

Temas de reforma agraria

PROBLEMAS QUE PLANTEA EL APARTADO 12 DE LA BASE QUINTA DE LA LEY

S U M A R I O

- A. Alcance territorial de este apartado.
- B. Alcance jurídico del mismo.
- C. Retroactividad de la ley en relación con este apartado.
- D. Inventario de las fincas comprendidas en el mismo.

Un estudio serio y detenido de cada uno de los preceptos de la ley de Reforma agraria no puede realizarse sino poniéndolo en relación con las demás disposiciones de la ley y previo un examen de conjunto de todo el cuerpo legal.

El apartado 12 de la base quinta es uno de los más importantes de la ley, porque afecta a una gran masa de propiedad, si tenemos en cuenta la organización agraria de nuestro país, que la ley quiere variar radicalmente. La tierra no debe ser origen de renta, se dijo muchas veces durante la discusión parlamentaria, y para convertirla en instrumento de trabajo y de producción, se dictó el apartado 12, como uno de los medios más eficaces de combatir el absentismo.

Bien merece que precepto tan capital para los objetivos que persigue la ley sea estudiado con todo detalle.

A. ALCANCE TERRITORIAL DEL APARTADO 12 DE LA BASE QUINTA DE LA LEY.

Para precisar el alcance territorial del número 12 de la base quinta de la ley es necesario ponerlo en relación con el último párrafo de la base segunda.

A tenor de lo establecido en el apartado 12 de la base quinta, serán susceptibles de expropiación «las tierras explotadas sistemáticamente en régimen de arrendamiento, a renta fija, en dinero o en especie durante doce o más años, excepción hecha de las arrendadas en nombre de menores o incapacitados; los bienes que constituyan la dote inestimada de las mujeres casadas, los poseídos en usufructo, los sujetos a sustitución fideicomisaria o a condición resolutoria y los reservables».

Y el último párrafo de la base segunda dispone: «La aplicación del apartado 12 de la base quinta a los términos municipales de las provincias no mencionadas en la presente sólo comprenderá aquellas fincas cuya extensión sea superior a 400 hectáreas en secano o 30 en regadío, y a los propietarios cuyos predios en todo el territorio nacional sumen una extensión superior a las indicadas. La expropiación se limitará a la porción que exceda de tales cantidades.»

Por consiguiente, como tenemos dicho en otro lugar (1), podemos establecer el alcance territorial de este apartado mediante las dos reglas generales siguientes:

a) Todas las tierras explotadas sistemáticamente en régimen de arrendamiento a renta fija, en dinero o en especie, durante doce o más años, situadas en las provincias de Almería, Cádiz, Córdoba, Granada, Huelva, Jaén, Málaga, Sevilla, Badajoz, Cáceres, Ciudad Real, Toledo, Albacete y Salamanca, cualquiera que sea su extensión superficial, serán susceptibles de expropiación.

La aplicación de esta regla supone, por tanto, la concurrencia de las circunstancias siguientes:

1.^a Que las fincas estén arrendadas a renta fija, en dinero o en especie.

2.^a Que el régimen de explotación en arrendamiento tenga doce años, cuando menos, de antigüedad.

3.^a Que las fincas se hallen situadas en las provincias citadas anteriormente.

4.^a Y, por último, que no estén comprendidas en las excepciones que el mismo número señala y que examinamos más adelante.

(1) Véanse nuestros *Comentarios a la Ley de Reforma agraria*. - Librería Bosch. Barcelona.

Siempre que concurran las condiciones enumeradas se expropiará toda la finca, cualquiera que sea su extensión.

b) También serán susceptibles de expropiación las tierras explotadas sistemáticamente en régimen de arrendamiento a renta fija, en dinero o en especie, durante doce o más años, situadas en las provincias de Alava, Alicante, Avila, Baleares, Barcelona, Burgos, las dos Canarias, Castellón de la Plana, Coruña, Cuenca, Gerona, Guadalajara, Guipúzcoa, Huesca, León, Orense, Oviedo, Palencia, Pontevedra, Santander, Segovia, Soria, Tarragona, Teruel, Valencia, Valladolid, Vizcaya, Zamora y Zaragoza, cuando su extensión exceda de 400 hectáreas en secano ó 30 en regadío, o aun teniendo menos extensión, pertenezcan a un propietario cuyas tierras en todo el territorio nacional sumen una extensión superior a 400 hectáreas en secano ó 30 en regadío; la expropiación sólo se limitará a la porción de tierra que exceda de dichas cantidades.

