa agraria. 3. El marco jurídico de la actividad agraria en el Derecho Agrario Comunitario. 4. Función social de la propiedad y política agrícola. 5. Propiedad "agraria" y derecho a producir. III. LA PROPIEDAD EN EL NUEVO MARCO ECONOMICO DE LA ACTIVIDAD AGRARIA. 1. La propiedad de la tierra y la actividad agraria. 2. Conclusión.

I. INTRODUCCION

1. El derecho de propiedad en la más reciente literatura jurídica

Muchas han sido las páginas dedicadas a lo largo de la década de los ochenta al derecho de propiedad, y no sólo en España,

donde el fenómeno podría explicarse por causa de la entrada en vigor de un nuevo marco constitucional, sino, también, en prácticamente todos los ordenamientos jurídicos más próximos al español, por razones que no son precisamente los cambios en el Derecho positivo, y que son todavía difíciles de explicar satisfactoriamente.

Centrándonos en la literatura española, quizá fue la monografía, excelente por muchos motivos, de V. L. Montés Penadés, la que inauguró de nuevo el estudio del derecho de propiedad a la luz de la Constitución española de 1978(1), denotando todo ello un cierto paralelismo histórico con la obra de S. Pugliatti(2) en el Derecho italiano de después de la II Guerra Mundial, que aparte los contenidos, puede decirse que hace homólogos ambos estudios.

La citada obra de V. L. Montés, marcada como indica su propio título por su vocación iusprivatista, no dejaba por ello fuera de su campo de estudio los aspectos constitucionales y iuspublicísticos de la, en parte, nueva regulación de la propiedad privada, ya que juzgaba positivamente desde el punto de vista de las garantías del derecho de propiedad privada, no sólo el artículo 33 de la Constitución, sino también sus primeros desarrollos legislativos, al tiempo que ponía de relieve la fragmentación del estatuto jurídico de la propiedad, al igual que lo había hecho S. Pugliatti en cuanto al Derecho italiano, o al menos en parecidos términos.

Sin duda, la influencia de esta primera contribución al estudio del derecho de propiedad tras la Constitución de 1978, ha sido muy acusada, hasta el punto de que se hace común el hablar de "propiedades", que, como la rústica y la urbana, serían especies distintas e incluso propiedades especiales, de contenido necesariamente diferenciado de modo esencial a causa de su respectivo objeto.

(1) V. L. MONTES PENADES, *La propiedad privada en el Derecho civil*, Civitas, Madrid, 1980.

(2) S. PUGLIATTI, *La proprietà e le proprietà*, conocido por su inclusión en *La Proprieta nel nuovo diritto*, Milán, 1954, pp. 145 y ss., aunque como acertadamente indica J. L. DE LOS MOZOS recoge un pensamiento cuya adscripción a un orden constitucional anterior al republicano, es bastante clara. Cfr. J. DE LOS MOZOS, *El derecho de propiedad: crisis y retorno a la tradición jurídica*, Edersa, Madrid, 1993, p. 153.

La evolución posterior, tanto teórica como legislativa, nos muestra que grandes bloques normativos, como la legislación del suelo, y como las leyes autonómicas de reforma agraria, iban a tener que pasar por avatares de una gran complejidad, y a sufrir notables cambios en un período de tiempo brevísimo, lo que puede ser síntoma de una inestabilidad indeseable en el marco jurídico de un derecho que en el ámbito jurídico europeo merece el calificativo de derecho fundamental.

Incluso, el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse en varias sentencias sobre la constitucionalidad de algunas leyes entre las que destacó en materia agraria, la Ley de Reforma Agraria de la Comunidad Autónoma de Andalucía, cuya declaración de conformidad con la Constitución llevó a cabo el Pleno del Tribunal Constitucional en la famosa Sentencia de 26 de marzo de 1987, y ha recalcado la sentencia de 25 de octubre de 1993.

Sin embargo, la estabilidad no puede decirse que se haya alcanzado en lo que atañe a la propiedad privada "agraria" después de la Constitución de 1978, ni merced a las citadas sentencias del Tribunal Constitucional, ni merced a las varias sentencias recaídas en tal materia del orden contencioso-administrativo, aunque otra cosa pueda pensarse de la relativa paz doctrinal, sólo quebrada en tiempos muy recientes, que permitía apreciar la existencia de cierta opinión muy extendida sobre la existencia de distintas "propiedades", entre las cuales destacaría a causa de su peculiar contenido, una "propiedad agraria", muy significada por su función social.

En el campo iuspublicístico, aunque de modo más tardío, se coincide en muchos puntos con el planteamiento observado en la literatura de enfoque privatista, mereciendo destacarse la aportación del J. Barnés Vázquez, cuyo título *La propiedad constitucional: el estatuto jurídico del suelo agrario*(3), es por sí mismo suficientemente expresivo de un concepto unitario de

(3) J. BARNES VAZQUEZ, *La propiedad constitucional: el estatuto jurídico del suelo agrario*, Civitas, Madrid, 1988. También en esta línea se puede encuadrar *La disciplina constitucional de la propiedad privada*, Madrid, 1988, obra del civilista A. López.

“propiedad constitucional”, comprensivo de estatutos jurídicos diferenciados entre los que destaca el pertinente al suelo agrario.

Así pues, si en el campo iusprivatístico se defiende la fragmentación del derecho de propiedad en diversas “propiedades”, en el campo iuspublicístico parecía imponerse la idea de la existencia de una nueva “propiedad constitucional”, compuestas por estatutos jurídicos diferenciados en razón del objeto.

En todo caso, parece que desde cualquier punto de vista, podía darse por superada la noción de propiedad formulada por el Código civil español de 1889 en su artículo 348, que habría sido arrollada por las nuevas realidades.

Sólo muy recientemente se alza alguna reacción desde el campo del Derecho civil, pretendiendo defender, con voz autorizada, no sólo una noción unitaria del derecho de propiedad privada, común a todos los Códigos civiles de nuestro entorno, sino también muy señaladamente la definición de tal derecho contenida en el artículo 348 del Código civil.

De acuerdo con tales posturas, ni cabría hablar de una “propiedad agraria”(4), ni tampoco de una “propiedad constitucional”, porque la diversidad innegable de los estatutos jurídicos según el objeto sobre el que recaiga el derecho de propiedad, no obsta en verdad a la existencia de un concepto unitario, que estaría especialmente bien expresado en el texto del artículo 348 del Código civil.

No se trata aquí, sin embargo, ni sería posible por otra parte, decidir *ab initio* cuál de los tres enfoques señalados pueda ser más acertado, ya que una decisión semejante habrá de ser precisamente el fruto de una reflexión como la que aquí se emprende, y nunca su punto de partida.

Lo que resulta ya posible, en cambio, es intentar extraer de las posturas doctrinales sintéticamente expuestas y de su respectivo apoyo jurídico-positivo la conclusión provisional de que podría resultar precipitado acompañar al vocablo “propiedad” con calificativos adicionales a las que derivan de la lectura del

(4) Representativo de este modo de pensar es el trabajo de J. L. DE LOS MOZOS, citado en la nota 2 *supra*, especialmente en las pp. 152 a 159.

artículo 33 de la Constitución, o de la innegable existencia de distintos estatutos aplicables a los bienes según su naturaleza y en ocasiones según su destino.

Por todo ello, se ha rehuido incluso en el título de este trabajo aludir al objeto de estudio como “propiedad agraria” o “propiedad constitucional”, prescindiendo para ello de la palabra propiedad y calificando como agrario, no tanto a un derecho subjetivo concreto, como al objeto, que puede serlo de variados derechos subjetivos, cualificado por ser un inmueble con destino agrario.

Ello no supone ignorar la existencia de un complejo conjunto normativo aplicable a la propiedad y otros derechos reales y personales que llevan anejas facultades de uso y disfrute de bienes inmuebles dedicados a producciones agrarias, sino por el contrario intenta no prejuzgar la cuestión en el sentido de que el propietario carezca de facultades para controlar el destino de tales bienes, que bien podría ser el punto de conexión que permite calificar la propiedad como agraria y señalar así un determinado contenido de su función social.

2. Necesidad de completar este tratamiento desde un enfoque jurídico-constitucional

La unidad del derecho de propiedad privada como derecho constitucionalmente garantizado según el art. 33 de la Constitución española, y como noción distinta y aun contrapuesta al “dominio público” del art. 132 de propio texto constitucional, ha sufrido como se ha podido ya comprobar una importante erosión doctrinal y jurisprudencial, pese a que autores como V. L. Montés Penadés y J. Barnes Vázquez han hecho hincapié en la enérgica garantía constitucional del derecho de propiedad privada.

Semejante resultado resulta bastante paradójico si tenemos en cuenta que tal garantía en materia de expropiación forzosa continúa confiada a una ley ordinaria surgida al amparo de otra normativa fundamental, sin que su vigencia haya puesto de

relieve la existencia de grandes fricciones con la pretendidamente nueva noción constitucional, mientras que, por el contrario, sí que puede detectarse una creciente inseguridad en lo que atañe al contenido del derecho de propiedad, cuya "recognoscibilidad", para emplear los términos del Tribunal Constitucional, dista mucho de haber quedado claramente establecida.

Tal vez, una posibilidad de mejorar este estado de cosas desde un enfoque jurídico-constitucional, pudiera residir en la palmaria admisión de que la propiedad privada es un derecho fundamental, con todas las consecuencias que de tal calificación derivan. Sin embargo, la postulación de tal calificación para la propiedad privada sólo muy recientemente ha comenzado a producirse(5), siendo todavía una postura aislada, aunque no cabe duda de que se le puede augurar un importante desarrollo, ya que milita en su favor la decidida jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. No obstante, hay que reconocer que continúa siendo un formidable obstáculo a tal concepción, la interpretación que el Tribunal Constitucional español ha llevado a cabo acerca del encaje sistemático del derecho de propiedad privada.

