

# PLANIFICACION INDICATIVA Y SOCIALIZADA DE LA AGRICULTURA ESPAÑOLA (\*)

Por

ALBERTO BALLARIN MARCIAL

Profesor de Derecho Agrario en la Universidad de Madrid

## PRIMERA PARTE

### I.—INTRODUCCIÓN.

Vivimos en la era de la Planificación (así, con mayúscula) (1) y, como es natural, el llamado por los economistas Sector Primario es uno de aquellos —no ciertamente el más fácil— que los demiurgos de la economía moderna se han propuesto ordenar y activar. La Agricultura, como «sector deprimido», según se dice incluso en la *Mater et Magistra* (2), ha de ser especialmente estudiado y ha de recibir especiales ayudas para lograr su *take-of* hacia el Desarrollo (3).

---

(\*) Ponencia presentada a la II Asamblea del I. D. A. I. C.

(1) Sobre el tema, el libro de FRAGA IRIBARNE, *Economía y Política*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1962, donde esboza una historia de la planificación y pone de relieve su actual importancia, así como las relaciones que tiene con la política.

(2) En efecto, la Encíclica, calificada en España como «La Carta Magna de la Agricultura» por Martín Sánchez-Juliá, contiene un epígrafe que lleva por título «La Agricultura, sector insuficientemente desarrollado»; cito por el folleto *La cuestión social a la luz de la Doctrina Cristiana*, Madrid, 1961, pág. 45.

Por lo que a España se refiere, es revelador que el Informe del Banco Mundial dedique un apartado, dentro del capítulo relativo a la Agricultura, a la «Política para las áreas deprimidas y los grupos de rentas bajas», en la pág. 431 del *Informe del Banco Mundial*, editado por *Documentación Económica*, Madrid, 1962.

(3) Sobre la idea de *take-of* o despegue, como diríamos en español, ver W. W. Rostow, *The stages of economic growth*, Cambridge, 1960, pág. 7. No sabría decir, porque no soy economista, si la Agricultura española está en este estadio exactamente. En rea-

Por lo que a España se refiere, el título ofrecido a los asambleístas del I. D. A. I. C. no puede ser más oportuno, ya que está anunciada como inminente la publicación de nuestro Primer Plan de Desarrollo, ahora en estudio por una serie de Comisiones, entre las que figuran dos dedicadas a los problemas agrarios: una general, la llamada de «Agricultura», y otra especial, de «Nuevos Regadíos».

La puesta en marcha —mejor diríamos el éxito— de nuestro Primer Plan es considerado como requisito para nuestra incorporación a esa Comunidad Económica Europea, que tanto ilusiona, con justa razón, a las generaciones de hoy (4). Sabido es que España tiene solicitada, desde el 9 de febrero de 1962, la apertura de negociaciones para estudiar su eventual asociación a la C. E. E. (5), pero también se sabe que nuestro Desarrollo Económico va por debajo del de las naciones europeas a cuyo lado nos queremos sentar en el M. C. (6). Y se da la circunstancia de que frente a esa vasta área de consumo que, de momento, es la C. E. E., España aparece como país agrícola por excelencia, siendo productos agrícolas del tipo mediterráneo los que puede aportar a un

---

lidad, dentro de España hay muchos tipos de agricultura; en algunas partes subsiste la "sociedad tradicional"; en otras hay ya un grado de mecanización tan elevado como en Europa. Ver en este sentido el Informe del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, ob. cit., pág. 93, donde se contraponen la "agricultura dinámica" de ciertas zonas y la "tradicional" de otras.

La dificultad de aplicación a la Agricultura de la idea de desarrollo viene, principalmente, de la mentalidad del labrador, de la cual todavía hoy se dice que "es esencialmente estática. Desconfía de las innovaciones y del progreso, y ama, más que el dinero, la seguridad de "un pasar".—Halcón, "Sobre el prestigio del campo andaluz", Madrid, 1961, pág. 31.

(4) ... el tan deseado y esperado Plan de Desarrollo elaborado por los expertos del Banco Mundial al otro lado del Atlántico y el que formulen las comisiones creadas al efecto, deberá proyectarse con el pensamiento puesto en nuestra posible entrada en el Mercado Común. Plan de Desarrollo e Integración son, pues, piezas de un mismo engranaje; son objetivos tan estrechamente unidos, que no podemos resolver el uno sin la otra, ni la otra sin el uno; el Plan de Desarrollo determinará nuestro ingreso en el Mercado; la petición de ingreso ha suscitado la necesidad de contar con un Plan de Desarrollo", págs. 8 y 9, *La Agricultura, el Desarrollo Económico y la Integración Europea*, por LUIS GARCÍA DE OTEYZA, REVISTA DE ESTUDIOS AGRO-SOCIALES, núm. 38, enero-marzo 1962.

(5) Sobre el proceso histórico que ha llevado a la C. E. E., ver el volumen núm. 12 de *Seminarios* (Madrid, mayo-junio 1962), pero especialmente el discurso de ingreso en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas de Fraga Iribarne (Madrid, 1962).

(6) De ahí el pesimismo de TAMAMES: "Frente a la Agricultura, en cambio, las esperanzas se formulan con plena generalidad. No es difícil escuchar los viejos tópicos. Pero cuando se tiene un cuadro claro de la complejidad de los fenómenos económicos de la Agricultura y se conocen los rasgos actuales y las tendencias de la estructura agrícola europea, y una vez que se profundiza en la nueva ordenación de los mercados agrícolas dentro de la C. E. E., esa visión optimista no puede menos de transformarse en seria preocupación por la enorme magnitud de los problemas..." En *La Agricultura española frente a la integración*, núm. 83 de "Moneda y Crédito", diciembre 1962.

Una comparación entre la Agricultura española y la europea puede deducirse con bastante exactitud del libro de OURY *L'Agriculture au seuil du Marché Commun* (París, 1959), puesto que el autor da muchos datos relativos a nuestro país.

Tal comparación ha sido hecha con todo detalle en la abundante bibliografía española sobre integración en Europa. Ver el trabajo citado de García Oteyza y, en el mismo número de dicha revista, el de Camilleri. También ver el volumen publicado por la Real Sociedad Económica Aragonesa de Amigos del País sobre *La economía española y su adaptación a la economía europea y al Mercado Común* (Zaragoza, abril 1959).

intercambio que para ella ha de resultar provechoso en extremo, aunque también difícil (7).

Hay otro aspecto de la cuestión: la Agricultura española no sólo precisa reformas de coyuntura, sino que, según los mejores diagnósticos, hay que atacar y rehacer su misma estructura, caracterizada por una patología histórica, cada vez más aguda en relación con nuestro tiempo (8).

Vistas así las cosas, la Planificación se nos presenta a los españoles, en la hora que vivimos, como la gran esperanza. Resume, dentro de sí, todo el tema clásico de la llamada «Reforma Agraria», junto con la idea moderna del «Desarrollo Económico». Nos puede abrir las puertas de Europa, y, en realidad, del acierto con que se haga depende, en gran medida, el «gran salto adelante» que ha de dar nuestra economía al aumentar las exportaciones, obteniendo así divisas para modernizar nuestra industria, transfiriéndole mano de obra, etcétera, etc.

## II.—LA PLANIFICACIÓN Y EL DERECHO.

1. La Planificación constituye una gran instancia de orden jurídico. No es un simple estudio a realizar por eminentes expertos, quizá venidos del extranjero como médicos famosos llamados a consulta (9).

(7) Cfr. en este sentido las observaciones de García Oteyza y Camilleri en las obras citadas.

En cuanto a la importancia que para el Desarrollo en general tiene el de la Agricultura citaré las observaciones de MANUEL DE TORRES en su obra *Juicio de la actual política económica española* (Madrid, 1956): "... la Agricultura es el primer factor estratégico del desarrollo económico de España, y hasta tal punto es importante, que si nuestros empresarios de la industria tuvieran una mentalidad con más amplias perspectivas y menos parada por las arraigadas prácticas monopolísticas, serían los mejores defensores de la Agricultura, porque, en fin de cuentas, en este sector se crean las rentas primarias que generan los beneficios empresariales de la industria y del comercio" (pág. xvi).

(8) Así Tamames, ob. cit. últimamente; también citaré la autorizada opinión de Sampedro. El ilustre economista se plantea el tema de la reforma de estructura como algo absolutamente indispensable para el desarrollo económico, concluyendo que sólo las actitudes políticas reformadoras desean sinceramente el desarrollo económico prometido a sus respectivos pueblos por todos los sistemas, y aludiendo concretamente incluso a la estructura agraria española, cosa que había hecho ya en el número primero de la misma revista, como ejemplo de algo que hay que reformar. Podríamos decir, utilizando su misma terminología, que en esta estructura agraria española, tal como se configura en la actualidad, existen los "valores tradicionales", que son incompatibles, según él, con un auténtico desarrollo, por haber perdido su efectiva vigencia en el momento actual, y termina diciendo que no es una casualidad que en España, precisamente cuando se completan los trabajos para planear científicamente el desarrollo económico, sean más reiteradas las afirmaciones oficiales en el sentido de anunciar transformaciones de la estructura; no es una casualidad, claro está, sino la corroboración categórica de una política de desarrollo, porque, si estas transformaciones no se llevaran a cabo, poco cabría esperar de la política de desarrollo (*Revista Occidente*; J. L. SAMPEDRO, "Desarrollo económico y actitud política", pág. 230 del núm. 5).

(9) Al hablar así, me refiero al Informe del Banco Mundial, que ha sido, en efecto, un diagnóstico hecho sobre nuestro "cuerpo nacional" por expertos extranjeros, entre los cuales, dicho sea de paso, no figuraba ningún jurista; el equipo estaba integrado sólo por técnicos y economistas.

No es un cuadro de recomendaciones que los Poderes públicos hagan a los administrados para su propio bien y el de la nación.

Tampoco se trata de normas vagas y fundamentales que queden en el terreno propio de las declaraciones constitucionales.

La Planificación lleva consigo abundantes estudios previos, contiene múltiples enseñanzas y consejos y se relaciona, indudablemente, con el Derecho constitucional, puesto que es una especie de Constitución económica; pero las cosas no quedan ahí. La Planificación, una vez estudiada, pasa al terreno de lo jurídico en cuanto el Plan se articula en una serie de normas obligatorias, prohibitivas o permisivas; se crean jurisdicciones, se reparten competencias, etcétera, etc. Es más, el Plan puede afectar —y así debe suceder por lo que se refiere a la Agricultura española— a la estructura misma de la producción y, por lo tanto, a las unidades productivas. En efecto, una Planificación ambiciosa y afectiva ha de reorganizar, ante todo, las empresas, para coordinar, luego, su actividad, del mismo modo que el general atiende a las unidades operativas y a su movimiento en el campo de batalla (10). Ya se comprende, pues, que no sólo el Derecho público, el administrativo especialmente, sino también el Derecho privado, resultan profundamente afectados por este intento de «cambio» económico-social que supone planificar. Justamente, de lo que se trata es de hacer muchas y profundas reformas bien coordinadas entre sí, por su alineación hacia objetivos únicos, precisos y grandiosos.

De ese modo, la Planificación viene a relacionarse con el tema de las reformas legislativas y de la Codificación, pues el mismo Código Civil, en cuanto contiene las normas básicas de la vida económica, resulta afectado por el Plan (11).

## 2. Y así llegamos a una consideración básica: si atendemos

(10) Volveré más adelante sobre el tema. De momento, y en apoyo de esta tesis, citaré el libro, tan interesante, de BROCH L'AINÉ *Pour une réforme de l'entreprise* (París, 1963). Para este autor es precisa una reforma constitucional de la empresa, pero ello no basta; "hay que plantearse a fondo todo el problema de la democracia industrial". La organización de las administraciones canónicas, los métodos de la planificación concertada, el papel de los intermediarios financieros, la formación de mandatarios profesionales, la coyuntura sindical y política, son aspectos del mismo problema.

Esto nos demuestra que, para el autor, hay que considerar, lo mismo que propugna MESNER en su famoso libro *La cuestión social*, que no todos los problemas sociales se pueden resolver mediante una reforma de la empresa; hay que reformar la empresa, por una parte, y hay que reformar también el marco institucional en que se desarrollan las actividades de esa empresa, es decir, ante todo, el aspecto sindical y político. Sin embargo, el autor francés trata toda esa problemática a partir de la empresa. Ver pág. 11.

(11) En realidad, pues, la planificación no es más que la última manifestación del fenómeno de crisis en que se encuentra la codificación decimonónica, fenómeno al que vengo refiriéndome desde que publiqué el artículo sobre *El Código Civil y la Agricultura* en REVISTA DE ESTUDIOS AGRO-SOCIALES, núm. 2, pero especialmente en mi ponencia al Primer Congreso Internacional de Derecho Agrario sobre *Formación, concepto y fines de un Derecho agrario de la Empresa*, publicado en los "Act.", volumen II.

a los ejemplos europeos de Planificación, y especialmente al francés, que parece uno de los más maduros, hallaremos que este fenómeno actual, tan a la moda, se inserta en la gran tradición jurídica europea (12). No se trata, según creo, de imponernos una camisa de fuerza, en contra del Código Civil y de nuestras ideas, aprendidas en la Facultad de Derecho. No; la Planificación es la última fase de un reformismo legislativo que, sin embargo, no hace tabla rasa de todos los valores y de todas las leyes antes consagradas. Digámoslo ya: la Planificación coexiste con la Libertad; o, en términos estrictamente jurídicos: el Plan no supone la negación del Derecho subjetivo. Está bien claro que al hablar así me estoy refiriendo a ciertos tipos históricos de Planificación, a la francesa como ejemplo (13) y a la española como realidad que me concierne directamente, una realidad —la del Primer Plan español de Desarrollo— que está por modelar aún definitivamente, aunque conocemos el espíritu que anima a sus forjadores (14).

(12) En general, ver PIERRE BANCHET, *La Planification française, 15 ans d'expérience* (París, 1962). También es de mucho interés la conferencia pronunciada en Madrid por PIERRE MASSÉ, bajo el título *La inversión productiva*, recogida en la publicación "Problemas actuales del desarrollo económico" (Madrid, 1961, pág. 107).

(13) Ver cómo ello es cierto, según lo reconocen Bloch L'Ainé o Mendes-France. El primero (en ob. cit., pág. 23), si bien subraya que la "libre empresa" adquiere ahora un sentido diferente del que le daban sus corifeos y sus detractores tradicionales, pero "la iniciativa de los directores y la persecución de ganancias monetarias constituyen las modalidades de ejecución de las disposiciones dictadas a un nivel superior al de las empresas.

El segundo, en su incisivo libro *La République Moderne* (París, 1962, pág. 115). También en la página 117, donde cita esta frase del Congreso del Centro Nacional de Jóvenes Patronos (mayo 1962): "Ser libre, en los años sesenta, es participar en las decisiones".

El preámbulo del cuarto Plan francés atribuye la iniciativa al Gobierno, ya que se trata de provocar las creaciones o transformaciones que no se hacen espontáneamente y que la administración puede pretender mejor que nadie tener el riesgo de los estudios preliminares; una vez hecho el diagnóstico de partida y sacado el proyecto, varias soluciones son posibles; invitar a una o varias de las empresas de la rama a las realizaciones, o hacer entrar en la rama para la nueva operación a una firma que ejerce su actividad en un sector vecino; ofrecer ayudas públicas que dejan al Estado fuera de la sociedad nueva, o hacer tomar al Estado una participación en el capital mayoritario o minoritario, temporal o definitiva; al término del proceso está la amenaza; si el Estado quiere verdaderamente la realización de su proyecto y dispone de los medios para operarla, de preacindir de la colaboración de firmas dudosas y de crear el instrumento necesario con todas sus piezas. Otro dominio se ha abierto recientemente para la asociación de las administraciones de las empresas con vistas a tareas determinadas; es el de las actividades que podrían ser confiadas enteramente a servicios públicos, pero que parece oportuno dejar ejercer conjuntamente por colectividades y por empresas.

(14) Este espíritu resulta con toda claridad de las declaraciones hechas por el Comisario del Plan, el Catedrático de Derecho Administrativo, Laureano López Rodó especialmente en dos trabajos fundamentales, en los que puede verse el decidido parentesco que tiene nuestra planificación con la francesa; el primero, *Objetivos y estructuras del Plan de Desarrollo Económico* (Madrid, 1963). El Plan tiene una doble justificación, según López Rodó, ya se contemple desde el punto de vista del Estado o de la empresa. Es indudable que el Estado juega un importante papel en la vida económica; el Santo Padre Juan XXIII lo ha recordado en ese gran documento doctrinal que es la *Mater et Magistra*: "El Estado —dice el Papa—, cuya razón de ser es la realización del bien común en el orden temporal, no puede permanecer ausente del mundo económico; los poderes públicos son responsables del bien común, no pueden menos de sentirse obligados a ejercer en el campo económico una acción multiforme, más vasta, más profunda y más orgánica". Al Estado, dice López Rodó, le incumbe señalar ciertas prioridades que aseguran la satisfacción de las necesidades colectivas; las llamadas inversiones sociales, como son las enseñanzas y la investigación, el urbanismo, la sanidad, no se rigen por las leyes del mercado. El Estado puede fomentar el ahorro, favorecer la exportación, estimular determinadas producciones básicas, atraer el capital extranjero, mantener el pleno empleo y,

El hecho de que nuestra Planificación se halle en vías de realización es justamente lo que me va a permitir aquí un trabajo más libremente constructivo, tratando de desarrollar la idea de coexistencia entre Planificación y Libertad, que me parece absolutamente básica en toda esta materia. Misión de los juristas es la de edificar una teoría del Derecho subjetivo que sirva a la Planificación; la de idear instrumentos jurídicos concretos mediante los cuales pueda realizarse lo que yo llamo en el título de mi Ponencia una Planificación socializada de la Agricultura, queriendo contraponerla —mediante el empleo de ese adjetivo— a una Planificación «estatificada» o «estatal» (15).

El desarrollo de esta idea de la Planificación socializada exige el estudio de un amplio sector de problemas: desde el de la constitución de los órganos que deben preparar la Planificación, al de una Jurisdicción que la aplique, pasando por la serie de recursos con que el planificador podrá conseguir sus fines, etc. etc. Ahora bien, mi afirmación inicial de que la Planificación se in-

---

en definitiva, desde su altura, dirigir la estrategia del desarrollo económico; ahora bien, todo este conjunto de actuaciones del Estado no debe, a mi juicio, realizarse en forma inconexa ni abandonarse a la improvisación; ha de obedecer a un plan cuidadosamente estudiado; de aquí una primera justificación del Plan, introducir criterios de racionalidad económica en las inversiones públicas y coordinar las medidas a largo plazo de la política económica; pero también se justifica desde el punto de vista de la empresa privada, ya que a una empresa moderna ningún sector de la economía le es indiferente, y el Plan de Desarrollo realiza un estudio del mercado a escala nacional, integra en un cuadro global las previsiones de cada sector, coordina todas las informaciones disponibles acerca de las variables que influyen en el futuro de la economía; ya de ahí se desprende la característica fundamental del Plan; disciplinar la inversión pública, coordinar la política económica cara al desarrollo y ofrecer una información completa sobre la evolución previsible de la economía en los próximos años (pág. 11). "El Plan tendrá, por consiguiente, carácter obligatorio e inmediatamente ejecutivo para el Estado y demás organismos públicos, y carácter indicativo u orientador para el sector privado, aunque, naturalmente, contendrá los resortes e incentivos necesarios para que las empresas privadas se sientan estimuladas por propio interés a ponerse en línea con el Plan" (pág. 22). "Como ha dicho Antoine Pinay, la más alta inspiración del Plan de Desarrollo se centra en la convicción de que en un régimen de libertad el objeto profundo del Desarrollo Económico es el desenvolvimiento de la persona". Por último, López Rodó, en la página 26, dedica un epígrafe a la colaboración de la sociedad en la elaboración y ejecución del Plan de Desarrollo, y señala que en el Plan indicativo la más grande masa de opciones se deja, dentro de los cauces marcados por las directrices básicas de la política económica, a la iniciativa empresarial y al certero sentido realista de los sectores productivos de la población (pág. 25). El otro trabajo que me interesa citar es el de *La administración pública y las transformaciones económicas* (Madrid, 1963), en el cual, con gran acierto, completa el anterior, refiriéndose al aspecto importantísimo de la elaboración del Plan: "La participación de los administradores puede hacerse viable por el nombramiento de personas de la empresa privada y representantes de los trabajadores para formar parte de las comisiones al lado de los representantes de la Administración. Este sistema de ponencias, comisiones o grupos de trabajo está bastante extendido. Se ensaya así un principio que pudiéramos llamar de desburocratización. A la misma idea responde la utilización de equipos de trabajo de los sindicatos localizados en las circunscripciones territoriales, la colaboración de las Universidades, centros oficiales de investigación, equipos técnicos privados y misiones internacionales de asistencia técnica" (págs. 139 y 140). Unas cifras relativas de las comisiones del Plan español dan idea de este esfuerzo de colaboración de los particulares. Dentro de un total de 956 vocales no pertenecen a la Administración más que 453, es decir, el 47 por 100. La proporción es mayor en las comisiones relativas a sectores en que predomina la iniciativa privada. En nueve de estas comisiones los particulares están en mayoría (pág. 140).

