

## II.-EXTRANJERO

### LA REFORMA AGRARIA EN ITALIA

**SUMARIO:** I. *Derecho agrario y reforma agraria.*—II. *La nueva Constitución italiana y la reforma agraria.*—III. *Caracterización de la Reforma.*—IV. *Las leyes de la Reforma.*—V. *La situación anterior y el alcance de la Reforma.*—VI. *La llamada Ley «Stralcio»:* A) *Normas de aplicación a la Reforma.* B) *Ambito territorial de su vigencia.* C) *Organos:* a) *Entes.* b) *Cooperativas y Consorcios.* D) *Tierras objeto de expropiación.* E) *Indemnización.* F) *Asignación de la tierra.* G) *Retroactividad.*—VII. *Conclusión.*

#### I

La legislación de reforma agraria, en su complejo tejido de normas de Derecho público y privado, debe ser encuadrada, previamente a su estudio, en el sistema de Derecho agrario que la evolución jurídica viene edificando a partir del Derecho individualista y liberal del siglo pasado. Porque estas leyes italianas que vamos a tomar en consideración nos interesan no sólo por representar el intento de una revolución que quiere hacer valientemente el partido católico de la democracia cristiana, flanqueado a derecha e izquierda por liberales y comunistas, sino, principalmente, dada nuestra tarea de juristas, porque en ellas vamos a ver plasmado un Derecho agrario ya maduro, sólidamente enderezado, después de haber crecido lentamente entre confusiones doctrinales, por encima de algún escepticismo sobre su interna capacidad de darse una vida relativamente autónoma.

Si con referencia al Derecho mercantil se ha dicho por LANGLE que «es una categoría histórica más que dogmática», lo mismo debe sostenerse para el Derecho agrario. Frente al clima de ideas en que se incubaba la codificación liberal, fisiócratas, de Derecho natural, racionalistas, etc., el aire renovador que sopla más tarde, trae consigo principalmente dos nuevas simientes: las que darán lugar al relieve cada vez mayor de lo que, para evitar equívocos y a fuer de incurrir en vulgaridad, llamaremos «lo económico» y «lo social».

En relación con el primer factor, citaremos unas palabras del pro-

fosor MOSSA, referidas al Derecho en general: «Si el siglo XIX dejó impresas en el Derecho la voluntad y la libertad de los hombres con una impronta inderogable que asegura la vida de las generaciones, nuestro siglo le imprime el derecho de la economía. No para destruir la civilización conquistada, sino para hacerla progresar en bien de la sociedad y de la persona» (1) (se recuerda esta afirmación cuando, a propósito de la reforma que vamos a comentar, BARASSI nos habla de que «tiene una estructura coactivamente planificadora») (2).

La influencia del factor económico como algo que el Derecho tiende a tener en cuenta, es, con arreglo a la genérica observación de MOSSA, evidente en el Derecho agrario. Es por ello por lo que se ha dicho «que éste disciplina el ejercicio de la agricultura con disposiciones generales de economía agraria», que se puede decir con mayor precisión que la función del Derecho agrario, considerada en relación con el civil, consiste propiamente en especificar y desarrollar algunas instituciones según las exigencias de la economía agraria (3).

Por otra parte, hemos dicho que ha actuado como fuerza impulsora del crecimiento del Derecho agrario la influencia de «lo social». Si el *Derecho de la economía* va a rectificar el liberalismo de la codificación, el Derecho social enmienda su individualismo; como observa igualmente MOSSA: «Después de un siglo de Derecho civil se quiere estampar finalmente en los Códigos un ideal social.» Según él, «es en las formas más avanzadas de la industria, mejor que en las del genuino comercio y de la economía agraria, donde se agita, con el Derecho industrial, el Derecho social y del trabajo» y «el Derecho social se acerca al mercantil antes que al Derecho civil, en virtud de la misma organización económica que lo provoca y lo irradia» (4). En este sentido creemos nosotros que se acerca asimismo al Derecho relativo a la agricultura, aunque sea más tarde, determinando nuevas normas para regular los contratos que ligan a los factores de la producción, desplazando la protección hacia el trabajo y dando lugar a las leyes de reforma agraria que quieren redimir a los desheredados. Las leyes especiales de Arrendamientos y Aparcerías, las de Colonización y Distribución de tierras, las nuevas normas sobre el trabajo en Agricultura, constituyen la parte más típica del Derecho agrario de nuestros días que regula una actividad productiva, permeada de ideales sociales, lo cual le hace destacar con luz propia sobre el fondo alejado del Derecho anterior (5).

(1) MOSSA: *Trattato del Nuovo D. C. I.* Milano, 1942, pág. 52. t. I.

(2) BARASSI: *Proprietà e Comproprietà.* Milano, 1951, pág. 411.

(3) CARRARA: *Corso di Diritto Agrario.* Modena, 1935, págs. 12 a 24.

(4) *Op. cit.*, pág. 40. V. bibliografía allí citada para Alemania, Austria e Italia.

(5) Para España podría citarse una abundante bibliografía sobre «lo social». Sin embargo, recordamos especialmente el magnífico estudio de GARRIGUES sobre *L'Im-*

Esperamos demostrar, a seguido, que en el actual momento histórico el Derecho agrario se nos presenta tendiendo hacia esos dos ideales que acabamos de reseñar.

## II

En la Constitución de la República italiana de 22 de diciembre de 1947, encontramos la raíz legislativa de la reforma agraria que ahora se intenta llevar a cabo. En su artículo 1.º proclama esa Constitución que «Italia es una República democrática fundada sobre el trabajo», con lo que se recoge ya inicialmente la tendencia moderna de dignificación del trabajo, fenómeno que no deja de tener consecuencias concretas. Veamos, por ejemplo, la observación aplicable a la economía de que «el capital trabajo» (capital variable de Carlos MARX) no ha cesado de crecer en su valor durante estos últimos años, en agricultura más que en otros sectores (6). La revalorización del trabajo no sólo aumenta su participación en el resultado económico, sino que lo eleva a fundamento principal de la detentación de la riqueza; así, para proteger al trabajo creador del empresario arrendatario, se establecen las prórrogas obligatorias de los arrendamientos, favoreciendo a quien cultiva, a expensas del propietario, con lo que se admite que su trabajo fundamenta lo que se ha llamado propiedad de la Empresa. De la misma manera, frente a la gran propiedad, en su mayor parte apoyada sobre el derecho hereditario, son protegidos los que ostentan el título de «trabajadores manuales», que les exige la ley de reforma italiana para convertirlos en propietarios, y se exceptúan, por otra parte, de la expropiación «las explotaciones agrícolas orgánicas y eficientes (7) llevadas en forma de participación continuada en los beneficios, provistas de instalación moderna y centralizada»; o sea que se libran de la intervención quirúrgica del legislador aquellos propietarios que han asumido el riesgo y la fatiga del trabajo organizador y han elevado de rango a sus colaboradores,

---

*presa del Nuovo Ordine*, «Rivista di Diritto Commerciale», 1939, I, pág. 336 y sigs., en que se hace una interesante aplicación de ideas de este tipo al concepto básico de Empresa, apoyándose en textos del Fuero del Trabajo. Puede verse con anterioridad el completo estudio de CASTÁN, *Hacia un nuevo Derecho civil*, Madrid, 1935, en el que habla de «la moderna tendencia de socialización». V. bibliografía allí citada y en su *Crisis del Derecho civil*, Madrid, 1933.

(6) SCHMERBER: *La Reorganisation Foncière en France*. Cabors, 1949. La afirmación del autor se puede aplicar a Italia y a España, porque las dos causas principales que da para explicarla se manifiestan por doquier: aumento de la eficacia de la mano de obra, elevación del nivel de vida individual.

(7) Traducimos «azienda» por explotación, debido a la consagración legislativa de la palabra en el art. 1.056 de nuestro Código Civil.

porque la nueva República quiere fundarse, como vamos viendo, no en el valor capital, sino en el valor trabajo (8).

En el art. 3.º se establece, como finalidad a conseguir por la República, «la de remover los obstáculos de orden económico y social que, limitando de hecho la libertad y la igualdad de los ciudadanos, impiden el pleno desarrollo de la personalidad humana y la efectiva participación de todos los trabajadores en la organización económica, política y social del país». Se reconoce y garantiza la propiedad privada, pero «la ley determina los modos de adquisición y de goce, así como sus límites, a fin de asegurar su función social y de hacerla accesible a todos» (artículo 42), y se prevé «la fijación de límites a su extensión según las regiones y las zonas agrícolas; la bonificación de la tierra, la transformación del latifundio a fin de conseguir un racional disfrute del suelo y de establecer justas relaciones sociales» (art. 44).