Pero, es muy posible que a más o menos largo plazo termine por imponerse esa "tradición constitucional común" de los Estados miembros de la CEE, ahora de la Unión Europea, a la que se ha referido por sistema el Tribunal de Luxemburgo en sus muchos pronunciamientos sobre el derecho fundamental de propiedad privada, aunque entre tanto adviene ese cambio, no pueda darse por supuesto en el ordenamiento jurídico español que el derecho de propiedad sea un derecho fundamental.

Sí se puede, por el contrario, dar pasos más decididos desde el punto de vista constitucional, en la clarificación de cuál sea el contenido mínimo del derecho de propiedad, que, utilizando la terminología del propio Tribunal Constitucional español, lo haría reconocible como derecho subjetivo garantizado por la Constitución. En este sentido, la archifamosa Sentencia de 26 de marzo de 1987

(5) Me refiero a la tesis doctoral recientemente defendida en la Universidad de Valladolid por el Prof. Dr. D. Fernando Rey, actualmente en curso de publicación.

sobre la Ley de Reforma Agraria de Andalucía, no hizo sino recalcar la existencia de ese contenido mínimo del derecho de propiedad del que ya habían dado cuenta otras sentencias precedentes, pero sin concretarlo, y sustituyendo ese razonamiento jurídico-material por un razonamiento jurídico formal en el que, por desgracia, parece haberse encarrilado definitivamente la cuestión, según pone de relieve la más reciente Sentencia del Tribunal Constitucional de 25 de octubre de 1993, que vuelve a plantearse el tema a consecuencia de una cuestión de constitucionalidad. En este sentido, creo que la opinión recientemente expresada por J. L. de los Mozos(6), según la cual tal vez el mejor reflejo legislativo del contenido esencial del derecho de propiedad privada venga dado por el artículo 348 del Código civil, o por tradiciones constitucionales como la francesa, aunque sea discutible desde un punto de vista formal, está en lo que atañe a la propiedad con destino agrario mucho más cerca de la realidad.

Pero, ciertamente, no se trata tampoco aquí de dar tales pasos que sería empeño que además de excesivamente ambiciosa pudiera tildarse de invasor de dominios de investigación ajenos, sino más bien de señalar la conveniencia de profundizar más en lo sucesivo en este punto, porque de lo contrario no parece verificarse la hipótesis de una garantía acrecentada del derecho de propiedad privada tras la entrada en vigor de la Constitución de 1978, sino, a lo sumo, una prolongación de la situación inmediatamente anterior bajo la vigencia de las llamadas "Leyes Fundamentales", e incluso en algunas cuestiones inferior en cuanto a garantías, como se desprende de los dos votos particulares que han acompañado a la Sentencia del Tribunal Constitucional de 25 de octubre de 1993, y especialmente del suscrito por el Excmo. Sr. D. Rafael de Mendizábal y Allende, que afirma en su apartado 2 que son requisitos necesarios en la expropiación forzosa, además de la declaración de que los bienes deben sufrir ciertas transformaciones o ser utilizados de manera específica, "la intimación de la expropiación forzosa frente al incumplimiento" y que "para la realización de la

(6) J. L. DE LOS MOZOS, *op. cit.*, pp. 198 a 218.

específica función señalada se haya fijado un plazo”, en tanto que la Ley cuestionada de inconstitucionalidad dice que “son objeto de inmediata expropiación del dominio o del uso” sin más exigencias que la declaración de ser manifiestamente mejorables.

3. *Problemas terminológicos que rodean a la propiedad del suelo con destino agrario*

La palabra de más rancio abolengo, puesto que es la empleada por el Código civil en su artículo 1.523 para adjetivar a las fincas a los efectos del entonces tan discutido retracto de colindantes, fue el calificativo “rústicas”. Sin embargo, no parece que actualmente la calificación de una finca como “rústica” sea suficientemente expresiva de su estatuto jurídico, ya que la definición del suelo rústico en el Derecho vigente nos sitúa ante una categoría residual, definida por exclusión, de forma negativa, de modo que sería rústico todo el suelo que en virtud de la normativa urbanística aplicable no quedase incluido en alguna de las categorías del suelo urbano.

Así pues, alcanzada la segura calificación de un predio como rústico, que se refleja además en los datos catastrales con importantes repercusiones tributarias, todavía, a los efectos que aquí nos ocupan, continuaría existiendo incertidumbre, ya que, la actividad que se puede desarrollar en suelo rústico, es muy variada. Puede decirse que ni siquiera excluye el *ius aedificandi* y su ejercicio la calificación de un predio como rústico(7), pero desde luego la actividad que en el desarrollo no tiene que ser necesariamente agraria en sentido estricto, ni tampoco en el más amplio sentido.

En efecto, si la delimitación de lo “rústico” resulta en principio fácil al tiempo que carente de seguras consecuencias, y para corroborar esta afirmación basta comprobar la más reciente jurisprudencia sobre el retracto de colindantes, por ejemplo la

(7) Así, V. GUTIERREZ COLOMINA, *Régimen jurídico urbanístico del espacio rural: la utilización edificatoria del suelo no urbanizable*, Madrid, 1990. Con posterioridad al R. D. 1/1992 de 26 de junio (T.R. de la Ley de Régimen del Suelo y la Ordenación Urbana), puede sostenerse lo mismo según se desprende sobre todo en su art. 16, apartado 3.º, reglas 1.ª y 2.ª También con referencia a la legislación autonómica.

Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de octubre de 1991, o las que cita el magnífico trabajo de M. Fernández Arroyo(8) sobre este mismo instituto, ya que a lo que atiende la jurisprudencia del Tribunal Supremo es precisamente a la actividad desarrollada sobre el fundo, más que a su formal consideración como rústico en la Ordenación del Territorio, es claro que el problema se desplaza hacia la ardua averiguación de qué actividades son agrarias, como base segura para someter un fundo al estatuto de lo agrario (o rústico en el sentido originario de esta palabra).

Que tal averiguación es hartamente difícil, surge, en primer lugar, como clara consecuencia de no tratarse de una cualidad o propiedad objetivamente atinente al fundo. Las propiedades del suelo son en principio las mismas, sea agrario, urbano o de cualquier otra más estricta calificación como forestal. El calificativo de agrario, como adjetivo del fundo o del derecho de propiedad del que es éste objeto, lo que describe es una actividad humana que en él se lleva a cabo, o *rectius*, la resultante de esa actividad que se lleva a cabo en el fundo.

En tal sentido es de sobra conocido el esfuerzo doctrinal reservado especialmente por los teóricos italianos de Derecho Agrario para desentrañar una clara noción de la "agrariedad" como cualidad, y el siempre relativo éxito alcanzado en tal empeño por la formulación de A. Carrozza(9), definidora de lo agrario por su vinculación con el ciclo biológico. No cabe duda de que tal esfuerzo, por más que recurra a nociones no jurídicas, y llegue a resultados que siempre presentan alguna excepción(10), ha supuesto un gran avance. Sin embargo, aquí y ahora, en momentos de intensa "comunitarización" o "europeización" de los Derechos internos de los Estados miembros de la Unión

(8) M. FERNANDEZ ARROYO, "Una aproximación al estudio del retrato legal en el Código civil", p. 22, *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura*, n.º 10, 1992. Coinciden tales sentencias en atender a efectos de la calificación de un predio como rústico: 1.º a su emplazamiento en campo o población; 2.º a su destino agrícola, pecuario o forestal frente a vivienda, industria o comercio; 3.º a la preponderancia de uno de estos elementos si ambos concurren.

(9) Cfr. A. CARROZZA, M. COMPORZI y V. PANUCCIO, *La didattica del diritto agrario: i testi dell'ultima generazione*, Ac. Ec. agraria dei Georgofili, vol. XXXV, Florencia, 1989.

(10) A. BALLARIN MARCIAL, "Derecho agrario, Derecho alimentario, Derecho agroalimentario", en *Derecho Agrario y Alimentario*, 1, 1985, p. 7.

Europea, hay que acudir, o al menos conviene hacerlo, a una noción de “agraredad”, mucho más pedestre y utilitaria –carente de cualquier pretensión de cientificidad–, que no sería otra que la derivada del elenco de producciones contenido en el Anexo II del Tratado de la CEE, que son, en último término, las regidas por los artículos 38 a 47 del Tratado, y por todo el Derecho derivado generado a lo largo de casi cuarenta años por las instituciones europeas en materia de política agrícola común. La razón de tal necesidad de contemplar el Derecho Agrario de la Unión Europea, es, en último término, una consecuencia en primer lugar de la llamada primacía del Derecho comunitario, pero especialmente, de los derroteros seguidos a partir de mediados de los años ochenta por el Derecho Agrario Comunitario, cuya incidencia en el estatuto de la propiedad y de los contratos agrarios se refleja en muchos pronunciamientos del Tribunal de Luxemburgo, especialmente a partir del año 1989.

Ciertamente, puede decirse que el Anexo II del Tratado de la CEE no contenía, ni contiene en su elenco todo lo agrario, y que lo que contiene es agrario en un sentido bastante lato, pero aun conviniendo en que mucho de lo considerado a base de otros criterios como agrario, está ausente, y el caso más llamativo tal vez sea la producción forestal, no hay que dejar de reconocer que hay base para tal exclusión, puesto que lo forestal históricamente siempre tuvo un estatuto diferenciado en, prácticamente, todos los ordenamientos jurídicos de nuestro entorno. Así, si el Derecho Agrario como disciplina jurídica abarca lo forestal, no puede decirse que tal fenómeno se deba a la existencia de un estatuto idéntico –que no lo ha habido ni lo hay–, sino a razones muy diferentes. De modo que una hipotética “propiedad agraria”, en sí misma ya contendría regímenes distintos, tal y como ocurre con la propiedad en general(10 bis).