(15) Diré desde ahora que la obra donde, a mi modo de ver, se desarrolla en toda extensión y profundidad esa idea es en la de KARL MANNHEIM, *Libertad, poder y planificación democrática* (Fondo de Cultura Económica. Primera edición en español en 1953. México).

serta en nuestra evolución jurídica, orgánica y naturalmente realizada, exige una previa demostración (16).

### III.—DESARROLLO DE LA IDEA DE PLANIFICACIÓN.

1. Planificar es proyectar en forma reflexiva y sistemática. Si tenemos en cuenta que la vida humana —y, por tanto, también la vida de cada sociedad— es, como lo ha dicho nuestro gran filósofo XAVIER ZUBIRI, «un sistema de posibilidades», se comprende que el hombre «forzado a elegir» entre una u otra, haya de estar, naturalmente, en continua operación de formar proyectos, anticipaciones intelectuales de lo que luego será su acción. Ahora bien, esta actividad proyectista del individuo no ha tenido su equivalente en el plano social hasta que surge el fenómeno de la Planificación, que tal vez se originará en el terreno de lo militar (Guerra de 1914-1918), para pasar luego a la Economía —una Economía de Guerra— y más tarde a la Política.

2. Podríamos decir que el estudio sistemático de lo futurible aparece por primera vez en España con ocasión del Expediente para la formación de una Ley Agraria, mandado instruir por el Consejo de Castilla bajo la égida de aquel Monarca ilustrado que fué Carlos III. Ciertamente que por entonces, con arreglo a las enseñanzas de los fisiócratas, la Agricultura constituía la principal fuente de riqueza, pero justo será reconocer que el primer defecto de esa Planificación residía en su fragmentariedad, al no abarcar el conjunto de la Economía española.

Pero había, entre los reformadores de Carlos III, un hombre especialmente dotado de esa visión global. Me refiero a Jovellanos, el gran tribuno asturiano, inteligencia monstruosa y enciclo-

(16) Hay dos ideas que, en mi opinión, van íntimamente ligadas entre sí: Primera, la de que la planificación es una instancia de orden jurídico. Segunda, que la planificación española es paso previo para la integración europea. De este ligamen resulta como consecuencia lógica el gran papel reservado a los juristas, o al Derecho en sí, para no hablar de nosotros como categoría profesional, en la construcción de Europa. Ello había sido ya afirmado por el maestro Bolla, al declarar su fe en el derecho en general y en aquel particular de la Agricultura en su función ordenadora y estabilizadora en el cuadro de una institución comunitaria, ansiosa de contribuir entre opuestas ideologías a un nuevo orden institucional, con destino moral (*Il Mercato commune europeo e la legislazione agraria. Tesi e tendenze, sistemare, armoniza o unificares Limite*. "Rivista di Diritto Agrario", 1958, pág. 273).

Un gran jurista y pensador español, Alfonso García Valdecasas, ha mostrado cómo precisamente a los hombres de Derecho ha de corresponder un gran papel en esa magna y difícil tarea que es Europa; desde este punto de vista, y en relación con el derecho común, "el proceso de su formación a lo largo de la llamada Edad Media nos permite afirmar que España no sólo tiene una significación europea, sino que en muchos aspectos es la que abre los caminos de Europa" (en *La unidad de Europa y el derecho común*. Madrid, 1963).

pédica, capaz lo mismo de producir una reforma de la enseñanza en materia de minería o de marina, que de redactar aquel Informe sobre la Ley Agraria, que es el monumento inicial de nuestra Planificación, porque, en efecto, allí encontramos por vez primera una consideración total y profunda de los problemas de nuestra Agricultura, guiado el pensamiento por una línea rigurosamente lógica: la de que todos los males que la aquejaban provenían de la serie de obstáculos legales, morales y políticos que coartaban la libertad individual (17). El gran Ministro de Carlos III proponía la supresión de todos ellos, y sus ideas, expuestas con tanta galanura como eficacia, pasaron a la *Gaceta* durante todo el siglo XIX. Así, pues, la Planificación contenida en el Informe, más bien que buscar la coexistencia con la Libertad, venía a consistir sola y exclusivamente en la exaltación de esta última. El Plan consistía en que cada agricultor formulara los suyos particulares.

3. Este sistema, típicamente liberal e individualista, hará quiebra a fines del Siglo de las Luces. Yo veo algo muy sintomático en la famosa discusión sobre quién debería construir los canales de riego, si los particulares, como muchos lo propugnaban, o el Estado, tal como lo demandaba el gran Joaquín Costa, que, al fin, logró imponer su tesis, fruto de la cual resultó el Primer Plan de Riegos de Gasset (1903) (18), lo que nos demuestra que la Planificación en Agricultura ha empezado, históricamente, por donde primero falló la iniciativa privada: la política hidráulica, que de suyo requiere un gigantesco esfuerzo financiero y de coordinación de intereses que escapa a los simples particulares.

El otro sector donde se inicia la Planificación es el de lo forestal, también debido a las mismas razones: hay que proyectar a muy largo plazo, haciendo inversiones que contrarían el deseo individual de obtener ganancias rápidas (19). Podríamos referir-

(17) El Ilustre Ministro de Carlos III vivió entre 1744 y 1811. La última edición es la realizada por el Instituto de Estudios Políticos (Madrid, 1955), con un interesante prólogo de Valentín Andrés Álvarez.

El gran jurisconsulto y tribuno supo ordenar todo un problema de gobierno para la Agricultura española, dejándolo basado en la libertad, asignando a las leyes como única misión la de remover los estorbos opuestos a ella. "En una palabra, Señor, el grande y general principio de la sociedad se reduce a que toda la protección de las leyes respecto de la Agricultura se debe cifrar en remover los estorbos que se oponen a la libre acción del interés de sus agentes, dentro de la esfera señalada por la justicia" (obra citada, pág. 56).

(18) Sobre este tema de la construcción de canales por el Estado, véase, en general, el magnífico libro de Costa *Política Hidráulica*, que lleva el subtítulo, bien significativo, de "Misión social de los riegos en España" (Madrid, 1911).

(19) En el campo forestal se ha relevado desde hace tiempo un contraste frecuentemente irreducible entre el interés del propietario privado y el colectivo. Sobre este contraste trató ya VENEZIAN (*Las cuestiones del vínculo forestal. Relación al Congreso Forestal Italiano*, Bolonia, 1909, reproducido en *Opere giuridiche*, volumen segundo, págs. 299 y siguientes).

nos aquí a la Planificación concreta de reformas agrarias que plasma en la Ley de 1907 destinada a traspasar a los particulares lotes de tierras públicas para ponerlas en cultivo, creando nuevos propietarios (20). Como lo vamos viendo, no existía un Plan general, sino un Plan nacional de riegos, que, además, tuvo carácter particular, y planes concretos y aislados de actuación. Al margen, nos encontramos con una legislación intervencionista, cada vez más intensa, en materia de Agricultura, de semillas, de plagas, etcétera, etc. (21).

4. Durante la Dictadura del General Primo de Rivera continúa el movimiento intervencionista, y, al calor de ideas «corporativas» y «sociales» que por entonces soplan en el aire, asistimos a un intento de Planificación de lo más interesante: me refiero a las Confederaciones Hidrográficas, hijas también del espíritu de Costa y de Gasset, realización de Lorenzo Pardo. Las Confederaciones suponían una planificación regional apoyada en la base natural de un gran río y su cuenca. Las Confederaciones Hidrográficas, en su nacimiento, eran planificación «socializada», porque se quería que los propios interesados estudiaran el Plan y colaboraran constantemente a su realización. No se trataba ya sólo de planificación agraria, sino que era total, o casi total, por considerar dentro del mismo esquema armonioso los problemas de energía eléctrica y de industrialización. Véase, pues, el gran avance realizado antes de 1930, que, si bien no tuvo —como suele ocurrir— la gran trascendencia prevista por sus autores, significó un evidente progreso, como lo prueba la subsistencia, todavía hoy, de las Confederaciones, aunque completamente «estaticadas».

5. Durante la segunda República nos vamos a encontrar no con una Planificación, sino más bien con un reformismo agrario muy ambicioso —lo cual es bien distinto—, que tal vez fracasó precisamente por no articularse en una visión global de los problemas económicos y sociales del momento (22).

---

(20) Sobre esa Ley y sobre las ideas del momento a propósito del Estado en relación con la Agricultura, nada mejor que consultar la *Antología de las obras del Vizconde de Eza* (Madrid, 1947); por ejemplo, pág. 85.

También el discurso de don Federico Rahola: *De la evolución del derecho de propiedad privada* (Barcelona, 1911), especialmente para la materia de expropiación.

(21) Antes de la Dictadura hubo intentos de reforma agraria, caracterizados por propugnar la utilización del arma fiscal. Interesantes resultan los proyectos del Ministro Alba, que en cierto modo eran planificadores (ver CRISTÓBAL DE CASTRO, *Al servicio de los campesinos* (Madrid, 1931, pág. 21). El mismo don Santiago Alba dedicó al tema un discurso en las Cortés, que después se publicó bajo el título de *Un Programa Económico y Financiero* (Madrid, 1916).

(22) Un planteamiento del problema en la obra de CARRIÓN *Los latifundios en España* (Madrid, 1932), especialmente a partir de la página 377.

6. Como lo vamos viendo, la tendencia a la Planificación progresa siempre que el legislador percibe que una transformación agraria no sólo envuelve cuestiones «específicamente agrarias», sino otras bien distintas, como, por ejemplo, la gran obra hidráulica de infraestructura que sirve para la electrificación. El Ministerio de Agricultura y el de Obras Públicas entran ahí en una textura de lucha de competencias (señalada como defecto por el Informe del Banco Mundial). Pensemos, además, en que esas transformaciones de zona requieren abundantes créditos y vienen así a afectar al Ministerio de Hacienda; que llevan —o deberían llevar— consigo proyectos de industrialización...

Todo eso hizo sentir, a partir de 1936, la necesidad de coordinar, encuadrando la Planificación de la Agricultura —que hasta entonces habíase preluado en la llamada «reforma agraria», primero, y «colonización», más tarde— dentro de una Planificación total.

La etapa intermedia en que así se hace, siquiera sea sólo a escala regional y todavía incompleta, corresponde a la de nuestros grandes planes: Jaén y, sobre todo, Badajoz (23).

Pero la marcha hacia la Planificación no sólo se observa en esa legislación donde se utiliza de modo expreso y significativo la palabra «plan». En realidad, puede atisbarse allí donde se advina que el legislador tiene ciertas ideas preconcebidas, a las que ha de amoldarse la estructura agraria, y trata, mediante diversos expedientes, de que esa imagen —planificada— se cumpla. Esta técnica de actuación corresponde también a la fase preliminar o previa a la de auténtica Planificación, pero debe ser estudiada, y, por cierto, no sólo como precedente histórico, ya que se contiene en leyes hoy vigentes (24).

El legislador español, a la hora de la Planificación propiamente dicha, deberá tener en cuenta que, en realidad, lleva ya muchos

(23) El Plan Badajoz, como máximo exponente de toda esta parte «colonizadora», puede estudiarse en la obra de Martín Lobo.

(24) Ha sido característica del nuevo Estado el propósito, claramente anunciado, de no dictar una sola Ley de reforma agraria, sino de operar por medio de Leyes distintas, articuladas, sin embargo, dentro de un mismo sistema conceptual. Así, el actual Ministro de Agricultura, don Cirilo Cánovas, ha dicho que la complejidad del problema (de una verdadera reforma agraria «social», «técnica» y «económica») le hizo comprender (al Movimiento) que no podía ser abordado en una sola Ley, por amplia y ambiciosa que ésta fuera. Era necesario un complejo legislativo armónico y flexible que se enfrentase con todos y cada uno de los problemas que estaban en juego y que lo hiciera, además, a medida que las circunstancias lo exigieran y cuando los medios y condiciones hiciesen previsible el éxito" (*La política agraria y ganadera*, en el volumen "El Nuevo Estado de España, 1936-1961", pág. 490). Este sistema ha tenido sus ventajas, aunque también algunos inconvenientes. Parece indudable que en la etapa planificadora habrá de ser acentuada la idea de coordinación.

años planificando, es decir, legislando en busca de determinados objetivos, estimando que ciertos tipos de empresas se ajustan mucho mejor que otros a las exigencias económicas, técnicas o sociales de nuestro momento (25).

Porque una cosa es todo aquel aparato ortopédico de los controles estatales que impuso un período de escasez —aparato que, como veremos, ha de quitársele al cuerpo de la economía para que ande por sí solo—, y otra bien distinta la política agraria realizada con caracteres de permanencia, como la de Colonización o la de Concentración Parcelaria, política que la futura Planificación no viene a negar, sino a perfeccionar y sistematizar.

No hay más remedio, pues, que hacer una alusión, siquiera sea rápida, a este tipo de actuación por leyes aisladas.

#### IV.—EL ESTADO ACTUAL DE LA CUESTIÓN.

Durante todos estos años —de 1936 a nuestros días— se ha tratado de conseguir: 1.º, la creación de nuevas empresas de tipo familiar, con tendencia últimamente a ampliarlas mediante la noción de patrimonio familiar mecanizado (Legislación colonizadora y de Fincas Mejorables); 2.º, el perfeccionamiento de las empresas existentes, con una mejor disposición de la tierra de cultivo en relación con el emplazamiento de la casa de labor y de las exigencias económico-técnicas en general (Concentración parcelaria, Permutas forzosas, Explotaciones familiares indivisibles); 3.º, evitar la destrucción o deterioro de las empresas agrarias, especialmente de las de nueva creación (Ley del Patrimonio familiar de Colonización, Ley de explotaciones familiares indivisibles —que sirve, aunque sea de modo incompleto, a tales fines—, disposiciones sobre conservación de la concentración parcelaria; 4.º, la reunión en una sola mano —la del cultivador— del derecho de propiedad con la actividad empresarial (legislación de arrendamientos rústicos y otras manifestaciones en la de colonización, donde también los arrendatarios y aparceros tienen derecho pre-

(25) Para la demostración de cuanto acabo de decir me remito a mi trabajo sobre *La formación, conceptos y fines de un derecho agrario de la empresa*, completado por el que dediqué a *Las últimas Leyes agrarias españolas en "Studi di Diritto Agrario Comparato"* (Milán, 1962). Allí, las citas detalladas de todas las disposiciones legislativas a que me remito en el texto. En cuanto a las normas de arrendamientos rústicos y acceso a la propiedad, me remito también, para evitar citas enojosas, a la ponencia que presenté a la Primera Asamblea del I. D. A. I. C.

ferente a la adjudicación de lotes, o en la de concentración parcelaria, crédito agrícola, etc.); 5.º, una última y muy interesante tendencia es la de fomentar la asociación para el cultivo (ordenación de la última campaña triguera, ejemplos de cooperativas subsiguientes a la concentración parcelaria de una zona, como la de Zúñiga) (26); en esta línea cabría citar el fomento —muy débil hasta ahora— de los contratos de coparticipación en el seno de la empresa, manifestada en la Ley de Explotaciones agrarias ejemplares; 7.º, el carácter privado de, prácticamente, todas las empresas agrarias, como lo prueba el hecho importantísimo de que las actividades estatales de transformación agraria se orientan siempre a la creación de unidades productivas que entregar a los particulares; es éste un motivo de contraste con el Sector industrial y el de transportes, donde la empresa pública o mixta tienen gran importancia en España (Instituto Nacional de Industria, Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles); no hay entre nosotros ninguna empresa agraria —como no se trate de una granja de experimentación dependiente del Instituto Nacional de Investigaciones Agronómicas, o accesoria de un hospital, una Universidad Laboral, etc.—, ninguna empresa agraria, repito, en que los trabajadores de la tierra o sus directores sean funcionarios (27); 8.º, aparecen, finalmente, algunas tendencias muy modernas a la mayor diversificación de las unidades productivas y a una colonización en secano «socializada» en el Plan de Tierra de Campos, que no tiene carácter de disposición legislativa, pero que, sin embargo, nos permite atisbar ya para la futura Planificación española la técnica francesa de la reordenación comarcal

(26) La ordenación de esa campaña es la contenida en el Decreto de 31 de mayo de 1963, en la cual se prevé un precio superior para el trigo producido por asociaciones de pequeños empresarios. En cuanto a las que pudiéramos llamar cooperativas de producción, se da el caso curioso de que surgen en España como una consecuencia de la labor realizada por el Servicio de Concentración Parcelaria. Así en el caso de Zúñiga y en el de varias localidades castellanas, cuyos vecinos lo tienen solicitado al Servicio. Por lo demás, el texto refundido de Concentración Parcelaria, en su artículo 34, otorga prioridad a aquellas concentraciones solicitadas por quienes anuncian su propósito de constituir asociaciones de carácter cooperativo o grupos sindicales a los que no se aporte la propiedad de la tierra. Tampoco en Zúñiga se ha aportado ésta, sino que la puesta en común se refiere al trabajo y a los planes de cultivos.

(27) Cuando hablamos del carácter privado que tienen todas las empresas agrarias debemos hacer una salvedad por lo que se refiere a las actividades de tipo forestal, que, en principio, caen también bajo la rúbrica de los agrarios y, sin embargo, son en gran parte realizadas en España por el Patrimonio Forestal, que es un ente público. Nuestra Ley de Montes de 8 de julio de 1957 dice en su artículo 1.º que la propiedad forestal puede corresponder: al Estado, a las entidades (locales, públicas no territoriales y privadas no territoriales) y a los particulares. El Patrimonio Forestal del Estado, que se rige por la Ley de 10 de marzo de 1941, es el encargado de administrar los montes públicos y también de promover la riqueza forestal de los montes particulares mediante consorcios u otros convenios con sus dueños.

Como vemos, pues, en este ámbito de lo forestal, el papel del Estado es mucho más destacado que en los otros sectores de lo agrario, donde no se concibe que le pertenezcan tierras de cultivo ni de pastos, como no sea temporalmente para su transformación.