A la vista de estos importantes artículos de la Constitución, se comprende la afirmación general de BANDINI (9), según la cual «el ordenamiento contenido en todas las Constituciones se basa sobre el modo de repartir el suelo».

Una vez más en la historia se pretende aumentar el número de propietarios mediante ese reparto hecho a costa de una clase de grandes terratenientes que se estima empobrecida de impulso individual. Como acertadamente expone BARASSI, «se quiere reaccionar contra la disparidad derivada de la situación contradictoria creada por una exuberancia monopolística de poca iniciativa individual —olvidada a la larga del deber social de una producción intensiva— ligada a la indiferencia estatal respecto a las solicitaciones de ajenas y numerosas iniciativas privadas» (10).

Es la constante histórica del afán de los cultivadores por devenir propietarios que sigue actuando imperecederamente, la misma que ha determinado las grandes reformas de la Historia empezando por la de Moisés, según la cual la tierra había de ser exclusivamente para los que la cultivan, con arreglo al deseo de Jehová: «La tierra es mía, y vosotros sois mis huéspedes y mis vasallos» (3 Moisés, 25. 23).

Se consideraba mandamiento divino conservar la casa y las tierras mientras fuera posible, y contra los acaparadores vibraba siempre la

(8) Para constatar el contraste con los sistemas de Derecho del siglo pasado, bastará que, siguiendo un consejo de SAVATIER, contemos la enorme cantidad de artículos que los Códigos de corte napoleónico dedican a los bienes adquiridos, al patrimonio en relación con la escasa regulación del trabajo. *Les metamorphoses du Droit Civil d'aujourd'hui*. París, 1947.

(9) Citado por BARASSI, *op. cit.*, pág. 352. En el mismo sentido, VON STEIN, citado por BOLLA en *L'articolo 44 della Costituzione italiana e la sua interpretazione*. Firenze, 1949, pág. 4 (separata de la «Rivista de Diritto Agrario»).

(10) *Op. cit.*, pág. 353.

admonición de Isaías: «¡Ay, dei que acumula casa sobre casa y tierra sobre tierra hasta que no quede nada que no sea suyo!»

En la propia Italia la lucha contra el latifundio tiene remotos antecedentes en la Historia de Roma. Recordaremos, con DAMASCHQUE, la reforma de LICINIO, según la cual ningún ciudadano podía poseer más de quinientos jornales de tierras públicas. En el siglo que siguió a sus leyes —dice LABOLAYE— Roma tiene un poder militar inagotable. Barrón, Plinio y otros atribuyen la grandeza de aquella época a la riqueza del suelo y al bienestar de sus habitantes, y hablan con respeto de las leyes de LICINIO que descubrieron el mal y le pusieron remedio, retardando la aparición de los latifundios que habían de ser causa de la despoblación de Italia y de todo el mundo entonces conocido (11). Famosas, asimismo, fueron en la Historia de Roma las reformas realizadas por los desafortunados Gracos, también a fin de luchar contra el latifundio y la especulación.

En el mundo moderno, esa constante histórica aludida, tiene numerosas e interesantes manifestaciones, cuya consideración nos servirá para ambientar el espíritu que alienta en la nueva Constitución italiana y en las leyes de reforma que tratan de desenvolver sus principios. En efecto, según BOLLA (12), «la Constitución italiana participa de las nuevas orientaciones del Derecho constitucional europeo»; estas orientaciones, según el ilustre profesor de Florencia, nos ofrecen un contraste notable con las del Derecho constitucional del siglo XIX. En éste, el Estado reduce su intervención en la tutela de las necesidades sociales a una misión negativa. En las Constituciones del siglo XX, en cambio, el problema de la tierra, después de las privaciones debidas a los dos conflictos mundiales y a las crisis postbélicas, surge como un problema social grave y urgente que las Asambleas parlamentarias tratan de resolver en términos democráticos y definitivos. «El nuevo Derecho de la tierra, hostil a la propiedad individual, asume como directiva el principio de la «socialización». El principio está destinado a actuar como límite, a transformar la propiedad individual en propiedad social». En relación con estas observaciones de BOLLA, que se apoyan en un examen comparativo de las Constituciones europeas, desde la soviética a la francesa de 1946, debemos hacer notar que, como se ha precisado recientemente (13), «jurídicamente se puede socializar de dos modos, ó se colectiviza (y este fué

(11) DAMASCHQUE: *La Reforma Agraria*, pág. 165. Pero, según BARASSI, esas leyes tuvieron poco éxito, porque se olvidaron después de la conquista de la Italia meridional, que fué cuando comenzó la formación de los latifundios, siguiendo hasta nuestros días. Ob. cit., pág. 349.

(12) Op. cit., pág. 3 y sigs.

(13) GEFAELL: *Las socializaciones en las Constituciones de la postguerra*, REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, núm. 3, pág. 361.

el principio general seguido por los comunistas en Rusia hasta la aparición del nuevo Código civil y las disposiciones sobre la herencia) o se facilita el acceso del proletariado a los medios de producción, transformándolo en una clase poseedora de riqueza dentro de ciertos límites». En este sentido, tal vez pueda decirse que existe una verdadera tendencia en toda Europa a la socialización, pero en todo caso será útil y necesario distinguir las Constituciones de la Europa oriental de las Constituciones italianas y francesas, sobre todo, en que el grado de socialización es relativamente muy inferior. En el art. 35 de la Constitución francesa de 19 de abril de 1946, se declara que «la propiedad es el Derecho inviolable de usar, de poseer y de disponer de los bienes garantizado a todos por la ley. Todos deben poder alcanzar tal derecho con el trabajo y el ahorro. Ninguno podrá ser privado del mismo, si no es por causas de utilidad pública, legalmente constatadas y previa una justa indemnización. El derecho de propiedad no podrá ser ejercitado contra la utilidad social o de manera que acarree perjuicios a la seguridad, a la libertad, a la existencia o a la propiedad de los demás.» Menos liberal es el contenido de la Constitución italiana, debido a la existencia de antiguo en el país de un problema de reforma agraria, sin paralelo en Francia, pero aun con todo, creemos que en ambos casos, como igualmente ocurre en los textos del Fuero del Trabajo español —que también cita BOLLA—, resplandece aún la concepción clásica de la propiedad privada. Lo que ocurre es que ha variado su fundamento y su función de acuerdo con la evolución que estudiamos en el epígrafe primero, e incluso que se han puesto de relieve modernamente otros fenómenos que rodean a la propiedad, pues, como acertadamente dice BOLLA, en todos los textos que él examina se hace referencia a una especial entidad productiva, variamente calificada, según las Constituciones de unidad territorial «explotación agrícola», «empresa agraria». Y es cierto que «por efecto de las nuevas directrices constitucionales, el Derecho de propiedad se articula sobre algo que es cosa e institución a la vez, la cual realiza jurídicamente tales directrices asegurando la organización y la utilización del suelo en la dirección social y económica que el destino y la naturaleza de la cosa reclaman» (14).

Pero, a pesar de estas alteraciones en el Derecho de propiedad, éste continúa en vigor como una exigencia ligada a la idea de libertad individual.

Y se le reconoce sobre todo por «la eficiencia impulsiva de la iniciativa privada en la realización de las funciones de producción, cambio y

---

(14) Loc. cit., pág. 10.

consumo asignadas a los bienes, desde el punto de vista del interés colectivo» (15).

No sólo es verdad que la propiedad privada no desaparece con las Constituciones de la postguerra, sino que, por el contrario, aun se la quiere vitalizar más haciéndola accesible a todos, lo cual demuestra que no hay enemiga contra ella, sino contra la acumulación que crea monopolios de fuerza económica y social, ante los que se estrellan las aspiraciones de los que quieren ascender a propietarios. En este sentido se expresan, sin duda alguna, las Constituciones italiana y francesa y nuestro Fuero del Trabajo. Resumiendo, pues, el movimiento constitucional de la postguerra en los países latinos se encamina hacia un aumento del número de propietarios (16), para satisfacer ese afán de poseer a que inicialmente nos referíamos, afán que se exacerba en Europa durante las dos guerras mundiales pasadas, las cuales han sido preludeo de respectivas ondas de reforma agraria (17). Pero insistimos en que, como hemos dejado ya sentado anteriormente, se ha producido paralelamente un cambio en la función y, en cierto sentido, en la estructura de la propiedad individual.

### III

Todos los fenómenos reseñados en los epígrafes anteriores nos sirven, además, para explicar la manera peculiar con que ha sido planteada la reforma agraria italiana. Puede decirse que se ha centrado entre dos extremos igualmente rechazables, después de las experiencias obtenidas en Europa después de la primera guerra mundial, que es cuando empieza la moda de esa expresión de reforma agraria. A partir de la post-

(15) BARASSI, op. cit., pág. 2.