Todas estas razones abonan, según creo, la idea de que la propiedad y el estatuto jurídico del suelo sobre el que recaiga, vienen condicionadas fundamentalmente por su destino produc-

(10 bis) De agraredad *ex lege* habla C. VATTIER FUENZALIDA en su trabajo “Producto agrícola y noción de agricultura en el Derecho de la CEE», en *Documentación jurídica*, 29-32 (1981), págs. 203 y ss.

tivo, de modo que interesa si se desea conservar un mínimo de precisión, referirse a un destino productivo agroalimentario, formalmente delimitado por el elenco de productos del Anexo II del Tratado de Roma, que en tanto sea el indicado por la actividad de quien goza y disfruta de un fundo, podrá ser la piedra de toque más segura para conocer su estatuto jurídico.

En conclusión, creo que en el momento presente, más que de propiedad rústica, agraria o rural, debe tratarse acerca de la propiedad con destino agroalimentario, que es el único modo claro de indicar un determinado estatuto jurídico.

II. VICISITUDES DEL DERECHO AGRARIO

1. *Del Derecho de la reforma agraria al Derecho Agrario de la Unión Europea*

Como es de sobra conocido, el llamado Derecho Agrario surge históricamente en todos sus aspectos, como un Derecho para la crisis, llamado tanto a encauzar los cambios que se juzgaba conveniente introducir en las estructuras productivas, como los cambios socialmente necesarios en los mercados de productos agrarios, después de haber sobrevenido las primeras crisis de superproducción en la década de los años treinta de este siglo.

Nada tiene –dejando a un lado lo que pudo haber de consigna política– de extraño que desde distintos puntos de vista se hablase de “reforma agraria” para designar a una tarea incumbente sobre el poder público.

Pero, bajo la denominación “reforma agraria”, al igual que bajo la denominación “reforma fundiaria” también utilizada en la teoría italiana, se encubren realidades muy distintas, que van desde la expropiación y reasignación del suelo (la llamada en Italia *bonifica integrale*)(11), hasta la mera reforma de la regula-

(11) A. CARROZZA, voz *Riforma agraria*, en *Enciclopedia del diritto*, Milán, 1989, pp. 843 y ss.; respecto de la reforma agraria en Hispanoamérica, F. CORRAL DUEÑAS, “Las reformas agrarias hispanoamericanas”, en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, n.º 609 (1992), pp. 847 y ss.

ción aplicable a los contratos agrarios (llamada en Italia *riforma agraria*), mientras que en el ámbito hispanoamericano la significación de la “reforma agraria” ha tenido y continúa teniendo connotaciones de redistribución de la tierra, que no ha perdido ni siquiera en los textos legales más recientes como lo es la discutida Ley de Reforma Agraria de Andalucía.

Parece obvio, sin embargo, que los rasgos indicados no pueden considerarse como señas de identidad de lo que actualmente hay que entender por “Derecho Agrario”, “agroalimentario” o “Derecho de la agricultura”, en ninguno de sus distintos niveles de producción de normas que en España son el nivel europeo, el nacional, y el regional(12).

En efecto, desde un enfoque económico, resulta patente que los objetivos de política agraria a los que sirvió el Derecho agrario en sus orígenes fueron objetivos que hoy tildaríamos de “productivistas”, en tanto que la tendencia desde hace ya algunos años es marcadamente antiprodutivista a todos los niveles, o al menos debería serlo para evitar fricciones, por razones muy variadas que van desde las puramente presupuestarias –la dificultad de subvenir a un gasto agrícola creciente en proporción directa a la producción–, hasta las más profundas razones que dimanen de la necesidad de tutelar los intereses de los consumidores y el interés más general si cabe que radica en la protección del medio ambiente natural.

Pero no se trata con ello simplemente de describir una evolución histórica que en sus líneas generales resulta de sobra conocida, sino de preguntarse concretamente acerca de si los perfiles del derecho de propiedad guardan alguna relación con tal evolución, o al menos pueden encontrarse hitos que ilustren la existencia de una evolución más o menos paralela de los contornos del derecho de propiedad.

(12) La misma denominación de la disciplina jurídica agraria resulta cada vez menos pacífica, incluso en Italia. Así, las más recientes publicaciones periódicas aparecidas, la revista *Diritto dell'agricoltura*, surgida a finales del año 1992 bajo la dirección de Stefano Rodotà, y la revista *Diritto agrario europeo, nazionale e regionale* surgida a fines de 1993 bajo el impulso y la dirección de E. CAPIZZANO, son buena muestra de tal desacuerdo. Incluso, uno de los temas a tratar en el próximo Congreso de la UMAU

Y para tales fines se hace necesario extender la indagación a otras nociones próximas, que en el Derecho contemporáneo han acompañado a la idea de destinación de un conjunto de bienes, derechos y servicios a finalidades de mercado. Ni que decirse tiene que se trata de la noción de empresa, en cuanto resulta difícilmente separable de la noción de propiedad y de los modos de adquirir ésta.

2. Derecho de propiedad y noción de empresa agraria

El constitucionalismo del siglo XIX y la codificación del Derecho civil y del Derecho mercantil, son sin duda fenómenos históricos estrechamente relacionados entre sí en todos los ordenamientos jurídicos de nuestro entorno geográfico y cultural. Con pequeños matices, que no hacen al caso, las constituciones posteriores a la Revolución francesa, situaron a la propiedad en un pedestal al calificarla como derecho "sagrado e inviolable", para permitir sobre todo la liberación de las trabas y vínculos que habían venido obstaculizando su libre circulación a lo largo del antiguo régimen, a modo de tupida red cuyos principales eslabones habían venido siendo la amortización, sobre todo a través de personas jurídicas, y la vinculación a una estirpe a través de lo que en España recibió el nombre de mayorazgos. Sin embargo, por lo que aquí nos interesa, aparece como primera paradoja el hecho de que las definiciones legales del artículo 544 del *Code civil* y de prácticamente todos los Códigos civiles del pasado siglo, hundan en mayor o menor medida sus raíces en las definiciones medievales, como la debida a Bartolo o incluso la contenida en las Siete Partidas de Alfonso X(13).

Este derecho de propiedad "restaurado", es el que va a termi-

(Unione Mondiale degli Agrarista Universitari) a comienzos del próximo otoño en París, viene propuesto bajo el título *Du droit agraire au droit rural*, expresando así una de las posibles consecuencias de la más reciente evolución.

(13) Fue precisamente S. PUGLIATTI quien, agudamente, señaló la contradicción que representa el triunfo de la definición de propiedad bartoliana en momentos en que era palpable su despegue de la realidad y de la historia. Cfr. *op. cit.*, p. 147.

nar por encarnar en la definición del artículo 348 del Código civil español, suponiendo ya una importante corrección de la definición del *Códe civil*, desde luego más apegada a nuestra propia tradición(14).

Pese a todo, nuestra más reciente doctrina, incluso la civilística, se inclina a considerar superada la definición legal, aunque no con la concisión algo despectiva que emplea el fundamento jurídico segundo de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 26 de marzo de 1987, que además utiliza sobre todo una argumentación de corte histórico.

Hay que preguntarse, no obstante el acuerdo doctrinal existente, si no se ha llegado a asumir de modo escasamente crítico una noción que respondiendo a corrientes ideológicas de diverso signo dotadas de poderosa influencia a lo largo del presente siglo, tal vez no responde con exactitud a la realidad. En efecto, creo que un examen detallado de la evolución de la propiedad con destino agroalimentario, puede revelarnos un perfil muy distinto del que aparentemente resulta de algunas de las simplificaciones que se han impuesto en nuestro lenguaje de juristas.

Así, por ejemplo, se ha repetido hasta la saciedad –y quien esto escribe también ha contribuido a difundirlo– que nuestro Código civil es el Código civil de una sociedad rural, completamente ajena a la noción de empresa surgida en las sociedades industriales, y por ello difícilmente adaptable a las circunstancias sociales más tarde sobrevenidas. Y, qué duda cabe, de que tal afirmación tiene mucho de verdad, no sólo respecto de nuestro centenario Código, sino también y con mayor razón de Códigos civiles como el francés o el austríaco. Pero admitida esta premisa, tal vez convenga matizarla en el sentido de señalar que en general los juristas del período codificador y en especial los de la etapa de su culminación, eran gentes próximas al mundo rural, pero no por ello unánimemente partidarios de un

(14) En tal sentido, J. MIGUEL LOBATO GOMEZ, *Propiedad privada y derecho a edificar*, Montecorvo, Madrid, 1989, desarrolla con profusión de datos esta idea especialmente en las páginas 212 a 231.

enfoque estático de los derechos reales inconciliable con el concepto de empresa.

Esto puede decirse tanto de los defensores del texto, como B. Gutiérrez, G. Gamazo o el propio M. Alonso Martínez, como de quienes se mostraron más críticos. Entre éstos, es patente la proximidad al mundo rural de un autor como M. Dánvila Collado, el cual además de haber realizado el *Proyecto de Código Rural*(15) estaba bastante especializado en temas de derecho de propiedad, pues no en vano era autor de un *Libro del Propietario*: todos los citados, entre otros, eran gente conocedora de la sociedad rural.

No todos, sin embargo, compartieron puntos de vista políticos, y tampoco puede decirse que compartieran una misma noción de la propiedad, puesto que discreparon en cuestiones que son verdadera piedra de toque de la noción de propiedad que se profesa. Así, puede decirse que la oposición al retracto de colindantes introducido en el artículo 1.523 del Código civil, que por desgracia tuvo cierto éxito y redujo la virtualidad del instituto, aunque no logró impedir su creación, unió en la defensa de una propiedad no productiva y no empresarial, a personajes tan distantes políticamente como el mencionado M. Dánvila Collado, que puede ser considerado como el representante del conservadurismo individualista, y G. Azcárate que representaba exactamente el punto de vista más izquierdista representado en el Parlamento(16).

