

# El proyecto de ley de reforma agraria

En el momento en que empiezo a escribir estos renglones hállase en el telar de las Cortes Constituyentes el dictamen de la respectiva Comisión para ser elaborado el correspondiente tejido, y según el temperamento de los que lo manipulen, así saldrá él. Barruntos hay para sospechar que no ha de variar mucho del dictamen la ley que se promulgue, y, por consiguiente, no hay que esperar que sufra las modificaciones que exigen, tanto los sentidos jurídico, social y económico como las realidades de la vida española y la especial idiosincrasia de nuestra masa obrera campesina.

Apena el ánimo ver cómo por los inspiradores del cuerpo legislativo se enfocan las resoluciones a los problemas que en el día se hallan planteados, y a buen seguro que si aquéllos pudieran ser examinados por un tribunal competente, no merecerían en la prueba más calificación que la de *suspense*.

¿Qué se diría de un ingeniero que pretendiera construir un puente sin calcular la resistencia de los materiales? Pues lo que de él se dijera puede decirse de esos *ingenieros* que han salido de una escuela politécnica espontánea, y que, con lo que no han aprendido en ella, pretenden resolver los problemas en la actualidad existentes.

Concretándose a la cuestión del día, es inútil insistir en que el proyecto presentado a las Cortes ni es jurídico, porque niega los estados de derecho creados al amparo de las leyes vigentes; ni es económico, porque al desvalorizar la tierra y estrangular la producción, se disminuye la riqueza nacional; ni es social, porque en vez de crear pequeños propietarios, creará, mediante el sistema

de asentamientos, vampiros de la tierra, que, una vez que le chupen la sangre que tenga, la dejarán esterilizada, a la par que ellos quedarán convertidos en indigentes desmoralizados para ganarse un jornal. Y tampoco resuelve el problema del paro entre los obreros del campo, porque la reforma, tal como está planteada, lo que hará será aumentar el número de parados.

No hay que negar que el problema del paro existe entre los obreros del campo, pero tampoco hay que desconocer que no todos los parados en los pueblos rurales son campesinos. Hay una inflación de paro campesino, porque los albañiles, los carpinteros, los mineros, etc., que se han quedado sin trabajo en sus respectivas profesiones, han acudido, en último término, a las localidades de su naturaleza o de su vecindad con el afán de buscar en las faenas del campo un jornal para su subsistencia, y todos éstos se hacen pasar por campesinos parados. Debiera, pues, empezarse por formar una estadística en la que no se comprendiera más que a los que habitualmente han venido dedicándose a las faenas agrícolas, para que quedasen eliminados todos esos eventuales, que no deben entrar en la cuenta.

¿El asentamiento resuelve el problema del paro? Resueltamente, no. Y no sólo no lo resuelve, sino que lo agrava.

Si se considera una finca de mil hectáreas y se supone que para determinada labor el dueño de ella emplea una cuadrilla de doscientos obreros, se tendrá que para cada cinco hectáreas requerirá un peón. Divídase esa finca en parcelas de diez hectáreas, asíéntense en ellas obreros, e indefectiblemente habrán quedado en paro forzoso la mitad de ellos. ¿Razón? El que trabaja a jornal lo hace durante horas limitadas; el que lo hace para sí utiliza todas las posibles; el jornalero economiza sus energías, mientras el que para sí trabaja se muestra pródigo de ellas, y aun no doblando la jornada (en la región valenciana la doblan con gran frecuencia), rinde el trabajo de dos braceros. Esta sola consideración basta para comprender que el problema del paro no ha de hallar su solución en el sistema de asentamientos.

Hay dos clases de paro: el que se puede llamar endémico, porque se produce en épocas fijas por falta de labores, y el accidental, que se produce por diferentes causas. Si éste es imprevisible, aquél no lo es, y a su remedio se puede acudir con dos soluciones: una,

la de que el jornal de las épocas de trabajo sea lo suficientemente remunerador para poder acumular un fondo de reserva para los días de paro; y otra, la de implantar y fomentar los cultivos llamados intermedios y la de realizar el cambio de cultivos en las tierras aptas para regadío que permitan establecer cultivos sucesivos dentro del año agrícola.

