

La ley de Reforma agraria

(*Observaciones a la base primera.*)

Como ya manifesté en otra ocasión en estas mismas columnas (1), la ley de Reforma agraria, como toda ley de bases, necesita de un ulterior desenvolvimiento; pero es lo cierto que, hasta la fecha, no obstante ir a cumplirse ya el año de su promulgación, muy poco se ha hecho en tal sentido y, desde luego, nada que con la base primera se relacione.

La fecundidad legislativa de las Cortes Constituyentes no ha sido secundada por la ejecutiva ministerial, y ni aun en los casos en que el legislador ordenó la publicación de un Reglamento en un plazo perentorio tal mandato ha sido cumplido. Esto ocurre con la ley de 24 de Agosto del pasado año, expropiatoria sin indemnización (confiscación se llama esta figura) de fincas rústicas y derechos reales pertenecientes a los encartados por consecuencia del *complot* del mismo mes, en la que ordenándose la publicación del oportuno Reglamento para su ejecución dentro del término de dos meses, ésta es la hora en que no ha aparecido en la *Gaceta*. Así, pues, nada de extraño tiene que la mayoría de las bases de la ley de Reforma agraria continúen vírgenes en su desenvolvimiento y que el desarrollo parcial que a alguna de ellas se ha dado obedezca a casos particulares y concretos, pero no a un plan de conjunto, estudiado con el detenimiento debido y armónico entre sus distintas partes.

Bien es verdad que para que esto último hubiera podido ocurrir lo primero que se requería es que se hubiese dado una nue-

(1) Véanse páginas 34 a 45 del número 97, correspondiente al mes de Enero.

va ley interpretativa y aclaratoria de las distintas bases contenidas en la de Reforma agraria; pero ya que esto no se ha hecho, habrá que esperar a que esa interpretación y aclaración se dé fragmentariamente, y en el entretanto cada cual tendrá que buscar la interpretación que juzgue más adecuada para poder resolver los diferentes problemas que la ejecución de la ley plantea. Por ello voy a ocuparme hoy de la base primera, dedicándole algún comentario, que juzgo de interés inmediato, pero sin que tenga la pretensión de haber espigado por completo el campo, pues antes al contrario, mi labor en él se ha reducido a ir dando golpes con una hoz mellada, sin orden ni concierto, a las espesas espigas, tumbando algunas y dejando la mayoría enhiestas para que otro segador más hábil que yo termine la recolección de la cosecha.

* * *

Consagrada la base 1.^a a determinar cuándo empieza a regir la ley, a fijar el período de retroactividad de la misma y las situaciones jurídicas en él comprendidas, así como el plazo en que podrá ejercitarse la facultad de aplicar el principio de retroactividad y los recursos que contra éste podrán ejercitarse por los interesados, se inicia ya en ella el camino que, con tesón digno de mejor causa, se sigue a todo lo largo de la ley. El de infelicidad en las expresiones, la confusión de conceptos, la descuidada relación de unos párrafos con otros dentro de una misma base, la existencia de extensas lagunas y, en fin, el desbarajuste gramatical que en toda ella preside, ya que decir reina no sería muy acorde con el actual régimen político.

Empezando a regir la ley el día de su publicación en la *Gaceta de Madrid* (22 de Septiembre), y abarcando el período de retroactividad de la misma desde el 14 de Abril de 1931 hasta el momento de su promulgación (15 de Septiembre de 1932), el primer gazapo que se caza dentro de la comentada base es el relativo a ese lapso de siete días que media entre la *promulgación* y la *publicación* de la ley, y al que no alcanza *legalmente* su retroactividad, ya que conceptos perfectamente distintos y diferenciados son los de *promulgación* y *publicación*, pues según el artículo 83 de la nueva ley fundamental del Estado, las leyes quedan promulga-