Supone, por tanto, esta regla la concurrencia de las circunstancias siguientes:

- 1.^a Que las fincas estén arrendadas a renta fija.
- 2.^a Que estén arrendadas durante doce o más años, sin interrupción.
- 3.^a Que se hallen situadas en las provincias antes enumeradas.
- 4.^a Que no se hallen comprendidas en las excepciones que establece este mismo número.
- 5.^a Que se trate de fincas que tengan una extensión superior a 400 hectáreas en secano ó 30 en regadío.
- 6.^a O que, aun teniendo menor extensión, pertenezcan a un propietario cuyos predios en todo el territorio nacional sumen una cabida superior a la expresada.

Queda, por tanto, bien marcada la diferente intensidad con que afecta este apartado de la base quinta a las tierras que estén situadas en los dos grupos de provincias que señala la ley. Para las tierras comprendidas en las provincias de la primera regla, basta el hecho del arrendamiento a renta fija durante doce o más años, y en cambio, para las situadas en las provincias de la regla segunda, a ese hecho se ha de añadir la circunstancia de tener determinada extensión superficial o pertenecer a propietarios

que en todo el territorio nacional tengan propiedades que sumen una extensión superficial superior a las indicadas.

B. ALCANCE JURÍDICO DEL APARTADO 12.

El criterio general en que se inspira este apartado de la base quinta es el de que la tierra no debe ser instrumento de renta; pero la renta que persigue es la específica de renta fija, en dinero o en especie, procedente del contrato de arrendamiento.

Por tanto, el primer requisito que exige este apartado es el de que se trate de tierras explotadas en régimen de arrendamiento a renta fija.

Quedan, por consiguiente, excluidas del precepto legal que examinamos las demás formas de explotación de la tierra, y en su consecuencia, las tierras llevadas en aparcería, medianería, etcétera, porque ninguna de estas formas de explotación puede ser legalmente conceputada como arrendamiento, a tenor de lo establecido en el artículo 1.543 del Código civil, que exige el requisito del precio cierto para que exista contrato de arrendamiento.

A mayor abundamiento, falta también en esta clase de contratos la circunstancia de la renta fija que preceptúa la ley Agraria.

Algunos han supuesto que era aplicable a este precepto la definición que del arrendamiento se contiene en el último párrafo de la base 22.

Nosotros entendemos que ésta es una interpretación errónea, porque ese último párrafo de la base 22 hay que ponerlo en relación con el que inmediatamente le precede, en el que se dice que los arrendamientos y aparcerías serán objeto de otra ley, que se articulará con sujeción a los principios que allí se enumerarán, y en su último párrafo se dice que a los efectos de esta ley serán considerados como arrendamientos los contratos en que el propietario no aporte más que el uso de la tierra y menos del 20 por 100 del capital de explotación y gastos de cultivo. De manera que la ley a que este último párrafo se refiere es la futura de Arrendamientos.

De no ser así, como cualquiera que sea la aportación del propietario en un contrato de aparcería, la renta no es, ni puede ser

fija, es evidente que ese último párrafo de la base 22 estaría en abierta contradicción con el número 12 de la base quinta que estamos examinando, en el que no sólo se habla de explotación en arrendamiento, contrato que, por definición del artículo 1.543 del Código civil, requiere el precio cierto, sino que además se exige renta fija en dinero o en especie y explotación sistemática en ese régimen durante doce o más años.

Por tanto, si ese concepto del arrendamiento de la base 22 hubiera de referirse a la ley de Reforma agraria, es evidente que se le daría a ésta un alcance retroactivo mucho mayor del establecido en la base primera de la ley, ya que el concepto afectaría a contratos celebrados doce años antes a la vigencia de la ley.

Sigue hablando el precepto: «las explotadas sistemáticamente en régimen de arrendamiento...», concepto suficientemente aclarado en el número 10 de la Circular publicada por la Dirección general de Reforma Agraria en 30 de Diciembre último, a cuyo tenor «se entenderán explotadas en arrendamiento sistemático las fincas que estén ininterrumpidamente arrendadas a renta fija desde hace doce o más años, computándose este plazo con relación a la finca en sí misma, sin tener en cuenta que haya pertenecido a más de un propietario y salvo las excepciones que en el mismo apartado se contienen».