Para que el obrero pueda obtener jornal remuneratorio es condición precisa la de que los productos de la tierra sean abundantes, buenos y tengan mercados, en los que alcancen precios valorizados. Es decir, que el problema es de cantidad y calidad en la producción, de abundancia de mercados y de suficiencia de precios. Lo contrario de lo que proporcionará el asentamiento.

Si con esto no se resuelve el problema del paro obrero, ¿se resolverá, al menos, el de crear pequeños propietarios? Tampoco.

El proyecto de ley dispone que la Junta Central de Reforma Agraria determinará el número de familias que haya de ser asentado, conforme al censo que le hayan remitido las Juntas locales, y como los primeros asentados han de ser los jornaleros, resulta que lo que en realidad se hace es *imponer* la obligación de convertirse en propietarios a los braceros. Lo lógico sería que se pusiese en camino de serlo a los que para ello tuviesen vocación, pues si aun presupuesta ésta, no hay seguridad de que lo sepan ser, figúrese lo que será prescindiendo de ella.

Este sistema es algo parecido a lo que sería el que en la Universidad, a los alumnos de la Facultad de Derecho que terminen este año la carrera, se les dijese: «Para que no seáis Licenciados parados, desde este momento quedáis convertidos en Jueces, Notarios o Registradores.» Unos no querrían ser una cosa y sí otra; otros no querrían ser nada; y en aquellos en quienes coincidiera la orden con el deseo, en su mayor parte no servirían para el cargo. Véase, si no, el resultado de las oposiciones que se realizan para el ingreso en los referidos Cuerpos, en las que, después de una larga preparación, la mayoría de los solicitantes son desechados. Pues tan disparatado como este *asentamiento* en cargos facultativos y como lo sería el de los diputados *mudos* de cualquier legislatura, y por la sola atención a sus circunstancias familiares, en las poltronas ministeriales, Subsecretarías, Direcciones generales, etcétera, es el de los campesinos en las tierras.

Así como para la mayoría de los cargos públicos se exige la oposición, a la que no se llega sino después de una dilatada preparación, y en las entidades de carácter privado, para la recluta de empleados se acude al concurso o al ingreso por plazas de meritorios, para que, al cabo de un período de prácticas, se ingrese en el escalafón, en la formación de los nuevos propietarios debiera hacerse algo análogo.

El derecho de opción a comprar la finca que se lleve en arrendamiento durante cierto número de años, combinado con los de tanteo y retracto y con las varias soluciones propuestas por el insigne publicista, mi querido compañero D. Carlos López de Haro, en su recién publicado folleto (1), pudieran resolver el problema, siempre que fuesen objeto de detenida meditación y estudio y de lógica y cuidada reglamentación.

Sin querer me he desviado del principal fin de esta tarea, que no es la de formular un contraproyecto al de la Comisión, pues ni me juzgo con capacidad ni autoridad para ello, ni aun cuando la tuviera sería ya ocasión de hacerlo, dado que la discusión en las Cortes es inminente, y las observaciones que pudieran ser atendibles ya no llegarían a tiempo, aparte de que por el precedente de lo ocurrido con otros proyectos de ley, es de suponer que el actual sufra pocas variaciones, y aun las que experimente sólo en cuestiones accidentales, pero no en las de trascendencia.

Mi propósito es sólo exponer algunas consideraciones acerca de las dudas y dificultades que, a mi modo de ver, se han de ofrecer en la práctica, y como hoy la Junta Central de Reforma Agraria, y mañana el Instituto, han de ejercer gran influencia en el modo de aplicar y desenvolver la ley, es conveniente ponerlas de manifiesto, por si los indicados organismos encuentran que en ellas hay algo digno de tenerse en cuenta.

\* \* \*

La base primera del proyecto sienta un principio de retroactividad de la ley, que si jurídicamente es inadmisibile, tampoco cabe admitirlo desde el punto de vista de la moral.