das con la firma del Presidente de la República, a diferencia de lo dispuesto en el artículo 1.º del Código civil, según el que se entiende hecha la promulgación de la ley el día en que termine su inserción en la *Gaceta*, y cuyo precepto ha sido derogado por aquél. De aquí que como la ley de Reforma agraria no empezó a regir hasta el 22 de Septiembre de 1932, día en que se publicó, y la retroactividad sólo abarca desde el 14 de Abril de 1931 hasta el 15 de Septiembre de 1932, en que la ley fué promulgada, el período comprendido entre este último día y el 22 del mismo mes, en que la publicación se realizó, queda libre de los efectos de la ley, que no estaba en vigor en ese plazo, y que no entra en el período de retroactividad. Que no fué ésta la intención del legislador es indudable; pero que fué esto lo que estatuyó, clara y expresamente, también lo es, por las distintas locuciones empleadas, sin pensar en lo que una y otra suponen, y sin calcular las consecuencias a que ello llevaba. Tampoco fué muy feliz la expresión de que la retroactividad alcanza hasta el *momento* de la promulgación de la ley, ya que para determinar el *momento* hace falta saber la hora exacta en que la firma fué puesta.

Es regla inexcusable de interpretación la de que cuando las palabras son claras y terminantes se ha de estar al sentido literal de la disposición. Es así que las palabras *promulgación* y *publicación* lo son; que una y otra tienen distinto significado y suponen efectos diferentes y que el legislador las ha empleado refiriendo una a la retroactividad y la otra a la vigencia de la ley, luego hay que estar al sentido literal de la disposición, según el que desde el 16 de Septiembre de 1932 hasta el 21 del mismo mes, ambos inclusive, no pueden aplicarse las disposiciones de la ley de Reforma agraria. ¿Cabe mayor desatino? Pues ése es el primer botón de muestra que se nos ofrece en el apartado primero de la base primera de la ley, y eso que es una de las más cuidadas de toda ella.

* * *

Si se quiere tener un ejemplo de lo que es el desbarajuste en la redacción y en la ordenación de los diferentes apartados y párrafos de una disposición legal, también la citada base nos lo ofrece, y bien elocuente.

Sus dos primeros apartados guardan bastante armonía entre sí; mas ya ésta se rompe después de ellos. Debió figurar como tercero el que es cuarto, suprimiéndole su último párrafo, ya que para nada se relaciona con la facultad de aplicar el principio de retroactividad, por lo que, al darle la redacción que se le ha dado y colocarle en el lugar en que lo ha sido, se ha venido a demostrar que ya no está solo aquel escritor que comenzaba su novela diciendo: «Era de noche y, *sin embargo, llovía.*»

Tal parrafito hubiera tenido su lugar apropiado después del primero del apartado tercero (que debía ser el cuarto), que es el que concede a los interesados derecho a recurrir ante las Juntas provinciales contra la aplicación del principio de retroactividad.

Y ahora surge la pregunta de quién es el que ha de ejercitar tal facultad, si el Instituto o las Juntas provinciales, pues ni en esta base ni en las sucesivas se especifica claramente tal extremo. Y no es tan fácil, como a primera vista parece, hallar la respuesta debida, pues si por un lado, por tratarse de una materia que es de ejecución de la ley, corresponde al Instituto, que es a quien le está atribuída según la base tercera, de lo establecido en la primera debe deducirse que es a la Junta provincial a quien compete tal facultad, entre otras razones, porque sería absurdo que contra un acuerdo del órgano superior (Instituto) pudiera recurrirse ante el inferior (Junta provincial) con alzada ante aquél.

El apartado tercero de la base primera asigna a las Juntas provinciales la misión de decretar si procede o no la aplicación del principio de retroactividad, después de apreciar libremente las pruebas aducidas por los recurrentes, y ello supone necesariamente que exista un acuerdo anterior que haya sido notificado a los interesados para que éstos puedan entablar el recurso. ¿Qué acuerdo es éste y quién lo dicta? Esto es lo que hay necesidad de determinar, puesto que la ley no lo dice. Desde luego no es el de aplicación del principio de retroactividad, puesto que éste tiene que decretarse al resolver el recurso, y tampoco parece que deba emanar de la Junta, puesto que del texto legal se desprende que las fincas a que afecte se han de hallar ya en poder de ella para darles el destino debido, y esto requiere, como trámite previo, que hayan sido definitivamente incluidas en el inventario de las susceptibles

de expropiación, inclusión que sólo el Instituto puede acordar y contra la que puede interponerse recurso.