De aquellas dos reglas generales que antes hemos formulado se exceptúan las tierras que, aun explotadas en régimen de arrendamiento a renta fija, se hallen comprendidas en alguno de los casos siguientes :

- 1.º Las arrendadas en nombre de menores o incapacitados.
- 2.º Los bienes poseídos en usufructo.
- 3.º Los sujetos a sustitución fideicomisaria.
- 4.º Los sujetos a condición resolutoria.
- 5.º Los bienes reservables.
- 6.º Los bienes que constituyen la dote inestimada de las mujeres casadas.

7.º Las fincas en que su dueño haya tenido que respetar un arrendamiento hecho con anterioridad al momento de su adquisición.

La determinación de estas excepciones no ofrece dificultades,

por cuanto el sentido jurídico de los conceptos que le sirven de base es claro y preciso.

El fundamento de todas estas excepciones se explicó durante la discusión parlamentaria, diciendo que ninguno de esos casos constitúa el absentismo, que la ley quería combatir.

Con respecto a los bienes de la mujer casada, claramente se establece que quedan exceptuados únicamente los dotales inestimados, y para precisar el alcance de la excepción nos habremos de atener al concepto que de dicha dote formula el artículo 1.346 en relación con el 1.336 del Código civil.

Se adujo en la discusión parlamentaria, como fundamento de esta excepción, que la mujer no podía sufrir las consecuencias de actos de administración de arrendamiento en que no había intervenido y que eran de la exclusiva facultad del marido.

Se pretendió excepcionar también los bienes parafernales de la mujer, y la Comisión parlamentaria rechazó la excepción, fundada en que estos bienes, si no están entregados al marido legalmente ante Notario, debían ser expropiados; pero si esos bienes están entregados al marido ante Notario, se equiparan a la dote inestimada y no era preciso que para ello se consignara una regla especial.

Indudablemente, en los territorios regidos por el Código civil la excepción, tal y como aparece formulada en la ley, será aplicable a pocos casos, porque, por regla general, la mayor parte de los bienes que pertenecen a la mujer casada tienen el carácter legal de parafernales y en muy contados casos están entregados al marido ante Notario; la situación de hecho es que el marido los rige y administra con entera independencia de la mujer, como si se le hubieran entregado en legal forma.

A la vista de toda la doctrina parlamentaria referente a este número de la base quinta y de la situación de hecho en que se ha desenvuelto la familia española, debía hacerse extensiva a los bienes parafernales la excepción que estamos examinando, porque persiguiendo la ley con este apartado 12 combatir el absentismo, es evidente que, en buenos principios de equidad, no puede conceptuarse a la mujer casada en esta situación con respecto a sus bienes, ya que, obligada a seguir y obedecer al marido, puede-

ocurrir que estén arrendados por la imposibilidad material de explotarlos de otra forma, o incluso contra su voluntad.

Por otra parte, si se estima como fundamento para excepcionar los bienes dotales inestimados el de que la mujer no puede sufrir las consecuencias de actos que son de la exclusiva facultad del marido y en que ella no ha intervenido ni podido intervenir, es evidente que los parafernales entregados al marido solemnemente, aunque no han perdido el carácter legal de tales por aquella entrega, deben equipararse a los dotales inestimados, a los efectos de este apartado 12, porque en este caso no puede la mujer intervenir en actos de administración y arrendamiento, que son de la facultad exclusiva del marido; éste es el sentido que el Sr. Díaz del Moral dió a la excepción que comentamos durante la discusión parlamentaria, y que no hubiera estado de más se hubiera llevado al texto de la ley.

Con relación a los parafernales no entregados solemnemente al marido, la situación de hecho, en la mayor parte de los casos, es que el marido administra y rige aquellos bienes con entera independencia de la mujer, y siendo muy confusa la apreciación legal de esta situación, debiera extenderse a estos bienes la misma excepción.

Por último, por lo que se refiere a la última excepción antes anotada, únicamente puede suscitar alguna duda lo relacionado con la prueba del contrato de arrendamiento.