(1) *La reforma agraria. Los arrendamientos forzosos enfiteusiformes.* Editorial Reus, S. A. Madrid, 1931.

El declarar nulas *ab irato* las situaciones jurídicas particulares que se hubiesen creado voluntariamente desde el 14 de abril de 1931 hasta el momento de la aplicación de la Ley, en cuanto se opongan de cualquier modo a la plena efectividad de sus preceptos, es de una gravedad extraordinaria para el presente y para lo por venir; y en cuanto a las excepciones que se establecen, aparte de las que se refieren a las operaciones de crédito, no son, en realidad tales excepciones, ya que los casos que se mencionan se contraen al ejercicio de acciones nacidas de relaciones jurídicas anteriormente creadas.

Dice mi mencionado compañero en su citada obra que no hay que alarmarse por tal precepto, ya que únicamente se refiere a los actos simulados y no a los reales; mas ya este optimismo se habrá visto desvanecido ante el texto del dictamen de la Comisión parlamentaria, que no establece tal distingo, sino que, por el contrario, hace la afirmación terminante de que abarca cuantas situaciones jurídicas creadas por la voluntad de las partes se opongan de *cualquier modo* a la plena efectividad de la ley.

Con tal disposición, el padre que en beneficio de sus hijos y aun en algunos casos en cumplimiento de la obligación que le impone el Código civil, les hubiere hecho anticipo de legítima mediante división o segregación de finca, cuya medida superficial la colocara entre las susceptibles de ser expropiadas, vería anulada la donación por el solo motivo de ser la situación jurídica creada voluntariamente.

El acreedor hipotecario al que en 13 de Abril se le hubiese adjudicado, por falta de postores, la finca perseguida judicialmente, y después del 14 de dicho mes la hubiese vendido parcelada, también sufrirá la anulación de esas ventas si la finca excede de la extensión eximente, con lo que sufrirá el doble perjuicio de tener que devolver el importe de los precios recibidos y el de padecer la expropiación confiscatoria de la mayor parte de la finca, si ésta era de gran extensión, con lo que resultará la pérdida casi completa del capital del crédito, a más de los gastos de la ejecución.

Las dos distintas situaciones que por vía de ejemplo quedan citadas se crearon al amparo de las leyes vigentes, no sólo en el instante de su nacimiento, sino también al de promulgarse la ley

que se propone, y aun después de estar en vigor, ya que ni el Código civil ha sido derogado hasta el presente, ni las bases del proyecto contienen ninguna derogación expresa de sus preceptos.

Se ha dicho antes que este precepto entraña extraordinaria gravedad, tanto para el presente como para lo porvenir, y se da uno cuenta de la realidad del aserto sin más que considerar el grandísimo trastorno que en las economías privadas ha de producir la medida y el enorme semillero de pleitos que como consecuencia ha de originar entre las partes contratantes de las situaciones anuladas.

Para lo por venir asesta tal golpe al crédito territorial, que éste quedará de *corpore insepulto* desde el mismo instante de la promulgación de la ley. La base del crédito está en el valor de la tierra, y como ésta tanto más vale cuanto mayores son las facilidades para su comerciabilidad, si ésta se hace casi imposible, el valor se anula y el crédito desaparece.

Desde el momento en que se siente el precedente de que unas Cortes, representando a la Nación, puedan negar efectos, con carácter retroactivo, a las relaciones jurídicas creadas al amparo de las leyes que otras Cortes promulgaron con el mismo carácter de representación nacional, toda la ordenación jurídica del Derecho privado será letra muerta, pues nadie querrá ligarse voluntariamente por actos contractuales, ante la eventualidad de que unas Cortes futuras los declaren nulos. La Nación es siempre la misma; sus mandatarios podrán cambiar, pero como unos y otros obran en nombre del mandante y éste no puede ir contra sus propios actos, las modificaciones para lo futuro caben, pero con efectos retroactivos, no.