(*aménagement du territoire*). Para la política agraria española, ello representa una novedad altamente interesante, ya que, hasta ahora, toda reestructuración agraria de una zona había de realizarse sobre la base de una gran obra hidráulica —transformación en regadío—. Sólo mediante esa previa creación estatal de plusvalía se operaba, luego, la ordenación de la zona y su distribución en lotes, mientras que ahora, en este Plan de la Tierra de Campos, se abandona esa limitación para planificar enteramente la Comarca en cuestión. La otra novedad interesante de este Plan —nada más que Plan en el papel, hasta el momento— es que se supera en él otra característica que hasta ahora había dominado todas las actividades de transformación, a saber: que éstas han de ser realizadas por el Estado, a través de su Instituto Nacional de Colonización (28). En relación con esa tendencia, vemos, pues, la de pasar de la fase «colonizadora» a otra de «ordenación rural», que sería mucho más ambiciosa.

Esta tendencia, hasta ahora, tiene una manifestación nada más que prospectiva, por haberse basado en el cuadro de organización del Ministerio de Agricultura, en el cual el Servicio de Concentración Parcelaria se denomina, muy intencionadamente, de «Concentración Parcelaria y Ordenación Rural». Se trata, en definitiva, de atraer a un órgano administrativo el nuevo tema de la ordenación de territorios concretos, que en lenguaje español está bien llamar «ordenación rural» (29).

10.º En cuanto al enlace de la Agricultura con el Mercado, tema básico para la futura gran Planificación, ya que implica establecer cifras de producción y, correlativamente, de inversiones para alcanzarlas, no ha habido en España, hasta ahora, más Planificación que aquella inevitablemente representada por el Presupuesto nacional y, más recientemente, por ese primer paso hacia la Planificación que fué el Decreto-Ley de Inversiones.

Lo que me interesa destacar, sin embargo, es que tal enlace, es decir, la organización de la Agricultura para el Mercado, ha sido hasta ahora obra, en parte, del Estado; en parte, del mecanismo de los precios, y sólo en muy escasa medida, de los propios

(28) El Plan de Tierra de Campos se aprobó por el Consejo Económico Interprovincial en la ciudad de Palencia en septiembre de 1962, en presencia del Jefe del Estado.

(29) Sobre la ordenación rural en España puede consultarse la conferencia pronunciada por el Director del Servicio de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural, don RAMÓN BENEYTO SANCHÍS, bajo el título *La ordenación rural en España*, y publicada en Madrid, 1963.

agricultores organizados al efecto. Aquél, a través de la fijación —puramente administrativa—, por Decreto, del precio de los cereales y del tabaco —productos íntegramente comprados y vendidos por órganos estatales—, del algodón, del aceite, etc., ha realizado una política de abastecimiento por medio de un órgano también administrativo, previsto *ad hoc*, a saber: la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes, que no cabe duda cumple cierto papel planificador, puesto que ha de prever cómo llenar el puchero de todas las amas de casa. Podríamos citar, sin embargo, algún ejemplo suelto y de poca monta de lo que llama organización «socializada» de la Agricultura para el Mercado: Federación de Agricultores Arroceros o algún otro semejante. Podría citar, y esto sí que resulta interesante, instrumentos directos para ese fin, como la sociedad anónima que ha servido para unir a exportadores de ciertos productos agrícolas, tratando de formar un frente común (pero, desde el punto de vista cuantitativo, el fenómeno ha sido aislado y de poca trascendencia). También, a veces, la cooperativa sirve indirectamente a la organización de los intereses de los agricultores con vistas al Mercado. Si pensamos que las cooperativas algodoneras, por ejemplo, controlan un buen tanto por ciento del algodón nacional para su desmotado y extracción de aceite de la semilla (eventualmente para la industrialización total de la fibra); si pensamos que existe ya una Junta Nacional de Cooperativas Algodoneras, comprenderemos que, por así decirlo, el «interés colectivo de los agricultores algodoneros» está en manos de los directivos de tales cooperativas (creadas con otra finalidad que ésta) y que el Gobierno se abstendrá, por ejemplo, de fijar en el futuro el precio del algodón, sin un diálogo previo con esas importantes fuerzas económico-sociales. (Igual que con el algodón ha sucedido en otros productos.)

Ahora bien, todo esto es fragmentario, inorgánico, incompleto. Lo que falta de verdad en España es un cauce para el enlace entre la Producción y el Mercado, aunque lo cierto es que el Sindicalismo español, planeado como instrumento de ordenación de la Economía, hubiera podido servir a estos fines (30).

He ahí, en apretada síntesis, el «estado de la cuestión» con que se encuentra la Planificación española.

---

(30) Hasta cierto punto, ha servido. Existen ciertos grupos (encuadrados en Sindicatos) de exportadores, y se ha dado gran impulso a la obra de comercialización cooperativa, con vistas también a la exportación.

## V.—EL PRIMER PLAN ESPAÑOL DE DESARROLLO.

1. Creo que debemos examinar ante todo lo que pudiéramos llamar su base constitucional.

a) Arranca ésta, indudablemente, de nuestro Fuero del Trabajo, promulgado por Decreto de la Jefatura del Estado de 9 de marzo de 1938 (y declarado Ley Fundamental de la Nación por el artículo 10 de la de 26 de julio de 1947), cuya aparición fué saludada, en su tiempo, como la instauración en España de un nuevo «orden de la economía» (31).

El Estado Español prometía elevar gradual e inflexiblemente el nivel de vida de los trabajadores (declaración III, 3), lo que suponía tanto como postular un constante «desarrollo económico».

En la declaración VI se proclamaba que «la producción nacional constituye una unidad económica al servicio de la patria», y esa idea de unidad había de llevarnos, lógicamente, al establecimiento de un Plan para asegurar que «la economía quedara sometida a la política», en busca de objetivos concretos de elevación del nivel de vida. Así resultaba del apartado final de la declaración XI, punto 1: «Todos los factores que en la producción intervienen quedan subordinados al supremo interés de la nación». Este encuadramiento de la economía se había de lograr por medio de los Sindicatos Verticales, según la declaración XIII, punto 2: «Todos los factores de la economía serán encuadrados por ramas de la producción o servicios en Sindicatos Verticales; las profesiones liberales y técnicas se organizarán de modo similar, conforme determinan las leyes». Punto 3: «El Sindicato Vertical es una corporación de Derecho público que se constituye por la integración en un organismo unitario de todos los elementos que consagran sus actividades al cumplimiento del proceso económico dentro de un determinado servicio o rama de la producción, ordenado jerárquicamente, bajo la dirección del Estado». En el punto 5 se establecía que «el Sindicato Vertical es instrumento al servicio del Estado, a través del cual realizará, principalmente, su política económica. Al Sindicato corresponde conocer los problemas de la producción y proponer sus soluciones, subordinándolas al interés nacional. El Sindicato Vertical podrá intervenir,

(31) Sobre el Fuero del Trabajo puede verse la obra de IGNACIO SERRANO SERRANO *El Fuero del Trabajo* (Valladolid, 1939).

por intermedio de órganos especializados, en la reglamentación, vigilancia y cumplimiento de las condiciones de trabajo». Punto 6: «El Sindicato Vertical podrá iniciar, mantener o fiscalizar organismos de investigación, educación moral, física y profesional, previsión, auxilio y las de carácter social que interesan a los elementos de la producción». Punto 8: «Corresponde a los Sindicatos suministrar al Estado los datos precisos para elaborar las estadísticas de su producción». Obsérvese que si bien sólo se habla aquí de estadísticas, se contiene ya en germen una primera idea de planificación, siendo los Sindicatos el instrumento mediante el cual el Estado había de empezar a estudiarla.

Hay otra serie de Declaraciones del Fuero del Trabajo de sumo interés, puesto que en ellas se establece el papel del Estado y el de la iniciación privada en orden a la economía. Así, en el punto 4 de la Declaración XI se dice que «en general, el Estado no será empresario sino cuando falte la iniciativa privada o lo exijan los intereses superiores de la nación». El punto 5, que «el Estado, por sí o a través de sus Sindicatos, impedirá toda concurrencia desleal en el campo de la producción, así como aquellas actividades que dificulten el normal establecimiento o desarrollo de la economía nacional, estimulando, en cambio, cuantas iniciativas tiendan a su perfeccionamiento». Y en el punto 6 se hacía la declaración fundamental de que «el Estado reconoce la iniciativa privada como fuente fecunda de la vida económica de la nación». A la que seguía la Declaración XII, importantísima para nuestro objeto, según la cual «el Estado reconoce y ampara la propiedad privada, como medio natural para el cumplimiento de las funciones individuales, familiares y sociales. Todas las formas de propiedad quedan subordinadas al interés supremo de la nación, cuyo intérprete es el Estado». En el punto 2, que «el Estado asumía la tarea de multiplicar y hacer asequibles a todos los españoles las formas de propiedad ligadas vitalmente a la persona humana: el hogar familiar, la heredad de tierra y los instrumentos o bienes de trabajo para uso cotidiano». En el 3, que «se reconocía la familia como célula primaria natural y fundamento de la sociedad y, al mismo tiempo, como institución moral dotada de derecho inalienable y superior a toda ley positiva; para mayor garantía de su conservación y continuidad, se reconocerá el patrimonio familiar inembargable».

Concretamente se refiere a la Agricultura la Declaración V,

según la cual «las normas de trabajo en la empresa agrícola se ajustarán a sus especiales características y a las variaciones estacionales impuestas por la naturaleza» (punto 1). Punto 2: «El Estado cuidará especialmente la educación técnica del productor agrícola, capacitándole para realizar todos los trabajos exigidos por cada unidad de explotación». Punto 3: «Se disciplinarán y revalorizarán los precios de los principales productos, a fin de asegurar un beneficio mínimo en condiciones normales al empresario agrícola y, en consecuencia, exigirle para los trabajadores jornales que les permitan mejorar sus condiciones de vida». Como vemos, pues, en esta Declaración explícitamente se refiere el legislador español a la posibilidad de establecer precios de sostenimiento, precios indicativos, precios políticos, etc. En el punto 4: «Se tenderá a dotar a cada familia campesina de una pequeña parcela, el huerto familiar, que les sirva para atender a sus necesidades elementales y ocupar su actividad en los días de paro».

Punto 5: «Se conseguirá el embellecimiento de la vida rural, perfeccionando la vivienda campesina y mejorando las condiciones higiénicas de los pueblos y caseríos de España». Declaración ésta en la que asoma lo que actualmente se llama ordenación rural, es decir, una Planificación total y completa de la vida campesina.

En el punto 6 de esta misma Declaración se dispone que «el Estado asegurará a los arrendatarios la estabilidad en el cultivo de la tierra por medio de contratos a largo plazo que les garanticen contra el desahucio injustificado y les aseguren la amortización de las mejoras que hubieren realizado en el predio. Es aspiración del Estado arbitrar los medios conducentes para que la tierra pase a ser de quienes directamente la explotan».

De estas Declaraciones se deduce que la Planificación española, de acuerdo con el Fuero del Trabajo, había de ser, forzosamente, *indicativa*, ya que el Estado únicamente se reserva el derecho de ser empresario con carácter supletorio, por faltar la iniciativa privada, o con carácter de urgencia, por exigirlo los intereses superiores de la nación. La función del Estado, para los redactores del Fuero del Trabajo, era más bien la de impedir competencias desleales en el campo de la producción, lo que pudiéramos llamar mantenimiento de una sana economía de mercado y estimular las iniciativas particulares. No quedaría completa esta exposición del Fuero del Trabajo sin aludir a la

Declaración XIII, sobre la empresa, en que se la concibe como «una unidad productora en que los elementos que la integran se ordenan en una jerarquía que subordina los de orden instrumental a los de categoría humana y todos ellos al bien común» (punto 2). «El jefe de la empresa asumirá por sí la dirección de la misma, siendo responsable de ella ante el Estado» (punto 3), en donde comienza a aparecer la coordinación de la empresa dentro del Plan, es decir, la responsabilidad del jefe de la empresa, como diríamos hoy, ante las autoridades y magistraturas encargadas de la ejecución del Plan. En el punto 4 se establecía que «el beneficio de la empresa, atendido un justo interés del capital, se aplicará con preferencia a la formación de las reservas necesarias para su estabilidad, al perfeccionamiento de la producción y al mejoramiento de las condiciones de trabajo y vida de los trabajadores»; declaración que, si hubiera sido adecuadamente desarrollada, nos hubiera conducido a un Derecho de la empresa, tal como lo postulan hoy los últimos reformistas. En el punto 9 se declara que «el crédito ha de ordenarse en forma que, además de atender a su cometido de desarrollar la riqueza nacional, contribuya a crear y sostener el pequeño patrimonio agrícola, pesquero, industrial y comercial»; por donde vemos, también, que la función que se reserva el Estado en el Fuero del Trabajo es la de «ordenar», es decir, planificar, tal como hoy se dice.

b) De gran importancia, también, para el objeto que aquí nos interesa, aunque no tanto como el Fuero del Trabajo, es la Ley de Cortes de 17 de julio de 1942 (elevada al rango de Ley Fundamental de la Nación por el artículo 10 de la Ley de 26 de julio de 1947 de Sucesión en la Jefatura del Estado), en cuyo preámbulo se establece como finalidad de la misma que «el contraste de pareceres dentro de la unidad del Régimen, la audiencia de aspiraciones, la crítica fundada, cimentada y solvente, la intervención de la técnica legislativa, contribuyan a la vitalidad, justicia y perfeccionamiento del Derecho positivo, de la revolución y de la nueva economía del pueblo español». Digo que es importante, porque a través de estas Cortes se establece el sistema llamado de democracia orgánica, en que la representación política se articula basándose, en gran parte, en la profesión, con lo cual estas Cortes pueden relacionarse con los intentos relativos al establecimiento moderno de lo que se ha llamado parlamento económico o consejo nacional económico. Efectivamente, en el apar-

tado e) del artículo 10 se dice que las Cortes conocerán en pleno de los actos o leyes que tengan por objeto la intervención económica de los Sindicatos y cuantas medidas legislativas afecten en grado trascendental a la economía de la Nación y las bases para la ordenación agraria, mercantil e industrial. Y en el artículo 2.º se establece la llamada representación sindical, que alcanza la tercera parte del total de los Procuradores. De este modo, el mundo del trabajo y, en general, el mundo de la economía, pudiéramos decir con más amplitud todavía, colabora en la finalidad asignada por el artículo 1.º de esta importante Ley a las Cortes, al definir las como «el órgano superior de participación del pueblo español en las tareas del Estado; es misión principal de las Cortes la preparación y elaboración de las Leyes, sin perjuicio de las sanciones que corresponden al Jefe del Estado».

c) En 17 de julio de 1945 se dicta el Fuero de los Españoles (elevado al rango de Ley Fundamental de la Nación por el artículo 10 de la Ley de 26 de julio de 1947 de la Sucesión en la Jefatura del Estado). En el título preliminar, artículo 1.º, se dice que «el Estado Español proclama como principio rector de sus actos el respeto a la dignidad, la integridad y la libertad de la persona humana, reconociendo al hombre, en cuanto portador de valores eternos y miembro de una comunidad nacional, titular de deberes y derechos, cuyo ejercicio garantiza en orden del bien común». En el artículo 2.º se dispone que «todos los españoles tienen derecho a participar en las funciones públicas de carácter representativo a través de la familia, el municipio y el sindicato, sin perjuicio de otras representaciones que las leyes establezcan». En el artículo 22 «se reconoce y ampara la familia como institución natural y fundamento de la sociedad, con derechos y deberes superiores y deberes anteriores y superiores a toda ley humana positiva»; continuando con esto, pues, la tradición del Fuero del Trabajo. Y en el artículo 30, que nos interesa muy especialmente, se dice que «la propiedad privada, como medio natural para el cumplimiento de los fines individuales familiares o sociales, es reconocida y amparada por el Estado», pero que «todas las formas de la propiedad quedan subordinadas a las necesidades de la nación y al bien común; la riqueza no podrá permanecer inactiva, ser destruída indebidamente, ni aplicada a fines ilícitos». En el artículo 31, que «el Estado facilitará a todos los españoles el acceso a las formas de propiedad más íntimamente ligadas a

la persona humana: hogar familiar, útiles de trabajo y bienes de uso cotidiano. En el 32, que «en ningún caso se impondrá la pena de confiscación de bienes y nadie podrá ser expropiado sino por causa de utilidad pública o interés social, previa la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto en las leyes».

En el artículo 26 se refiere el Fuero de los Españoles a la empresa, considerándola como «una comunidad de aportaciones de la técnica, la mano de obra y el capital en sus diversas formas», y proclamando, por consecuencia, «el derecho de estos elementos a participar en los beneficios. El Estado cuidará de que las relaciones entre ellos se mantengan dentro de la más estricta equidad y en una jerarquía que subordine los valores económicos a los de categoría humana, al interés de la nación y las exigencias del bien común».

Como vamos viendo, el Fuero de los Españoles, si bien tuvo como finalidad primordial la de garantizar los derechos políticos de los ciudadanos, también contiene importantes declaraciones a propósito de la vida económica, pero la idea de ordenación de toda la economía al servicio de fines superiores se desdibuja o debilita en este texto fundamental.

d) En 26 de julio de 1947 se dicta la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado, que, desde luego, forma parte también de nuestras Leyes Fundamentales, en la cual se contiene la importante declaración, en el artículo 1.º, de que «España, como unidad política, es un Estado católico, social y representativo que, de acuerdo con su tradición, se declara constituido en reino». Es ésta la declaración única que nos interesa de esta importante Ley, en cuanto reafirma el carácter social y representativo del régimen.

e) En 17 de mayo de 1958 se dictan los llamados Principios del Movimiento Nacional, que van a ser, en definitiva, los que van a presidir todo el Plan de Estabilización y el Plan de Desarrollo Económico. Nos interesa destacar:

El V: «La Comunidad Nacional se funda en el hombre, como portador de valores eternos, y en la familia, como base de la vida social, pero los intereses individuales y colectivos han de estar subordinados siempre al bien común de la nación, constituida por las generaciones pasadas, presentes y futuras; la Ley ampara por igual el derecho de todos los españoles».

El Principio VII: «El pueblo español, unido en un orden de derecho e informado por los postulados de autoridad, libertad y

servicio, constituye el Estado nacional; su forma política es, dentro de los Principios inmutables del Movimiento Nacional y de cuanto se determina en la Ley de Sucesión y demás Leyes Fundamentales, la Monarquía tradicional, católica, social y representativa».

El VIII: «El carácter representativo del orden político es principio básico de nuestras instituciones públicas. La participación del pueblo en las tareas legislativas y en las demás funciones de interés general se lleva a cabo a través de la familia, el municipio, el sindicato y demás entidades con representación orgánica que a este fin reconozcan las leyes. Toda organización política, de cualquier índole, al margen de este sistema representativo, será considerada ilegal.

Todos los españoles tendrán acceso a los cargos y funciones públicos, según su mérito y capacidad».

En el IX se reafirma el ideal cristiano de la justicia social, reflejado en el Fuero del Trabajo, que ha de inspirar la política y las leyes.

El X tal vez sea el más interesante desde nuestro especial punto de vista, en cuanto reconoce «el trabajo como origen de jerarquía, deber y honor de los españoles, y a la propiedad privada, en todas sus formas, como derecho condicionado a su función social; la iniciativa privada, fundamento de la actividad económica, deberá ser estimulada, encauzada y, en su caso, suplida por la acción del Estado». Aquí es donde encontramos por primera vez aludida, aunque no de modo expreso, sino más bien indirecto, la Planificación, en cuanto el Estado puede *encauzar* la actividad económica; y también es de subrayar el mayor vigor de la expresión relativa al derecho de propiedad privada, en cuanto se ha introducido la palabra, extraordinariamente cargada de sentido jurídico, «derecho *condicionado* a su función social».

El XI nos interesa en cuanto define la empresa «como asociación de hombres y medios ordenados a la producción, que constituye una comunidad de intereses y una unidad de propósitos; las relaciones entre los elementos de aquélla deben basarse en la justicia y en la recíproca lealtad, y los valores económicos estarán subordinados a los de orden humano y social».