Equidistantes entre éstos, M. Alonso Martínez y G. Gamazo Calvo, en esta cuestión como en otras, tenían en su mente una propiedad rústica susceptible de explotación y no de mera tenencia y circulación como sus oponentes.

Así pues, la mentalidad agraria de los redactores del Código civil era compartida, pero lo era desde posturas antagónicas que no puede decirse que coincidiesen en ignorar o menospreciar lo que hoy consideramos noción de empresa, o punto de vista

(15) C. VATTIER FUENZALIDA, "La codificación y la ciencia del Derecho civil en el siglo XIX", en *M. Alonso Martínez, vida y obra*, Fundación Areces, Madrid, 1991, págs. 529 y 530.

(16) Ver discurso de G. GAMAZO en contestación a G. AZCARATE, Diario de Sesiones del Congreso, núm. 91, 10 de abril de 1889, en *El Código civil. Debates Parlamentarios*, t. II, p. 1.711.

“dinámico” sobre la propiedad o sobre cualquier otro derecho subjetivo de naturaleza patrimonial. No en vano puede decirse que el Código civil español se adelantó en alguna medida al atribuir un estatuto especial a la propiedad de inmuebles con destino productivo, y señaladamente agrario, que se concretó en normas como las contenidas en los artículos 1.056-2.º (partición por el testador) y 1.523 (retracto de colindantes) del Código civil.

Puede, por tanto, decirse que hubo una tendencia, no compartida por todos, que significaba por lo menos un atisbo de las consecuencias jurídicas que convenía atribuir al destino productivo de ciertos bienes. Pero ocurre que, además, nuestro Código civil, a diferencia de los demás Códigos civiles de nuestro entorno, y no sólo de los del pasado siglo, concedió siempre el trabajo humano y a su organización una destacable significación en relación con la propiedad de las cosas productivas (y con otros derechos subjetivos sobre las mismas), en cuanto fundamento y justificación de la accesión discreta respecto de los frutos calificados como “frutos industriales” en su artículo 355-2.º, que establece que “son frutos industriales (y pertenecen al propietario o a otros poseedores) los que producen los predios de cualquier especie a beneficio del cultivo o del trabajo”.

Junto a ésta, tan clara como incomprendida(17), contemplación del propietario y de otros poseedores como “empresarios”, puede decirse que palidecen los Códigos civiles que, antes y después del Código civil español, simplifican la clasificación de los frutos reduciéndola a bipolar clasificación de frutos naturales y civiles.

Sólo un benévolo esfuerzo como el empleado por S. Pugliatti puede permitir ver en el artículo 820 del *Codice civile* de 1942 cómo “entre propiedad (de la tierra) y frutos que de ella se derivan, se *insinúa* (...) la mediación del trabajo y, por tanto, de su organización”.

(17) Resulta significativo que haya sido recientemente el agrarista italiano A. Germanò, quien ha intentado revalorizar la tripartición de los frutos en el Código civil español, aun admitiendo su nula fecundidad en desarrollos posteriores. Cfr. A. GERMANO, *L'impresa agricola nel diritto spagnolo*, Publicaciones del IDAIC, Milán, 1993, pp. 20 y 21.

Nuestro Código civil, desde luego, no puede decirse que se conforme con *insinuar* tal mediación, porque crea para ella toda una categoría de frutos, los industriales, cuya existencia y adquisición se explican por el cultivo o el trabajo, hasta el punto de poder hacer innecesaria, si se hubiese sacado partido, una definición legal de empresa como la introducida por el Código italiano de 1942.

Por tanto la ausencia de una formulación expresa de un concepto legal de empresa, al igual que la falta de un tipo contractual como el *affitto* italiano en su regulación del arrendamiento, no puede o no debe interpretarse en el sentido que se le ha dado, precisamente porque ya la mecánica de la adquisición de los frutos permite diferenciar el estatuto de los bienes con destino productivo, del estatuto de los bienes que carecen de tal destino.

Otra cosa es que los juristas, tanto teóricos como prácticos, no hayamos sido suficientemente sensibles a las sugerencias de nuestro Código, e incluso que hayamos condenado por inoportuno el párrafo 2.º del artículo 355 del Código, al tiempo que se le acusaba de ser ciego ante el trabajo y por ende ante la nueva realidad de la empresa(18), cuando en realidad, éstos eran argumentos que no se adaptaban a la crítica del Código civil español, en la medida en que lo hacían a otros Códigos civiles europeos, cuya crítica se ha traspuesto a veces de modo irreflexivo.

Así las cosas, hay que preguntarse también qué insuficiencia o qué imperfecciones pueden llevar tanto a la doctrina civilística como a los especialistas de otras áreas de conocimiento, a propugnar la existencia de una nueva noción de derecho de propiedad, más o menos incompatible con la reflejada por el Código civil español.

La respuesta a tal cuestión creo que puede obtenerse de la comparación del significado de conjunto de la propiedad agraria

(18) También resulta clarificadora en este punto la defensa del texto del Código frente a la impugnación de AZCARATE, llevada por G. GAMAZO. Cfr. *El Código civil. Debates parlamentarios*, cit. t. II, p. 1.710. Por otra parte, en cuanto al concepto de propiedad productiva y de empresa, resulta interesante la polémica suscitada entre G. B. FERRI, "A la ricerca dell'impredintore agricola e del tempo perduto a ricercarlo dove non si trovaba". *Quaderni Fiorentini per la Storia del pensiero giuridico moderno*, 21 (1993), pp. 339 y ss. y A. GERMANO, "Inesistenza della «impresa agricola»?", en *Rivista di diritto agrario*, 3 (1993), pp. 351 y ss.

(o más bien “rústica”) en el Código civil, con el significado que ha pretendido asumir en las leyes agrarias del presente siglo, y especialmente de su segunda mitad.

Para el Código civil español, quien puede imponer un destino productivo a los bienes es su propietario, y, en consecuencia, éste y solamente éste, es quien somete sus propios bienes al estatuto de los bienes productivos, bien convirtiéndose en lo que hoy llamamos empresario, bien cediendo su uso y disfrute (reservándose la percepción de frutos civiles y ya no industriales), o bien sin hacerlo y conformándose con la percepción de los frutos naturales, únicos que sin mediación alguna le atribuye el artículo 355 del Código civil.

Por el contrario, la pretendidamente nueva visión del derecho de propiedad que se plasma en algunas leyes especiales agrarias de ámbito autonómico, contempla al propietario de suelo rústico como un sujeto obligado a ser empresario agrícola, o a ceder, incluso de modo forzoso, el uso y disfrute de los predios a otros sujetos que deseen llevar a cabo una actividad productiva de rendimientos predeterminados como mejores. Y es precisamente esta noción de propiedad rústica la que ha acogido el Tribunal Constitucional en la Sentencia de 26 de marzo de 1987. Así, su fundamento jurídico segundo declara que “en lo que concierne a la imposición de deberes positivos al titular, la transformación antes dicha ha afectado de una manera más intensa a la propiedad... de tierras agrícolas o forestales, lo que es fácilmente explicable... por la transcendencia económica que ofrece como soporte físico de las actividades productivas. Por ello aunque nuestro texto constitucional *no contenga ninguna previsión específica en relación con la propiedad agraria...* debe rechazarse de entrada, por infundada, la pretensión de los recurrentes de identificar el contenido esencial de la misma, atendiendo exclusivamente a lo que el Código civil, declinando el siglo XIX, dispuso con carácter general en su artículo 348, porque tal pretensión tiene para nada en cuenta las modulaciones y cambios que ha venido sufriendo desde entonces el instituto de la propiedad privada, en general, y de la propiedad agraria en particular”.

El texto transcrito, y en parte subrayado, releva de hacer cualquier consideración sobre el indicado contraste entre la

regulación del Código civil, y la que el Tribunal Constitucional estima realmente vigente como superación del Código civil.

Hay que subrayar, sin embargo, dos importantes aspectos del citado fundamento jurídico segundo: 1.º El fundamento jurídico desarrolla un argumento histórico y evolutivo, algo simplista, y, en todo caso, basado “en la trascendencia económica que ofrece (la tierra) como soporte físico de actividades productivas”. 2.º El argumento jurídico positivo que desarrolla es confesadamente extraconstitucional, a la hora de explicar la función social de la propiedad agraria y sus consecuencias sobre el contenido mínimo del derecho. Es, por tanto, una argumentación de legalidad ordinaria, que pretende asentar la constitucionalidad de una ley autonómica en una ley estatal preconstitucional, incurriendo en algo que por lo menos resulta tautológico. En efecto, el pasaje del fundamento jurídico segundo de la sentencia de 26 de marzo de 1987, que sigue al más arriba reproducido, se remite a la hora de fundamentar la imposición de deberes positivos al titular dominical, nada menos que a las obligaciones mencionadas por el artículo 2 del Texto Refundido de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 12 de enero de 1973, con lo que su razonamiento en todo caso remite a otro marco constitucional que no es otro que las anteriormente vigentes Leyes Fundamentales.

De ahí que se trate de una visión de la propiedad sólo pretendidamente nueva, porque su inspiración es ya lejana en el tiempo, sin que pueda decirse que sea una tradición jurídica propia. Así, la “trascendencia económica que ofrece (la tierra) como soporte de actividades productivas”, recuerda en buena medida al derogado artículo 811 del *Codice civile* italiano de 1942 (inspirado en la *Carta del Lavoro* y derogado por el D.L. de 14 de septiembre de 1944). El citado precepto del Código civil italiano, bajo la rúbrica “*Dei beni nell'ordine corporativo*”, consagraba la distinción, a modo de *summa divisio* de las cosas, entre bienes relevantes para la economía nacional y bienes irrelevantes para la misma. No parece necesario seguir los pasos evolutivos desde el pensamiento jurídico corporativista –cualquiera que sea el juicio que sobre él se tenga– hasta el artículo 1 del texto de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 1973, aunque desde luego

sería interesante, pero lo cierto es que este precepto continúa, sin ánimo clasificatorio, subordinando la utilización del suelo rústico a su naturaleza y a las “necesidades de la comunidad nacional”(19).