Evidentemente inmoral es la prevención de que no se admita reclamación alguna que afecte a la devolución de lo satisfecho por Timbre y Derechos reales en las relaciones jurídicas anuladas. El Timbre y el impuesto referido se satisfacen como consecuencia del reconocimiento que el Estado hace de la creación de una relación de derecho. Si el Estado declara que ésta no existió, en buenos principios de ética tiene que devolver lo que percibió. ¿Sería lícito al individuo proceder en un caso análogo en la forma en que se propone que lo haga el Estado, sin que sobre aquél cayera todo

el peso de la Ley civil y aun acaso el de la penal? ¿Es esta la moral que va a prevalecer, según la Constitución?

El prefijar el número de familias campesinas que hayan de asentarse cada año, sin atender las posibilidades económicas que para ello existan, es un absurdo, como lo es, igualmente, el ordenar que el número de los asentados en cada uno no sea inferior al de las que lo fueron en el precedente, pues partiendo del mínimo de sesenta mil, en muy pocos años quedarán asentadas todas las de España.

La facultad que se concede al Instituto de Reforma Agraria en la misma base segunda para facilitar fuera de cupo, y en cualquier parte del país, todos aquellos asentamientos que no impliquen carga ni responsabilidad económica para el propio Instituto ni para el Estado, podía haberse suprimido, pues si los asentamientos se hacen de mutuo acuerdo entre los propietarios y los campesinos con medios económicos propios, la intervención del Instituto es innecesaria, ya que éste solo podría realizarla con la prestación de la ayuda económica, que es la que se le prohíbe.

El capital que al Instituto asigna la base tercera, es tan exiguo, que con él no ha de tener ni para colocar los jalones de la reforma. Se integra con la dotación inicial que le otorga el Estado de diez millones de pesetas, más las sumas que acumule y los sucesivos aumentos por nuevas aportaciones del Estado y de otras entidades o personas. Además, el Estado entregará al Instituto las cantidades que para sus fines se consignen en los Presupuestos y podrá concederle anticipos. Por último: el Instituto percibirá también el importe íntegro del gravamen especial que se crea sobre la propiedad rústica.

Como la reforma entra en vigor al promulgarse la ley, el Instituto (o su precursora la Junta Central) no contará, en tal momento, más que con la asignación especial de los diez millones, la cantidad que en los próximos presupuestos se consigne, y que es de suponer que no diste mucho de otra igual cantidad y el anticipo que pueda otorgarle el Estado. Este anticipo podrá consistir en el importe de la primera anualidad de lo que se calcule que ha de producir el gravamen especial sobre la propiedad rústica, y que se estima en cincuenta millones de pesetas, y, por lo tanto, el capital con que el Instituto contará para atender a todas

sus obligaciones, será, a lo sumo, de unos setenta a ochenta millones.

Ahora bien, tomando como tipo una familia compuesta de cinco individuos, su asentamiento en la tierra requeriría el siguiente presupuesto :

	PESETAS
Una yunta de mulas para la labranza.....	3.000
Un carro, aperos y atalajes.....	1.000
Importe del pienso de un año para el ganado.....	1.500
Abonos y semillas.....	500
Para mantener, durante un año, a la familia asentada...	3.000
<b>TOTAL.....</b>	<b>9.000</b>

Aun estando calculadas muy por bajo todas las partidas, se necesitarán nueve mil pesetas por familia, y si se han de asentar setenta y cinco mil, su asentamiento requerirá, como minimum, seiscientos setenta y cinco millones de pesetas. Añádase a esta cifra el importe de las indemnizaciones que, en el acto, y según la base quince, hay que satisfacer a los propietarios, por los gastos realizados en las labores preparatorias, y por las cosechas pendientes en las tierras que se ocupen, y se obtendrá una cantidad muy aproximada a los mil millones de pesetas.