Ahora bien: la facultad de aplicar el principio de retroactividad (según disposición del apartado cuarto de la base) deberá ejercitarse dentro del término de dos meses, a contar desde la fecha de la terminación del inventario de los bienes expropiables a que se refiere la base quinta, de donde nace la consecuencia de que las fincas a las que tal principio haya de aplicarse han de estar comprendidas en aquél.

Las fincas susceptibles de ser expropiadas tienen su ingreso en el inventario, ya por declaración voluntaria de sus propietarios, bien por denuncia, o ya por investigación practicada de oficio. Tratándose de fincas que puedan ser objeto de la retroactividad de la ley, su incorporación al inventario habrá de tener lugar por uno de los dos medios últimamente citados, puesto que se ha de tratar de fincas que, por resultado de situaciones jurídicas voluntariamente creadas, hayan quedado fuera de los preceptos de la base quinta; pero de tales condiciones, que, de no existir esas relaciones jurídicas, hubieran entrado en alguno de sus apartados, y para que no escapen a ellos, la ley tiene por no constituidas tales relaciones, retrotrayendo los efectos de la base quinta al instante en que las mismas nacieron; mas como, no obstante esta determinación, no se impuso a nadie la obligación de declarar las fincas con relación en el momento de engendrarse la que las sustraigo a los efectos de la reforma agraria, para tener conocimiento de cuáles sean las que se encuentran en tales condiciones es necesario o que exista denunciante particular o que se ejercente la acción oficial investigadora. Tanto en uno como en otro caso, el Instituto ha de acordar la inclusión de la finca en el inventario, si se halla comprendida en alguno de los apartados de la base quinta, y este acuerdo ha de ser notificado al propietario, el que contra él tiene derecho a entablar recurso ante el Instituto. En este recurso se ha de ventilar, por necesidad, si procede aplicar o no el principio de retroactividad, pues ante la declaración de inexistencia de la relación jurídica (que a tanto equivale la inclusión en el inventario) hecha por el Instituto se han de alegar las razones que abonen la subsistencia de aquélla, y, por consiguiente, al resolver el organismo ejecutor de la ley, lo ha de hacer ne-

cesariamente pronunciándose por la aplicación o inaplicación del principio de retroactividad. Es decir, que con el recurso contra la inclusión en el inventario se plantea virtualmente el que afecta a la retroactividad. Y es ante el Instituto y no ante la Junta provincial, y no es ésta la que resuelve, sino aquél.

Sin embargo, no es esto lo que establece la ley. Y si hay necesidad de que sea la Junta provincial la que conozca del recurso, ¿cuál es el acuerdo que le ha de servir de base? ¿El de inclusión en el inventario? Esta tiene su recurso propio. ¿El fallo sobre éste? Resultará recurrido ante el Tribunal inferior el superior, para volver a discutir un asunto que ya ha sido fallado por él.

Pudiera argüirse que, una vez que el Instituto tenga conocimiento de la existencia de fincas objeto de situaciones jurídicas voluntariamente creadas durante el período de retroactividad, se limitará a notificar a los interesados que contra ellas hará la declaración de inexistencia de la situación jurídica que las sustrajo al imperio de la ley, de no entablarse el oportuno recurso dentro del plazo reglamentario (modestamente omitió la ley el fijar término para interponerle, del mismo modo que lo hizo respecto del acuerdo que había de ser recurrido), y, sin incluirlas en el inventario, esperar el resultado del recurso o la expiración del plazo para interponerlo. Sin embargo, el argumento no estaría muy acorde con la disposición legal, ya que ésta exige que las fincas estén en poder de las Juntas, y esto no puede tener lugar si no se hallan incluidas en el inventario, y, por contera, las fincas no están en posesión de las Juntas más que para asentamientos, así es que no son ellas las que pueden determinar las aplicaciones que haya que darles.