El XII establece que «el Estado procurará por todos los medios a su alcance perfeccionar la salud física y moral de los espa-

ñoles y asegurarles las más dignas condiciones de trabajo, impulsar el progreso económico de la nación con la mejora de la agricultura, la multiplicación de las obras de regadío y la reforma social del campo; orientar el más justo empleo y distribución del crédito público...; intensificar el proceso de industrialización; patrocinar la investigación científica...».

f) Podríamos decir, en resumen, que, sobre todo después de dictarse los Principios del Movimiento Nacional, existe en nuestro país una base constitucional tan amplia, por lo menos, como la de cualquier otro de los europeos, en cuyas constituciones también se reconoce la iniciativa privada económica y el derecho de propiedad, aunque siempre limitado por la obligación de cumplir una función social, para acometer la Planificación (32).

g) Prescindiendo de la otra Ley Fundamental, que es la de Referéndum de 22 de octubre de 1945, nos toca pasar al examen ahora de lo que se llaman Leyes Orgánicas del Estado, y en especial de una muy interesante a nuestros fines, que es la de Régimen Jurídico de la Administración del Estado (texto refundido de 26 de julio de 1957), en cuya exposición de motivos, capítulo IV, se trata de la coordinación económica y aparece ya esbozada la idea de Planificación: «La coordinación se viene acusando como más necesaria en la esfera económica, donde cualquier medida imperfectamente coordinada podría llegar a ser perturbadora; de aquí la conveniencia de establecer un órgano adecuado que, coordinando los planes económicos de los distintos departamentos ministeriales, prepare para ser sometidos a la consideración del Gobierno los planes de previsión que comprendan las diversas medidas que a corto, mediano o largo plazo deban ser dictadas por la Administración. Por ello, se crea una Oficina de Programación y Coordinación Económica que, como órgano de trabajo, elaborará, con visión de conjunto y criterio de unidad, los planes de la Comisión Delegada de asuntos económicos para el desarrollo de la economía del país y los programas de realización económica del Estado y demás entidades públicas, teniendo en cuenta los informes del Consejo de Economía Nacional. De este modo, se suman a las ventajas de un órgano técnico de trabajo las garantías dimanantes del asesoramiento emitido por el supremo cuerpo con-

---

(32) Sin embargo, debe citarse como antecedente en la planificación la labor realizada por la Secretaría General para la Ordenación Económica y Social, creada por Decreto de 29 de enero de 1946.

sultivo en estas materias y a la intervención de los Ministros más directamente afectados por la Planificación.

2. Tal vez el punto inicial del primer Plan lo hallemos en la Declaración ministerial de 27 de febrero de 1957, al proclamar que en la política de inversiones se ha de procurar que el ahorro español se oriente a aquellas actividades que más beneficien al progreso de la economía patria y al bienestar de los españoles...; se proseguirá también la mayor economía y reducción de los gastos no rentables, incrementando, en cambio, el de las inversiones reproductivas.

Consecuencia de esta Declaración ministerial fué el Programa Nacional de Ordenación de las Inversiones, que había de tener carácter instrumental, en el sentido de ofrecer un planteamiento global y panorámico de la economía que permitirá, en cada caso concreto, las soluciones adecuadas, sin que se produzcan efectos secundarios desfavorables en otros sectores económicos. Es interesante el artículo 1.º del Decreto de 12 de marzo de 1959, a que nos estamos refiriendo, en que al aprobar el programa nacional de ordenación de las inversiones para 1959 se le califica de «instrumento de orientación de la economía nacional y de pauta de adopción por los órganos de la Administración de las medidas conducentes al cumplimiento de los objetivos señalados en el mismo dentro del debido respeto y estímulo a la iniciativa privada»; y digo que debe destacarse, porque ya en este primer momento observamos el carácter indicativo y orientador de la planificación española.

Debemos subrayar, sin embargo, que la vigilancia de la ejecución del Programa Nacional de la Ordenación de las Inversiones se confiaba exclusivamente, en el artículo 2.º, a unas comisiones existentes en la Presidencia del Gobierno y en los Ministerios de Agricultura, Hacienda, Obras Públicas, Industria, Comercio, Trabajo, Información y Turismo y Vivienda, que tenían carácter exclusivamente burocrático.

Ahora bien, este Programa de Ordenación de las Inversiones, que constituye el germen, como digo, de la Planificación española, hay que relacionarlo, para comprenderlo adecuadamente, con la reforma tributaria que había sido realizada previamente en 1956 y que había supuesto un gran avance en orden al equilibrio presupuestario (33). También con la reciente Ley de instituciones

(33) En el Memorándum al Fondo Internacional y a la Organización Europea de

de crédito a medio y largo plazo, como instrumento para alcanzar el equilibrio financiero, y, en definitiva, con el Plan Nacional de Estabilización Económica, puesto en vigor unos meses después de este Programa de Ordenación de Inversiones y en el cual se le dotó de la adecuada flexibilidad de acomodación a las posibilidades de financiación que imponía la necesidad de restricción del gasto público (34).

Desde el primer momento esta nueva política española, que arranca de la estabilización monetaria, tiene como finalidad la plena participación de España en las tareas de colaboración económica internacional y se pone de manifiesto por nuestro ingreso en el Fondo Monetario Internacional y en el Banco Mundial y por el proceso de integración en la O. E. C. Del Programa de la Ordenación de las Inversiones 1959 (35) es la afirmación de que «es imposible el desarrollo económico sin una expansión paralela de la cuantía de los intercambios comerciales con el extranjero; que existen en España una serie de actividades en el mercado exterior, las cuales no deben desaprovecharse por falta de medios reales o financieros». Otro aspecto importante, en el orden internacional, está representado por la «ayuda exterior», que sólo puede impetrarse y obtenerse cuando se dispone de una economía estabilizada (36).

También debe destacarse «la característica de que el Programa había de realizarse en un régimen de economía regida por las preferencias del consumidor y las iniciativas de los productores, evitando los inconvenientes que podrían derivarse de una rígida

---

Cooperación Económica se puede ver la evolución última de la economía española. «Las enormes dificultades a las cuales España ha tenido que hacer frente han exigido una serie de intervenciones en su economía que han contribuido a aislar su mecanismo económico del de otros países del mundo occidental». Con esta afirmación básica se alude «a un primer período de intervencionismo legislativo que vino impuesto desde el final de la guerra de Liberación a la economía española, por tener ésta que soportar la pesada carga de su reconstrucción, retardada, además, por factores de carácter estructural, insuficiencia de recursos, bajo nivel de renta y ahorro, y por otros factores, tales como la dislocación de una capacidad productiva durante el período de hostilidades o el cierre transitorio de los mercados y fuentes de aprovechamiento normales que se produjo durante y después de la guerra mundial». Ahora bien, alcanzados ya progresos considerables en diferentes campos, y especialmente en el de la producción, el Gobierno español estimaba en esa fecha que «había llegado el momento de orientar la política económica en el sentido de situar a la economía española en línea con los países del mundo occidental y liberarla de intervenciones heredadas del pasado que no se ajustan a las necesidades de la situación actual».

(34) Pueden verse todos estos aspectos en las publicaciones de la O. C. Y. P. E. *Programa de la ordenación de las inversiones para el año 1959* (Madrid, 1960). También pueden verse los folletos *La economía española ante el Plan de Estabilización* (Madrid, 1959) e *Informe de la O. E. C. sobre el Plan español de Estabilización* (Madrid, 1960), en los cuales se constata el éxito de este programa. Digamos también que la reforma tributaria contenida en la Ley de Presupuestos del Estado tuvo fecha de 26 de diciembre de 1957.

(35) Págs. 27 y 29.

(36) Ver el folleto *La ayuda exterior en el desarrollo económico* (Madrid, 1950), conferencia de don JUAN JOSÉ ROVIRA y SÁNCHEZ HERRERO.

planificación» (37); y que «la finalidad última de todo plan de ordenación económica consiste en la elevación del nivel de vida de la población del país, que se manifiesta en un crecimiento de la renta nacional» (38). Para conseguir este desarrollo armónico de la economía española, ajustado a las posibilidades actuales, tienen carácter preferente la expansión agraria (principalmente en los sectores agrícolas y ganaderos), la de los sectores industriales básicos y la de aquellos otros en que exista posibilidad de conseguir una expansión de sus exportaciones a corto plazo (39). En cuanto a la programación de inversiones en el sector agrario, en este primer Plan se establecían los tres objetivos fundamentales siguientes: a) aumento de las exportaciones del sector; b) sustitución de aquellas importaciones de alimentos y materias primas que actualmente pesan sobre nuestra balanza de pagos y que puedan producirse a precios adecuados en el interior; c) aumento de las producciones para poder atender al creciente consumo interior.

Como medidas a adoptar se señalaban: la aceleración del ritmo actual de transformación de terrenos de secano en regadío, programándose para un período de cinco anualidades un total de 400.000 hectáreas; continuar las tareas de concentración parcelaria, señalándose un programa de 750.000 hectáreas aproximadas a concentrar y una superficie de suelos mejorados de unas 150.000 hectáreas; impulsar la construcción de silos, graneros y almacenes de productos agrícolas; proseguir la repoblación forestal al ritmo de unas 100.000 hectáreas anuales, realizándose también los programas de mejoras de montes públicos, así como reposición de marcas de ordenación y saneamiento de montes públicos y privados; el incremento de plantaciones de árboles frutales, especialmente las dirigidas a la producción de agrios, frutos de hueso, pepitas y plátanos; favorecer la expansión del olivar de forma que pueda disminuirse progresivamente el déficit existente por lo que se refiere a grasas vegetales; mantener fija la superficie de viñedo; superar el déficit en el campo ganadero; aumentar los rendimientos unitarios de las producciones agrícolas mediante la mejora de las técnicas de cultivo, la mecanización de las explotaciones y la intensificación en el empleo de fertilizantes, así

---

(37) Ob. cit. pág. 31.  
(38) Ob. cit. pág. 32.  
(39) Ob. cit. pág. 36.

como actuando contra las plagas del campo y enfermedades del ganado, intensificando el empleo de semillas selectas; se preveía un aumento del parque de tractores al ritmo de 10.000 unidades anuales.

Se dicta después el Programa de Ordenación de las Inversiones para el año 1960 en Decreto 603/1960, de 1 de marzo, que también se refiere al sector agrícola, reiterando más o menos los objetivos del programa anterior, pero añadiendo otro de fundamental importancia, consistente en la necesidad imperiosa de mejorar los procedimientos de nuestra Agricultura para reducir los costes de producción y poder competir con el exterior con vistas a los planes futuros de integración económica, intensificando el ritmo de mecanización, que de 10.000 unidades aspira a 14.000 nuevos tractores en 1960, y paralelo aumento en la asignación de cosechadoras y toda clase de maquinaria agrícola (40).

Llegados a este punto, nos interesaría considerar la legislación española sobre ordenación económica complementaria o relacionada con estos programas de ordenación de las inversiones (41).

Una norma que quiero poner de relieve es la del Decreto-Ley sobre compra por extranjeros de fincas rústicas en España, indudablemente relacionada con el sistema entero de inversiones extranjeras y que lleva fecha 22 de marzo de 1962; requerirán autorización administrativa las que superen cuatro hectáreas de regadío o 20 de secano (42). Ahora bien, en la práctica se admiten las sociedades rústicas, dueñas, incluso, de fincas de esta especie, en que la mitad del capital sea extranjero, por estimarse que le son de aplicación las normas generales del Decreto-Ley de Inversiones de Capital Extranjero.

Debe citarse también el Decreto que dicta las medidas preliminares para el Desarrollo, de 23 de noviembre de 1962.

Más tarde, la OCIFE, Oficina de Coordinación y Programación Económica, se convertirá en la Comisaría del Plan de

(40) Ver folleto del Programa de Ordenación de las Inversiones, págs. 3 y siguientes, que se refieren al sector agrario.

(41) Consistió, fundamentalmente, en ese Decreto-Ley de 21 de junio de 1959, otro Decreto de 17 de julio del mismo año por el que se fijó la paridad de la peseta. Otro Decreto-Ley de 27 de julio de 1959 sobre inversiones de capital extranjero en las empresas españolas, otro Decreto-Ley del mismo día por el que se introducen determinadas modificaciones en el régimen de los incrementos de patrimonio a los efectos de contribución al general sobre la renta y algunos más que no nos interesan. Puede verse todo ello con más detalle en la publicación de la O. C. Y. P. E. *Nueva Ordenación Económica* (Madrid, 1959). Con posterioridad, se debe destacar la ampliación del número de empresas en que todo el capital puede ser extranjero, que no ha afectado a la materia de fincas rústicas, así como las medidas preliminares para el desarrollo económico.

(42) Para más detalles ver GARCÉS BRUSES. *Régimen jurídico de las inversiones extranjeras en España* (Madrid, 1962; pág. 277).

Desarrollo, creando, por Decreto de 1 de febrero de 1962, el cargo de Comisario del Plan, configurándolo como un delegado permanente del Gobierno para la elaboración y vigilancia del Plan, de acuerdo con las instrucciones que reciba de la Comisión Delegada de Asuntos Económicos. El Decreto de 8 de septiembre de 1962 creó tres Subcomisarios, un Gabinete de Estudios y una Oficina de Relaciones Públicas, quedando, pues, organizado así el órgano central de la Planificación española.

Fruto de esta organización fueron los planes generales de Obras Públicas: de Carreteras, desde 1962 a 1977 (Ley de 23 de diciembre de 1961), e Hidráulicas, de 1961 a 1962 (Ley de 23 de diciembre de 1961); el Plan General de la Vivienda y el Plan Sur (Valencia), Ley de 23 de diciembre de 1961.

#### VI.—EL INFORME DEL BANCO MUNDIAL.

En este punto debo referirme a un acontecimiento de cierta importancia para la Planificación española: el Informe del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, obra de la Misión Económica enviada a España con el fin de ayudar a la Administración española en la preparación de un Plan de Desarrollo Económico a largo plazo para la expansión y modernización de la economía española y, por consiguiente, la elevación del nivel del pueblo español, manteniendo al mismo tiempo la estabilidad financiera. Comisión que llegó a España en marzo de 1961, permaneció en ella hasta mediados del mes de junio y presentó su Informe, que, entregado al Gobierno español, fué publicado, por haberlo acordado así la Comisión Delegada de Asuntos Económicos en su reunión del 9 de agosto de 1962 (43).

El Informe del Banco Mundial se ocupa extensamente de los problemas de la Agricultura española (a la que dedica por lo menos cien páginas), y aunque no nos concierne aquí un estudio de este documento, sí quiero trazar un breve resumen que puede resultar muy útil al lector para comprender los problemas con los que se va a enfrentar nuestra Planificación.

Comienza el Informe por caracterizar el Sector como la principal fuente de empleo en España. Las condiciones naturales no

---

(43) Publicado en el mismo año por *Documentación Económica*.

son, en su mayoría, especialmente favorables para la Agricultura.

Se ocupa el Informe de la política para incrementar el rendimiento de los recursos, primero, «de riegos y colonización», formulando bastantes reservas sobre la actual política de regadíos, concretamente sobre planes como el de Badajoz y Jaén, y recomendando una selección en el futuro de las zonas a transformar, basándose en índices muy bien estudiados de rentabilidad, recomendando que se opere en las Confederación del Júcar, del Segura y del Sur (aproximadamente las tierras costeras de Levante y del Sur, desde Castellón hasta Gibraltar), que se terminen los planes actuales en marcha, en lugar de acometer nuevas transformaciones, y que, en general, se prescinda de realizarlos allí donde los costes de capital para la transformación de secano en regadío sobrepasen las 90.000 pesetas hectárea.

En cuanto a la materia de reforma de fincas, el Informe del Banco Mundial, de inspiración claramente neoliberal, no parece mostrarse partidario de una reforma agraria al estilo clásico, sino más bien de la política que pudiéramos llamar de fincas mejorables. Propugna, en efecto, que se haga un inventario de grandes fincas, para establecer cuáles son bien llevadas y cuáles, en cambio, serían susceptibles de mejora, actuando sobre estas últimas mediante su traspaso a auténticos empresarios dispuestos a realizar los planes de mejora. En cuanto a las fincas pequeñas, el Informe se muestra muy preocupado por el problema de la división y dispersión parcelaria en España, que califica como uno de los más graves que afectan a nuestra estructura, y propugna el incremento de la actual labor que realiza el Servicio de Concentración Parcelaria, hoy de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural, aconsejando que no haya limitaciones presupuestarias para esta labor.

En cuanto al arrendamiento de explotaciones agrícolas, el Informe del Banco Mundial propugna una reforma de arrendamientos, con vistas, sobre todo, a modificar el actual régimen de las mejoras; implícitamente parece combatir la protección de los arrendamientos especialmente protegidos que vienen prorrogados en España desde hace muchos años y que incluso han llegado a merecer que la Ley de 1954 concediera el derecho de acceso a la propiedad de los arrendatarios.

En cuanto a propiedades comunales, se propugna por el Informe una pequeña desamortización que arroje al cauce privado

tierras que ahora son públicas y, viceversa, una adquisición de tierras privadas para hacerlas públicas.

El Informe abarca también el aspecto de la conservación del suelo, recomendando la ampliación del programa actual. También recomienda mucho el incremento de la producción mediante una utilización mayor de mejores semillas, debiendo el Gobierno estudiar la posibilidad de extender la participación del sector privado en este campo; hay que mejorar los rendimientos actuales del ganado, que son bajos y que podrían incrementarse considerablemente mediante la mejora de razas; censura que los principales esfuerzos se concentren aparentemente en la actividad pública directa y no tanto en ayudar a los agricultores a combatir las enfermedades de las plantas y de los animales por sí mismos; habría que conseguir, pues, también en esta materia, la cooperación del sector privado para intensificar estas actividades.

El aumento selectivo en la utilización de abonos químicos es otro de los caminos sustanciales por los que debe aumentarse la productividad en España; el Gobierno debería tomar las medidas oportunas para que, en general, los precios de los abonos no resultaran excesivos para los agricultores; algo parecido dice a propósito de la maquinaria, en cuanto debería reducirse sustancialmente a la protección arancelaria de los tractores (del 30 al 35 por 100, todo ello en beneficio del agricultor).

Para mejorar los métodos y llevarlos al campo, revisten especial importancia las investigaciones técnicas y científicas y los servicios de extensión agrícola, que han de mejorarse, debiéndose aumentar los gastos al triple para 1966; los servicios de extensión agrícola, que hasta ahora se han orientado a la técnica agronómica, deberían prestar más atención a los aspectos económicos de la administración de las explotaciones agrícolas, y deberá, pues, ampliarse considerablemente ese servicio por lo que toca a la educación técnica, que en el futuro debe ampliarse para incrementar la productividad.

De gran interés es la política recomendada por el Informe de suprimir controles, y esto supone, esencialmente, una mejora en el funcionamiento de los mercados, devolviendo una mayor libertad a los agricultores. Este modo de enfocar el problema no excluye, por supuesto, la intervención directa del Gobierno para estabilizar las fluctuaciones del mercado, para promover la uniformidad de los productos, para poner en vigor medidas sanita-

rias y para eliminar los obstáculos al funcionamiento del mercado en las fases de transformación o distribución. Hay que incrementar la trashumancia, lo que requerirá modificaciones sustanciales en la Ley de pastos, hierbas y rastrojeras (44); buscar la Agricultura mixta, en que el cultivo y la ganadería se equilibren debidamente, lo cual supone, ante todo, que el Gobierno facilite a los agricultores los servicios técnicos convenientes. Si las granjas contaran con mayor número de animales, si hubiera una cierta integración vertical de las sociedades y cooperativas productivas de piensos y transformadoras, y si se implantaran métodos más modernos de producción y comercialización, se producirían esas mejoras que demanda el Informe.