Lo que ya resulta más difícil de comprender es que tal argumentación, expresamente remitida a una ley ordinaria preconstitucional, se haya llevado a cabo por el Tribunal Constitucional, pensando, por tanto, en otro marco de competencias, casi dos años después de la adhesión del Reino de España a la CEE, y cuando ya se había suscrito el Acta Unica Europea, todo ello con el sano propósito de “poner al día” nuestra noción de la propiedad agraria, sin que haya habido una mínima reacción doctrinal crítica. Porque es posible que haya que admitir que el artículo 348 del Código civil, redactado “declinando el siglo XIX”, esté superado por el transcurso de más de un siglo, pero no cabe duda de que otro tanto puede decirse de la legislación ordinaria sobre la que “declinando el siglo XX”, nuestro Tribunal Constitucional ha basado su argumentación, con el agravante de que ni siquiera la vigencia de esa “subordinación a las necesidades de la comunidad nacional” era defendible en términos de jerarquía normativa. Creo que con tal razonamiento, a la falta de un verdadero fundamento textual en la Constitución, se añadía un notable despego de la realidad y de la historia, del que basta como ejemplo, el recordar que era en ese mismo año 1987 cuando se aprobaba por el Consejo de Ministros de la CEE la regulación de la retirada de tierras de cultivo.

Por tanto, la Sentencia de 26 de marzo de 1987, la primera sobre la propiedad del suelo con destino agrario después de la Constitución de 1978, en lugar de abrir una nueva vía e inaugurar un camino provechoso en la delimitación del contenido de la propiedad “agraria”, se convertía en fruto tardío de una visión de la propiedad agraria que estaba ya siendo arrinconada por la

(19) En tal sentido, J. DE LA CUESTA, “El nuevo estatuto jurídico del suelo agrario: consecuencias jurídico privadas de la legislación agraria comunitaria”, en *Estudios de Derecho Privado europeo*, Madrid, 1994, p. 195. También A. BALLARIN MARCIAL, *Medio siglo de legislación agraria en España (de la agricultura tradicional a la agricultura competitiva y sostenible y a un nuevo mundo rural)*, Real Academia de Doctores, Madrid, 1994, pp. 14.

historia, dando lugar a una especie de anacronismo que ha producido una brillante y abundante literatura jurídica que ojalá no corra la misma suerte que la legislación de "reforma" que está en su base.

Pero volviendo al examen del fundamento jurídico segundo de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 26 de marzo de 1987, hay que destacar que el propio método histórico evolutivo que en él apunta, debería haber conducido a un resultado aparentemente paradójico, es decir, a ratificar como noción válida del derecho de propiedad la formulada en el artículo 348 del Código civil, al menos en comparación con la propuesta por los artículos 1 y 2 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario (T.R. de 12 de enero de 1973), porque hacerlo de otro modo no permite alcanzar con seguridad resultados válidos en términos institucionales, dada la primacía del Derecho comunitario.

En efecto, como estudiaremos a continuación, el marco jurídico de la empresa agraria dentro del Derecho de la Unión Europea resulta bastante diferente –y ya lo era cuando se pronunció el Tribunal Constitucional– de lo que podría deducirse de nuestra legislación de reforma y desarrollo agrario estatal (Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 12 de enero de 1973 y Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables de 23 de noviembre de 1979).

3. El marco jurídico de la actividad agraria en el Derecho Comunitario

Como se anticipaba en cierta medida en el apartado precedente, el destino agrario del suelo, conforme a la regulación de la CEE, ahora de la Unión Europea que desarrolla los artículos 38 a 47 del Tratado de Roma, no puede decirse que imponga a los titulares de uso y disfrute de predios con destino agrario las «obligaciones» de que trata en nuestro Derecho el artículo 2 del T.R. de Reforma y Desarrollo Agrario de 12 de enero de 1973, entendidas como obligaciones de cultivar del modo más productivo posible y con mayor empleo del factor trabajo.

En efecto, la Política Agrícola Común, desarrollada en su vertiente de intervención en los mercados agrarios con base en el artículo 40.2.c) del Tratado de Roma, fue desde sus inicios una política agrícola respetuosa de la libertad de los agentes económicos implicados en la actividad agraria y, entre ellos, de los propietarios de suelo, rústico o no, con destino agrario.

Así, en tanto la Política Agrícola Común diseñada en la Conferencia de Stressa mantuvo una orientación "productivista", privilegió los objetivos b) y d) del artículo 39 del Tratado de Roma, pero lo hizo incentivando las producciones a través de la fijación de precios remuneradores de la actividad productiva.

Cuando, por el contrario, y sobre todo a partir del año 1985, la Política Agrícola Común pretende desincentivar la producción de excedentes, lo intenta primero a través de las "tasas de corresponsabilidad", que supusieron una mínima compresión del derecho de propiedad(20), que en ningún caso afectaba a la libertad del propietario de producir o no producir, ni a la libertad de cualquier otro agente económico en el mismo sentido.

Poco más tarde, fracasado este intento de acabar con las producciones excedentarias, y acogiendo en parte el Plan elaborado por el comisario Roy Mc Sharry, se ha optado por disminuir los precios de intervención e instaurar un régimen de pagos compensatorios, de modo que, el descenso de los precios repercutiría inevitablemente en todo productor(21), pero el régimen de ayudas encaminado a paliar los efectos de ese descenso sobre las rentas agrarias se insertan en un complejo régimen, que incluye distintas modalidades de abandono del cultivo

(20) Ver entre otros pronunciamientos del TJCE, la Sentencia de 13 de julio de 1989, Hermann Schröder Kraftfutter c. Hauptzollamt Gronau, comentada por J. DE LA CUESTA en *Revista de Instituciones Europeas*, 17 (1990), pp. 187 y ss.

(21) Ver por el carácter ejemplar de la Organización Común de Mercado de los cereales el Reglamento del Consejo (CEE) 1766/92 de 30 de junio, cuyo segundo considerando reza así: "...que la nueva orientación de la política agrícola común debe conducir a un mejor equilibrio de los mercados...; que este objetivo puede alcanzarse mediante una baja del precio indicativo a un nivel que represente una cotización previsible en un mercado mundial estabilizado; ...conviene fijar el precio indicativo de los principales cereales al mismo nivel".

o retirada de tierras(22), enteramente voluntario para los agricultores.

Resulta así patente que la libertad del propietario, o de cualquier otro titular de derechos de goce y disfrute de predios rústicos y de ganados se mantiene, por cuanto no está obligado ni a producir, ni a dejar de hacerlo, porque los resultados del conjunto de mecanismos que componen todas y cada una de las Organizaciones Comunes del Mercado (OCMs) se alcanzan sin necesidad de mayores constreñimientos.

Pero los muy complejos mecanismos estabilizadores de los mercados y del presupuesto agrario comunitario, no permiten interferencias de modo que, puede decirse, que la primacía del Derecho europeo tendrá como ineludible consecuencia la de que las autoridades nacionales o regionales deban abstenerse en el ejercicio de sus competencias en materia agrícola, de toda actuación, normativa o de cualquier naturaleza, que pueda contravenir el Derecho de la Política Agrícola Común. Puede pues, decirse que difícilmente la libertad que en orden a producir o no, y en orden a la intensidad de la actividad productiva, consagra el Derecho de la Política Agrícola Común, podría ser alterada o cercenada válidamente sin contravenir la regulación de las Organizaciones Comunes del Mercado afectadas, en cuanto adoptadas para el logro de los objetivos del artículo 39 del Tratado de Roma.

Que esto era lo que ocurría con alguna legislación autonómica en materia de "reforma agraria", a partir de la adhesión del Reino de España a la Comunidad Económica Europea, era algo muy claro a mi juicio, como intenté poner de relieve en aquellos momentos(23), pero que las mismas razones aconsejan matizar

(22) Ver en tal sentido el Reglamento (CEE) n.º 1.765/92 del Consejo de 30 de junio de 1992, por el que se establece un régimen de apoyo a los productores de determinados cultivos herbáceos. Su Considerando segundo explica que se trata de "compensar las pérdidas de ingresos causadas por la reducción de los precios institucionales mediante un pago compensatorio a los productores que siembren tales productos; que... por tanto las superficies deben limitarse...", y su Considerando tercero añade que "los pagos compensatorios deben destinarse a las explotaciones existentes y que la participación en el régimen de apoyo debe ser voluntaria".

(23) Cfr. J. DE LA CUESTA, "Reforma agraria y jurisprudencia comunitaria", en *Derecho Agrario y Alimentario*, n.º 3-4 (1986), p. 67.

las interpretaciones que se efectúan sobre los artículos 1 y 2 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 1973 y, más generalmente, de todos los criterios técnicos orientados a determinar concretamente las consecuencias de la "función social" de la propiedad con destino agrario, me parece igualmente claro, por lo que sólo puede lamentarse la pérdida de tantas oportunidades como han existido para poner en consonancia con la realidad de la Unión Europea nuestro Derecho agrario, tanto estatal como autonómico.

En suma, se crea o no en el discutido concepto de empresa agraria, o lo que es lo mismo, tanto si se comparte como si no se comparte la postura del agrarismo italiano más tradicional defendido por A. Germanò, de lo que no puede caber duda es de que el destino agrario en la nueva Política Agrícola Común, será lo que haya de considerarse como "punto de conexión" de los predios rústicos o no con el peculiar estatuto jurídico de lo agrario.

Además, de lo anteriormente expuesto, se desprende que tal estatuto agrario se presenta ahora como una especie de entramado de derechos y obligaciones de origen semejante al contractual –inconcebible sin la voluntad del titular del uso y disfrute de los bienes que integran una explotación agraria–, muy distante de la economía también dirigista pero con cauces no contractuales que presuponen preceptos como el viejo artículo 811 del Código civile italiano, o el artículo 2 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario en España, al menos en la interpretación de este precepto que asume la Sentencia del Tribunal Constitucional de 26 de marzo de 1987.