En resumen: que en este punto concreto está tan enredada la madeja, que es muy difícil desenredarla, pues se han barajado de tal modo las disposiciones que no se sabe cómo resolver el problema, y cualquier solución que se dé ha de infringir unos u otros preceptos de la ley.

* * *

La retroactividad de la ley es aplicable a las situaciones jurídicas particulares relativas a la propiedad rústica que se hubie-

sen creado voluntariamente en el período a que abarca, en cuanto se opongan de cualquier modo a la plena efectividad de sus preceptos. Así figura clara y terminantemente consignado en el apartado primero de la base.

Mas si en cuanto a la retroactividad, respecto de tales situaciones, no cabe duda, si que la hay con relación a las que se hayan creado después de entrar la ley en vigor, no sólo acerca de la posibilidad de tenerlas por no constituidas a los efectos de la ley, sino también por el período en que hayan sido creadas.

Respecto del primer extremo hay que convenir en que desde que se publicó la ley, hacia adelante, ha de existir la facultad de declarar inexistentes las situaciones jurídicas de la naturaleza dicha, ya que si en el período de retroactividad esto se puede hacer, es porque puede hacerse en el de vigencia posterior de la ley, toda vez que la retroactividad no es más que la misma vigencia del precepto en una época en que aun no había sido dado, de modo que lo que se hace es llevar la vigencia de la ley a un período anterior a su publicación, y por este motivo ha de regir después de ella el precepto a que se da efecto retroactivo.

Lo que ya puede ofrecer más dificultades es el determinar hasta qué día alcanzará ese período posterior a la publicación de la ley; pero armonizando y relacionando sus distintas bases será posible fijar la fecha a partir de la cual las situaciones jurídicas voluntariamente creadas serán inatacables.

La base séptima marca el plazo de un año, contado desde la publicación en la *Gaceta y Boletines Oficiales* de las provincias, del anuncio del Instituto invitando a declarar las fincas comprendidas en la base quinta para la terminación del inventario de las mismas; mas si se tiene en cuenta que dicha base fija el término de treinta días, a partir del mencionado anuncio, para que los propietarios presenten en los respectivos Registros de la Propiedad las declaraciones de las fincas por la ley afectadas, declaraciones que constituyen la base del inventario, habrá que convenir en que, al expirar tal plazo, quedó cerrado el ciclo de las situaciones jurídicas de las fincas y de los propietarios, pues después de él sólo pueden llevarse las fincas que debiendo haber sido declaradas no lo fueron; mas siempre con arreglo a las características que en él tuvieran. El día 2 de Marzo del corriente

año, día en que 'expiró' el plazo voluntario de declaración de fincas, marca el límite hasta el que podrá llegar la acción de declaración de no subsistencia de situaciones jurídicas voluntariamente creadas.

* * *

Dispone el apartado segundo de la base que nos ocupa que, dentro del concepto de situaciones jurídicas voluntariamente creadas, no se incluirán las que relaciona. No fué muy afortunada la redacción que éste apartado 'tuvo'; porque un concepto abarcará o no una cosa, 'según sea su naturaleza; pero todas las que participen de la que al concepto corresponda estarán incluidas en él, 'quierase o no. Las once palabras con que empieza dicho apartado debieron haber sido sustituidas, en honor a la brevedad, a la claridad, a la precisión del lenguaje y al concepto de lo que se quiere expresar, con las de «se exceptúan...», toda vez que las situaciones jurídicas que menciona son tan voluntariamente creadas como las otras, pues aún cuando algunas de ellas tengan su origen en el cumplimiento de una obligación, también éstas se cumplen voluntariamente.