En materia de montes, después de señalar que más de la mitad de las tierras productivas en España están sin cultivar y, por tanto, de acuerdo con la actual legislación administrativa, pertenecen al dominio forestal, propugna el Informe la siguiente doble orientación a la política forestal: en algunas de las regiones de baja altitud que se incluyen ahora en el dominio forestal deberían ser transformadas en pastos por los servicios de Agricultura, a fin de satisfacer las crecientes necesidades de tierras de pastoreo; el Servicio Forestal debería desplazar el centro geográfico de sus actividades, que radica ahora en el Norte, a zonas tales como la Meseta y parte de Andalucía, donde los rendimientos son inferiores, pero es mayor la necesidad de ayuda pública para facilitar el paso del cultivo excesivo de trigo a la silvicultura. Se debería confiar a empresas privadas el desarrollo de las tierras forestales más lucrativas en el Norte y en Sevilla y Huelva, como lo están haciendo actualmente, en grado cada vez mayor. Teniendo en cuenta que una gran proporción de las tierras forestales son privadas y ajenas a cualquier programa público, cabe suponer que si se facilitaran créditos y asesoramiento técnico a estos particulares se efectuaría en ellas una repoblación forestal considerable.

En cuanto a la estabilización del mercado, tiene gran interés lo que dice el Informe, porque no da una idea de su postura en el delicado punto del intervencionismo estatal. Pues bien, según él, habría que utilizar el sistema de precios garantizados por el Go-

---

(44) Se refiere el informe a la Ley de 7 de noviembre de 1938 y su Reglamento de 8 de enero de 1954. Un extenso y profundo estudio del problema puede verse en la obra de A. NIETO *Ordenación de pastos, hierbas y rastrojeras* (Valladolid, 1958).

bierno, considerados como mínimo en un punto inferior al nivel de equilibrio, que despejaría el mercado sin producir excedentes ni déficits, y, en segundo lugar, que el programa de estabilización esté limitado al número mínimo de productos que necesiten esencialmente de él.

De gran interés es la política para las áreas deprimidas y los grupos de rentas bajas propugnada por el Informe, que señala estos dos grupos de medidas: identificar las zonas y los tipos de familia que tienen mayor necesidad de ayuda, de modo que los programas de Gobierno puedan ser planeados con la mayor efectividad, y preparar un programa de enseñanza, reasentamiento, créditos y concentración de otros programas públicos, confiando la responsabilidad de todos esos aspectos a un solo organismo, que podría ser el Instituto Nacional de Colonización. El Informe propugna el sistema de subvenciones directas a las familias de los grupos de rentas bajas: una a los padres, para compensar las pérdidas de jornales, mientras los jóvenes están en la escuela preparándose para pasar a otros sectores, y otra ayuda, en especial alimentos y vestidos, a los niños, a fin de asegurar que cuenten con lo necesario para la asistencia regular a la escuela. En el punto concreto de la Planificación, después de poner de relieve que hace falta una organización para el desarrollo debidamente coordinada, subraya el Informe la conveniencia de establecer cierto número de oficinas regionales sobre la base geográfica de las doce Confederaciones Hidrográficas, incluidas las islas Baleares y Canarias.

No voy a extenderme más a propósito del Informe del Banco Mundial. Su importancia es enorme, puesto que, sin duda alguna, ha de influir de modo directo y extraordinario en la preparación del Primer Plan Español de Desarrollo. Su orientación, en general, es capitalista neoliberal; no parece excesivamente partidario de una planificación rígida que suponga abundantes intervenciones estatales en la economía. Yo creo que, en efecto, el Informe pone el acento en las cuestiones técnicas y económicas, más bien que en las llamadas «sociales», aunque sus observaciones y recomendaciones sobre las zonas deprimidas y de rentas bajas son del mayor interés. Pero, en general, es útil y acertado, aunque se resienta, como es natural, de la falta de juristas en el equipo redactor.

Lo más interesante para mí es el continuo pedir una mayor

participación del sector privado en la obra de transformación y mejora de nuestra Agricultura, porque de verdad es cierto que nuestra política agraria está excesivamente «estatificada» y hay, pues, que «socializarla», según lo vengo propugnando (45).

## SEGUNDA PARTE

### I.—INTRODUCCIÓN.

He venido exponiendo hasta aquí la realidad del Primer Plan español, del que, por lo demás, nada se sabe todavía, puesto que, por el momento, no ha salido a la luz pública.

Ahora bien, por lo que a la Agricultura se refiere, me consta que el Plan se referirá a los aspectos económicos y técnicos, pero sin contener, ni siquiera indicadas, las reformas legislativas que forzosamente ha de llevar consigo un proyecto de Desarrollo tan ambicioso.

Hace tiempo (46) que propuse la elaboración, paralela y en conexión con el Plan, de un sistema articulado de reformas, a estudiar por comisiones especializadas en que predominaran los juristas, aunque participaran en ellas, también, representantes de la profesión Agrícola, de la Técnica y de la Administración. Nada de esto se ha hecho hasta ahora, pero lo cierto es que habrá de hacerse, si se quiere conseguir que el Primer Plan pase a la realidad.

Pues bien, respondiendo a esa misma preocupación, me parece hoy necesario completar esa primera parte del trabajo con esta segunda, en que, por mi propia cuenta y riesgo, hago un esbozo sobre las reformas que la empresa agraria y la Agricultura en general podrían y deberían sufrir como consecuencia de la Planificación para lograr que ésta sea el fruto logrado de una estrecha colaboración entre el Estado y la Sociedad.

### II.—PLANIFICACIÓN Y DERECHO SUBJETIVO.

¿Cuál va a ser la suerte del derecho subjetivo en un orden

---

(45) Ver mi conferencia *Aspectos jurídicos de la Agricultura española* (Madrid, 1962).

(46) Ver mi trabajo citado en la nota anterior.

planificado? ¿Es que la idea de empresa como institución —que, desde luego, constituye la unidad operativa del Plan— es conciliable con la de derecho subjetivo de propiedad? Para contestar a estas preguntas parece conveniente considerar las últimas formulaciones doctrinales de importancia a propósito del derecho subjetivo.

Pues bien, éstas han tenido lugar en relación con el tema de la función social de los derechos subjetivos. Dabin, por ejemplo, realiza, ante todo, un formidable esfuerzo para superar la tesis objetivista de Duguit y la relativista de Josserand. Para Dabin, De Juglart, Ripert, Voirin, Savatier, es decir, para la mejor parte de la doctrina gala, los derechos subjetivos continúan existiendo como tales, no obstante cuanto se dice y se discute sobre el famoso tema de la función social. Entre los italianos parece predominar también la misma tesis. Pugliati, por ejemplo, afirma con decisión que las manifestaciones de la función social de la propiedad se quedan en el exterior del derecho subjetivo, sin penetrar en su entraña, o sea sin que el derecho subjetivo haya pasado a ser una función, porque las funciones se caracterizan, ante todo, por desarrollarse en interés ajeno, cosa que, ciertamente, no ocurre en el caso de los derechos subjetivos.

Si volvemos la vista a nuestra doctrina, yo creo que la definición de derecho subjetivo de De Castro es bastante clásica, en cuanto lo considera como «situación de poder». Castán, en su último trabajo sobre la propiedad, tras analizar nuestros textos fundamentales, concluye que está reconocida aquélla como derecho subjetivo, y dice: «Es, pues, la propiedad, fundamentalmente, un derecho subjetivo, un instituto de Derecho privado; lo cual no obsta para que tenga elementos sociales y de Derecho público» (47).

Ahora bien, si la propiedad continúa siendo derecho subjetivo, ¿qué quiere decirse entonces con la función social? ¿Qué queremos expresar cuando exigimos que hoy la propiedad cumpla una función social?

En la contestación a estas preguntas es donde yo encuentro el

(47) Ver CASTÁN, *La propiedad y sus problemas actuales* (Madrid, 1963). FEDERICO DE CASTRO, *Derecho Civil de España*, tomo primero, pág. 566. EUSTAQUIO GALÁN, *El "bonum commune" y el derecho de propiedad según el pensamiento aquinatense*, en la "Revista Crítica de Derecho Inmobiliario" (mayo 1944), pág. 283. CAMPS Y AROIX, *La propiedad de la tierra y su función social* (Barcelona, 1953). P. MARÍN, *La función de la propiedad en el orden familiar y en el general* (Madrid, 1962). Puede verse también la interesante obra de RUIZ JIMÉNEZ *La propiedad, sus problemas y su función social*, volumen 1.º (Salamanca, Madrid, 1961).

fallo —dicho sea con toda modestia por mi parte— de la doctrina moderna; y ello se debe, según pienso, a que el civilista está tratando del derecho subjetivo olvidándose, sin querer, de los grandes cambios operados en el derecho objetivo e, incluso, en la relación que hoy guardan entre sí Derecho público y Derecho privado, que, como ha dicho Legaz Lacambra, aparecen ligados en una idea superior de organización.

Yo creo, en efecto, que el tema de nuestro tiempo es este de cómo y de qué manera puede coexistir la idea del derecho subjetivo con la idea de Planificación.

Considerando el Derecho agrario español vigente, como es obligado hacer, yo estimo que el derecho subjetivo, efectivamente, subsiste como un derecho egoísta, según la terminología de Dabin, sólo que los derechos de propiedad están hoy orientados por una planificación respetuosa de la libertad en el sentido de la empresa-institución. Quiero decir que, si bien se respeta el derecho del propietario como tal, existen, en cambio, una serie de medidas: limitaciones, amenazas, sanciones y premios, que lo encauzan: 1.º, a la creación de empresas productivas, que han de operar coordinadas en el Plan; 2.º, a la conservación de esas empresas; 3.º, a su perfeccionamiento constante desde el punto de vista del «humanismo social» y del técnico-económico, de acuerdo con las directivas del Plan. Lo mismo sucede con los contratos agrarios; éstos no son ya relaciones básicas, sino instrumentos para esas finalidades en relación con la empresa. El arrendamiento rústico sirve para basar la empresa productiva del cultivador directo o del directo y personal; por ello, y con arreglo a ello, es regulado por la Ley. Finalmente, las empresas, como instituciones, son las unidades del Plan. Este las coordina, las orienta y dirige según los principios de la planificación indicativa.

No son estas afirmaciones meramente teóricas, sino que resulta bien fácil su demostración con normas de derecho positivo. Tomemos como ejemplo un caso límite: el de la propiedad que adquiere sobre un patrimonio familiar de Colonización el adjudicatario de un lote. Nadie más próximo que él a la situación de un verdadero «funcionario agrícola», por cuanto recibe del Estado una tierra costosamente transformada y se halla bajo la inspección del Instituto Nacional de Colonización. Pues bien, a pesar de todo, lo que ingresa en su patrimonio es un verdadero derecho subjetivo y no una función social. Vayamos a comprobarlo. Su-

pongamos que «no cultive la finca a uso de buen labrador», lo cual constituye, a tenor del número 1.º del artículo 25 de la Orden de 27 de mayo de 1953 (complementaria de la Ley de 15 de julio de 1952), una «falta grave». Según esa misma disposición, la consecuencia que ello traerá para el titular será una multa de 100 a 5.000 pesetas. La reincidencia en esta falta podrá considerarse como contravención a precepto fundamental de la Ley de Patrimonios Familiares y determinar la expropiación, con arreglo a los artículos 3.º y 8.º de la Ley de 7 de octubre de 1939, 5.º y 6.º de la Ley de 27 de abril de 1946 y, en cuanto a éstos no se opusieran, las disposiciones generales sobre expropiación forzosa (artículos 26 y siguientes de la citada Orden). Ahora bien, la expropiación —que, en definitiva, viene a sustituir en el patrimonio del expropiado el bien concreto por su valor en cambio— no se ha estimado jamás como la negación del derecho subjetivo, sino como un límite al mismo. En estas hipótesis que estamos examinando, yo diría que es un límite al «ejercicio» del derecho subjetivo, pero no hay duda de que su titular ha podido, incluso, «abusar» de aquél, con la consecuencia de una mera subrogación de valor.

Lo que debemos hacer para comprender estos efectos jurídicos es distinguir el «derecho subjetivo» del «ejercicio del derecho subjetivo», de acuerdo con una orientación, que me parece básica, formulada por DE JUGLART (48). Este último es el que sufre limitaciones como consecuencia de la llamada función social, pero aquél subsiste, puesto que, en definitiva, corresponde a su titular la decisión soberana de usar o abusar, afrontando en este segundo caso las consecuencias de subrogación de valor. Y, ¿no es una forma de «disponer» esa entrega deliberada del derecho subjetivo al mecanismo expropiatorio?

Pensemos de qué modo tan distinto ocurrirían las cosas tratándose de una función pública abandonada por su titular. ¿Es que se concibe siquiera la idea de una expropiación subsiguiente a tal hecho? En lugar de ella, habría privación pura y simple, pérdida total, y no compensada, para su titular.

Sin olvidar, en fin, que he argumentado sobre un caso límite perteneciente al derecho excepcional y no general de la propiedad rústica.

Creo que, concebido así el derecho subjetivo, se supera la anti-

---

(48) Obra citada últimamente.

tesis libertad-planificación, de acuerdo con la postura de Manheim. Es más, también de acuerdo con él, podríamos probar que la planificación aumenta el contenido social de la libertad, porque si bien el propietario no la tiene para desahuciar, en cambio, los colonos sí para continuar la explotación o abandonarla. Además, el propietario actual, al disponer de más ayudas crediticias, asesoramientos, etc., ve reforzada su capacidad creadora, o sea su iniciativa privada. Y es que en cuanto el Derecho agrario de la empresa se refiere a la categoría del Hacer, de la actividad, está más cerca del Ser que el Derecho civil; éste se refiere a la categoría del tener —para utilizar la conocida distinción de Gabriel Marcel—, y, por lo tanto, aunque parezca paradójico, el contenido de la personalidad queda extraordinariamente enriquecido por el nuevo orden de la planificación indicativa socializada, no obstante la engañosa apariencia que ofrecen sus cuadros de limitaciones, prohibiciones o coacciones.

### III.—PLANIFICACIÓN Y EMPRESA.

1. Acabamos de ver que la Planificación actuará sobre los derechos subjetivos, concretamente sobre la propiedad, orientándolos hacia la creación de las llamadas unidades productivas «óptimas» o, por lo menos, «viables». Ahora bien, las unidades agrarias, o empresas, son objeto, a su vez, de especial interés por parte de los planificadores. Estos empiezan por edificarlas y admitirlas como los elementos con que han de operar su política económica, pero no se contentan con ello, sino que el espíritu general que informa la Planificación penetra profundamente en ese microcosmos que es la empresa, verdadero átomo de la economía moderna, en cuyo interior también encontramos tensiones que conviene ordenar.

Efectivamente, no puede existir una Planificación de la Economía que no aspire, ante todo, a planificar la empresa, es decir, que no tenga una idea previa de lo que debe ser ésta en la nueva ordenación económica. De ahí que hayamos de plantearnos este tema, impresionante por su magnitud tanto como por sus dificultades, que es el de «la reforma de la empresa».

2. Diré, ante todo, por lo que se refiere a su naturaleza jurídica, que no creo se haya conseguido superar la concepción insti-

tucional (49). Quizá el intento más ambicioso para lograr tal superación esté representado por la obra de MICHEL DESPAX (50), quien considera que la empresa es una «persona moral en formación», lo que, por lo demás, ya había sido insinuado por los institucionalistas al hablar del proceso de personificación característico de la «institución». En cierto modo, al estimar Despax que deben removerse los obstáculos de orden jurídico y político que todavía hoy existen para el reconocimiento de la personalidad, no obstante el largo camino recorrido en el Derecho mercantil, civil, internacional, privado, fiscal, social, penal, incluso en Derecho administrativo (51), creo que se le puede considerar situado en la línea institucionalista, bien que con mayor ímpetu y habiendo logrado concretar mucho más que aquellas teorías. En suma, considerando a la empresa actual como una institución (52), habrá que señalar, de acuerdo con Despax, el mayor camino recorrido hacia la «personificación», que se pone de relieve, asimismo, en un reconocimiento cada vez más progresivo de la proyección jurídica que tiene la unidad de la explotación o hacienda agraria (53).

He aquí, pues, una de las primeras cuestiones a considerar para la Planificación: la conveniencia de personificar a las empresas, siquiera ello se hiciera todavía sin vulnerar el tradicional principio de la responsabilidad ilimitada del dueño o de la unidad del patrimonio, que tampoco sufre en otros ejemplos de personificación, como el de la sociedad mercantil colectiva (54).

Habrà, pues, en el futuro, que definir legislativamente lo que se entienda por empresa y personificarla (aunque no a todos los efectos jurídicos, pero sí por lo que al Plan se refiera, o al Derecho del Trabajo, etc.).

3. Hecha la personificación hacia el exterior, queda por resolver el problema interno de organización. Ello sólo puede venir tras un análisis de los intereses en juego dentro de la empresa,

(49) Ver mi citado trabajo y las observaciones de BETTI en *Lezioni civili sui contratti agrari*, pág. 12 (1957).

(50) *L'entreprise et le droit* (Paris, 1957).

(51) Ver pág. 413.

(52) Centro coordinador de normas, según DE JUGLART (*Introduction a l'étude du Droit Civil*, 1953, Bordeaux, pág. 14); allí puede verse cómo esa idea básica se remonta a Ihering y es utilizada por Dabin.

(53) Bien significativa al respecto es la Ley española de explotaciones familiares indivisibles.

(54) De hecho, la terminología de las leyes y disposiciones legislativas ha dado ya ese paso, en cuanto está admitido el hablar así: «La presente Ley se referirá a todas las empresas que», «la empresa deberá hacer tal y tal cosa»; ver *ad. ex.* el Decreto-Ley de Inversiones de capital extranjero, antes citado.

a fin de que las normas jurídicas establezcan un justo equilibrio entre los mismos (55).

Yo creo que en la empresa hay: 1.º, el interés del propietario (o de quien tiene el *ius utenti fruendi* de la tierra; quedaría por ver si, en la hipótesis del puro arrendamiento rústico, el propietario cedente tiene un cierto interés en la empresa del cultivador; tal vez sí —como lo demuestra, por ejemplo, la regulación de las mejoras—, pero, de momento, podemos prescindir de tal «interés», por ser indirecto y exterior a la empresa); 2.º, el interés del personal colaborador no capitalista (con lo que queda excluido el aparcerero-cesionario en ciertos tipos de contratos, donde se sitúa más bien como verdadero «co-empresario»); 3.º, el interés público, que ahora podríamos llamar «interés del Plan», y en el que, por ahora, considero incluido el que se llama «interés de los consumidores» o «interés de los terceros».

En nuestros Textos Fundamentales hemos visto aludidos estos tres órdenes de intereses, propugnando la primacía de lo «personal», «espiritual» y «humano» sobre la materialidad de los instrumentos de producción; primacía que ha de darse enteramente en el sector de la Agricultura (según lo han puesto de relieve Capograsi, Röpke, Bolla, las Encíclicas Sociales).

Además, ese equilibrio de intereses se ha de establecer de un modo que satisfaga asimismo la directiva constitucional de «acceso a la propiedad de la tierra», también como algo específico de la empresa agraria (56).

Por supuesto que el equilibrio de intereses ha de contribuir, igual que ocurre con los equilibrios de fuerzas en los cuerpos móviles, a que la empresa marche hacia adelante, en el sentido del Plan, con la mayor agilidad.