Como el Instituto, según antes se ha dicho, no puede contar en el momento en que empiece a funcionar con más de setenta u ochenta millones, necesitará un suplemento de más de novcientos. ¿De dónde van a salir éstos? ¿Se los va a proporcionar el Estado cuando el actual presupuesto se saldará con un déficit de unos mil millones? Es inútil pensar que la economía privada pueda suministrarlo por medio de las Cooperativas existentes y de las que se formen. De las instituciones de crédito agrícola tampoco ha de salir, pues aun en el dudoso supuesto de que cuenten con esas disponibilidades, como la cosecha futura no ofrece garantía, no han de dar un céntimo sobre ella; y en cuanto al crédito territorial, como en realidad hoy no existe, tampoco los ha de suministrar, por lo que el asentamiento de esas setenta y cinco mil familias será una de tantas cosas que queden en la *Gaceta*, pues bien puede asegu-



rarse que las familias asentadas no lleguen ni a la décima parte de las previstas.

Dícese que los técnicos han calculado en cincuenta millones de pesetas el producto anual del impuesto progresivo sobre la renta. Carezco de datos para verificar la verdad de tal cálculo, pero lo que sí puedo asegurar es que si este año próximo se recauda esa cantidad, al que viene será mucho menos, y en los sucesivos irá disminuyendo progresivamente hasta igualar a cero.

La escala y tipos que se establecen convierten el recargo en una verdadera confiscación, ya que representa para las rentas de cien mil pesetas un impuesto del treinta y cuatro por ciento; para las de doscientas mil, del cuarenta y siete, y para las de quinientas mil, por no citar ya más tipos, del cincuenta y cuatro con ochenta por ciento.

Al propietario que se le mermen las rentas en la proporción dicha, o venderá las tierras (si encuentra quien las compre) o las abandonará al fisco, con lo que de una u otra forma el ingreso del gravamen será cada vez menor, según ya se ha dicho.

Si por contera el titular de la renta sujeta al impuesto progresivo tiene sus fincas dadas en arrendamiento, el negocio que ha realizado en el presente año es redondo.

Sirva como ejemplo una renta amillarada de ciento sesenta mil pesetas, la que, con el aumento del promedio del alza que haya dado el avance catastral se fije por el Estado en doscientas mil pesetas, y supóngase que las fincas que la integran le producían al propietario una renta *pactada* de trescientas mil; mas comoquiera que por virtud de lo dispuesto en el Decreto de revisión de arrendamientos de 31 de Octubre último, la consignación que se hace en el Juzgado, en las zonas de amillaramiento, es de la mitad de la renta pactada, ese propietario sólo habrá percibido en el año actual ciento cincuenta mil pesetas. Con cargo a esta cantidad ha tenido que pagar y sobre la base de las ciento sesenta mil pesetas amillaradas, la cédula personal, la contribución territorial, el impuesto de utilidades en el municipio y demás gabelas de carácter fiscal, que por poco que entre todas representen han de significar un veinticinco por ciento de la renta amillarada, o sea cuarenta mil pesetas. Como por el impuesto progresivo tiene que pagar noventa y cuatro mil pesetas, esta cantidad, sumada a la

que anteriormente se ha señalado como correspondiente a las demás tributaciones que por la renta se exigen, da un total de ciento treinta y cuatro mil pesetas, lo que deja reducida la renta líquida que en el año se ha percibido a diez y seis mil pesetas. No hay que contar con lo que pueda percibir por el resto de la renta que no se ha entregado, pues, aparte de la gran reducción que en ella se pueda acordar, el saldo lo percibirá... *ad calendas grecas*, ya que el fallo en los expedientes de revisión va para largo. El resultado práctico, al menos por este año, es el que se ha indicado: el de que un propietario que tenía que percibir una renta líquida de doscientas sesenta mil pesetas, sólo perciba diez y seis mil.

La creación de las comunidades de campesinos a que hace referencia la base cuarta no pasa de ser un buen deseo del proyecto, puesto que para todo lo que es de su incumbencia hacen falta medios económicos, y aunque el proyecto establece que éstos pueden arbitrarse en el mercado libre o por la mediación del Instituto de Reforma Agraria, ya se ha expuesto antes la creencia de que el mercado libre no suministrará un céntimo; y en cuanto al Instituto, la carencia de fondos hará que sólo en mínima cuantía pueda proporcionarlos. Comunidades constituídas por individuos de los que la mayoría sólo tienen... hambre, ¿qué fondos va a aportar?