Esta exclusión, excepción o como quiera llamarse, de situaciones jurídicas, que establece el referido apartado, ¿es aplicable sólo a las creadas durante el período de retroactividad, o alcanza también a las que se hayan producido desde la fecha de la vigencia de la ley en adelante? Para mí no ofrece duda la contestación afirmativa de que comprende las de los dos períodos, pues según ya se ha dicho, la retroactividad no es más que la vigencia de la misma ley en cierto tiempo anterior a su publicación, y en éste no puede regir más que lo que regir pueda después de ser publicada, pues si no, no sería retroactividad lo que se produjera.

Hay quien entiende que tal excepción no es aplicable más que en el período retroactivo, puesto que trata de tales situaciones jurídicas al fijar éste; pero, en mi concepto, los que así opinan parten de dos errores fundamentales: 1.º El desconocer lo que la retroactividad es; y 2.º El de estimar que, por tratarse de una excepción, hay que dar una interpretación restrictiva al precepto, y como éste no se refiere más que a la retroactividad, no puede

ampliarse a la vigencia posterior. Este segundo argumento encierra un círculo vicioso, puesto que da por sentado lo que se pretende demostrar, o sea que la excepción se refiere sólo al período retroactivo de la ley.

Para entender que la excepción sólo es aplicable en dicho período era indispensable que la ley claramente lo hubiera establecido, consignando en el referido segundo apartado, después de las palabras «voluntariamente creadas», las de «a los efectos de la retroactividad» o las de «a los efectos del párrafo anterior». Lejos de esto, en párrafo aparte, bajo un concepto general y sin referencia alguna próxima ni remota al principio de retroactividad ni al párrafo anterior, consigna la excepción.

No hay, pues, base jurídica ni gramatical, no ya que autorice, sino ni siquiera que dé pretexto para suponer que las situaciones jurídicas voluntariamente creadas, pero no incluidas en tal concepto, sean sólo las que se hayan producido en el período retroactivo de la ley, y, por lo tanto, es indeclinable la consecuencia de reconocer que tales situaciones están también exceptuadas o no incluidas en el tiempo de la vigencia posterior.

* * *

La ley, que se ocupa expresamente de las situaciones jurídicas voluntariamente creadas, y que exceptúa algunas de éstas de la posibilidad de ser declaradas inexistentes, aun cuando se opongan a la plena efectividad de los preceptos legales, guarda silencio respecto de las situaciones jurídicas *necesariamente* creadas, o sea de las que se producen por un hecho ajeno y aun contrario a la voluntad de las partes por ellas relacionadas, y surge para algunos la duda de cuáles sean los efectos que tales situaciones producen en relación con los que la ley atribuye en orden a la susceptibilidad de expropiación de las fincas.

Para la inmensa mayoría de los intérpretes de la ley la duda no existe; pero esta mayoría se divide en dos grupos: uno, el de los que entienden que todas las relaciones jurídicas creadas después de la publicación de la ley no alteran, para la aplicación de sus preceptos, la situación jurídica que en tal día tuvieran las

fincas y los propietarios ; otros, el de los que sustentan la opinión contraria.

Fundamentan los primeros su tesis en el precepto claro y terminante de que la ley empezará a regir el día de su publicación en la *Gaceta de Madrid*, por lo que, y dado que en la base quinta se especifican las fincas susceptibles de expropiación, las que a la publicación de la ley se hallaren en las circunstancias que dicha base determina, en ellas continuarán *per in secula*, cualesquiera que sean las variaciones que relaciones jurídicas nacidas después de la vigencia pudieran determinar tanto en la situación de las fincas como en la de sus respectivos propietarios, puesto que también a las circunstancias de éstos hace referencia la citada base.