(16) Paralelo al deseo de aumentar el número de medianos propietarios es el de protección del arrendatario, cultivador directo. Y como esta protección llega a garantizarle una situación estable, se ha hablado por algunos de «propiedad del cultivo» paralela a la «propiedad comercial», y así se ha podido llegar a constatar modernamente el grandísimo aumento del número de propietarios en la sociedad contemporánea, no obstante la tendencia socializadora.

(17) Las relaciones entre las guerras y la aspiración a reformas agrarias subsiguientes, es indiscutible y sería muy interesante el estudio de las causas verdaderas de este fenómeno. Sobre la psicología del combatiente en relación con la tierra, nos ilustra la siguiente frase de Hindenburg: «Al dirigirme a la batalla de Tannenberg pasé por mis fincas. Mientras las atravesaba, no se me antojaba ser un general al frente de sus tropas, sino un ciudadano que defendía su casa y su familia.» En Alemania, durante la primera guerra mundial, se crearon «hogares para soldados», a fin de premiar sus sacrificios con asignación de tierras. Sobre todo ello, v. DAMASCHQUE, op. cit., en su capítulo «Tierra para los héroes», que lleva como lema esa frase de Hindenburg.

guerra de 1914-1918, se realizan, en efecto, reformas agrarias importantes en doce países europeos, desde los Países Bálticos hasta Grecia.

No vale la pena exponer siquiera un resumen de cada una, que no dejaría de ser interesante (18). Nos basta, para nuestro objeto, señalar su matiz prevalentemente jurídico. Es decir, estas reformas se actúan mediante transformaciones jurídicas más que económicas o técnicas en general. Al legislador le basta cambiar el Estatuto jurídico de la propiedad para que el progreso técnico y social se realice, como consecuencia del paso a una organización más cercana de la que expresa el *slogan* «la tierra para el que la trabaja», que desde el punto de vista del Derecho se resume en la fórmula de coincidencia de Propiedad y Empresa. Esta característica «jurídica» tuvo la reforma operada por la Revolución francesa, contenida principalmente en la abolición de privilegios de 1789, y esta característica, por cierto, se repite en todo el moderno Derecho agrario francés, del que se ha dicho certeramente que camina «hacia una nueva noche del 4 de agosto» (19), sin operar transformaciones técnicas que la agricultura de aquel país no necesita tanto como la de otros, lo cual explica que no se conciba en Francia la existencia de un organismo similar a nuestro Instituto Nacional de Colonización o a los siete Entes de Colonización, arbitrados para desarrollar la ambiciosa reforma agraria italiana.

Frente a la reforma agraria, de la que hemos dado como ejemplo la francesa, que llamamos de carácter «jurídico», aparece la exclusivamente técnica, que se realiza mediante transformaciones del terreno, necesari-

---

(18) Para un juicio sintético de las principales, citaremos las palabras de MEDICI en su *L'Agricoltura e la Riforma Agraria*. Milano, 1947. pág. 91. «Profunda fué la reforma agraria en Francia, al tiempo de la Revolución, dramática la operada en Rusia por los bolcheviques, radical la checoslovaca, audaz y quizás constructiva, no obstante su simplismo, la realizada en Rumania y Grecia, inciertas y confusas las intentadas en Hungría y en Polonia.»

(19) Como consecuencia del régimen de prórroga obligatoria de los Arrendamientos y Aparcerías. V. sobre el tema el fundamental libro de DE JUGLART ET OURLIAC: *Fermages et Métayages*. París, 1948. Puede decirse que en Francia, a partir de 1938, se ha operado una verdadera reforma agraria mediante una serie de leyes sucesivas reformadoras del Code, entre las que destacan las leyes de reforma del régimen sucesorio del Código, dictadas a partir de 1938, con el objeto común de luchar contra el excesivo fraccionamiento de la propiedad y, particularmente, de favorecer las explotaciones de tipo familiar. Sobre ellas, v. DE JUGLART, *L'Exploitation Rurale*. París, 1949, págs. 191 y ss., y la bibliografía allí citada. La Ordenanza de 17 de octubre de 1945 sobre Arrendamientos y Aparcerías (ver op. cit. de DE JUGLART ET OURLIAC), modificada varias veces con posterioridad. La Ley de 9 de marzo de 1941 sobre «Remembrement». (V. nota 6 y mi artículo en el núm. 2 de esta Revista, agosto de 1950, págs. 257 y ss.) La de 15 de junio de 1949, relativa al «Cúmulo de explotaciones (sobre ella y, en general, sobre todas estas reformas, véase DE JUGLART, *Droit Rural Spécial*. París, 1950.) Esta última ley, que se dirige a evitar la acumulación de tierras por una persona, y a proporcionarlas a los cultivadores es la que mejor encaja en el sentido clásico de la expresión reforma agraria.

rias para ponerlo en condiciones de productividad, pero respetando en general los derechos adquiridos sobre él, respetando la propiedad privada. Como ejemplo típico de este tipo de reforma citaremos la «Bonifica» operada en Italia durante el fascismo (20).

Pues bien, la actual reforma agraria italiana se plantea sobre bases asentadas en un doble cimiento técnico y jurídico que se ha procurado mezclar al máximo por la convicción de que en ello reside el futuro éxito de la reforma (21).

Este carácter le viene impuesto a la reforma por las condiciones mismas del ambiente en que va a desarrollarse. Veamos las observaciones de MEDICI a este propósito (22): «Se puede afirmar que en Italia no existe un problema general de reforma fundiaria (23) semejante al que se presentaba en muchos países, después de la guerra 1914-1918. En Rumania, Grecia, Polonia y Yugoslavia, las condiciones técnicas y económicas de la agricultura y, sobre todo, las históricas y políticas, eran y son profundamente diversas de las de nuestro país. Incluso la gran reforma fundiaria checoslovaca nació como una reacción de la masa campesina que había conquistado la libertad contra grandes propietarios extranjeros que las excluían de la participación en la vida política. En cambio, solamente una parte, una limitada parte —sería preciso decir—, del Centro y del Mediodía de Italia, tiene necesidad de afrontar un problema fundiario, en el sentido de combatir el monopolio de tierras, a través de la transformación y del fraccionamiento del latifundio. Pero este problema no debe agigantarse haciendo olvidar que es a través de un *potenciamiento de la producción* y, por tanto, de un perfeccionamiento de las relaciones contractuales y del mejoramiento de los contratos de trabajo, como únicamente se puede beneficiar a la clase trabajadora de la agricultura... El promover un durable fraccionamiento de las grandes propiedades de tipo monopolístico, frecuentemente presupondrá un conjunto de obras públicas de colonización (bonifica) que aseguren al campesino el ambiente propicio para construir la nueva Empresa».

En resumen, quiere decir MEDICI, de acuerdo con BANDINI, que la

---

(20) Esta afirmación corresponde al Profesor BANDINI, en su conferencia sobre *La reforma del Agro en Italia*, pronunciada en Madrid el día 16 de marzo de este año, en el Instituto de Ingenieros Civiles.

Constatemos la relación de estos dos tipos de reforma con las respectivas posiciones clásicas en política: las «derechas», en efecto, siempre que se habla de reforma agraria, abogan por la de tipo técnico; las «izquierdas», por la de tipo jurídico, que es más rápida y demagógica.

(21) En este sentido, BANDINI, en la ocasión que acabamos de reseñar.

(22) Loc. cit., págs. 101 y ss.

(23) El autor alude con esta palabra «fondiaria» (en italiano) a la distinción entre reforma agraria general y reforma fundiaria, sobre la cual véase más adelante.

reforma no se limita a ser una «liquidación de los restos del feudalismo» como la de la Europa oriental (24), sino que participando en algo de esa finalidad se dirige, con un criterio realístico, a conseguir condiciones económicas que hagan posible la mejora social operada por el legislador.

De intento hemos dejado el caso español —muy útil, por lo demás, como vamos a ver, para la comprensión del italiano— para el final. La analogía entre la agricultura italiana y la española es la que impone el mismo tipo de reforma en ambos países.