La Junta Central de Reforma Agraria que, como precursora del Instituto desenvuelve la base quinta, se compondrá de catorce miembros, en cuya designación no parece que haya habido gran acierto. La presidencia la ostentará el Ministro que el Gobierno designe, y no habría estado de más prevenir que fuera entre los de Justicia, Economía y Agricultura, que son los tres departamentos a los que principalmente afecta el problema, y no parece muy lógico que le presida el Ministro de la Guerra o el de Comunicaciones. El Magistrado debiera ser de lo civil, ya que los de lo criminal y los de lo contencioso administrativo se encuentran bastante desplazados de las cuestiones que en la Junta han de tratarse. Tampoco se indica a qué ramo ha de pertenecer el representante de la Administración; y se echa de menos la inclusión de Registradores y Notarios, que, a más de conocer los problemas planteados y los factores que hay que tener en cuenta para resolverlos, por hallarse constantemente en íntimo contacto con ellos,

tienen la condición de jurisperitos, y no hay que olvidar que son muchas las cuestiones de derecho que hay que tocar y que resolver en la Junta, y el único técnico en esta materia que en ella figura es el Magistrado, que es imposible que, por sí solo, pueda atender a todas. En la Junta figuran representantes del interés político, del de la Administración, del de la agricultura, del de los propietarios y del de los cultivadores o campesinos; de estos dos últimos, tres de cada clase: de la *juricidad* (como ahora se dice), sólo uno. Intereses encontrados todos ellos, para cuando se entable la lucha se requiere el contrapeso de la serenidad, de la imparcialidad, de la Justicia. Para lograr éste sólo existe el Magistrado, y como éste es poco para establecerle, por eso debiera aumentarse la Junta con un Registrador y un Notario, por lo menos, ya que equidistantes los tres de los intereses diversos que puedan estar en pugna, pudieran constituir un centro de ponderación que el tiempo se encargará de acreditar que hace mucha falta. También debiera incluirse algún representante del Banco Hipotecario por lo íntimamente unido que éste está al crédito territorial, que debe ser especialmente cuidado por la Junta. Y, por último, debiera procurarse que el número de componentes fuera impar para evitar tener que acudir al voto de calidad cuando hubiera que resolver empates en las votaciones.

Una de las muchas dificultades con que ha de tropezar la Junta Central para la aplicación de la ley es la formación del inventario a que hace referencia la base sexta.

No aparece muy claro el sentido del párrafo primero de la misma, pues el orden que establece no se sabe si ha de ser el que en el inventario han de guardar los diferentes grupos de fincas o el que hay que seguir para el asentamiento u ocupación de ellas. Sin embargo, combinando esta disposición con la de la base 12 se ve que lo que se quiere establecer es un orden de prelación respecto de las fincas que hayan de ser ocupadas, y aunque la lógica y la justicia exigían que las primeras susceptibles de ocupación fuesen las adjudicadas al Estado, por razón de débitos o por herencia o legado y cualesquiera otras que posea con el carácter de propiedad privada, y a las cuales se contrae el número cuatro, no ha sido así y a ellas se anteponen las patrimoniales de la Corona, las que constitúan la propiedad particular del último mo-

marca, las pertenecientes a la Iglesia y Comunidades religiosas y las de orden señorial transmitidas por título hereditario o de donación.

En el número quinto se comprenden las inscritas en virtud de expediente posesorio o de dominio que se hayan transmitido, hasta llegar a sus actuales dueños por herencia, legado o donación, con lo que quedan injustamente equiparadas a las de origen señorial, y como no se fija un tope en cuanto a la fecha del expediente originario, se aplicará lo mismo a las fincas que se inscribieron por primera vez hace muchos años que a las que lo hayan sido recientemente.