A primera vista este argumento parece de fuerza incontestable ; pero a poco que se escarbe en sus cimientos se ve que éstos son de movediza arena y que carecen de consistencia para sustentar tan formidable fortaleza, puesto que aun cuando una ley empiece a regir en una fecha determinada, no todos sus preceptos podrán aplicarse *ipso facto* desde el primer momento, pues muchos de ellos exigirán circunstancias de lugar y tiempo que sólo podrán darse en lo futuro ; y si esto es así, aun tratándose de una ley orgánica de una materia, y, por consiguiente, completamente desarrollada, mucho más lo ha de ser una ley de bases, como la de Reforma agraria, que, por no sentar más que principios generales, necesita de un ulterior desenvolvimiento de los mismos.

La ley, en su base tercera, crea el Instituto de Reforma Agraria, a quien somete su ejecución. Pues bien : hasta que el Instituto no se constituyó ni pudo empezar a funcionar ni pudo ejecutar la ley, no obstante haber ésta empezado a regir el 22 de Septiembre. Y la base quinta comprende las fincas que *serán* (futuro), no que *son* (presente) susceptibles de expropiación.

No obstante ello, los patrocinadores de la tesis que estamos examinando sostienen que como la ley empezó a regir el 22 de Septiembre, todas las fincas que en ese día estuviesen en las condiciones establecidas en la última citada base podrán ser expropiadas, cualesquiera que sean las variaciones que sufran en sí mismas o con relación a sus propietarios. Da el mentís a tal afirmación el apartado segundo de dicha base, toda vez que una finca

enajenada a título oneroso el 24 de Septiembre de 1932, por ejemplo, e inscrita en el Registro de la Propiedad inmediatamente, no pudo ser retraída por el Estado, puesto que el Instituto no se hallaba constituido aún. Y otro ejemplo nos ofrece el apartado 13 de la misma base, según el que para que pueda ser expropiada una finca por razón de su extensión es necesario que antes se fije ésta por la Junta provincial respectiva, Juntas que no se han constituido hasta después de publicado el Decreto orgánico correspondiente de 21 de Enero del año actual.

Pero hay más: la primera condición que la ley exige para que una finca pueda ser expropiada es la de que esté incluida en el inventario que de las susceptibles de ello ordena formar la base séptima. El inventario se nutre principalmente de las fincas declaradas por los propietarios dentro de los treinta días siguientes del anuncio *comminatorio* (no invitatorio, como la ley dice) y se complementa, pasado este plazo, durante el año que resta, contado desde la publicación del anuncio, con las fincas que sean denunciadas o investigadas, en defecto de la declaración voluntaria. Luego no obstante decir la ley que serán expropiadas tales y cuáles fincas, como no figuren inventariadas, no se podrán expropiar.

Si el principio que invocan los que sustentan la opinión que examinamos fuera tan rígido como pretenden, se llegaría al absurdo de que, sin constitución de Instituto y de Juntas, y sin formación de inventario, se diese, desde luego, a las fincas susceptibles de expropiación los destinos a que se refiere la base 12. Como esto es legalmente imposible, los partidarios de tal opinión se atrincheran en el último reducto que les queda, esgrimiendo la razón de que, si bien es cierto que para ejecutar la ley es necesario que el Instituto funcione y que el inventario esté formado, no lo es menos que éste lo ha de ser conforme a los preceptos de la ley, por lo que hay que retrotraer el estado jurídico de fincas y propietarios al momento de su publicación, ya que en él empezó a regir.

Sería tal vez inexpugnable tal reducto si la ley, en sus locuciones, hubiera empleado el tiempo presente y no el futuro y en lugar de decir «Serán susceptibles de expropiación...» hubiera estatuido «Son expropiables...» Y aun así cabría atacar tal posi-

ción; pero no lo hacemos porque la ley no dice tal cosa, sino que se refiere al futuro. Cuál sea éste es lo que hay que determinar, y ello exige concordar y relacionar unas bases con otras y con la Orden de la Dirección general de Reforma Agraria de 30 de Diciembre último, dictada para la ejecución de la base séptima.