Así pues, el propietario de predios rústicos, o quien ejercite facultades de uso y disfrute de tales predios, no puede decirse sin más que vengan "obligados" a llevar a cabo una cierta actividad y con un predeterminado nivel productivo, sino que por el contrario, son ellos quienes seleccionan libremente su actividad y su nivel de productividad dentro de lo que permitan las condiciones naturales de los predios y aconsejen las condiciones económicas impuestas por el Derecho que desarrolla la Política Agrícola Común.

4. *Función social y política agrícola*

De todo lo anteriormente expuesto, se desprende que no parece acertado el punto de vista de quienes piensan en la función social como un factor intrínseco del derecho de propiedad, acto por sí mismo para conectar este derecho con los intereses generales⁽²⁴⁾, porque tal punto de vista sólo será rigurosamente exacto en una economía no sólo dirigida centralizadamente, sino también dirigida a través de normas de planificación no indicativa, es decir a través de normas imperativas.

Más bien la función social del derecho de propiedad sobre predios con destino agrario, para no resultar una simple redundancia –ya que todo lo jurídico es y tiene función social, aunque no a la inversa– debe entenderse como una remisión a la legalidad en que se plasma la política agrícola, lo que en último término no difiere en gran medida de los contornos que a la propiedad señala el artículo 348 del Código civil.

Esto es especialmente cierto y comprobable en una tradición constitucional común como la europea occidental posterior a la II Guerra Mundial, en la que tanto la libre actividad económica (empresa), como el derecho de propiedad, asumen el rango de derechos fundamentales.

En efecto, la Política Agrícola Común fue desde sus inicios un sistema dirigista en lo agrícola, pero de planificación meramente indicativa, en la que el propietario no está obligado a ser empresario, ni el empresario agrario –propietario o no– está constreñido a llevar a cabo actividades productivas predeterminadas legalmente en cuanto a su naturaleza y en cuanto a su intensidad.

Ahora bien, esa planificación indicativa, inicialmente resultó por razones históricas, netamente incentivadora de los aumentos de productividad y de la intensificación de todos los factores en la actividad agraria, y por ello coincidente en algunas de sus manifestaciones con las resultas pretendidas por las economías

(24) Se trata del punto de vista más extendido, aunque criticado por J. DE LOS MOZOS, *op. cit.*, pp. 85 y ss. A. BALLARIN MARCIAL, *Medio siglo...*, cit., pp. 156 y ss.

de planificación centralizada e imperativa. Esto sin duda podía enmascarar la esencial divergencia existente en el plano estrictamente jurídico entre ambos sistemas, pero el giro antiproductivista era posible en la Política Agrícola Común sin abandonar en principio los objetivos del artículo 39 del Tratado de Roma, y esto iba a ponerse claramente de relieve a partir de 1985, condenando a un insalvable anacronismo a cualquier visión del Derecho agrario que no fuese sensible a las esenciales diferencias indicadas.

La renovada Política Agrícola Común que empieza a insinuarse en la reforma de la Organización Común del Mercado de los cereales, introducida en 1985, pero en el cual se va a otorgar prioridad al objetivo de estabilizar los mercados sobre otros objetivos señalados en el artículo 39 del Tratado de Roma.

Tal planificación indicativa asume jurídicamente un aspecto y una apariencia inconfundiblemente contractuales, ya que, básicamente consiste en la creación de un marco para la actividad agraria que puede ser visto desde el punto de vista de los agentes económicos en ella implicados, como una oferta de una amplia gama de posibilidades de actividad y de intensidad de la actividad, entre las cuales algunas resultan penalizadas –las excedentarias– y otras resultan premiadas –las que no generan excedentes.

Resulta bastante claro que un marco jurídico como el descrito, puede resultar incompatible con la imposición por las administraciones nacionales o regionales de actividades concretas y niveles productivos predeterminados, porque tal modo de proceder interfiere y choca inevitablemente, desde el punto de vista técnico, con la regulación de la CEE, cuyos efectos podrían quedar neutralizados en detrimento de la eficacia de ambas regulaciones. El ejemplo más extremado de tal posibilidad es el que ofreció la existencia simultánea de figuras impositivas de signo contrario, gravando la tasa de corresponsabilidad de la CEE la producción que superase ciertos niveles, que al mismo tiempo podían ser considerados insuficientes y, por tanto, susceptibles de gravamen, por ejemplo mediante el Impuesto sobre Tierras Infrutilizadas previsto en la Ley de Reforma Agraria de Andalucía.

El que la Sentencia del Tribunal Constitucional de 26 de marzo de 1987 sancionase, entre otras cosas, la constitucionalidad del Impuesto sobre Tierras infrautilizadas, en el segundo año de vigencia de la Política Agrícola Común que contaba con diversas tasas de corresponsabilidad (cereales, leche, azúcar), puede ser indicio, desde luego, de una fundamentación del recurso pobre e inadecuada, pero también, es triste reconocerlo, de una comprensión poco exacta por parte del Tribunal de las reglas de juego agrario en el momento de dictar su sentencia. En efecto, los fundamentos jurídicos 12.º, 13.º y 14.º de la citada sentencia, al procurar encontrar fundamento del Impuesto de Tierras Infrautilizadas, no contemplan el ordenamiento jurídico español en su integridad, y señalan, como en general lo hace toda la sentencia, un cauce jurídico de legalidad ordinaria que no era ya un cauce expedito ni un camino transitable después de la adhesión española de la CEE, asumiendo una interpretación de los artículos 33 y 38 de la Constitución española de la que puede decirse, cuando menos, que resultaba ya contraria a la realidad histórica y a la legalidad –comunitaria– vigente.

Puede, pues, decirse que, vinculando el artículo 3.1 del Código civil al intérprete a tener en cuenta la realidad social del tiempo en que se aplican las normas, además de las consideraciones de la primacía del Derecho comunitario, también deberían haberse tenido en cuenta esos criterios hermenéuticos. Así, las administraciones de cualquier nivel de los Estados miembros no pueden válidamente interferir los mecanismos de las Organizaciones Comunes del Mercado, ni a través de ayudas no autorizadas, ni a través de medidas de efecto equivalente como puede considerarse todo incentivo a la productividad, o cualquier medida contraria como los impuestos y tasas regresivas que tengan por base imponible la producción de mercancías sometidas a OCMs., pero aunque tal argumento no se hizo valer, ni tampoco era correcto hacerlo en un recurso de inconstitucionalidad, lo cierto es que como componente de la realidad del tiempo en que han de ser aplicadas ciertas normas del Derecho agrario, podría haber tenido un peso decisivo, entonces, y ahora debería tenerse por argumento concluyente.

Hay, sin duda, un tono general de la fundamentación jurídica de la Sentencia de 26 de marzo de 1987, pero muy especialmente en su argumentación de corte histórico, porque encierra, sin duda, una apreciación de la realidad del momento, unánimemente asumido por el Pleno del Tribunal Constitucional, que ha resultado inexacto a la luz de los acaecimientos de aquel tiempo y mucho más de los posteriores. La especialidad de la propiedad agraria, sin apoyo constitucional expreso, de postularse, debería haberse hecho en un sentido muy diferente del apuntado en tan mentada sentencia.

5. *Propiedad agraria y derecho a producir*

Llegados a este punto, parece que puede afirmarse que la calificación del suelo como agrario no resulta pertinente, porque en todo caso lo propiamente agrario no es el suelo en sí, sino su destino productivo, que en absoluto depende de la calificación que para él se desprenda de la regulación urbanística. Y, si tal afirmación es cierta, parece que la función social de la propiedad "agraria" –a diferencia de lo que ocurre con la propiedad urbana, para la que se concreta por los poderes públicos al amparo del artículo 47 de la Constitución– estaría determinada por un Derecho que llamamos agrario siguiendo una relativamente larga tradición, pero que está crecientemente comunitarizado o europeizado, hasta el punto de que es el Derecho de la Política Agrícola Común el que señala en última instancia los límites de lo que pueden hacer los Estados miembros en la materia.

Así las cosas, la atención al Derecho de la Política Agrícola Común es inexcusable para razonar en términos institucionalmente válidos y para no perder tampoco el contacto con la realidad social(25).

(25) En tal sentido, C. ATIAS, *Science des legistes, savoir des juristes*, afirma que "resulta notable que esa unidad epistemológica que es la disciplina, resista incluso donde, en términos de validez institucional, debiera ser olvidada: hay que pensar en la ignorancia del derecho inconstitucional y del derecho comunitario que afecta a muchos civilistas y mercantilistas franceses, y a la inversa". *Op. cit.*, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 1991, p. 111, nota 1.

Por eso, sin que deba convertirse este estudio en un examen del más reciente rumbo del Derecho Agrario de la Unión Europea, puede convenir hacer una breve recapitulación de lo que son sus líneas maestras, recurriendo en la menor medida posible a sus tecnicismos. Tal intento resulta además fácil si se atiende a lo acaecido a partir del año 1985, y más acusadamente a partir del año 1991, como ya se ha anticipado. Ocurre entre los mencionados años, que la preocupación en las instituciones europeas por la voracidad presupuestaria de la Política Agrícola Común, además de las presiones provenientes de la negociación de la Ronda Uruguay del GATT, va a convertir en objetivo prioritario de la reforma la lucha contra las producciones excedentarias. Así, las llamadas "medidas agropresupuestarias" primero, como la tasa de corresponsabilidad en los cereales, y más tarde la ya decidida reforma de la política de estructuras a partir del Reglamento 1.760/87 del Consejo, y finalmente las reformas de las Organizaciones Comunes de los Mercados de herbáceos introducidas en 1991 (oleaginosas) y 1992 (cereales y proteaginosas)(26), así como las reformas de la OMCs actualmente en discusión (azúcar, vino, etc.), suponen un paso decidido hacia la desincentivación de las producciones, mediante técnicas entre las que destaca el control "contractual" del derecho a producir en la actividad agraria.