En España, «la liquidación de los restos del feudalismo» se realizó durante el siglo XIX con la legislación que podemos llamar, para ponerla un denominador común, liberal. Excusado está el decir que tal liquidación fué a la vez incompleta e imperfecta, de lo que nos viene, como en Italia, la gravosa herencia del problema de una reforma agraria. En el siglo XX han pretendido actuarla la Dictadura con el Decreto-Ley de Parcelaciones, y la República con su más pretenciosa Reforma Agraria. A ésta hay que añadir la llamada Contrarreforma. Todos estos intentos adolecieron del mismo defecto: no enfocar el problema dentro de ese doble marco técnico y jurídico. No pretendieron otra cosa «que distribuir sobre unas u otras bases la propiedad, como si todo el problema agrícola de España fuese simplemente el de la parcelación de nuestras tierras, como si la parcelación no fuese un capítulo más, uno sólo, de lo que puede y debe ser considerado como verdadera reforma agraria» (25). El nuevo criterio español en materia de reforma agraria es el que ahora sigue la legislación italiana, como más racional. Tal criterio se pone de relieve, en efecto, en la Ley de Colonización de Grandes Zonas, y en la posterior de Ordenación y Distribución de la Propiedad en las grandes zonas regables. Conforme a ellas, se entienden como colonizaciones de alto interés nacional «las que, transformando profundamente las condiciones económicas y sociales de grandes extensiones de terreno, exijan para su ejecución obras o trabajos complejos, que superando la capacidad privada requieran el apoyo técnico, financiero y jurídico del Estado». Como dice el autor últimamente citado, «en estas

---

(24) Sobre las reformas en la Europa Oriental, en cuanto a sus principios constitucionales, véase el trabajo ya citado de GEFAELL, nota 13.

Este sentido tienen las muy recientes reformas agrarias operadas en el Japón, durante la ocupación americana, y en China, por el nuevo régimen comunista. Sobre esta última, véase el interesante trabajo del Profesor MAROI, *The Agrarian Reform in China*, «By East and West». Year 1. Number 1, en el que señala como punto primero de la Reforma la «abolición del sistema territorial feudal». Todas estas reformas corresponden, pues, a la de la Revolución francesa, en cierto modo.

(25) *Hacia una reforma de la tierra*, Excmo. Sr. D. EMILIO LAMO DE ESPINOSA, «Anales del Instituto de Estudios Agro-sociales», núm. I, 1950, pág. 9.

dos leyes se enlazan los intereses de la transformación con los de la propiedad» (26). He aquí, pues, magníficamente descrito en el texto legislativo español el nuevo terreno en que se plantea el problema de la reforma agraria, también en Italia, integrando los dos extremos a que hemos aludido a lo largo de esta exposición.

En definitiva, la explicación de esta visión actual del problema estriba en que el Estado, frente a la realidad, no se limita a actuar sólo con su poder legislativo, confiando en que los particulares, espoleados por el interés individual, servirán también al interés colectivo, sino que interviene mediante el poder ejecutivo y se vale de órganos administrativos para alcanzar su objetivo de reforma. El reconocimiento de la impotencia de los particulares para remover los obstáculos técnicos del problema, es lo que hace cobrar importancia al Derecho agrario administrativo, que, por lo demás, en esta materia de colonización, parece ofrecer un carácter transitorio, de ayuda a la débil capacidad individual, hasta que esté en condiciones de valer por sí misma, dentro de los marcos del Derecho privado. Este nuevo tipo de reformas agrarias sirven, pues, para denunciar un cambio de punto de vista sobre el papel del Estado en materia agraria: el del intervencionismo (27).

#### IV

La reforma que se propone llevar a cabo el legislador italiano comprende un grupo de leyes relacionadas entre sí que son las siguientes:

Dos en vigor, una primera conteniendo «medidas para la colonización del altiplano de la Sila y de los territorios Jónicos adyacentes». Esta Ley se dictó el 12 de mayo de 1950, limitada a ese territorio del Sur de Italia, caracterizado porque «el mal» del latifundio ofrecía en él especial relieve y, al mismo tiempo, por las circunstancias del terreno, cabía intervenir colonizando con éxito. Así, el art. 1.º dispone que se proveerá en él a la «redistribución de la propiedad rústica y a su consiguiente transformación».

(26) Loc. cit., págs. 25.

(27) Sobre este cambio de actitud del Estado, véanse todos los trabajos publicados en el núm. 3 de la REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, septiembre-diciembre de 1950, pero, especialmente, la primera parte de J. L. VILLAR PALASÍ, *La actividad industrial del Estado*, págs. 53 y ss.

Este intervencionismo se demandaba ya por COSTA, en el siglo pasado, cuando sostenía, frente a la tesis de CÁNOVAS, que el Estado debía construir canales, por la misma razón que construía barcos de guerra. La evolución ha dado, con creces, confirmación a la actitud progresiva de COSTA.

En segundo lugar, se dictó la ley «Stralcio», de 21 de octubre del mismo año, «para la expropiación, bonificación, transformación y asignación de terrenos a los cultivadores». Esta ley tomaba como núcleo la anterior y, con arreglo a lo dispuesto en el art. 1.º, el Gobierno quedaba autorizado «a aplicar, con las derogaciones establecidas en los artículos siguientes, las normas de la Ley de 12 de mayo de 1950 (la de la Sila) y sus sucesivas modificaciones a territorios susceptibles de transformación fundiaria o agraria».

La determinación de dichos territorios será hecha por el Gobierno hasta el 30 de junio de 1951, oídas las Administraciones regionales, donde se hallen constituidas, con Decretos que tendrán el valor de Ley ordinaria, en virtud de la delegación que se concede por la presente ley. (Tales territorios han sido ya determinados comprendiendo principalmente el Sur de Italia, Sicilia y Cerdeña.)

Además de estas dos leyes, en vigor, figuran en el sistema de la reforma otras dos, que, según nuestros informes (28), tienen sólo existencia como proyectos: uno, el de Reforma General Fundiaria, que, con ese alcance para todo el territorio de la República, ha de dejar establecida definitivamente la Constitución fundiaria de la agricultura italiana, y otro, relativo a los contratos agrarios de aparcería y arrendamiento (29).

A la vista de este cuadro legislativo nos apresuramos a advertir que la caracterización realizada en el epígrafe anterior, es aplicable a la fundamental Ley «stralcio», que es la que comunmente se llama de reforma. La de la Sila tiene una mera aplicabilidad localizada, si bien se utiliza en ella el mismo criterio que se aprovecha en la «stralcio» de distribuir y transformar. Las otras dos, como hemos dicho, no están en

(28) No sabemos si, a estas horas, son aun exactos.

(29) El título italiano es de «Disposizioni sui contratti agrari di mezzadria, affitto, colonia parziaria e compartecipazione». Por nuestra parte, englobamos a la mezzadria, colonia parziaria y compartecipazione en el único término que técnicamente se refiere, en España, a esos tipos de contratos agrarios: la aparcería, que, evidentemente, es un término etimológicamente amplio, aludiendo al género común de los contratos «parciarios». No ignoramos que en el campo español se pueden encontrar ejemplos similares a la *colonia parziaria* italiana, en la masovería catalana y recordamos, incluso, que en Aragón —provincia de Huesca— se llama a los aparceros «colonos», pero no se ha construido, entre nosotros, técnicamente, una figura como la de la *colonia parziaria*. Por eso, seguimos la terminología de CASTÁN, que habla, en general, de *contratos de aparcería* (*Derecho Civil*, III, Registros. Madrid, 1941, pág. 350). Y lo mismo podemos decir de la *compartecipazione*, que podría traducirse cómodamente por «coparticipación». No obstante, la realidad ofrece en España base suficiente para que la doctrina llegue con el tiempo a imponer estas denominaciones técnicas. Lo que no puede admitirse es la traducción de *colonia parziaria* por «colonia parcial», como se ha hecho en los «Anales del Instituto de Estudios Agrosociales», Madrid, 1950, núm. 1, pág. 94, salvo que se trate de un error de imprenta.

vigor. Por ello, no estudiaremos aquí la de Contratos Agrarios. Y en cuanto al proyecto general, tal estudio no será necesario, porque, según se deduce de la lectura de la «Relación de la minoría» que acompaña al proyecto de Ley «Stralcio», esa Ley de Reforma General no hará sino extender a toda Italia los principios fundamentales en que se apoya dicha Ley «Stralcio».

En resumen, pues, dos son las leyes básicas de la reforma agraria italiana: la Ley «Stralcio» y la relativa a los Contratos Agrarios, que sólo cabe dentro de ese enunciado de reforma agraria, dando a esta expresión un sentido muy amplio si bien en Italia se consideran ligadas entre sí orgánicamente, como, en buena política, deben estarlo (30).

## V

Según la relación de GRIFONE a la Ley «Stralcio», entre los obstáculos que limitan «de hecho» la libertad y la igualdad de los ciudadanos y que la República debe, por lo tanto, remover (se refiere al escribir esto a la declaración del art. 3.º de la Constitución) fundamental, entre todos, es la actual distribución de la propiedad rústica. Tal distribución se caracteriza por encerrar una injusticia tan grave como no es posible encontrarla en ningún país de Europa».