4. Definidos así los intereses en juego y teniendo en cuenta lo antes dicho sobre los derechos subjetivos, habrá que reconocer, ante todo, a la iniciativa privada como motor fundamental para la puesta en marcha de las empresas productivas agrarias, de lo cual se deriva el reconocimiento del derecho de propiedad, aunque sea condicionado al cumplimiento de su función social. Segura-

(55) Este análisis ha sido realizado a la altura de nuestro tiempo por Despax, antes, y muy recientemente por Bloch L'AINÉ (*Pour une réforme de l'entreprise*, obra citada).

(56) Véase cómo para la empresa en general, este tema «de la propiedad», que había preocupado a pensadores como LOUIS SALLERON (*La Iglesia y el Capitalismo*) o MOSSA (*La libera socializzazione in Europa*), ya no interesa tanto a Bloch L'AINÉ o al mismo Mendes-France (obs. cita.), porque para ellos ya no es decisivo el problema de «a quién haya de pertenecer la empresa», sino el de «a quién ha de corresponder su control y sus utilidades».

mente, el Plan definirá con precisión los objetivos a alcanzar por esa iniciativa privada; cualquier comportamiento contrario al Plan o que dificulte gravemente su aplicación podrá ser considerado como incumplimiento de la función social de la propiedad, que justificará en algunos casos la nacionalización de la empresa —tal como lo argumenta Bloch-L'Ainé—, si bien, en Agricultura, ello tenga el sentido de privación al propietario incumplidor, para atribuirle a otro dispuesto a hacerlo (57).

5. Por lo que toca al arrendamiento y las aparcerías, en cuanto son contratos que, a semejanza de los derechos reales, pueden basar una organización productiva, la Planificación exige que se regulen con carácter estable y de modo que quede asegurada la participación en el Plan de esas empresas. En ese terreno no hay necesidad de utilizar el arma de la expropiación; resulta más práctico atribuir al propietario cedente el papel de «inspector» de la empresa en que está interesado; caso de improductividad, se le reconocerá el derecho de recuperar la tierra.

Ahora bien, esa estabilidad de la empresa del arrendatario requerida por el Plan (58) no supone, necesariamente, el reconocimiento en el arrendatario de otro derecho de propiedad, la llamada, en Francia, *propriété culturale*, como paralela a la «propiedad comercial». Para el objeto de la Planificación, no se trata de dividir el derecho de dominio, sino de crear situaciones en que estén claramente definidas las situaciones de poder de dirección y de responsabilidad consiguiente (59).

6. Ya tenemos, pues, esbozados los medios jurídicos para organizar empresas agrarias estables, útiles a la Planificación, y confiada esa misión a la iniciativa privada bajo amenaza de expropiación.

Y ahora surge inmediatamente esta cuestión: ¿Habrán de ser

(57) Con arreglo a la técnica de nuestras leyes de fincas, manifiestamente mejorable, y a la de expropiación forzosa, que regula la basada en el cumplimiento de la función social de la propiedad, ver mi trabajo sobre *Las últimas leyes agrarias españolas*, citado anteriormente.

(58) Así lo apuntó ya SAVATIER en su precioso libro *Les métamorphoses économiques et sociales du Droit Civil d'aujourd'hui* (Paris, 1948, págs. 68 y ss.), y, más recientemente, DESPAX vuelve sobre la misma idea (ver ob. cit., págs. 42 y 329).

(59) La cuestión de la *propriété* "cultural" como límite a que podría llegar el proteccionismo a los arrendatarios se plantea sobre todo en Francia; un magnífico resumen y una acertada orientación pueden verse en el artículo de los profesores OURLIAC y DE JUGLART en *Jurissciasseur Périodique*, 21 de marzo de 1962, pág. 1633; ver allí cómo el tema debe reconducirse al de la indemnización de las mejoras hechas por el arrendatario. Desde luego, en España no se reconoce en modo alguno esa pretendida "propiedad", ni creo que como consecuencia de la Planificación se instaure. Lo que sí procederá, desde luego, será la más acertada regulación de la materia de mejoras, según lo propugnó el Informe del Banco Mundial y lo vengo proponiendo yo mismo desde hace tiempo; ver mi trabajo *Aspectos jurídicos de la Agricultura española*, epígrafe "Arrendamiento".

individuales o asociativas tales empresas? Por mi parte, me declaro decidido partidario de la asociación, que reviste dos aspectos fundamentales: asociación de empresarios para producir, y asociación, en el seno de la empresa, no del capital y del trabajo, como se viene diciendo, ya que se trata de términos heterogéneos, sino del empresario y sus colaboradores, aspecto éste que afecta a lo que antes llamé «interés de los trabajadores».

a) La primera modalidad, o sea la asociación entre empresarios, debe ser fomentada por todos los medios, continuando así el camino, solamente desflorado por la citada regulación de la campaña triguera del presente año. Yo veo en ello una prueba de que la estructura agraria tiende al paralelismo con la estructura industrial en general (60), y para el Desarrollo Económico me parece del mayor valor esa conjunción de esfuerzos, que puede crear grandes unidades rentables, especialmente para nuestros cultivos de secano (61). Así, pues, hay que favorecer, en Agricultura, la que podemos llamar concentración de empresas, igual que, pensando principalmente en las industriales, aunque sin excluir las agrarias, se hizo en el primer paso de nuestra Planificación, que fué la reforma tributaria de 1957. Habría que crear toda una gama de fórmulas asociativas para el cultivo en común, para la realización de faenas agrícolas en común y para la utilización de maquinaria en común. Habría que edificar, en suma, la llamada «Agricultura de grupo», que es, en mi opinión, la versión modernizada del colectivismo agrario (62).

b) Pero, como antes decíamos, además de esas asociaciones de empresarios, que también puede abarcar, en cierto modo, el fenómeno de ciertas aparcerías, hay que volver a la empresa misma para dotarla de una estructura asociativa, mediante la técnica de los contratos de coparticipación, que en España caen bajo la amplísima rúbrica general de la aparcería.

La coparticipación supone que el trabajador agrícola sea única o principalmente retribuido por una parte de los frutos y cose-

(60) Tal como se ha dicho muchas veces y últimamente lo ha probado bien NATALINE IRTI en su trabajo de la "Rivista di Diritto Agrario" *Del Diritto Civile al Diritto Agrario*, julio-septiembre 1961, págs. 227 y ss.

(61) Respecto de los cuales, JOAQUÍN COSTA, en su *Colectivismo agrario*, cita algún ejemplo de faenas colectivas existentes, sobre un trasfondo que se remonta a nuestra prehistoria, en algunas comarcas castellanas.

(62) Sobre la "agricultura de grupo" en Francia, ver el número 42 de la REVISTA DE ESTUDIOS AGRO-SOCIALES, donde se publican dos trabajos interesantes: *La agricultura de grupo en relación con las regiones agrícolas deprimidas*, de MARÍA DEL CARMEN NIETO, y otro sobre *Las nuevas tendencias de la Leyistación agraria en Francia*, por L. RODRÍGUEZ DURANTE; págs. 129 y 192, respectivamente.

chas, lo que de modo natural lleva a que participe en la dirección de la empresa. Esto ocurre así en la práctica, habiéndose demostrado que mientras la famosa tesis de la «participación en beneficios» encuentra dificultades enormes de aplicación en la industria, resulta relativamente fácil, en cambio, sobre todo para las empresas medianas, en Agricultura, por el profundo sentido inmediato y humano que tiene en ésta la colaboración del trabajador en la empresa.

Otro aspecto interesante de esta cuestión es el de la realización de faenas agrícolas a la parte, que también debe fomentarse, como fórmula muy superior a la del salariado o del destajo.

El establecimiento de fórmulas-tipo de esa clase para cada región o comarca corresponderá a los propios agricultores, de acuerdo con la técnica de los convenios colectivos, que es característica de lo que llamo Planificación socializada.

Para lograr un Desarrollo Económico en que se produzcan aumentos en los niveles de vida de los trabajadores que no resulten anulados por subidas de precios, nada mejor me parece que esos mecanismos asociativos, mediante los cuales se crea de un modo natural y sencillo un verdadero aparato de estabilidad económica y social.

c) Para la gran empresa agrícola, que a veces adopta también, en España, la forma de la sociedad anónima, habrá que pensar en aplicarle *mutatis mutandi* los mismos principios de organización que a las demás, aunque, eso sí, convenientemente adaptados a las peculiaridades del medio agrícola y a la idiosincrasia del trabajador agrícola. Así como del obrero industrial puede decirse que no le interesa tanto la propiedad de la empresa como ir aumentando su retribución y participar de algún modo en el control del negocio, en cambio, el obrero agrícola —por lo menos en muchos casos— aspira a llegar a ser «propietario de un trozo de tierra». Es que el sentido interior del vínculo entre el hombre y la cosa es mucho más intenso en el alma del campesino. Por eso he dicho en otro trabajo (63) que el trabajador agrícola debe quedar situado en la empresa en «un plano inclinado hacia la propiedad». La empresa agrícola, sobre todo la grande, no puede ser sólo una gran máquina de producir. Ha de ser escuela y vivero de empresarios nuevos que, de modo progresivo, vayan ascendiendo a la propiedad. En este punto concreto, creo que Bloch-L'Ainé

(63) Aspectos jurídicos de la agricultura española, citado anteriormente.

no ha tenido en cuenta lo peculiar de la gran empresa agraria al ocuparse de la reforma en general de la empresa. Todo lo que se relaciona o concierne al campo adquiere una dimensión específica que le viene dada por un humanismo particular.

En las sociedades anónimas campesinas no hay problema de protección de minorías, de equilibrio de poderes u otros característicos de otras empresas grandes, porque, al menos en España, aquéllas no rebasan nunca el ámbito familiar; la forma anónima es, por ahora, una vestidura de la comunidad familiar que sobrevive a la muerte del padre o de la madre. En cambio, lo que sí hay en esas grandes empresas —vuelvo a repetirlo— es el problema del personal, que debe: 1.º, ser retribuido, principalmente mediante la coparticipación; 2.º, colaborar en las decisiones de la empresa, porque también en este punto la Agricultura es bien distinta: el obrero de una gran fábrica poco puede aportar normalmente a la elaboración de una política de la empresa; en cambio, su equivalente agrario sí que está en condiciones de poder hacerlo, porque su trabajo es mucho menos automático: conserva todavía —aunque realizado en masa— cierto aroma de su pasado artesano; 3.º, verse situado en ese escalón hacia la propiedad, punto éste siempre difícil de articular en programas prácticos, pero que, no cabe duda, puede lograrse. Y conste que no me refiero precisamente a la propiedad de la empresa misma, sino al hecho en general de convertirse en propietario de empresas viables. ¿No cabría reconocer a ciertos colaboradores un título de «empresarios» que les diera derecho a ejercer derechos de preferencia relativos a la adquisición de explotaciones en venta, quizá de la misma en que trabaja, cuando el heredero o comprador no fuera profesional de la Agricultura? ¿No cabría exigir a las grandes empresas la atribución de explotaciones ganaderas de tipo familiar a esos colaboradores para que fueran capitalizando ahorros? Cuando yo hablo de situar a los trabajadores en un plano inclinado hacia la propiedad, voy mucho más lejos que Bloch-L'Ainé y los demás partidarios de «controles», porque a mí me preocupa el aspecto «humano» que tiene la propiedad de la tierra, y yo sé que un verdadero agricultor no se contenta con participar en el «control» (64).

(64) La Ley de 21 de julio de 1962 se refiere a la participación de los trabajadores en la administración de empresas que adopten las formas de Sociedades administradas por Consejos u Organismos similares, designados en todo o en parte por los poseedores del capital, siempre que estas empresas estén obligadas a constituir jurados de empresa. Esta Ley se refiere a las empresas en general y no a las agrícolas en particular.

7. Pero no sólo las empresas grandes o medianas —con utilización de mano de obra ajena— deben quedar afectadas por una Planificación socializada de la Agricultura, sino la misma empresa familiar, de tanta importancia aquí, ha de sufrir revisiones importantes, también en el sentido de sustituir las estructuras de mando absoluto emanadas de la patria potestad y del dominio —concebidos al estilo romano francés—, por otras de colaboración entre padres e hijos, más bien asentadas en la *affectio* que en la *potestas*.

En esta línea, estimo interesantes las observaciones de Bloch-L'Ainé sobre ese consejo de parientes, que vendría a contrapesar los poderes absolutos, hasta la fecha, del jefe de la empresa familiar. Pensemos que en el campo tiene todavía más ambiente esa institución que en la industria o el comercio, por la concepción mucho más amplia del círculo familiar, por los mismos precedentes que en él encontramos de consorcios domésticos, concretamente el Consejo de parientes del Derecho aragonés. Estos Consejos podrían, en efecto, velar como tribunales de apelación, porque el uso de las facultades dominicales del *pater* familiar no se desviara en abusos perjudiciales para todos o alguno de los hijos que habían colaborado en la explotación. ¡Cuántos de esos abusos conocemos en la práctica! Hijos que después de muchos años de trabajo en casa se ven privados de todo, siendo, pues, de peor condición que si hubieran trabajado por cuenta ajena, percibiendo al menos un salario. A aquellos Consejos podrán acudir los hijos colaboradores, en casos extraordinarios, para denunciar una actividad de dirección de la empresa gravemente errónea, perjudicial para el interés de la familia. Este Consejo de parientes podría intervenir, a título extraordinario siempre, como árbitro supremo en multitud de casos: retribución del trabajo de los hijos, elección de herederos más idóneos para continuar la explotación familiar, etcétera, etc.

8. En suma, pues, Consejos de explotación en la gran empresa o en la mediana —integrados por todo el personal—; Consejos de parientes en las explotaciones familiares, podrían servir para equilibrar los intereses del empresario y de sus colaboradores, contribuyendo también a la armonía del interés de la empresa con el del Plan. Pero obsérvese bien que en la Planificación socializada no son funcionarios los que vigilan, sino que los propios interesados, en órganos emanados de la entraña misma de la fa-

milia o de la empresa, de acuerdo con prácticas ya consuetudinarias, guardan el control de aquellos excesos de poder, de aquellos comportamientos perjudiciales que, bien el jefe, bien uno de sus colaboradores, pueden cometer.

Nos falta referirnos ahora al equilibrio de esos intereses con los de los consumidores o terceros extraños a la empresa, pero con ello pasamos a otro apartado.

#### IV.—PLANIFICACIÓN DE LA PRODUCCIÓN PARA EL MERCADO.

1. Estructuradas ya las unidades productivas, perfeccionando, en la medida de lo posible, la organización actual, podemos pasar a considerar ese otro orden de intereses a equilibrar, a saber: los de la empresa de cara al Mercado.

He aquí el terreno donde la legislación española está más necesitada de progreso, si queremos lograr una Agricultura eficiente en perfecta ligazón con los mecanismos del Mercado, los cuales no desaparecen, ni mucho menos, en una Planificación como la que estamos propugnando para nuestro país. Mal podríamos, en efecto, hablar de Planificación socializada si algo tan eminentemente social como es el Mercado fuera eliminado del juego.

Pues bien, la Agricultura puede y debe organizarse con arreglo a los métodos de la Planificación socializada para enlazarse con el Mercado.

Ello podría lograrse con un instrumento que yo llamo provisionalmente «consorcio» y que descansa en el principio de organización colectiva de los diversos derechos subjetivos, cuando éstos, a su vez, tienen un interés común entre sí.

El ejemplo más perfecto de consorcio «real» lo tenemos en las Comunidades de Regantes. Cada propietario tiene derecho al agua de riego, pero entre todos esos derechos hay algo en común, que es el interés en las obras de captación y distribución del agua, su conservación ulterior, el orden para verificar los riegos, el castigo de las infracciones, etc. La experiencia demostró que en muchos casos —los más— quedaba sin tutelar ese interés común por falta de una organización *ad hoc*, y así se hizo ésta obligatoria cuando los regantes sean 20 como mínimo y las hectáreas a regar rebasen las 200, o bien cuando lo exijan los intereses locales de la Agricultura, a juicio del Gobernador de la provincia. Fuera

de estos casos, quedará a voluntad de la mayoría de los regantes la formación de la Comunidad, es decir, cuando exista un «grupo» y un «interés» común de cierta entidad (65).

Otro ejemplo nos lo proporcionan los convenios colectivos de trabajo. En lugar de establecer contratos aislados, ¿no es mucho más lógico organizar el grupo de contratantes, con lo cual adquieren más fuerza los mismos derechos subjetivos?

Otro ejemplo, muy reciente y de directa aplicación a la Agricultura, lo hallamos en la legislación de concentración parcelaria. En el artículo 1.º del texto refundido de 8 de noviembre de 1962 se dice que «el acuerdo de concentración será obligatorio para todos los propietarios de fincas afectadas y para los titulares de derechos reales y situaciones jurídicas existentes en ellas», sentándose así el principio básico de todo consorcio, a saber, el principio que pudiéramos llamar democrático-orgánico: una mayoría de intereses afectados es obligatoria para todos los intereses (66).

Pues bien, de lo que se trata es de extender estos mismos principios a la organización de la Agricultura para el Mercado, promoviendo la constitución de grupos —consorcios— allí donde haya un interés común frente a los consumidores, bien entendido que tal organización habrá de tener carácter obligatorio cuando la demande cierta mayoría, y, además, habrá de ser estimulada por el Plan, a fin de que, en efecto, surjan tales organizaciones. Pensemos, por ejemplo, en los productores de uva de mesa para la exportación. Existe en este caso un «interés común», por razón de la materia o producto a que se refiere. Quizá no esté localizado en una sola zona, sino en varias (Almería, Badajoz, Murcia, etc.); surge así otra delimitación por razón del lugar, basada en la idea, tan fecunda, de «zona agraria». Podrá en estos casos, cuando los problemas sean efectivamente distintos, surgir un consorcio para cada una de ellas y producirse luego una federación de consorcios para tutelar el interés común de todas las zonas.

Delimitado el consorcio y establecido por mayoría, habrá de darse su propio estatuto, para lo cual el sistema podría ser semejante al de los actuales Sindicatos de Riegos, aunque con más margen para la libertad individual, es decir, disponer las autoridades de unas estatutos tipo a rellenar y completar por los interesados, para su adaptación a cada caso concreto.

(65) Artículo 228 de la Ley de Aguas de 13 de junio de 1879.

(66) Véase, en el artículo 7.º, las mayorías requeridas.

En los estatutos se preverían los tres tipos de órganos clásicos en toda organización: el deliberante, o Asamblea general; el ejecutivo, o Junta rectora (como se le llama en materia de cooperación), y el jurisdiccional, o Jurado (como se le llama en las Comunidades de Regantes).

2. Ahora bien, hablamos al principio de la necesidad de equilibrar el interés de las empresas respectivas con el de los consumidores y, en definitiva, con el del Plan de Desarrollo. Es éste un aspecto que no debe descuidarse, para evitar que las federaciones de Consorcios se erijan en monopolios que representen restricciones al juego del Mercado. Por ello, precisamente, debe haber en el seno del Consorcio un representante del Plan que vigile, y hasta vete, en algunos casos, las decisiones de aquél cuando sean contrarias a los principios de la Planificación indicativa. Sólo así puede admitirse la organización de los intereses profesionales en Consorcio, cuando esté debidamente equilibrado ese interés con el interés público, sin perjuicio de lo que más adelante diré sobre jurisdicción económico-social. Pero, con las debidas garantías, esos grandes Consorcios profesionales adquieren el perfil de verdaderos establecimientos públicos, o bien de organizaciones profesionales privadas a las que se confían servicios públicos en relación con el Mercado. Pensemos, por ejemplo, que los Fondos de regulación de precios les podrían ser confiados; que funciones como las que hasta ahora viene cumpliendo, en España, el Servicio Nacional del Trigo sería más lógico que estuvieran en manos —dentro de una Planificación socializada— de los propios agricultores trigueros (67).