A tal fin, se utilizan las enseñanzas proporcionales por aquellas OCMs en las que primero se introdujeron las cuotas o cantidades de referencia que fueron las de azúcar y la leche y productos lácteos(27), y se trasponen en lo posible al terreno de las ayudas compensatorias, condicionando tales ayudas a las llamadas "superficies"(28), y a la retirada del cultivo o la extensificación de las producciones agropecuarias.

(26) Contenidas estas últimas en los Reglamentos (CEE) del Consejo citados en las notas 21 y 22 *supra*.

(27) Respecto de ambas regulaciones y su influencia en el Derecho Privado, ver. J. DE LA CUESTA, "Nuevos elementos patrimoniales de la explotación agrícola: la cuota remolachera en particular", en *Revista de Derecho Privado*, 1987, pp. 851 a 861 y "Aspectos jurídico privados de la llamada cuota lechera", en *Revista de Derecho Privado*, 1988, pp. 1.067 a 1.080.

(28) Por imperativo del Reglamento 1765/92 del Consejo de 30 de junio, actualmente se lleva a cabo en cada Estado miembro una propuesta de regionalización de las

El resultado en este nuevo ámbito de aplicación de las técnicas de control de las producciones, no es igual al de las primitivas "cuotas", al menos en lo que atañe al Derecho privado, porque el derecho a producir en condiciones de máxima protección no se incorpore siempre a la explotación *iure communitario* o por la razón del Derecho de la Política Agrícola Común europea(29), e incluso en el régimen de apoyo a los cultivos herbáceos en realidad no llega a haber tal incorporación, sino simple participación en una superficie regional o nacional limitada, que puede variar en las sucesivas campañas.

Sin embargo, en términos iuspublicísticos constituye una verdadera innovación, y en todo caso un "impulso del fenómeno contractual" como indicaba hace algunos años el Decano G. Cornu(30), del que la actuación de los distintos niveles administrativos ha sido una importante fuente, aunque todavía se emplee para referirse a este fenómeno una terminología metafórica que califica lo contractual como "cauce", "vía» o "técnica", por no atreverse a hablar pura y simplemente de contratos.

En cualquier caso, lo discutible y todavía discutido, no es el fenómeno en sí, porque en materia de precios de productos agrarios y de ayudas directas a las explotaciones, la contractualización es "una realidad indiscutible"(31), sino su interpretación y su calificación jurídica, sobre la que los autores todavía se muestran vacilantes.

Desde el punto de vista de los cultivadores del llamado Derecho agrario, puede decirse otro tanto, ya que en palabras de

superficies. La última en España es la publicada en el BOE como Resolución de 25 de noviembre de 1993, de la Dirección General de Producciones y Mercados Agrícolas, como Plan de Regionalización Productiva de España para la Campaña 1994-1995. (BOE de 3 de diciembre de 1993). En realidad no se trata, pese a su publicación en el BOE de una norma jurídica, sino de una simple propuesta que ha de ser aprobada por la Comisión.

(29) Tal es el caso de las superficies con derecho a la ayuda para la producción de trigo duro, cuyo reparto por explotaciones depende de una asignación por la Administración española, dentro de las comarcas que contempla la regulación europea. Ver Orden Ministerial de 16 de octubre de 1993.

(30) Prólogo al libro *Le droit contemporain des contrats*, trabajos coordinados por Loïc Cadet, Economica, París, 1987, p. II.

(31) Así, J. CAILLOSSE, "Sur la progression en cours des techniques contractuelles d'administration", *op. cit.*, nota 30 *supra*, p. 99.

L. Lorvellec(32), "el Derecho agrario enriquece las variedades de contratos...", a través de la plasmación de la solidaridad rural en la integración vertical y en otras figuras semejantes entre las que destaca por su importancia la interprofesión, y también porque "el contrato es un instrumento privilegiado de aplicación de la política legislativa dirigista a la economía agrícola", especialmente en la modalidad llamada de "administración consultiva, en los cauces para facilitar la protección del medio ambiente, y en fin, en la administración pública de los mercados", donde han aparecido contratos nuevos que "transforman en valor económico los medios por los que se asegura a un producto el acceso al mercado" (cuotas). En consecuencia, de este elenco de nuevas funciones del contrato en el Derecho agrario expuesto por el citado autor, se deduce que el contrato no sólo es el cauce jurídico de las operaciones de la empresa agraria, como fue siempre, sino también de la intervención administrativa, llegando incluso a convertirse en un valor dentro del patrimonio de la empresa.

Todas las constataciones expuestas datan precisamente de los años 1985 y 1986, en los que se celebró en la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad de Rennes el Coloquio a cuyas actas se incorporaron todas las opiniones citadas, por lo que puede decirse que reflejan una realidad, la de la Europa Comunitaria, que era ya la existente en materia agraria en la España de aquellos años, pero que todavía puede decirse que se ha clarificado después aún más en ese mismo sentido de contractualización de la política agrícola una vez que el Derecho de la Política Agrícola Común se aplicó en plenitud y profundidad a partir del día 1 de marzo de 1986 en España.

Puede, en consecuencia, afirmarse que la actual regulación del marco de la actividad agraria, y señaladamente de los mercados agrarios, discurre a través del contrato, que modula las relaciones del agricultor con las distintas administraciones competentes, y con los demás agentes económicos implicados en el sec-

(32) L. LORVELLEC, "Y a-t-il une spécificité des contrats ruraux?", *op. cit.*, nota 30 *supra* pp. 207 y ss.

tor, con lo que la propiedad y contrato mantienen y recobran, si es que alguna vez lo perdieron en el mundo occidental, su protagonismo en la actividad agraria que ha resultado completamente compatible con los modernos y eficaces sistemas de intervención utilizados por las administraciones de todos los niveles.

Por tanto, postular una mayor comprensión del derecho de propiedad, aunque estuviese constitucionalmente fundamentado, cosa que se ha puesto en duda incluso en Italia(33), no estaría justificado para una mejor protección de los intereses en juego, e incluso por el contrario, podría ser una fuente de interferencias que pusiese en peligro la eficacia de las políticas agrarias que entrasen en fricción.

En suma, puede concluirse en el sentido de que la “propiedad productiva” como recientemente la ha calificado G. B. Ferri(34) en materia agraria tiene un estatuto derivado en buena medida de una complejísima reglamentación que afecta al “derecho a producir” en las condiciones protectoras de la actividad agraria que fija la Unión Europea el Derecho de la Política Agrícola Común, y dado que la tendencia imperante no es precisamente la de incrementar la productividad, sino por el contrario la de equilibrar la producción con la demanda, es previsible que cada vez cobre más importancia la posibilidad de producir, el derecho a producir, como cauce para llevar a cabo tal control. En tal estado de cosas, nada tiene de extraño que se cuestione la esencia misma de lo que se llama Derecho agrario, y se propugne, o al menos se indique la posibilidad, del tránsito o de lo agrícola a lo rural como visión globalizante que se aleja de las concepciones tradicionales de política agrícola y de Derecho Agrario(35).

(33) Cfr. A. MASSART, “El contenido normativo de la legislación sobre tierras incultas en Italia: el rol del Estado”, en *Síntesis de Derecho Agrario*, San José de Costa Rica, 1993, pp. 163 y ss.

(34) G. B. FERRI, *op. cit.*, nota 18 *supra* y también *Proprietà produttiva e impresa agricola*, Milán, 1993.

(35) Tal cuestionamiento parece encerrar el temario propuesto por G. HUDAULT para las sesiones a celebrar en París del Congreso de la UMAU citado en la nota 12 *supra*.

III. LA PROPIEDAD EN EL NUEVO MARCO ECONOMICO DE LA ACTIVIDAD AGRARIA

1. La propiedad de la tierra y la actividad agraria

Como se ha podido comprobar, la más reciente evolución del marco jurídico y económico de la actividad agraria, nos indica inequívocamente que, hoy como siempre, las instituciones de Derecho patrimonial que presiden la actividad empresarial agraria, son la propiedad y el contrato, como en cualquier otra actividad empresarial podría concluirse.

Pero, ¿son la propiedad y el contrato de siempre? o ¿es posible percibir algún cambio en ambas instituciones?

Creo que la respuesta adecuada es que se perciben con claridad cambios importantes, entre los que cabría destacar la ampliación del papel del contrato que ya no es sólo cauce de cooperación entre individuos, sino también cauce de cooperación corporativa entre agentes económicos que ocupan posiciones muy distintas, y cauce también de la intervención administrativa.

Más arduo resulta diagnosticar acerca del papel de la propiedad. Creo que no es posible abordar tan espinosa cuestión sin indicar que se asiste también a un importante cambio en orden a la propiedad de la tierra, que podría describirse como una rápida pérdida de sus aspectos míticos. En efecto, si la Revolución francesa terminó calificando la propiedad como "derecho sagrado e inviolable", la carga utópica que afectó a las más variadas corrientes del socialismo decimonónico al tiempo que al pensamiento político y económico más conservador desemboca en una consideración reverencial de la propiedad de la tierra que, justificada o no, ha sido un lastre considerable para la mejora de las estructuras agrarias.

Así, la discusión final del Código civil en el Parlamento en la primavera del año 1889, arroja no poca luz sobre unos estados de opinión que se han mantenido durante muchos años. En efecto, aunque la regulación del Código fue atacada en los mismos puntos por juristas como G. Azcárate y M. Dánvila Collado,

situados en lugares opuestos del arco parlamentario, resulta llamativa su coincidencia, señalada hábilmente por G. Gamazo, en aspectos básicos del tema que nos ocupa. En efecto, tanto G. Azcárate como M. Dánvila Collado al atacar sañudamente el retracto de colindantes, regulado en el artículo 1.523 del Código civil, y por desgracia con cierto éxito, ya que se privó al instituto en la redacción reformada del Código de buena parte de sus posibilidades, no proporcionan en su uso de la estadística, ni una sola razón en contra que no dimane de una visión ideológica y utópica, ya que, desde la izquierda, Azcárate, y, desde la derecha, M. Dánvila, piensan que la sociedad ideal es la sociedad integrada por el mayor número posible de propietarios-cultivadores.