«Solamente una tercera parte de la tierra laborable pertenece a los cultivadores. Sobre los dos tercios restantes trabajan hombres que no tienen ninguna seguridad en la posesión de la tierra que trabajan, dependen de otros y viven en la incertidumbre y en la sujeción, en el permanente temor de caer en la gran masa de los sin trabajo, consolidada hoy, en sólo la agricultura, en la trágica cifra de un millón de unidades de trabajo. Frente a los cuarenta mil grandes propietarios, dueños de más de diez millones de hectáreas, la inmensa multitud de los cultivadores sin tierra (2.500.000) y de los que la poseen en pequeña extensión, insuficiente para absorber la capacidad de trabajo de su familia, (1.700.000) dueños en total de un millón de hectáreas.

Un gran propietario por cada 250 hectáreas; mil campesinos sin tierra o con poca tierra, por cada 250 hectáreas. En esta relación de uno a mil, se expresa, en toda su dramática gravedad, la injusticia profunda

---

(30) Hay que añadir, finalmente, para completar esta materia, que, además, la ley Stralcio está en relación con la relativa a la *cassa del Mesogiorno*, de 10 de agosto de 1950, para la actuación en particular de las obras extraordinarias de reforma fundiaria incluso y, en general, de interés público para las provincias meridionales de Italia. Por otra parte, observaremos que Sicilia se ha dado, como región, una ley sobre latifundio.

que está en la base de la situación social actualmente vigente en el campo italiano». Al lado de este cuadro de tintas recargadas, pongamos el que nos expone MEDICI (31), que está en la línea del partido gubernamental realizador de la reforma. Según él, el fraccionamiento de la propiedad rústica en Italia es mucho más profundo de lo que comunemente se piensa. Extensísimas son las zonas donde domina la pequeña propiedad del cultivador. Incluso en las zonas clásicas de latifundio, el camino recorrido sorprendería a aquellos que no conocen tales territorios. El reparto del suelo en Italia, entre pequeña, mediana y gran propiedad, se presenta en la relación siguiente:

Pequeña propiedad: 55 % del rédito fundiario nacional.

Mediana propiedad: 32 % del rédito fundiario nacional.

Gran propiedad: 14 % del rédito fundiario nacional.

Para la adecuada comprensión de estos tantos por ciento, será conveniente añadir, que, según el mismo autor, «las propiedades inferiores a 50 hectáreas (pequeña y mediana) son las que ofrecen el más alto rédito, y de esta manera se confirma y precisa la antigua constatación de que en general, «la agricultura más intensa y activa se presenta en las zonas de propiedad fraccionada».

«La estadística del reparto del suelo entre las Empresas agrarias, muestra que sobre cerca de 4,2 millones de empresas, el 96,4 % está representado por explotaciones inferiores a las 20 hectáreas de superficie, en su casi totalidad llevadas por la familia y, en parte, propiedad del cultivador. Pero estos cuatro millones de explotaciones comprenden solamente el 46,4 % de la superficie productiva, por lo que la unidad de la superficie está repartida entre explotaciones superiores a 20 hectáreas y, prevalentemente, inferiores a 200 hectáreas,» por lo que, concluye, Italia «no es un país semifeudal, con enormes propiedades cultivadas por masas amorfas de campesinos; es un Estado en que la agricultura en general tiene un carácter activo e intensivo y los propietarios desarrollan, en la mayor parte de los casos, una función económica y social difícilmente sustituible» (32).

Es muy importante constatar asimismo la tendencia que en cuanto a la distribución de la tierra ofrece la evolución espontánea de la agricultura italiana, a partir de la primera guerra mundial. Según el mismo

---

(31) Ob. cit., pág. 93. Sin embargo, recordamos haber oído a BANDINI que una de las propiedades de los Torlonia, afectada por la ley, mide 30.000 hectáreas y que son muy frecuentes las de 4.000. Conf. cit. De lo dicho en tal ocasión por BANDINI parecía deducirse que la situación es realmente grave, siquiera no llegue al extremo pintado por el diputado comunista que acabamos de citar.

(32) Ob. cit., pág. 96. Sobre la forma de vida de las zonas más pobres del Sur de Italia, ilustra el libro de LHEVY, que lleva el expresivo título de *Cristo si è fermato a Eboli*.

MEDICI, «en casi todo el país, después de la guerra 1914-18, se actuó de manera impresionante, una libre transferencia de propiedad rústica como espontáneo efecto de nuevas fuerzas económicas que la guerra y la inflación habían incubado. A través de un proceso evolutivo, más de un millón de hectáreas pasaron, en un período de cerca de veinte años, de propietarios no cultivadores a cultivadores directos». «Frente a este imponente fenómeno, que se desarrollaba libremente, la pequeña propiedad formada por el concurso directo del Estado o de los Entes públicos, ha sido insignificante. *L'Opera nazionale combattenti* consiguió fraccionar solamente 39.000 hectáreas, equivalentes a cerca del 4 % de cuanto los campesinos han adquirido privadamente» (33).

En este mismo sentido de fraccionar la gran propiedad existían antes de la reforma otros precedentes legislativos. Así, la Ley de 2 de enero de 1940, para resolver (34) el problema del latifundio, incrementando la colonización y, sobre todo, el Decreto-Ley de 24 de febrero de 1948, mediante aligeramientos fiscales, préstamos para compra, autorizaciones a los Entes de Colonización y a los Consorcios de Bonifica integral para proceder a la adquisición, reparto y venta de terrenos a cultivadores directos o a sus Cooperativas (35).

No podemos dejar de mencionar en este punto como legislación que presenta estrechas afinidades con la que nos ocupa, la de Bonifica (36). legislación que representa la obra reformadora más importante del régimen mussoliniano y nos ofrece, además, un interesante ejemplo de intervención estatal con éxito en agricultura. Además, la actual Ley «Stralcio» está conectada con ella, en virtud de su art. 22 y del art. 1.º de la Ley para la Sila. Sin entrar en la exposición de la legislación de Bonifica (37), nos interesa sólo, en este lugar, poner de relieve las diferencias de concepción que representa en relación con la actual reforma, para completar la exposición hecha en el epígrafe III sobre «Caracterización de la Reforma».

Según SERPIERI «terreno de bonificare» sería, en general, «todo territorio cuyo régimen fundiario pueda ser, con evidentes ventajas econó-

(33) Ob. cit., pág. 92. Según BANDINI, en la conferencia citada, cada propiedad italiana, por decirlo así, se fraccionó en tres.

(34) BARASSI, ob. cit., págs. 354 a 357.

(35) En contrapunto con el problema moderno de fraccionamiento, determinado principalmente por motivos «sociales», aparece el de la recomposición o concentración parcelaria debido, en cambio, a razones de economía agraria que el legislador toma en cuenta para evitar extensiones antieconómicas de fincas. La legislación italiana ha proveído a tal fin con las normas del Código Civile sobre la «minima unità culturale», que nos denuncian, una vez más, la preferencia por la explotación familiar. V. artículos 840 y siguientes del Código C., cuyo estudio no es de este lugar.

(36) Fundamental en la materia es la obra de SERPIERI, *La Bonifica*. Roma, 1947.

(37) V. arts. 857 y siguientes del Código Civile.

micas y sociales, transformado de manera que pueda admitir un cultivo más intensivo y una más densa población de cultivadores, instalada en forma satisfactoria». Con esta cita de SERPIERI creemos que se puede comprender el carácter de la Bonifica. Según BARASSI (38), esto supone «una transformación de amplio radio, o sea, comprensiva, de toda una amplia zona regional que necesita trabajos previos de desecación y obras de riego». Trabajos que se realizan según un plan de Bonifica y por el Estado o los particulares (según el plan lo establezca) asociados en consorcios. Semejantes a la Bonifica, aunque deben distinguirse entre sí, según BARASSI, son las «mejoras fundiarias», que se pueden realizar sin necesidad de plano previo e interesar sólo a algunas fincas determinadas. Se llevan a cabo por Consorcios de propietarios, sin que pueda darse la colaboración del Estado.