3. Ciertamente que todo este edificio de los Consorcios y sus federaciones afecta a la materia de la organización sindical, porque inmediatamente surge la cuestión de si han de estar encuadrados o no en ella. Para España, no hay duda, por virtud del llamado principio de «unidad sindical», que rechaza cualquier tipo de asociación profesional fuera del cuadro de los Sindicatos Verticales.

Esta posición española puede ahora relacionarse con la tendencia europea a que los Sindicatos no sean mero instrumento de lucha de clases y se ocupen de organizaciones como las esbozadas en este epígrafe (68). De lo que se tratará en el futuro será de lograr una

(67) Y así se manifiesta la tendencia a solicitar, al menos que tengan intervención en él los labradores; ver la conferencia, antes citada, de Prieto de la Cal sobre el Informe del Banco Mundial.

(68) Ver las interesantes observaciones de Mendes-France, *ob. cit.*, pág. 195.

verdadera democracia económica, es decir, según la terminología española, una verdadera democracia orgánica.

#### V.—PLANIFICACIÓN SOCIALIZADA DE LAS TRANSFORMACIONES AGRARIAS.

Dada la importancia, que vengo subrayando a lo largo de todo este trabajo, de la política de transformación de estructura para la Agricultura española, me parece conveniente referirme a ella de modo especial.

También hay que aspirar a que sean los propios interesados quienes efectúen esas transformaciones, unas veces del todo, otras en colaboración con el Estado, en ese diálogo y conjunción de esfuerzos privados y públicos que es la característica más notable de la Planificación indicativa socializada. Ese era el método de actuación previsto, según lo vimos por la Ley de 26 de diciembre de 1939 (69); pero el caso es que hoy es de todo punto necesario convocar de nuevo a la iniciativa privada a la gran obra de transformación estructural pendiente de llevar a cabo, y ello ha de hacerse: 1.º, mediante la técnica del consorcio real de colonización, de concentración parcelaria y de mejoras en general, también caracterizado porque el acuerdo de la mayoría ha de ser obligatorio para todos, debiendo funcionar con arreglo al sistema antes esquematizado, si bien no haya aquí el peligro de prácticas monopolísticas, aunque sí el deber de vigilar la buena realización de las obras, el correcto empleo de los fondos públicos de ayuda, etcétera, por lo cual la intervención de un representante de la Administración sigue pareciendo necesaria. (Debo advertir que en el citado texto refundido de Concentración Parcelaria, el capítulo I del título VI, artículo 82, regula las concentraciones a realizar por particulares, pero el caso es que este tipo de concentración está, según creo, por estrenar en España.) Hay ya en la actualidad órganos que pueden servir de inspiración, como las Comisiones Locales de Concentración Parcelaria (artículos 6.º y 79 del texto refundido).

Parece ser que hoy el ambiente vuelve a ser favorable a esas sociedades de Colonización que no han llegado a nacer en España. En efecto, si por un lado cabe decir que la Ley última,

---

(69) Ver especialmente la base 5.ª.

de 14 de abril de 1962, ha sido restrictiva de la iniciativa privada, por otro, en cambio, las fuerzas vivas de nuestra Agricultura han reaccionado, como digo, a favor de aquel tipo de actuación, como lo prueba la conclusión 7.<sup>a</sup> del II Pleno del Consejo Sindical, según la cual «los planes de colonización de zonas regables no comprendidos en las ya declaradas de interés nacional y, en general, los de mejora de una zona, especialmente en cuanto se refiere al aspecto agrario, se podrán llevar a cabo mediante sociedades de colonización» (70).

2.º Por grandes asociaciones privadas o semiprivadas, de carácter desinteresado, que podrían dedicarse a la compra de grandes fincas para su parcelación, a la promoción de una mejor agricultura, en general. En Europa tiene gran importancia, a diferencia de España, este tipo de actuaciones (71).

3.º Realización de mejoras, en general, por los Grupos Sindicales de Colonización, debidamente regulados como consorcios reales (72).

#### VI.—PLANIFICACIÓN Y PROFESIÓN AGRÍCOLA.

La Planificación socializada e indicativa no quiere caer en el corporativismo, históricamente superado, sino realizarse con arreglo a los postulados de la democracia económico-orgánica (73). De ahí que uno de los aspectos eminentemente básicos sea el de la profesión agrícola. La Planificación considera a la profesión como un brazo que ha de ayudarle poderosamente.

Para concretar, dos son los aspectos en que se manifiesta esta incidencia de lo profesional:

1.º Se destaca el valor de la profesión agrícola como un *status* que atribuye al sujeto derechos y deberes. Este aspecto profesio-

(70) Es interesante la declaración general XVIII de la ponencia IV del II Pleno del Congreso Sindical, que dice: "La transformación de secano en regadío debe llegar a las zonas convenientes en el volumen que ha señalado el Jefe del Estado para los próximos años, y a nuestras formas actuales de regadío hay que añadir el estímulo privado de la empresa o de la sociedad de colonización".

(71) Véase, sobre la idea de asociaciones benéficas de colonización, mi conferencia en la Semana Social de Valencia, septiembre de 1962, publicada en el tomo correspondiente a ese año.

(72) En la actualidad, su régimen se contiene en el Reglamento aprobado por la Orden del Ministerio de Agricultura de 5 de julio de 1941.

(73) Al hablar del corporativismo, me refiero a un sistema en que las instancias profesionales se abrogan en exclusiva la representación del cuerpo social y pueden, por lo tanto, legislar por sí solas. Cosa bien distinta es la democracia orgánica, donde esos brazos tienen su adecuada participación en las decisiones políticas, pero debidamente contrapesados por las demás fuerzas sociales.

nalista del Derecho agrario, tantas veces señalado, cobra nuevos vuelos con el Desarrollo Económico, porque los derechos subjetivos de propiedad se ven fuertemente orientados y condicionados por el carácter profesional de sus sujetos. Se tiende así a que los propietarios agrícolas sean verdaderos profesionales de la Agricultura y no especuladores de la tierra, ya que la especulación resulta algo patológico para la mentalidad de los planificadores, que empieza por exigir, para operar, una estabilidad económica.

La disociación entre propiedad y empresa viene a frenar las mejoras, que forman parte esencial de todo desarrollo agrícola, pues ya se sabe las enormes dificultades jurídicas que ofrece una acertada regulación de aquéllas (basta decir que en España han fracasado todos los sistemas ideados en la regulación de arrendamientos rústicos para viabilizar las mejoras).

Por estas y otras muchas razones, se comprende la tendencia de las leyes planificadoras a que la propiedad coincida con la empresa; de donde una serie de medidas típicas:

a) Para frenar la reventa de fincas por intermediario, bien sea con recargos fiscales, bien con prohibiciones de ventas que intenten realizarse a favor de quienes no sean labradores, etc. (74).

b) Para fomentar la instalación de los agricultores, especialmente de los jóvenes.

a') preferencia, en caso de herencia, a favor de los hijos «profesionales de la Agricultura», tal como aparece ya en la Ley española del Patrimonio familiar (75).

b') preferencias para ser adjudicatario de lotes de tierras entregadas por el Instituto Nacional de Colonización.

c') preferencias para ciertos retractos, como en aquél previsto por la legislación francesa, sin éxito en la práctica, en caso de venta de finca arrendada, cuya preferencia se reconocía a favor de todos los profesionales de la Agricultura (76).

(74) Es significativa la legislación suiza, donde nos encontramos ahora con un interesante proyecto de ley federal sobre protección de la propiedad rústica, "de marzo de 1963", cuyo artículo 13 exige la aprobación de las transmisiones de fincas rústicas, enunciando en el artículo 14 los motivos por los que puede ser denegada; siendo el primero el de que la propiedad no sirva al ejercicio inmediato de actividades de cultivo por parte del adquirente, o si el precio pactado es manifiestamente desproporcionado al valor en renta, o si el adquirente es ya propietario de fundos utilizables para la Agricultura suficientes para asegurarle a él y a su familia el sustento, o bien si con esa enajenación la hacienda agrícola pasa a ser insuficiente.

(75) Cfr. LUNA, *El Patrimonio familiar agrícola*, 1961. La Ley es de 15 de julio de 1952; en el artículo 14, para el caso de sucesión *ab intestato*, entre varios herederos de idénticos derechos civiles, prefiere al que "viniere cultivando habitualmente el patrimonio". Sobre estas cuestiones, en Derecho francés, puede verse el libro de JEAN PATAVIN *La Loi du 19 Décembre 1961* (París, 1962).

(76) Observaciones críticas de DR JUGLART OUBIAC. *Ferriages et Metayages*, 1948, pág. 124.

*d'*) fomentar —y éste es otro importante aspecto de la cuestión— el paso de las explotaciones de los viejos a los jóvenes agricultores, cuya mentalidad es mucho más propicia al dinamismo del Desarrollo. Se trata de conseguir, con diversas presiones, que se ceda el mando a los más jóvenes y a los más emprendedores (77).

2.º Lo «profesional», en relación con el fenómeno planificador, se manifiesta asimismo en el destacado papel que aquélla adquiere:

*a)* En la preparación del Plan deberán ser oídas las ramas profesionales, Cámaras Oficiales Sindicales Agrarias, los Sindicatos Verticales; porque cuando hablamos aquí de «lo profesional» nos estamos refiriendo también al mundo laboral, los grandes consorcios, las federaciones de Cooperativas, las Organizaciones interprofesionales, etc.

La profesión, entendida en ese sentido amplio, participará a través de los Consejos Económicos Sindicales en las grandes decisiones de la política económica, o bien a través de su representación en las Cortes. En la fase de ejecución, un Plan convenientemente elaborado puede llegar hasta el detalle previsor de lo que corresponde realizar a esos grupos profesionales organizados, que, a su vez, podrían encargarse de vigilar la marcha del Plan, de impulsarla hasta el fin.

#### VII.—COOPERACIÓN Y PLANIFICACIÓN.

Vengo insistiendo, a lo largo de todo este trabajo, en una idea fundamental: la de fomentar las asociaciones entre campesinos, como requisito indispensable para una organización de la Agricultura capaz de llevar adelante el Plan.

La idea de «socialización» tiene, para mí, dos vertientes: una, la que se opone a estatificación; otra, la que significa mayor dosis de «sociabilidad» humana; es decir, una inclinación a la unión cooperadora de cada agricultor con los demás, superadora de las relaciones competitivas, propias del individualismo liberal; un gusto mayor, pues, por la sociedad, la asociación, el consorcio, la cooperativa; lo que no elimina, ciertamente, el sentido de la ini-

(77) También hay ejemplo de ello en el Derecho comparado; podría servir el instrumento fiscal o la política de seguridad social.

ciativa individual, ni tampoco los mecanismos de Mercado, sólo que éste deja de ser el campo de combate, donde unos viven a costa de que otros mueran, sino que queda, hasta cierto punto, organizada y reglamentada la noble y activa competición de fuerzas, al servicio de las preferencias y gustos del consumidor.

Esas dos vertientes, aspectos o significados de la «socialización» se complementan entre sí, pues sólo en una economía con Planificación indicativa y socializada pueden surgir y actuar ese cúmulo de estructuras asociativas en las que se realiza lo que Teilhard de Chardin ha llamado la «hominización», entendida por él como una «sociabilidad» siempre creciente. Y, a su vez, sólo confiando el Plan, en una gran parte, a estas grandes asociaciones, espontáneamente surgidas, puede lograrse esa colaboración de la sociedad con el Estado, requisito indispensable para el éxito de aquél.

Ya se comprende, pues, la importancia que en mi esquema de Planificación alcanza el fomento del cooperativismo en todas sus formas, para lo cual hay que dictar una nueva Ley española de cooperación en que se dibujen, no una, sino varias fórmulas aplicables, para que los particulares puedan escoger entre ellas, según los casos, del mismo modo que el Código de Comercio, en 1885, presentó un abanico de estructuras asociativas de tipo mercantil (78). En esa misma Ley podrían regularse los Consorcios. Debería ser ésta una disposición básica que dé forma jurídica a todo el fenómeno moderno de la «Agricultura de grupo». Este sería, en mi opinión, el sentido actual del viejo «colectivismo agrario», revivido en España, desde sus más profundos orígenes históricos y consuetudinarios, por Joaquín Costa (79).

#### VIII.—PLANIFICACIÓN E INVERSIONES.

Para hacer todo lo que hay que hacer, será preciso dinero,

(78) En la Asamblea Nacional de Cooperativas celebrada en Madrid del 27 al 30 de noviembre de 1961 se propugnó la promulgación de una nueva Ley fijándose las bases del futuro ordenamiento jurídico.

(79) La influencia de este pensador agrarista, combinada con otras del momento, determinó grandes concesiones al colectivismo en la Ley de bases de la reforma agraria republicana de 1932. Se puso gran empeño, entonces, en fomentar el cultivo en común. Todo ello fué un fracaso, porque el fenómeno colectivista sólo puede llegar al momento productivo con carácter excepcional. Es muy difícil que los labradores se unan para producir en común; hay que llevar primero las estructuras asociativas a los alrededores de la producción: comercialización de los productos, consumo de materias primas, crédito, mecanización, etc.

mucho dinero. Es evidente que toda Planificación, como todo programa ambicioso, ha de contar con el aspecto «financiación». Según vimos, precisamente el germen de aquélla lo encontramos en los Decretos de Ordenación de Inversiones, y en ellos, así como en el Informe del Banco Mundial, tenemos un avance bastante aproximado de los recursos que habrán de ser destinados al campo.

Pero desde mi punto de vista, que es el jurídico-agrario, lo que interesa señalar a este respecto es:

1.º Habrá que procurar, de acuerdo con las recomendaciones del Informe, que el dinero lo inviertan los particulares, reservándose el Estado el papel de propulsor, planificador e inspector, ya que nuestra experiencia en materia de colonización y de mejoras, en general, así nos lo aconseja.

2.º Continuar la línea de agilizar el crédito agrario, que se ha acentuado desde que el antiguo Servicio de Crédito Agrícola se ha convertido en Banco Nacional Agrícola.

3.º Fomentar, mediante desgravaciones fiscales y creación de instrumentos jurídicos adecuados, como la cambial agraria o la hipoteca en garantía de títulos al portador —posible hoy, pero sin regular—, el crédito entre particulares que tenga finalidades agrarias.

4.º Continuar la protección de los sistemas cooperativos y mutualistas y de Cajas Rurales.

5.º Continuar favoreciendo las inversiones de capital extranjero en Agricultura. El Informe tiene pocas esperanzas a este respecto. Yo creo que, efectivamente, por lo que se refiere al sector productivo, es así, pero no tanto en el aspecto de industrialización agrícola, donde cabe atribuir para el futuro una gran importancia a las inversiones extranjeras. Para ello, la política de Planificación resulta muy adecuada, en cuanto supone una programación a largo plazo, con garantía, pues, contra las alteraciones legislativas inesperadas, que tanto desaniman a los inversores de allende las fronteras.

6.º La política de crédito agrícola debe aprovecharse como palanca que favorezca las asociaciones campesinas y, en general, los fines del Plan; el crédito constituye un medio típico para actuar sobre la iniciativa privada.

IX.—PLANIFICACIÓN SOCIALIZADA Y REGIÓN.

El papel de la región —que no del regionalismo separatista— se revaloriza también en la teoría de una planificación socializada, ya que el «estatismo» tiende de por sí a la centralización burocrática, mientras que, por el contrario, lo «social» es en sí multiforme y vario, condicionado, sin duda, por los marcos regionales.

En pocos países será esto más cierto que en España, llamada por Madariaga «una Europa en miniatura», con tipos de Agricultura completamente diversos según las regiones.

Partiendo de ese imperativo sociológico, habremos de señalar el papel importante que las fuerzas vivas de la región, lo mismo que las de la profesión —convergentes, por cierto, a esa altura—, deben tener en la propia tarea elaboradora del Plan (80). Tal vez los límites actuales de las regiones españolas, en muchos casos desprovistos de base natural, podrían ser ventajosamente sustituidos por otros que se apoyaran en la realidad geográfica y económica subyacente como unidad. No parece descaminado apoyarse más bien en la división de España por Confederaciones Hidrográficas, ya que los grandes ríos suelen ser ejes de la vida económica. Partiendo de ese nuevo mapa para la Planificación, se establecerían los programas regionales, que, previamente, se estudiarían también a esa altura. Para tal estudio disponemos ahora de los Consejos económico-sindicales (81).

Ahora bien, esos órganos, que no son de ámbito regional, sino provincial, no bastan: representan a las fuerzas del trabajo, o, si se quiere, a los sectores económicos y administrativos, pero en la región hay otros centros de vida intelectual y profesional.

Como lo ha dicho nuestro Comisario: «La actividad planificadora de la Administración adquiere caracteres prácticamente originales, dada su envergadura; requiere la colaboración de los políticos, de los técnicos, de los empresarios y obreros y de los administrados en general; es preciso asegurar una constante y

(80) Véase *La Administración pública y las transformaciones económicas*, de LÓPEZ RODÓ, citada anteriormente.

(81) Estos Consejos fueron creados por Decreto de 12 de febrero de 1944 y su Reglamento de 16 de enero de 1945. En el preámbulo de aquél se les asignan funciones de iniciativa, consultivas y revisoras, determinadas orientaciones generales de la política económica y social de la Organización Sindical, elaborar los planes a realizar. Como vértice de todos estos Consejos provinciales —compuestos por las jerarquías sindicales y por las representaciones del Organismo del Estado— se estableció un Consejo Económico Nacional Sindical de la Delegación Nacional de Sindicatos.

suficiente información de lo que se está llevando a cabo o se piensa realizar» (82). Ahora bien, no creo que el Plan español se haya elaborado con suficiente «base regional» en su aspecto de estudio y preparación, no obstante las prevenciones tomadas para componer las diversas Comisiones.

A otro matiz de la cuestión quiero referirme, aunque pueda parecer obvio: la planificación regional no puede ser sólo planificación de la Agricultura, sino que habrá de abarcar el tema de la Industrialización, con el importante punto de la localización de las industrias, el de la educación, el de las obras públicas, etcétera (83).

Mucho se ha discutido en España, tras el Informe del Banco Mundial, sobre la conveniencia de planificar por regiones o a escala nacional, habiéndose mostrado aquel estudio poco favorable a los planes regionales de desarrollo.

Yo estimo que la Planificación debe ser una gran obra nacional, expresión de la solidaridad histórica, geográfica y política de todos los pueblos y regiones españoles. Los grandes números que manejan los planificadores exigen, ciertamente, la Planificación nacional, pero ello no está en oposición con la técnica antes apuntada para que las instancias regionales participen en la Planificación a la hora de su estudio y, por supuesto, en su posterior ejecución, ya que de ella derivarán, como hijuelas naturales, programas de actuación regional (al estilo del ya aludido de Tierra de Campos).

#### X.—ORGANIZACIÓN PARA EL PLAN.

1. Creo que ha quedado expuesto el espíritu del Plan español, su marcado carácter indicativo; creo también que con la extensa referencia al Informe del Banco Mundial he enumerado los objetivos de tipo económico que deben alcanzarse y las orientaciones a seguir para ello que, seguramente, se adoptarán por nuestros planificadores. Veamos ahora la organización del Plan español,

(82) LÓPEZ RODÓ, *La Administración pública y las transformaciones económicas*, obra citada, pág. 122.

(83) Nada mejor que citar aquí el magnífico trabajo de MARTÍN LOBO *Realidad y perspectivas de la planificación regional en España* (Madrid, 1962), donde se hace una completa exposición de la materia. Lleva también un interesante prólogo del Comisario del Plan, LÓPEZ RODÓ, en el que se reconoce, desde luego, la importancia del medio regional para la planificación.