Como la ley no distingue, parece que esa probanza había de referirse tanto a la excepción como al total contenido del apartado 12, y, por consiguiente, que habría de probarse el arrendamiento en la forma auténtica o fehaciente que se indica, tanto para expropiar como para eximirse de la expropiación; entendida la exigencia de la prueba con esta amplitud, la norma resulta inspirada en un criterio de igualdad para todas las situaciones que pueden presentarse.

Pero el criterio que informó este párrafo del número 12 de la base quinta, según se deduce de los antecedentes parlamentarios, es el de referirse sólo a arrendamientos forzados, que el adquirente de una finca había de respetar, y para que en este caso estuviera exceptuada de la expropiación se había de probar el contrato de arrendamiento por su inscripción en los Registros de la

Propiedad o de Arrendamientos, o constar en escritura pública o documento privado que reúna los requisitos exigidos en el artículo 1.227 del Código civil.

Ahora bien, como desde el Decreto de 29 de Abril de 1931, confirmado por el de 31 de Octubre de 1931 y la ley de 11 de Septiembre de 1932, no puede ejercitarse la acción de desahucio de fincas rústicas cuya renta sea inferior a 1.500 pesetas más que por falta de pago, es evidente que ha quedado virtualmente derogado el artículo 1.571 del Código civil, que facultaba al comprador de una finca arrendada para dar por terminado el contrato de arriendo. Y como estas disposiciones no tienen en cuenta la forma y requisitos en que conste el contrato de arriendo, resultará que en los casos, muy frecuentes, en que éste no se halle inscrito en los Registros de la Propiedad o de Arrendamientos, o no conste en escritura pública o documento privado que reúna los requisitos del artículo 1.227 del Código civil, el comprador o adquirente de la finca no puede hacer cesar el arriendo, porque se lo prohíben las disposiciones citadas, y como la finca está arrendada y no puede probar la existencia del contrato, cae dentro del apartado 12 de la base quinta y se le puede expropiar.

Indudablemente, no debió ser éste el pensamiento del legislador, ya que en la discusión parlamentaria se habló de arrendamientos que forzosamente había de respetar el comprador, y en el último caso citado, la ley le impide cultivar directamente la finca y dar por terminado el arrendamiento.

Esto nos induce a pensar que al proceder a aplicar la ley de Reforma agraria o desarrollar su contenido se habrán de tener en cuenta las disposiciones antes enumeradas sobre arrendamientos y desahucio de fincas rústicas, y para armonizarlas con la de Reforma agraria sería necesario aclarar este párrafo del apartado 12 de la base quinta en el sentido de exigirse la prueba del contrato de arrendamiento para expropiar y para excepcionar, o bien en el de considerar incluidos en la excepción todos los arrendamientos de fincas que el comprador haya tenido que respetar por ser de renta inferior a 1.500 pesetas anuales, cualquiera que sea la forma en que consten y siempre que se trate de adquisiciones posteriores al 29 de Abril de 1931.

C. RETROACTIVIDAD DE LA LEY EN RELACIÓN CON EL APARTADO 12
DE LA BASE QUINTA.

El principio de retroactividad adoptado en la base primera de la ley, en relación con este apartado 12 de la base quinta, suscita dos importantes cuestiones que vamos a examinar.

1.º El arrendamiento ¿puede incluirse en el concepto de situaciones jurídicas particulares relativas a la propiedad rústica, a que se refiere el primer párrafo de la base primera de la ley?

El problema se concreta, como es natural, a los arrendamientos concertados, modificados o extinguidos en el período que media desde el 14 de Abril de 1931 (fecha de retroacción de la ley) al 21 de Septiembre de 1932 (fecha en que empezó a regir la ley de Reforma agraria).

El contrato de arrendamiento no es sólo una forma de explotación de los bienes rústicos; crea derechos y obligaciones entre las partes contratantes, limita las facultades dominicales en términos que puede llegar a adquirir la forma o el contenido de un verdadero derecho real; en este sentido, no cabe duda que el arrendamiento crea una situación jurídica, y que esta situación es voluntaria; además, la situación derivada del arrendamiento puede oponerse a la plena efectividad de lo dispuesto en la ley de Reforma agraria; por tanto, hay que concluir que el arrendamiento está comprendido en el concepto de situaciones jurídicas a que se refiere la base primera de la ley y que le afecta el principio de retroactividad.