En cuanto a la diferencia entre la actual reforma y la Bonifica (que es lo que nos interesa resaltar), estriba primero en el carácter ambicioso de la reforma actual, que no se concreta a terrenos necesitados de saneamiento, sino que se enfrenta con todas las situaciones de monopolio territorial; segundo, en que la Ley «Stralcio», que es la más afín a la legislación de Bonifica, aparece engranada en un conjunto de leyes de reformas que pretenden renovar ampliamente el Estatuto jurídico de la agricultura italiana, y tercero, técnicamente, en que «el sistema de la Bonifica supone «bonificar» primero y después «appoderare» (39), lo cual lleva consigo la pérdida de un tiempo precioso, en la primera fase, mientras que la Ley de Reforma ha preferido hacer preceder la expropiación para actuar después una intensa transformación. De modo que los cultivadores, inmediatamente instalados después del reparto y tras un cierto tiempo convertidos en nuevos propietarios, colaboran en la transformación eficazmente —se piensa— porque están interesados en ello. Este es el esencial contenido de la reforma fundiaria propuesta por SEGNÍ (40). Con este sistema, además, se piensan disminuir los gastos de la misma (41), lo que aligera el principal inconveniente de toda reforma: su financiación. En cuarto lugar, fundamentalmente se diferencia por el carácter social de la actual reforma (42).

(38) Ob. cit., pág. 330. A BARASSI corresponde asimismo la cita que hacemos de SERPIERI.

(39) La palabra «appoderare», no tiene una exacta traducción al castellano. Según SERPIERI (*L'Azienda Agraria*, pág. 362), «appoderare» significa, en un sentido más preciso, «constituir poderío», o sea fincas sobre las que se ordena una explotación con trabajo prestado por una familia «colónica», con la que se consigue una estrecha proporción entre finca y familia «colónica».

(40) BARASSI. ob. cit., pág. 348. El Catedrático de Derecho Procesal, SEGNÍ, es el Ministro de Agricultura que ha llevado a cabo la promoción de la reforma.

(41) BANDINI, conf. cit.

(42) Se expresa en las siguientes palabras de la relación de la mayoría: «En la

Expuesto ya lo relativo a la situación real y legislativa sobre que incide la Ley «Stralcio», planteado, a base de dos visiones opuestas que nos arrojan luz desde puntos de vista distintos, el problema económico y social que ha motivado la intervención del legislador, ¿cuáles son sus proyectos respecto del alcance de las reformas? También en este punto nos instruye la Relación de la Minoría, de la que surgen las más graves acusaciones de timidez a la obra de la «Democracia Cristiana». Una vez realizada la reforma —leemos en ésta— o mejor dicho, una vez efectuadas las expropiaciones previstas, se tendrán disponibles en total 1.260.000 hectáreas (700.000, a través de esta Ley «Stralcio» (43), y las restantes 560.000, a través de la Ley General). Expropiar 1.260.000 hectáreas sobre un total de 10.300.000 a que asciende la gran propiedad, no significa ciertamente «eliminar la gran propiedad», como solemnemente anunciaba la Resolución votada por el Consejo Nacional de la democracia cristiana al día siguiente del 18 de abril.)

«Esta reforma, que no elimina la gran propiedad, no da y no puede dar la tierra a los campesinos. El millón y 260.000 hectáreas serán efectivamente distribuidas entre 180.000 cultivadores. El número de ellos sin tierras bajará de 2.500.000 a 2.385.000, el de los que tienen poca tierra de 1.700.000 pasará a 1.635.000, o sea que sólo un campesino entre veinte encontrará asentamiento en el nuevo orden establecido» (44).

Después de estas referencias en las que se contienen las principales críticas a la Ley «Stralcio», podemos pasar al estudio de su contenido.

## VI

### A) NORMAS DE APLICACIÓN A LA REFORMA.

Como se dijo anteriormente, son las de la Ley de 12 de mayo de 1951 para la Sila, con las derogaciones que se establecen en aquélla.

preeminencia del objetivo de reforma social el sistema de esta ley se diferencia sustancialmente del de la Ley de Bonifica, que mira primeramente a la transformación del suelo y, sólo indirectamente, a un mejoramiento en las condiciones sociales, a través de una más intensa producción, y prevé una diversa atribución de la propiedad, sólo como eventual sanción de la falta de cumplimiento de las obligaciones de bonifica o transformación.»

(43) BANDINI, en la Conferencia cit., dió esta misma cifra. Según él, en la zona de la Sila han sido expropiadas ya más de 30.000 y están publicados los planos para expropiar 90.000 más. (Téngase en cuenta la fecha, ya indicada, de esa Conferencia.)

(44) En España, el Instituto Nacional de Colonización, actúa sobre las siguientes extensiones (datos referidos al 30 de abril de 1951):

Adquiridas .....	193.950 hectáreas
Ocupadas .....	17.430 —
Declaradas de interés social .....	1.182 —

## B) AMBITO TERRITORIAL DE SU VIGENCIA.

Ya sabemos que esta no es ley de vigor general, sino concretada a determinadas zonas. Se sigue el sistema de dejar al Gobierno su especificación (art. 1.º). Esta solución ha levantado críticas de la oposición, por estimar que se reduce con ella el poder del Parlamento.

## C) ORGANOS.

a') *Entes*.—Una reforma de este tipo se comprende que haya de ser puesta en marcha por un complicado aparato administrativo que, en este caso, comprende siete Entes, organizados con arreglo a los siguientes principios: se componen de un presidente, nombrado por el Jefe del Estado, con poderes de administración y representación, asistido por un Consejo de doce miembros, y un director general, nombrado por el Ministro de Agricultura, a propuesta del presidente.

El control de la gestión administrativa y financiera del Ente se ejerce por un Colegio Sindical, compuesto de tres miembros, que representan al Ministro de Agricultura, al de Hacienda y al Tribunal de Cuentas.

Estos Entes gozan de autonomía funcional. Están descentralizados.

Aparte de las facultades que tienen para la actuación de la Reforma propiamente dicha, y que examinaremos en los epígrafes siguientes, estos Entes pueden ser autorizados a asumir todas las iniciativas en materia de bonifica y de colonización, en el sentido del Real Decreto de 13 de febrero de 1933.

b') *Consortorios*.—Precisamente por pretender la Reforma efectuarse con colaboración de los interesados, se prevén en ella otros órganos de carácter mixto, puesto que si bien están integrados por los particulares, que libremente desarrollarán en ellos sus iniciativas, sin embargo son de constitución obligatoria (45).

En efecto, dispone el art. 23 de la Ley para la Sila que los asignatarios (de tierras) están obligados durante los veinte años siguientes al otorgamiento a su favor del contrato de venta a formar parte de las

---

(45) Son, pues, de naturaleza similar a la de nuestros Sindicatos de Riego, por ejemplo.

cooperativas o consorcios que la *Opera* haya promovido o constituido para garantizar la asistencia técnica y económico-financiera a las nuevas pequeñas propiedades de los cultivadores, de acuerdo con lo previsto en el art. 22, que confía al Ente la obligación de promover tal constitución por cada *unidad orgánica de colonización*. He aquí un concepto lleno de interés y trascendencia jurídica: el de unidad orgánica de colonización. ¿Qué debe entenderse por tal? Según se deduce de la misma Ley, el espacio, para el que se prevee una organización centralizada de cursos especiales gratuitos de instrucción profesional, de actividades o centros de mecanización agrícola, de asistencia, en suma, técnico-financiera a las pequeñas propiedades. O sea, que, sobre las unidades familiares, aparece una nueva unidad que sirve de sostén al Consorcio o a la Cooperativa. Fácilmente se adivina el intento del legislador: hacer compatible el ideal humano de la explotación familiar con las ventajas de la gran explotación, más abierta al progreso técnico. más susceptible de beneficiarse de las ventajas de la mecanización (46).

Esta fórmula conciliadora no ha dejado de merecer críticas, venidas de la minoría liberal, que ve con malos ojos esa sujeción del nuevo propietario a las organizaciones que le son impuestas (47). En resumen, pues, estas unidades orgánicas de colonización son como un cuerpo individual que integra en sí los organismos de las empresas familiares. Este panorama jurídico nuevo que nos dibuja como ideal la Ley italiana, aun habiendo sido hecho para salvar la libertad, cuán lejos está de la visión individualista, para la que no existían más que individualidades personales o propietarios e individualidades físicas, o fincas (48).

---

(46) Por la prensa francesa hemos tenido noticia de que Rusia pretende ahora organizar su agricultura sobre granjas de 20.000 hectáreas de extensión, lo cual demuestra que es justificada la denuncia del «gigantismo» que amenaza a nuestra civilización y contra el que lucha con estas normas el legislador italiano. Se pueden relacionar, fácilmente, estas normas con las de las constituciones de Europa oriental, relativas a los centros de mecanización. Así, el art. 7.º de la Constitución de la República Popular húngara, de 18 de agosto de 1949, dice que «se reconocen y aseguran los derechos a la tierra de los campesinos trabajadores, «pero considera como un deber del Estado» la ayuda y desarrollo socialista de la agricultura, organizando y sosteniendo las estaciones de máquinas agrícolas y las cooperativas».