«La organización correspondiente al Plan español, que recoge experiencias extranjeras, es como sigue: el órgano encargado de su elaboración es la Comisaría del Plan de Desarrollo Económico, creada por Decreto de 1 de febrero de 1962 y encuadrada administrativamente en la Presidencia del Gobierno. Su estructura es muy sencilla. A sus servicios centrales —el Comisario, asistido por tres Subcomisarios, el Secretario general y el Gabinete de Estudios— hay que añadir los órganos asesores: la Comisión Consultiva y la Junta Rectora de la Oficina de Coordinación y Programación Económica, de la que forman parte los Secretarios generales técnicos de los Ministerios económicos, el Secretario general de la Organización Sindical y un representante del Consejo de Economía Nacional y otro del I. N. I. La Junta tiene como principal cometido asegurar la coordinación de los distintos Departamentos ministeriales.

En los Servicios centrales de la Comisaría trabaja un grupo muy reducido: 48 personas de muy variada procedencia, economistas en su mayoría, pero también ingenieros, matemáticos, juristas y sociólogos.

Junto a los Servicios centrales existen las Comisiones y Ponencias, en cuyo seno tiene lugar el gran diálogo nacional sobre nuestro futuro económico. Las Comisiones son 23, y seis las Ponencias. El número total de sus vocales alcanza la cifra de 956, en la que no están contados quienes forman parte de los diferentes grupos de trabajo que auxilian a las Comisiones.

Las Comisiones analizan la evolución, la situación presente y las perspectivas de los diversos sectores de nuestra economía.

Las Ponencias estudian los factores condicionantes del desarrollo económico y los problemas de la productividad, de la flexibilidad de la economía y de la localización geográfica» (84).

2. Bloch L'Ainé sugiere en su interesante libro la instauración de una Magistratura económico-social (85) para poner en marcha su reforma de la empresa. Ni que decir tiene que tal órgano podría también servir para la Planificación, resolviendo los conflictos suscitados por su puesta en marcha, además de los interiores de la empresa.

Este tipo de órganos (Dios me libre de descender al detalle

(84) Nota 200 de *La Administración pública y las transformaciones económicas* (Madrid, 1963), págs. 137 y 138.

(85) Capítulo VII, pág. 147.

sobre su composición, si habría de ser una nueva jurisdicción especial como la que acaba de crear la recién aprobada Ley española antimonopolio, que no cabe duda es un precedente o un germen de esta Magistratura) serviría, en suma, para dirimir cuestiones entre las diversas masas sociales que pugnan dentro y fuera de las empresas: el personal, por un lado; el capital, los consumidores, los Consorcios sociales entre sí, las luchas entre mayoría y minoría dentro de su seno, etc. En definitiva, la Magistratura económico-social quedaría integrada en la Comisaría del Plan como su órgano jurisdiccional.

Pero también se habla (y ello me recuerda el bellissimo estudio de Churchill sobre el Parlamento económico) de un Consejo Nacional Económico, o bien de un Consejo Económico y Social, que habría, por ejemplo, de examinar el Plan antes que el Parlamento político (86). Se trataría, en suma, para decirlo con las palabras de Debatisse (Secretario General del Centro Nacional de Jóvenes Agricultores), de que existiera «la participación de los grupos económicos, como representantes de los productores, en las decisiones políticas (87).

Quizá ello esté iniciado ya en el sistema español de democracia orgánica, a través de ese tercio de procuradores en Cortes «sindicales». Quede planteada la cuestión, que a mí no me incumbe resolver, como prueba de la enorme complejidad de la tarea planificadora, la cual, según vamos viendo, exige no sólo órganos ejecutivos, sino otros jurisdiccionales y deliberantes (88).

#### XI.—PLANIFICACIÓN ESPAÑOLA DE LA AGRICULTURA Y PLANIFICACIÓN EUROPEA.

1. Hemos visto a lo largo de todo este trabajo, especialmente en aquella parte consagrada al estudio del Primer Plan de Desarrollo Económico español, cómo todo este esfuerzo se ha orientado desde el primer momento en el sentido de lograr la integración de España en la Comunidad Económica Europea y, en general, su incorporación a la economía internacional.

A partir de 1957 se observa en la política española un deseo,

(86) Así lo sugiere Mendes-France, ob. cit., pág. 106.

(87) Cita de Mendes-France, ob. cit., pág. 108.

(88) En España están reconocidos en los Textos Fundamentales el papel del Consejo de Economía Nacional y también del Consejo Económico Sindical, a los que tal vez habría que darles mayor participación en la redacción del Plan.

creciente siempre, de internacionalización. Como es de todos conocido, este deseo alcanza su expresión concreta: 1.º, en la incorporación de España a la Organización Europea de Cooperación Económica y, más tarde, en la solicitud de la apertura de negociaciones para el estudio del ingreso de España en la Comunidad Económica Europea; 2.º, en el ingreso de España en el Fondo Monetario Internacional y, como acontecimiento más reciente, en el G. A. T. T.

2. Pero, concretándonos por ahora a las posibles interferencias entre Planificación española y Mercado Común Europeo, diremos, ante todo, remachando la idea anterior, que uno de los objetivos, tal vez el más fundamental, de nuestro Plan de Desarrollo sea precisamente el de hacer viable, desde un punto de vista económico y práctico, el ingreso de España en la Comunidad Económica Europea.

De esa idea fundamental se deducen importantísimas consecuencias para el jurista. Ante todo, que la Planificación española debe responder al mismo espíritu que la Planificación vaya teniendo en los países que actualmente integran la Comunidad.

De todos los signatarios del Tratado de Roma, es Alemania el país que más reticencias tiene a propósito de la Planificación. Tal como lo subraya DROUIN (89), los acontecimientos podrían encargarse, según ese autor, de ir poco a poco llevando a los alemanes a la idea de que la Planificación significa otra cosa bien distinta que economía de racionamiento o apropiación por el Estado de los medios de producción, ya que un Plan que da envidia existe en el dominio agrícola (se refiere al *Pool Verde*). Las sombras que aparecen ahora en el cuadro de la economía alemana comienzan a hacer reflexionar a los responsables alemanes; y, como lo ha dicho Mrs. Andres Pietres, si la economía alemana es liberal en sus mecanismos, no lo es tanto en su estructura, dominada por un gran capitalismo muy concentrado y por un sector público muy desarrollado y muy cooperativo, sobre cuyas estructuras el Estado actúa en profundidad gracias a sus inversiones.

El caso es que parece imponerse, sin duda alguna, en Europa, como más conforme con las tradiciones jurídicas europeas, el tipo de planificación francesa, que hemos venido llamando de planificación indicativa, o que otros describen como de economía con-

---

(89) En su obra *L'Europe de Marché Commun*.

certada o economía contratada; de ahí que esté perfectamente orientado el primer Plan español de Desarrollo en la línea europea de ese tipo de planificación.

En cuanto a los instrumentos jurídicos mediante los cuales haya de llevarse a cabo esta Planificación, dado que el Tratado de Roma prevé el establecimiento de una política agrícola común, ya se deduce de ahí que los juristas españoles debemos estar muy atentos a las reformas legislativas europeas, por cuanto las nuestras deben tender a aproximarse a ellas, a fin de ir facilitando desde ahora el ingreso de España en el Mercado Común y el subsiguiente logro de tal política común, pudiéndose llegar incluso en el futuro a la deseada por todos unificación del Derecho europeo.

3. Señalaré, por último, que existe ya una verdadera planificación dentro de la Comunidad Económica Europea, como lo puso de relieve el señor Marjolin en su discurso de Arcachón, en el que afirmó existe ya un calendario previsto a este efecto, de modo que antes de la mitad de 1963 la Comisión Europea haría al Consejo proposiciones tendentes a una programación comunitaria que abarcará el período 1964-1968. Este programa se establecerá sobre la base de planes, programas o provisiones ya puestos en marcha por los diferentes estados nacionales (90).

Si esta Planificación europea se produce, y no cabe duda que así sucederá, los planes nacionales quedarán situados frente a ella a la misma escala que hoy contemplamos nuestros planes regionales de Desarrollo.

Como vemos, pues, la Planificación europea y la Planificación española son dos realidades que habrán de relacionarse fuertemente entre sí. Y ahora, más que nunca, el planificador español habrá de estar atento a esas corrientes producidas: 1.º, en los países que hoy son miembros de la Comunidad, y 2.º, en los organismos comunitarios, como expresión de una verdadera Planificación europea, y no ya francesa, italiana o alemana.

Bien entendido que la Planificación europea no es antinómica con la Planificación regional (entendiendo por regional, en este caso, la que corresponde a esas grandes regiones de cada uno de los países miembros), sino que, como lo ha demostrado Lajugie, la postula dentro de ciertas perspectivas (91).

---

(90) Drouin, *ob. cit.*, pág. 224.

(91) Confrontar Martín Lobo, *ob. cit.*, pág. 35.

Sin embargo, hay que reconocer con Drouin que hasta que todos los países en la Comunidad Económica Europea hayan alcanzado el mismo *palier* de planificación, hasta que nazca un Comisario General del Plan europeo, muchas etapas deben ser todavía superadas (92).

#### CONCLUSIÓN.

He venido analizando, hasta ahora, los diversos aspectos que el problema de la Planificación de la Agricultura puede presentarnos a los españoles.

Querría concluir afirmando mi fe en la Planificación socializada e indicativa como fórmula capaz de conciliar la Libertad con la idea de Planificación. Tanto el derecho subjetivo, especialmente el derecho de propiedad, como el otro gran instrumento de la libertad individual que es el contrato, e incluso ese otro medio de disponer de los bienes que es la testimentación, sobrevirán a esta etapa planificadora que nos ha tocado vivir.

Ha de ser obra del refinamiento alcanzado por los juristas europeos crear un nuevo orden jurídico que sea reflejo del nuevo sistema de la planificación y al mismo tiempo constituya su eficaz instrumento. Este nuevo orden jurídico creo —y lo afirmo con admiración y la fe del discípulo— que ha de basarse en aquella idea expuesta por mi gran maestro, el profesor BOLLA, de la *concepción institucional del Derecho como idea reguladora común*. El orden jurídico institucional, tomando como unidad operativa una concepción institucional de la empresa y admitiendo al lado de ella la existencia de un mercado no manchesteriano, sino también institucional (93), será el nuevo orden jurídico europeo en el que descansará, como base firme e inquebrantable, el de la Comunidad Europea (94).

(92) Ob. cit., pág. 223.

(93) PIERRE DROUIN, *L'Europe du Marché Commun*. "Los grandes forjadores de Europa, los hombres, sobre todo, que le dieron el impulso inicial, los grandes pensadores posteriores, han hablado de la sustitución del Mercado contractual por un Mercado institucional; en este sentido Jean Monnet, y lo mismo Jacques Rueff. El Mercado institucional, porque es un Mercado creado en una zona geográfica en que el comportamiento de los individuos se rige, en gran medida, por el mecanismo de los precios... pero el Mercado institucional se distingue del Mercado manchesteriano en cuanto aquél es una zona de *laiser passer*, "no es una zona de *laiser faire*", pág. 29.

(94) DOMINÉO, *Nota di problematica del Diritto*, en "Studi giuridici in memoria di Filippo Vasalli".  
"El problema de nuestro tiempo es, probablemente, el del progresivo paso de un régimen de acuerdos, idóneos tan sólo para establecer vínculos obligatorios entre las partes, hacia un régimen capaz de crear potestades sobre las partes, de pasar, pues, de los tratados a las instituciones; éste parece el motor de una evolución capaz de realizar más cumplidamente el principio *ubi societas ibi ius*", pág. 578.

## RESUMEN

El autor destaca la importancia del tema para los juristas españoles, dado que es inminente la aprobación del Plan de Desarrollo, instrumento necesario para que el país se prepare a la integración europea.

La Planificación es una gran obra jurídica, por cuanto se articula en normas y leyes obligatorias unas, indicativas otras. En realidad, constituye la última fase del reformismo legislativo, que afecta, incluso, al Código Civil.

La idea de Planificación se ha desarrollado en la Historia, a partir del liberalismo, a medida que la iniciativa privada se mostró impotente para solucionar problemas como el de las grandes obras hidráulicas o la repoblación forestal.

Analiza el autor la base constitucional del Plan de Desarrollo y lo que llama estado actual de la cuestión, aludiendo como precedentes del Plan a los Programas de Ordenación de Inversiones y al Informe del Banco Mundial.

La segunda parte del trabajo no es informativa, sino constructiva y crítica, planteándose el autor los principales aspectos o problemas que en el terreno jurídico plantea la Planificación.

Ante todo, el problema de la suerte que va a correr el derecho subjetivo en un orden planificado; el derecho subjetivo subsistirá sin pasar a convertirse en una función social, pero se orientará, por medio de coacción y presiones indirectas, hacia la creación de determinados tipos de empresas.

Pero también la empresa misma es afectada profundamente por el Plan, hasta el extremo de que quizá convenga personificarla, como sujeto del mismo. Por otro lado, hay que coordinar y armonizar los intereses que alientan en el interior de las unidades productivas: el del empresario, el del personal colaborador, el interés público; reconociendo en todo caso a la iniciativa privada como motor de la actividad económica, fomentando la estabilidad de la empresa y su engrandecimiento y perfección mediante la base asociativa de su titularidad.

El equilibrio de intereses entre la empresa y los terceros se logrará dentro de la planificación de la producción para el Mercado, mediante consorcios de empresarios en los que predomine, con arreglo a los principios de la democracia económica, la mayoría sobre la minoría.

En cuanto a las transformaciones agraristas, también podrán socializarse si son los propios interesados quienes, agrupados en consorcios de mejora, los llevan a cabo.

Por lo que toca a la profesión agrícola, se destaca su importancia para la planificación, en cuanto genera un *status* profesional y en cuanto las organizaciones profesionales tienen un gran papel en la elaboración y en la ejecución del Plan. En este sentido, la cooperación alcanza gran valor como instrumento de unión de esfuerzos.

El Plan exige inversiones de fuertes sumas de dinero, lo que nos lleva a demandar una mayor agilidad en las instituciones privadas y públicas de crédito agrario, inversiones de capital extranjero, etc.

Otro aspecto aludido por el autor es el de la planificación regional como un aspecto de la nacional, mientras que ésta ha de integrarse, a su vez, en la Planificación que ya está en marcha dentro de la Comunidad Económica Europea.

Todo ello requiere una organización para el Plan, con órganos deliberantes, ejecutivos y jurisdiccionales, parte de los cuales están ya creados en España, concretamente la Comisaría del Plan de Desarrollo.

## R É S U M É

L'auteur fait remarquer l'importance du sujet pour les juristes espagnols, étant donné que l'approbation du Plan de Développement est imminente

et que ce Plan est l'instrument nécessaire pour que le pays se prépare à l'intégration européenne.

La Planification est une grande œuvre juridique, puisqu'elle est articulée dans des normes et lois, quelques-unes obligatoires et d'autres indicatives. En réalité, la Planification constitue la dernière phase du reformisme législatif qui affecte, même, le Code Civil.

L'idée de Planification a été développée dans l'Histoire, lors du libéralisme, au fur et à mesure que l'initiative privée montra qu'elle était impotente pour solutionner les problèmes tels que celui des grands travaux hydrauliques ou celui de la mise en valeur des terrains forestiers.

L'auteur analyse la base constitutionnelle du Plan de Développement ainsi que ce qu'il appelle état actuel de la question, faisant rapport comme précédents du Plan aux Programmes de Classement des investissements et au Rapport de la Banque Mondiale.

La seconde partie du travail n'est de renseignement mais de construction et de critique. L'auteur y se pose les principaux aspects ou problèmes que la Planification présente dans le terrain juridique.

L'auteur présente surtout le problème de la chance que le droit subjectif suivra dans un ordre planifié; le droit subjectif subsistira sans devenir une fonction sociale, mais il sera orienté moyennant les pressions indirectes vers la création de déterminés types d'entreprises.

Mais l'entreprise même est affectée profondément par le Plan jusqu'au point qu'il sera peut-être convenient de la personnifier comme sujet du dit Plan. D'ailleurs, il faut coordiner et harmoniser les intérêts qui règnent dans l'intérieur des unités productives: l'intérêt de l'entrepreneur, l'intérêt des collaborateurs, l'intérêt public, reconnaissant en tout cas l'initiative privée comme moteur de l'activité économique, aidant la stabilité de l'entreprise et son grandissement et perfectionnement à travers la base associative de sa titularité.

L'équilibre des intérêts entre l'entreprise et les tiers s'obtiendra dans la planification de la production pour le Marché, moyennant les consortiums d'entrepreneurs où, d'accord avec les principes de la démocratie économique, la majorité prédomine sur la minorité.

Les transformations agraires pourront être aussi socialisées si les propres intéressés, groupés en consortiums d'amélioration, les mènent à bout.

Quant à la profession agricole, l'auteur fait remarquer son importance pour la planification, en général un status professionnel, et quant aux organisations professionnelles ont un grand rôle dans l'élaboration et l'exécution du Plan. Dans ce sens, la coopération atteint une grande importance comme instrument d'union des efforts.

Le Plan exige l'investissement de grandes quantités d'argent, ce qui nous mène à demander une plus grande agilité dans les institutions privées et publiques à crédit agraire, des investissements de capital étranger, etc.

Un autre aspect référé par l'auteur est celui de la planification régionale comme un aspect de la planification nationale, tandis que celle-ci doit être intégrée, à son tour, dans la Planification qui est déjà en marche dans la Communauté Economique Européenne.

Le tout a besoin d'une organisation pour le Plan, avec les organes délibérants, exécutifs et juridictionnels, une partie desquels a été déjà créée en Espagne, concrètement le Commissariat du Plan de Développement.

## SUMMARY

The author points out the importance of the subject for Spanish jurists, since it is imminent the approval of the Development Plan, necessary instrument for the country to be ready for the European integration.

The Planning is a great legal work, as contains rules and laws some compulsory, and others indicative. In fact, it constitutes the last phase of the legislative reform which even affects to the Civil Code.

The idea of Planning has been developed in History from the starting

point of liberalism, at the same time private enterprise proved itself impotent to solve great problems such as irrigation works and forestal replantation.

The author analyzes the constitutional foundation of the Development Plan and what he calls the actuality of the matter, quoting as precedents of the Plan, the Programs for Regulation of investments and the Report of the World Bank.

The second part of the work is not purely informative but rather constructive and critical, with an exposition of the principal legal implications posed by Planning.

Foremost, it refers to the fate of the subjective law within a planning frame; this subjective law will subsist without becoming a social function, but will be channelized by means of coercion and indirect pressures towards the formation of certain types of enterprises.

But the enterprise itself is deeply affected too by the Plan to the extent that it may be convenient to personify it as the subject of the same. In the other hand, the interests existing in the frame of the productive units must be coordinated and harmonized: those of the entrepreneur, of the collaborating staff, public interest, recognizing anyway the private enterprise as generator of the economic activity, promoting the stability of the enterprise and its growth and perfection through the associative basis of its proprietorship.

The balance of interests between enterprise and third parties will be attained within the frame of production planning for the Market, through associations of enterprises in which majority prevails over minority, according to the principles of economic democracy.

As far as agrarian changes are concerned, they also can be socialized if they are carried out by partners interested themselves, grouped in associations for improvement.

As for the agricultural profession, it is pointed out its importance for planning, as it generates a professional status and as the professional organizations play a great role in the elaboration and realization of the Plan. In this sense, cooperation reaches a great importance as instrument of unification of efforts.

The Plan requires a great deal of investments which leads us to demand a greater flexibility in the private and public institutions of agrarian credit, foreign capital investments, etc.

Another aspect referred by the author is that of the regional planning as a part of the national planning, while this one must be integrated, in its turn, in the Planning already set in motion within the Economic European Community.

All this requires an organization for the Plan, with deliberating, executive and jurisdictional bodies, part of which are already formed in Spain, concretely the Plan of Development Comissary.