Esta presunción de adquisición viciosa que establece el proyecto de ley es injusta, sobre todo si se tiene en cuenta que antes de la reforma de la ley Hipotecaria del año nueve se podían inscribir en posesión fincas que ya lo estuviesen en dominio, sin más requisito que el de dar audiencia al titular inscrito y que éste mostrara su conformidad con la inscripción solicitada o no se opusiera a ella. Después de la reforma de la ley, esto no es posible; pero sí que lo es el que, para evitar cuantiosos gastos o en la imposibilidad de formalizar titulaciones intermedias, se acuda al expediente posesorio de fincas que constan inscritas en dominio, ya variando sus linderos (para lo cual basta, generalmente, con consignar los actuales y omitir los antiguos), ya agrupando fincas colindantes, ya practicando segregaciones. En todos los casos citados, las fincas constaban ya inscritas en el Registro y el expediente posesorio que les dió nueva actualidad no es el originario de su adquisición primitiva. Sin embargo, quedarán sujetas a la prescripción legal.

Mas aun se dará otra anomalía. Como es condición indispensable para que se incluyan en el inventario el que esas fincas hayan sido transmitidas hasta sus actuales dueños por herencia, legado o donación, podrá darse el caso de que dos fincas iguales, provenientes de la división de otra y que hayan sido inscritas por medio de expediente posesorio a favor de dos hermanos hace seis años, y de los cuales uno viva y el otro no, la del primero quedará libre de la ocupación, en tanto que la del segundo la sufrirá por haber pasado a sus herederos.

Como no es mi ánimo hacer una crítica minuciosa de los di-

versos números de esta base, ya que de nada había de servir, pues cuando estas cuartillas lleguen a publicarse es de suponer que ya estará el proyecto convertido en ley, prescindiendo de examinarlos, mas no sin hacer constar que la calificación de deficiente cultivo de las fincas de buena calidad a que se refiere el número 12, dará motivo a graves cuestiones, pues según quien sea el propietario y quién el que haya de calificar la bondad del cultivo, así será la característica que se le atribuya, y, en su consecuencia, las reclamaciones lloverán sobre la infortunada Junta.

Entre las limitadísimas excepciones de la base séptima está comprendida la que a instancia de parte puede acordar la Junta respecto de aquellas fincas que por su ejemplar explotación o transformación sirvan como tipo de perfección técnica y económica. Preferible hubiera sido que la excepción se hiciera desde luego, por la ley, y sin limitarla a las fincas que se indica, sino haciéndola extensiva a todas las que se hallen directamente cultivadas por sus dueños, siempre que lo estén en la forma debida, en cuyo caso el trabajo de la Junta, en esta materia, quedaría reducido a examinar si el cultivo, o mejor dicho, las condiciones en que se realiza, son las debidas, cuando por las Juntas locales y fundándose en el deficiente cultivo se propusiese la ocupación de una finca directamente cultivada por su dueño. En la forma que la excepción se propone, no es aventurado vaticinar que en todas las fincas directamente cultivadas por sus propietarios y cuya ocupación se proponga, habrá reclamación de parte para demostrar la ejemplaridad de la explotación.

La medida debe ser general, en la forma apuntada, pues si es de interés social aumentar el número de propietarios, no lo es menos el de fomentar la producción de la tierra, y ciertamente que no favorece a ésta la parcelación de las grandes propiedades en las que el cultivo es perfecto y científico, siquiera no lleguen a constituir una explotación ejemplar. También en esta materia puede ejercer gran influencia la Junta en la aplicación racional de la ley.

Una de las bases más inicuas que el proyecto de ley contiene es la octava, que trata de las indemnizaciones por las fincas expropiadas, y no sólo es inicua sino que, además, es anticonstitucional, ya que en la nueva Constitución votada por las actuales

Cortes, se sienta el principio de que nadie podrá ser expropiado sin la correspondiente indemnización, y aun cuando en ella se autoriza al Parlamento para que, en algún caso, pueda acordar una expropiación sin indemnizar al que la sufra, en el mismo espíritu de la ley fundamental está que esto sólo pueda hacerse muy, excepcionalmente, y siempre mediante una ley especial para cada caso. Es decir, que lo que la Constitución autoriza es la expropiación gratuita de *una propiedad determinada* y no la de *una determinada clase propiedad*, que es lo que el proyecto propone, puesto que priva de indemnización a todas las fincas que procedan de señorío y a las que pertenezcan a la Iglesia y a las Comunidades religiosas. Esta expropiación así decretada es una verdadera confiscación *impuesta como pena*, ya por el origen de la propiedad (la señorial), ya por el carácter de la persona propietaria (Iglesia y Comunidades religiosas); y también la Constitución prohíbe imponer como pena la confiscación de bienes.