Ahora bien, repasando los antecedentes parlamentarios de la base primera, se llega a la convicción de que al discutirla no se pensó en el arrendamiento; y no tiene nada de extraño, si pensamos que supone siempre una situación temporal y no definitiva y que predomina en este contrato el aspecto de ser una forma de explotación de la tierra más que un gravamen o limitación del dominio; lo prueba el hecho de que las excepciones que se señalan al principio de retroactividad son todas situaciones definitivas, que implican un cambio de dominio o un gravamen hipotecario.

Además, el arrendamiento concertado o modificado en el lapso de tiempo a que nos venimos refiriendo no se opone a la efectivi-

dad de la Reforma agraria, puesto que no impide la expropiación en su caso, ni siquiera el arrendamiento, puesto que una de las aplicaciones que han de tener los bienes expropiados es la de concederlos a censo reservativo o enfitéutico a los actuales arrendatarios, según dispone la base 12.

Y si el contrato de arrendamiento se ha extinguido en el período mencionado, recobrando el propietario el cultivo directo, se ha cumplido una de las finalidades de la ley, cual es la de combatir el absentismo e impedir que la tierra sea instrumento de renta.

Si a lo que antecede unimos la consideración de que la no interrupción del cultivo limita extraordinariamente la voluntad del propietario en orden a la creación y extinción del arrendamiento, habremos de concluir que no debe incluirse este contrato entre las situaciones jurídicas a que se refiere el principio de retroactividad, porque, en la mayor parte de los casos, la extinción del arrendamiento se habrá impuesto al propietario forzosamente.

2.^a ¿Cuándo se tendrán por cumplidos los doce años de arrendamiento ininterrumpido que exige el apartado 12?

Este es un problema que está en íntima relación con el anterior, y, por consiguiente, su solución depende del criterio que se adopte al aplicar el principio de retroactividad a los arrendamientos.

No obstante, y teniendo en cuenta las consideraciones que dejamos apuntadas, entendemos que los doce años deben estimarse cumplidos el día 21 de Septiembre de 1932, fecha en que empezó a regir la ley.

Además, si se entendiera que terminaban los doce años el 14 de Abril de 1931, en realidad se daría a la ley una retroactividad mucho mayor que la señalada en la base primera, ya que nos obligaría a empezar a computar el plazo de los doce años en momento muy anterior, lo que equivaldría a que la ley afectase a actos y situaciones anteriores a la fecha a que se retrotraen los efectos de la ley, por expresa declaración de la base primera.

D. INVENTARIO DE LAS FINCAS COMPRENDIDAS EN EL APARTADO 12 DE LA BASE QUINTA.

Con arreglo a la circular de 30 de Diciembre último de la Dirección general de Reforma Agraria, se han debido declarar, a

los efectos del inventario, todas las fincas que se hallasen comprendidas en la base quinta de la ley, y entre ellas las afectadas por el apartado 12, y como en dicha Circular no se hace referencia alguna a la base segunda, es natural que en la mayor parte de los casos los particulares hayan prescindido de las limitaciones que establece dicha base segunda; en este sentido se habrán acumulado en las declaraciones muchas fincas que no deben ingresar en el inventario.

Por eso, al proceder a la definitiva inclusión habrán de separarse las fincas afectadas por el número 12 en los dos grupos a que se refieren las dos reglas generales que dejamos anotadas al principio de este trabajo, e incluir solamente las fincas explotadas sistemáticamente en régimen de arrendamiento a renta fija durante doce o más años, cualquiera que sea su extensión, si están situadas en las catorce provincias que se detallan en la base segunda, y únicamente las que tengan una extensión superior a 400 hectáreas en secano o 30 en regadío, o pertenezcan a un propietario cuyos predios en todo el territorio nacional sumen una extensión superior a las indicadas, si están situadas en las demás provincias.

Por la forma en que se han hecho las declaraciones, este último detalle sólo podrá comprobarse mediante la formación del índice general de propietarios afectados que propugnábamos en nuestro anterior trabajo, «Inventario de la propiedad afectada por la ley», que se publicará en el Boletín del Instituto de Reforma Agraria.

PEDRO S. REQUENA,

Notario.