(47) Acusando estos fenómenos en la doctrina italiana, MESSINEO ha podido afirmar que «hoy el carácter asumido por las relaciones económicas en general bajo la presión de las exigencias sociales que imponen una siempre creciente función social de la propiedad, pone en duda aun la legitimidad de la concepción política individualista. La pone en duda, porque hoy, protagonista de la actividad económica, no es el individuo singular, sino el grupo». Citado por BARASSI, op. cit., pág. 36.

(48) La floración moderna de este tipo de fenómenos colectivos que flanquean la actividad netamente individual, se recoge en el sugestivo estudio de BERTRAND, bajo el título *Del orden económico al orden colectivo*, en «Le Droit Privé français au milieu du XX siècle». Estudios ofrecidos a RIPPERT. París, 1950, vol. 1.

## D) TIERRAS OBJETO DE EXPROPIACIÓN.

Es natural que ésta haya sido una de las cuestiones batallonas de la Reforma: ¿Con qué criterio se determinarán los propietarios afectados por ella y la cuantía de la expropiación? Vimos ya cómo el art. 44 y la Constitución dispone que el Estado fijará límites a la propiedad.

BOLLA, tratando de averiguar el sentido de esa declaración y, al mismo tiempo, de encontrar el justo límite a la propiedad individual, ha señalado para ello, siguiendo a Giandomenico ROGMANOSI, el criterio de la «industria», ya que, según este último, cualquier incremento de bienes debido de la industria personal de uno o más hombres y sociedades, sin usurpación de un derecho de tercero, no tiene otros límites que los de la industria, y la posesión de los mismos es inviolable por derecho natural, cualquiera que sea la disparidad que de ello resulte respecto a otros hombres y sociedades (49).

La discusión parlamentaria fué vivísima en este punto: los comunistas, de acuerdo con el criterio seguido en las Constituciones de las Repúblicas populares de la Europa oriental, defienden el principio de un límite fijo, argumentando fuertemente a base del art. 44 de la Constitución italiana. Este, además, era el criterio seguido por la Ley de Sila, que adoptó el límite de las 300 hectáreas en el art. 2.º. Pero los comunistas querían rebajar este límite, sin duda para ponerse a tono con sus vecinos orientales y para acentuar su generosidad ante la timidez que, según ellos, tiene la Reforma. El límite propuesto era de 50 a 100 hectáreas, variable por zonas y regiones, lo que permitiría expropiar de tres a cuatro millones de hectáreas.

El criterio seguido por el proyecto gubernamental ahora devenido Ley es bien distinto: se ha confeccionado por el legislador una tabla con la que se obtienen las extensiones que serán objeto de expropiación en cada caso. En lugar de atender a la extensión de la propiedad, se atiende a su fuerza económica, de la que es índice el rédito imponible, de manera que a partir de un rédito de 30.000 liras empiezan a aplicarse los escalones de la tabla, que aumentan proporcionalmente, sin sobrepasar nunca el 95 % de la extensión territorial. Pero, a su vez, debe tenerse en cuenta que ese criterio está combinado con otro: el del rédito medio por hectárea, de manera que, a paridad de réditos de conjunto, o sea de los que hemos aludido anteriormente, la cuota de expropiación aumenta a medida que disminuye el rédito medio, sin pasar tampoco nunca del 95 %. Este sistema se justifica por un criterio produc-

---

(49) Op. cit., pág. 17.

tivístico, ya que se expropian las tierras de bajo rendimiento, necesitadas de transformación, en general, y se beneficia a quienes, con el impulso de su iniciativa privada, han sabido elevar el rendimiento medio.

Pero se ha advertido, en contra, que no siempre los réditos altos son debidos a la iniciativa y al desvelo del propietario, sino a otros factores, lo que conduce a que tal sistema sea en muchos casos injusto (50), y además se ha dicho que con él se va a proporcionar a los nuevos propietarios la tierra menos fértil. Es preciso añadir, a fin de perfilar el carácter de la Reforma, que con este sistema se agotan las posibilidades de expropiación, a diferencia de lo que permite la Ley de la Sila, donde el criterio diverso se fundamentaba en las peculiares características de la zona, no sólo de las tierras susceptibles de transformación, sino también de las otras, lo cual —como se dice en la relación de la mayoría— está de acuerdo con los presupuestos y las exigencias de una reforma agraria cuya finalidad primera es la atribución de nuevas propiedades a los campesinos. Sin embargo, la idea de un límite a la extensión de la propiedad, al menos con un sentido tendencial, no está totalmente ausente, a nuestro modo de ver, de la regulación legal, por cuanto en el art. 7.º se establece que «por un periodo de seis años desde la expropiación, el propietario sujeto a ella no podrá adquirir fincas rústicas por actos intervivos de manera que superen, junto con los que quedaron de su propiedad, las 750 hectáreas de superficie cultivable. En caso contrario, la superficie excedente de las 750 será totalmente expropiada». Además, en el art. 8.º se fija otro límite en relación con lo dispuesto en el art. 9.º. En efecto, éste permite al propietario que pueda conservar un tercio de los terrenos expropiables si se compromete a llevar a cabo en dos años las obras de transformación previstas por el Ente, de cuyo tercio, si éstas son aprobadas, podrá conservar definitivamente en su propiedad la mitad, entregando la otra mitad al Ente. Pues bien, ese tercio no puede ser en ningún caso superior a 300 hectáreas. Estas normas, que, por lo demás, citamos para completar la exposición relativa a las tierras que son objeto de expropiación, nos muestran cómo, efectivamente, el legislador italiano quiere combatir la acumulación de fincas en manos de un propietario, y además nos ilustran sobre uno de los propósitos constantes en toda la obra de reforma: la de verificarla con la mayor ayuda posible de iniciativas y de capitales privados.

En esta misma parte de la Ley, que se dedica a los criterios para determinar las tierras expropiables, encontramos una norma de especial interés, la del art. 10: «La presente Ley no se aplica a la expropiación

---

(50) *Relación de la minoría*, por RIVERA Y SCOTTI ALESSANDRO.

de los terrenos de cultivo intensivo que constituyan haciendas agrícolas orgánicas y eficientes, llevadas en forma asociativa con los trabajadores y provistas de instalaciones modernas y centralizadas, cuando concurren las siguientes circunstancias: a) que la producción media unitaria de los principales cultivos de la hacienda calculada en el último quinquenio sea superior al menos en un 40 % a la de los mismos cultivos en la zona del Catastro agrario a que pertenecía la hacienda; b) que la densidad de trabajo, fijo y adventivo, sobre la superficie cultivable, calculada, con referencia al último trienio, en base a la tabla establecida para la ejecución de la presente Ley, no sea inferior a 0,3 unidades de trabajo por hectárea; c) que las condiciones económicas y sociales de los cultivadores que viven en la hacienda sean netamente superiores a las medias de la zona, especialmente en cuanto a la continuidad del trabajo y a la participación de los trabajadores en los resultados de la producción; d) que la hacienda esté «apoderata» y las casas colónicas respondan a las exigencias de la higiene.»

Hemos transcrito el artículo entero porque lo juzgamos especialmente importante, en cuanto nos dibuja el ideal jurídico, económico y social del legislador agrario italiano (51). En esas «unidades orgánicas de cultivo», llevadas en forma asociativa, se ve el ideal de la empresa agraria estable, mimado por la Reforma; así en el art. 11 se dispone que cuando un propietario posea varias explotaciones, sólo podrá conservar una, y las otras serán destinadas preferentemente a ser llevadas en forma asociativa, lo que nos demuestra que en ningún caso se quiere destruir este tipo de empresa. La idea de «unidad productiva» se plasma también en el art. 8.º del contraproyecto comunista, en el que se prevee el caso de explotación individualizada, en que las exigencias de la producción o la existencia de instalaciones y servicios comunes impongan la unidad en la gestión de la finca asignada. En tal caso, será constituido entre los interesados un «Consejo de Explotación» (equivalente al Comité de Empresa o de Fábrica), que proveerá a la uni-

---

(51) Este artículo puede ayudarnos a explicar la frase del art. 44 de la Costituzione, según el cual «deben reconstruirse las unidades productivas». Estas unidades son las Empresas Agrarias, que corresponden a aquellos bienes que, según HAURIOU (citado por BOLLA, loc. cit., pág. 15), «representan en el Derecho, como en la Historia, la categoría de la duración y cuyo fundamento constituye el fundamento jurídico de la Sociedad y del Estado».