Para ello, el contrato no puede ser una verdadera alternativa de la propiedad a la hora de proporcionar soporte físico a la actividad agraria, sino una excepción muy limitada, y además con marcada tendencia a devenir propiedad por acceso a la misma, retracto, y siempre con una estabilidad semejante a base de plazos muy dilatados. Indudablemente, no es ésta la idea de propiedad que recogió el Código civil español, como ya puso de relieve G. Gamazo al responder a G. Azcárate el día 10 de abril de 1889: "Así podía S. S. hablar de que la solución del conflicto era hacer propietario al colono". (El Sr. Azcárate: eso es de la historia toda, y según D. Francisco de Cárdenas por ejemplo, que no será sospechoso para S. S.)". "Nosotros, respetando en este punto la libertad... hemos creído que la libertad resolvería estos conflictos; y abriendo, como abrimos, anchos horizontes al arrendamiento, dentro de él pueden hallarse las fórmulas que el estado social quiere y necesita"(36).

Pero la experiencia posterior, sobre todo en el segundo tercio del siglo XX, iba a ser claro el triunfo en las leyes especiales de una visión muy proclive a la más extremada protección del cultivador-propietario, como es de sobra conocido.

Casi había transcurrido un siglo, cuando en los programas de los partidos políticos que protagonizaron las elecciones cele-

(36) Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, 10 de abril del 1889. *Op. cit.*, pp. 1.710 y 1.711.

bradas el día 15 de junio de 1977, podemos volver a encontrar esa vieja contraposición propiedad-arrendamiento como base para la explotación agraria, ya que, prescindiendo de los programas colectivizadores, entre las fuerzas políticas que obtuvieron representación parlamentaria se observa una contraposición semejante en la que el Partido Comunista de España denota una idea de la propiedad como base preferible para la actividad agraria, otorgando al arrendamiento un papel secundario y provisional a tal efecto, mientras que Alianza Popular defendía una liberalización del arrendamiento como punto de partida para una mejora de las estructuras agrarias(37).

En la legislación posterior, la surgida precisamente de aquella legislatura y de la siguiente, se observa una concepción de la propiedad muy continuista respecto de la legislación de reforma franquista, y un notable retroceso en la liberalización de los contratos agrarios y en especial del arrendamiento rústico que ha sido un importante obstáculo a la mejora de nuestras estructuras, a través de la vigente Ley de Arrendamientos Rústicos de 31 de diciembre de 1980.

Sólo muy recientemente parece que se ha tomado conciencia de la inadaptación de nuestra legislación a las necesidades del momento, y por fin, dos sucesivos Gobiernos del Partido Socialista Obrero Español han elaborado sendos anteproyectos, uno de Bases para la Mejora de las Estructuras Agrarias(38), y otro de Mejora de las Explotaciones Agrarias en los que se pretende abordar decididamente esa puesta al día de nuestra legislación, dando a la propiedad y a los contratos agrarios un papel más equilibrado y ágil como estabilizadores del soporte físico de la actividad agraria.

Además se proyecta un retracto de colindantes reforzado y agilizado, para añadir al consagrado por el Código civil, lo que bien puede considerarse como el más claro indicio de la exacta conciencia que se cobra sobre el derecho de propiedad de la tie-

(37) Cfr. J. BALDRICH, *Programas agrarios de los partidos políticos españoles*, Ed. Agrícola, Madrid, 1977, pp. 82 y ss. y pp. 215 y ss., respectivamente.

(38) El primero de ellos, elaborado siendo ministro el señor Solbes Mira, por el MAPA ha sido publicado con un interesante preámbulo justificativo que recalca estadísticamente lo que se ha tratado de exponer, en *Derecho Agrario y Alimentario*, n.º 20, 1993, pp. 21 y ss.

rra: una adecuada plasmación de su “función social” alejada de absurdas inspiraciones ideológicas o historicistas.

Si se impide con una adecuada reforma de la legislación arrendaticia como la que se proyecta, que la figura continúe su pronunciada decadencia de los últimos años, al tiempo que se prescinde de cualquier tentación de interferir la Política Agrícola Común, se habrá rendido un importante servicio a nuestro Derecho y a nuestra agricultura.

¿Quiere esto decir que no debe haber una protección especial del agricultor tradicional *in tuitu personae*? La respuesta es negativa, porque la Política Agrícola del Estado español en la mejora de sus explotaciones, así como la política desarrollada por las Comunidades Autónomas a tales efectos, puede y debe contener medidas que, no colisionando ni interfiriendo con el Derecho de la Unión Europea, ayuden a determinados empresarios agrícolas a permanecer en su actividad en condiciones aceptables desde el punto de vista social.

Pero tales medidas, que actúan al mismo tiempo como defensa del mundo rural y como medidas de política social, debe procurarse que tampoco enturbien mercados como el de la tierra, que en propiedad o sobre la base de derechos distintos, son básicos para determinar la eficiencia y la competentividad de las empresas agrarias.

Puede decirse, por tanto, que el Estado y las Comunidades Autónomas conservan importantes competencias en política agrícola y en política social, pero ni el ejercicio de las primeras puede interferir con la PAC, ni el ejercicio de las segundas debe distorsionar el mercado de la tierra o el equilibrio de los llamados contratos agrarios.

2. Conclusión

La enseñanza que a mi juicio debe extraerse del estado de cosas que se ha venido describiendo, es que urge precisar esa “reconoscibilidad” del derecho de propiedad cuando recae sobre predios con destino agrario, desde la óptica del Derecho

Constitucional. Los materiales que para ello podemos aportar desde el Derecho Privado, son básicamente los que se han expuesto, pudiendo sintetizarse en los puntos siguientes.

En primer lugar, no se corresponde con la realidad del momento, si es que alguna vez se debió pensar otra cosa, que la propiedad de predios "rústicos" implique obligaciones empresariales de un determinado nivel y naturaleza porque:

a) La técnica de intervención pública en los mercados agrarios es una técnica contractual que parte de la existencia de un amplísimo margen de libertad de los agentes económicos.

b) El acceso a los mercados intervenidos mediante tales técnicas es, en sí, el patrimonio empresarial más importante para la empresa agraria, ante el cual reviste escasa importancia comparativa, la tierra y su régimen de tenencia.

c) En el marco económico que se avecina tras el éxito final de la llamada Ronda Uruguay del GATT, el destino agrícola de la tierra no parece que pueda mantener en permanente utilización todo lo que se llama Superficie Agrícola Util (SAU) de los Estados miembros de la Unión Europea. Las alternativas de retirada y reforestación, tenderán a ser cada vez más utilizadas en la Política Agrícola Común y a afectar progresivamente a una mayor proporción de la superficie de cada explotación, en tanto que también deberá disminuir la presión sobre los recursos pastables, de modo que en tal situación lo que interesa es una agilización de los contratos agrarios, que permita a las explotaciones optimizar su asiento físico. Del mismo modo, parece urgente replantear el papel del Estado en las transmisiones de la propiedad, tanto *inter vivos* como *mortis causa*, para no interferir en tales procesos.

En segundo lugar, la situación que se ha venido describiendo, parece que aconseja relegar las "obligaciones positivas", que de acuerdo con el artículo 2 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, y textos concordantes, encierra la propiedad de la tierra, en beneficio de una plasmación de esa "función social" en determinados límites para el ejercicio del derecho de propiedad que lo ponen en sintonías con los intereses generales.

Esos límites, en parte pueden ser asumidos a través de técnicas contractuales de administración, como las que emplea la

Política Agrícola Común para la intervención en los mercados y para la protección de zonas sensibles desde el punto de vista medioambiental, pero en otra parte considerable habrán de ser límites impuestos por la ley en el sentido del párrafo 1.º del artículo 348 del Código civil que afectarán o bien a la actividad productiva, gestionada o no por el propietario, o bien al *ius disponendi*.

Así la protección del medio ambiente y de los espacios naturales consagrada en la legislación vigente supone ya un gran cúmulo de limitaciones concretas, como lo supone igualmente la tutela de los consumidores para la actividad productiva(39). Y del mismo modo, el perfeccionamiento de la regulación de las Unidades Mínimas de Cultivo, así como la ampliación de la operatividad del retracto de colindantes que se proyectan (40), son buen ejemplo de cómo se tiende a coordinar el ejercicio del derecho de propiedad sobre la tierra con los intereses generales en el próximo futuro.

Por el contrario, las concreciones técnicas de las “obligaciones positivas” del propietario que se imponen por vía fiscal (Impuesto de Tierras Infrutilizadas) o que se sitúan en la base de un expediente de expropiación (Fincas Manifiestamente Mejorables), presentan una dudosa compatibilidad en la mayor parte de los casos con el verdadero estatuto de la propiedad de la tierra dimanante de las normas de la Política Agrícola Común, por lo que un adecuado enfoque de los caminos a seguir para la exacta consideración constitucional del derecho de propiedad, debería prescindir de ellos.

(39) Cfr. en tal sentido *Diritti fondamentali. Qualità dei prodotti agricoli e tutela del consumatore*, Atti delle VI Giornate Camerte di diritto agrario comunitario, Camerino, 1993.

(40) Apartado 7 del Anteproyecto “Solbes” (Conservación y ampliación explotaciones prioritarias), *loc. cit.*, pp. 26 y 27; arts. 34 a 38 del Anteproyecto de Ley y Modernización de las Explotaciones Agrarias (siendo ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación el Sr. Albero), presentado ya como Proyecto de Ley por el ministro D. Luis Atienza.