Ya se ha indicado que el inventario se inicia con la publicación, por parte del Instituto, del aviso conminando a los propietarios a que en el término de treinta días declaren las fincas de su pertenencia que se hallen comprendidas en alguno de los apartados de la base quinta. La declaración, pues, corresponde al propietario; pero ¿a cuál? ¿Al que lo sea en el momento de extender la declaración? ¿Al que lo era el día de la publicación de la ley? Esta, en su base séptima, no habla nunca en pretérito, y así, en el apartado primero dice: «... invitando a todos los dueños... a que... presenten...»; y en el apartado tercero, «...los propietarios que dejaren transcurrir...»; y en el séptimo, «El propietario que tenga alguna duda...»

Por su parte, la Orden de la Dirección antes mencionada sigue el mismo sistema, y así en su número primero se lee: «...los propietarios... presentarán...»; en el apartado F) del mismo número, «...expresarán, si les constare...»; en el número segundo: «Estas declaraciones... que presenten los propietarios...»; en el tercero, «Los propietarios no incluirán...»; en el cuarto, «Se exceptúan de la declaración por el propietario...»; y en el apartado primero del número 11, «...los propietarios deberán declarar...».

Resulta, pues, que ni en la letra, ni en la intención de la ley, ni en las de su complemento, la Orden de la Dirección, ha estado nunca el referirse a un estado de cosas anterior al del momento de la declaración, como lo prueba, además, el que el número 9 de la Orden habla de pueblos *que sean* (no añade *o que hayan sido*) cabeza de Municipio, y en el número 10, de «...fincas que estén ininterrumpidamente arrendadas...», y no «...que estén o hubieran estado en el día de la publicación de la ley».

Ni por descuido se habla una vez del tiempo pasado; «siempre del presente o del futuro, por lo que es necesario» reconocer que las condiciones que determinen la susceptibilidad de expropiación son las que existan el día en que la declaración se haga,

y, en defecto de ésta, las que se dieran el día en que expiró el plazo para declarar.

Quedó tomado el último reducto y destruidos los argumentos de los que entienden que las situaciones jurídicas *necesarias* creadas después de la publicación de la ley no tienen influencia para alterar las condiciones de susceptibilidad expropiatoria que existiesen dicho día.

Los partidarios de la teoría contraria la fundamentamos en la consideración de que si la ley excluye de la facultad de no tener por constituidas determinadas situaciones jurídicas voluntariamente creadas, y entre ellas, las derivadas del cumplimiento de obligaciones impuestas por la ley, aun cuando se opongan a la plena efectividad de los preceptos de la reforma agraria, con mayor motivo ha de excluir las *necesarias*, producidas por un hecho fatal cuyas consecuencias están previstas y reguladas por la legislación civil, por los principios de que *Ubi est eadem ratio ibi eadem dispositio juris esse debet; lo que comprende lo más comprende lo menos*, y más restringida es la situación necesaria que la voluntaria; y el de *inclusio unius exclusio alterius*, pues al incluir la ley las situaciones voluntarias, para negarles efectos y no hacerlo con las necesarias, es que no quiso privar a ellas de éstos.

Alegamos, además, que la razón que la ley tuvo para determinar las fincas que habrían de aplicarse a la consecución de los fines sociales que en ella se persiguen se funda, unas veces, en el absentismo; otras, en el origen de la propiedad, en relación con el título de adquisición del actual propietario; otras, en el fin especulativo que se persiguió con su adquisición, o la ausencia de cultivo, la deficiencia en éste, la acumulación de la propiedad en una misma mano, etc., con lo que vino a establecer una especie de *pena* para los propietarios en quienes concurriese alguna de las dichas circunstancias, por lo que cuando éstas no se den en el momento de formular la declaración o de deber formularla, las fincas no deben incluirse en el inventario, aun cuando las aludidas circunstancias se hubieran dado en ellas el día de la publicación de la ley, pues lo contrario significaría aplicar la pena a un propietario por la falta que hubiere cometido el propietario anterior.