Sobre Empresa Agraria, ver, entre otros, el trabajo citado de BOLLA, V. VALERY, «Rev. D. Agrario», 1943, págs. 135 y ss. *Impresa Azienda fundo nel Nuovo Diritto Agrario Italiano*, SANTI ROMANO, «Rev. D. A.», 1947, págs. 19 y ss. *A proposito dell' Impresa e dell' Azienda agricola*, CESARINI STORZA, «Rev. D. A.», 1947, págs. 28 y siguientes, *Sui caratteri differenziali dell' Impresa Agricola*. Fundamental siempre para el tema *Il fondo nei suoi aspetti giuridici*, BOLLA, *Atti del Primo Congresso Nazionale di Diritto Agrario*. Florencia, 1936, pág. 266.

dad de gestión. De esta manera, como dice la relación que acompaña a ese proyecto, al necesario benéfico fraccionamiento de la propiedad de las explotaciones, económicamente necesario, no seguirá el de la unidad de explotación.

No obstante, a propósito de este tema de propiedad y empresa, debemos recordar las palabras de BANDINI (52), según el cual la Reforma ha montado su sistema de expropiaciones, en general, sobre la idea de «propiedad» y no sobre la de hacienda agrícola.

#### E) INDEMNIZACIÓN.

He aquí otro de los puntos críticos de toda reforma. Frente al sistema radical de las Constituciones de la Europa oriental (53), se podría situar el de nuestra legislación, que atiende en principio al verdadero valor. El de la reforma italiana es intermedio, aplicando el criterio que sirve de base a la percepción del impuesto sobre el patrimonio, con lo que forzosamente, dado el montante generalmente inferior de los valores fiscales, se consigue establecer indemnizaciones que, sin ser injustas, son baratas.

*El pago de la indemnización.* — Tiene lugar en títulos del Estado al 5 %, redimibles en cinco años, a partir del tercer ejercicio financiero sucesivo a la entrada en vigor de la presente Ley.

#### F) ASIGNACIÓN DE LA TIERRA.

El criterio de la explotación familiar como tipo para determinar la extensión de tierra asignable resplandece claramente en el art. 16 de la Ley para la Sila, que rige esta materia. No basta la mera condición de profesional como calificación atribuida socialmente al trabajador, sino que se requiere su comprobación por elementos técnicos, a fin de de-

(52) Conf. cit.

(53) En la Constitución de la República Democrática alemana de 7 de octubre de 1949 se establece que «las propiedades rurales privadas, de más de 100 hectáreas, quedan disueltas y parceladas, sin indemnización (art. 24).

En la rumana, de 17 de abril de 1948, después de establecer que «la tierra pertenece a quienes la trabajan», dispone, por otra parte, «que se puede expropiar por causa de utilidad pública sobre la base de una ley y mediando una justa indemnización establecida por los Tribunales» (art. 10).

En la yugoslava, de 31 de enero de 1946, se prevé «que la ley fijará en qué casos y en qué cuantía será comedia indemnización al propietario» (art. 19).

(Citas tomadas del aludido trabajo de GEFÄELL.)

terminar los asignatarios, lo cual demuestra hasta qué punto puede ser cierta la consideración que ZANOBINI hace (54) sobre el carácter actual de los propietarios, cuando alude a la «administración pública del Derecho privado», en cuya virtud se encargan a los individuos funciones que tienen finalidad publicística, por lo que se aproxima su condición a la de los funcionarios, y sabido es que una característica de éstos es su selección con pruebas de tipo técnico.

El mismo criterio de tomar como base la explotación familiar (55) aparece en el proyecto de reforma comunista (art. 5.º); pero en cambio se observa una fundamental discrepancia en cuanto al procedimiento jurídico para llevar a cabo los asentamientos. La Comisión de la mayoría adoptó el sistema seguido por los arts. 17, 18 y 19 de la Ley de la Sila (56), rechazando la propuesta de la minoría de utilizar a tal fin la enfiteusis, alegando que ésta deja subsistente un vínculo con el propietario, que se quiere hacer desaparecer definitivamente por el legislador y que no hubiera tenido sentido establecer tal relación con el Ente.

En favor de ella se alegaba por los comunistas un grupo de numerosas ventajas que los reformadores y doctrinarios han venido asignando a la enfiteusis como instrumento especialmente apto para estos fines (57): que elimina el problema de la indemnización; que asegura la posesión definitiva de la tierra, y ello estimula el afán del cultivador; etc. En cuanto al sistema adoptado, que no deja de ser, en efecto, algo complicado, se ha dicho (58) «que explota al máximo el hambre de tierras con el doble fin de sufragar con la plusvalía proporcionada por los cultivadores los gastos de la reforma y de mantener entre ellos una rivalidad constante», o, desde otro punto de vista (59), se pregunta

---

(54) Citado por MAROI, *Nozione d'imprenditore Agricola del Nuovo Codice Civile*, «Rev. Dir. Civile», 1942, pág. 2.

(55) Sobre burocratización de la Empresa privada. V. GARCÍA PELAYO, *Sobre los supuestos y consecuencias de la socialización*, «REV. DE ADMÓN. PÚBLICA», núm. 3, pág. 19.

(56) Este procedimiento consiste fundamentalmente en que los Entes de Colonización venden la tierra al campesino elegido para ser asentado. Esta venta se hace con reserva del dominio a favor del Ente y pago del precio a plazos. Hay un período primero que es de prueba respecto a las condiciones en que se lleva a cabo el cultivo de la tierra asignada. El no llenar tales condiciones se estima como causa para resolver el contrato a favor del Ente vendedor.

Se dictan reglas para la fijación del precio a pagar por la tierra que hacen recaer sobre los asentados una buena parte de los gastos de la Reforma. Su estudio interesaría más bien desde el punto de vista económico.

(57) En este sentido favorable a la enfiteusis, BOLLA, *loc. cit.*

(58) Relación GRIFONE.

(59) Relación de RIVERA y SCOTTI ALESSANDRO

si «no iremos a constituir en una Italia ávida de tierras que cultivar un mosaico de fragmentos de tierras de nadie, en espera de llegar a ser tierras de alguno».

Es indudable que en la adopción de este procedimiento han debido influir motivaciones políticas que no nos interesan. Desde un punto de vista estrictamente jurídico, resaltaremos este nuevo caso de venta con *pactum reservati domini* y pago en plazos del precio. La peculiaridad de esa condición resolutoria expresa que convierte el contrato en una venta a prueba, pero en una prueba del comprador y su capacidad por el vendedor. Esa sucesión excepcional que se prevé en el art. 19, en el que se atiende al carácter de cultivador del heredero, a fin de conseguir ese ideal del Derecho agrario moderno de crear «dinastías de cultivadores». En fin de cuentas, creemos que más que contrato de venta, o al lado de dicho contrato, existe aquí un estatuto especial, previsto para este nuevo tipo de propiedad, al que se ve sometido el que formula la demanda de tierra y se la adjudica. Más que detalles de regulación de este estatuto, nos interesa destacar en este lugar el hecho mismo de que al lado de las normas generales de los Códigos, el Derecho agrario de reforma haga surgir nuevas regulaciones de la propiedad rústica, de acuerdo con los fines específicos que persigue el legislador en este caso.

#### G) RETROACTIVIDAD.

Hagamos observar, finalmente, que para cerrar la reglamentación de la Reforma, asegurando su efectividad en contra de posibles fraudes, se establecen una serie de normas que anulan determinadas transmisiones *mortis causa e intervivos*. Pero tampoco juzgamos de este lugar el entrar en su examen concreto.

#### CONCLUSIÓN.

A la exposición que precede, en la que hemos atendido especialmente, más que a detalles concretos de regulación, al espíritu que anima a la Reforma y a las direcciones que toma en su desarrollo legislativo, debería seguir, a efectos sistemáticos, una crítica final de conjunto. Sin embargo, esta crítica no puede hacerse todavía. Es preciso esperar a que choque con la realidad esta obra del legislador italiano, a fin de poder apreciar entonces su fracaso o su éxito con sus respectivas causas de originación.

Sin embargo, en cuanto al espíritu de la Reforma, cuyos perfiles más salientes hemos ido anotando, no podemos dejar de manifestarnos partidarios suyos. Fundamentalmente, porque en él alientan los ideales del Derecho agrario latino: rechazar toda colectivización que perjudique a la personalidad individual; arraigar a ésta, en cambio, en la propiedad de la tierra; aprovechar los adelantos de la técnica, subordinados a una escala de valores en la que no cuente sólo el criterio productivista; disolver todo monopolio de fuerzas económicas que conduzca a la proletarización y sea contrario a la igualdad de posibilidades...

**ALBERTO BALLARIN MARCIAL**

Notario. Letrado de la Dirección General de Registros  
y Notariado.