Por último: la tesis de que por empezar a regir la ley el día

de su publicación, las circunstancias de las fincas y de sus respectivos dueños son las que en tal día se dieran conduce al absurdo, pues de admitir tal principio hay que admitirle con todas sus consecuencias, y no sólo para la base quinta, sino también para todas las demás, por lo que habría que entender que las condiciones que la base tercera exige para poder formar parte del Consejo rector del Instituto habrían de concurrir en las personas para él designadas el día de la publicación de la ley, y no en el día en que el nombramiento se hiciese, de tal forma que no podrían ser nombradas las que hubiesen adquirido las condiciones después de publicada la ley, ni podrían dejar de serlo las que, reuniéndolas en dicho día, las hubieren perdido entre él y el de constitución del Instituto. ¿ Que esto es un desatino? Conformes ; pero tan desatino es lo otro.

* * *

Que las situaciones jurídicas necesariamente creadas ejercen influencia respecto de las circunstancias de las fincas y las de los propietarios existentes en el día de la publicación de la ley lo prueba el que la ya citada Orden de 30 de Diciembre, dictada para el desenvolvimiento y ejecución de la base séptima, al referirse a los propietarios, obligados a declarar (y ya hemos demostrado que se refiere al que lo es en el momento de producirse la declaración), habla de la sociedad conyugal, de la nuda propiedad, del fideicomiso, etc., y para nada menciona la herencia pendiente de división. ¿ Fué olvido? No. Fué que consideró que como los herederos adquieren el derecho a la herencia desde el momento de la muerte de su causante, y como en tanto que la división se practique la herencia se entiende poseída en pro indiviso por todos los coherederos, en proporción a sus respectivos haberes, y la base quinta, en su penúltimo párrafo, determina que las fincas poseídas en pro indiviso se entenderán divididas en tantas partes como sean los propietarios, a los efectos de la susceptibilidad de expropiación, no había necesidad de repetir lo que la ley ya ordena en cuanto a la parte que cada propietario tenía que declarar. Si se hubiese querido, o se hubiese entendido, que en las herencias causadas entre el día de la publicación de la ley y el de la expiración del plazo declaratorio las fincas que formen parte de ellas se con-

siderasen no como de la propiedad de los herederos, sino como de la de su causante, se hubiera dispuesto así y se hubiera determinado a quién correspondía hacer la declaración.

* * *

Me he servido de la herencia como tipo de las situaciones jurídicas necesariamente creadas para argumentar en pro de la tesis por mí defendida, ya que entiendo que si un propietario, el día en que la ley se publicó (1), tenía, por ejemplo, dos mil hectáreas de secano en cultivo herbáceo, en un término municipal, y falleció antes de hacer declaración alguna y sin que hubiera expirado el plazo para hacerlo, dejando diez hijos, a quienes instituyó herederos por partes iguales, esa finca, que en el momento de hacerse la declaración está en pro indiviso entre todos, correspondiendo a cada uno doscientas hectáreas, se halla fuera del apartado 13 de la base quinta y no debe ser incluida en el inventario. Y a la inversa: si un propietario tenía, al empezar a regir la ley, doscientas hectáreas de cultivo herbáceo y a primeros de Enero adquiere, por cualquier título, otras quinientas de la misma clase, en el mismo término municipal, está obligado a declararlas todas, con arreglo a la ley y a la Orden de la Dirección.

¿Que estoy equivocado? Podrá ser; pero hasta ahora nadie ha logrado convencerme de lo contrario.

JOAQUÍN NAVARRO Y CÁRBOLELL,

Registrador de la Propiedad.

(1) He venido dando la fecha de 22 de Septiembre, como la de publicación de la ley, *de memoria*, y a estas alturas me encuentro con que en el ejemplar que consulto se citan las *Gacetas* del 21 y 23. Como por estar en el campo no puedo verificar la certeza del dato, hago constar el posible error, que no altera la argumentación.