También es cierto que el mismo sentido confiscatorio tienen los tipos de capitalización de la renta catastral o amirallada, que han de suministrar la cantidad que haya de ser pagada por vía de indemnización.

Si se tiene en cuenta que la capitalización de la renta catastral al cinco por ciento (que es el tipo que fija el Estado a los efectos del Impuesto de Derechos reales), en muy pocos casos llega a representar la tercera parte del valor real de la finca, y que la del líquido imponible de los amillaramientos al indicado tipo, en las regiones en que más alto está no llega a la cuarta parte del valor verdadero, se verá que ya por ahí, y aun adoptando el tipo de capitalización más ventajoso que la escala tiene, se obtiene una gran pérdida de capital; mas como el tipo de capitalización llega al cincuenta por ciento, en aquellas fincas en que haya que aplicarlo, la cantidad a indemnizar es irrisoria.

Sirva de ejemplo una finca cuya renta catastral sea de trescientas mil pesetas. Con los tipos de capitalización que establece el proyecto de ley se ha de pagar por ella un millón setecientos veintiséis mil ciento noventa pesetas con veintisiete céntimos. Aun suponiendo que esta cantidad se abonara en metálico y que se la colocara a un interés del cinco por ciento, el beneficio que se obtendría sería de ochenta y seis mil trescientas nueve pesetas con:

cincuenta céntimos; de modo, que con relación a la misma renta catastral, se le confiscan al propietario doscientas catorce mil pesetas anuales, en números redondos, es decir, más del setenta por ciento de la renta catastral. Mas como el Estado no indemniza en dinero sino en inscripciones de la Deuda interior al cuatro por ciento, cuyo cupón tiene hoy un descuento de la quinta parte, la renta que en realidad le ha dejado al propietario es de cincuenta y cinco mil doscientas treinta y ocho pesetas con doce céntimos, o sea menos del veinte por ciento de la catastrada.

Pero hay más: esta misma finca, transmitida por herencia entre el 14 de Abril y el 31 de Diciembre de 1931, la tasa el Estado, como mínimum, para cobrar el impuesto transmisorio, en seis millones de pesetas. Para pagar la expropiación de ella el valor que le asigna es de un millón setecientas veintiséis mil ciento noventa pesetas, mas como este importe lo paga en papel de la Deuda, que hoy se cotiza al sesenta por ciento, lo que en realidad ha entregado son un millón treinta y cinco mil setecientas catorce pesetas; es decir, algo menos del diez y siete por ciento del valor que él mismo fijó para cobrar el impuesto. ¿No es esto una verdadera confiscación, desde cualquier punto de vista que se examine el asunto?

Origen de dudas y confusiones ha de ser el precepto relativo a la indemnización de las mejoras que no hayan sido catastradas aún. ¿Qué procedimiento probatorio se va a emplear para ello? Esto dependerá del que reglamente la Junta; pero de cualquier modo ha de ser largo y dificultoso. ¿Qué criterio va a presidir para la capitalización de las mejoras? ¿Se va a tener en cuenta el tipo que aplique el catastro para la determinación de la renta? Fijada la que a la mejora corresponda, ¿cómo se va a capitalizar este aumento respecto de la catastrada? ¿Independientemente de ella, y aplicándole los respectivos tipos de la escala, según su cuantía? ¿Considerándolo como parte integrante de aquélla y aplicando el coeficiente que a la totalidad corresponda? El proyecto de ley no lo dice y no es materia que deba quedar al criterio de la Junta, puesto que de algo sustantivo se trata.

No es indiferente que se adopte uno u otro criterio, porque si en una finca de trescientas mil pesetas catastradas la mejora supone una renta de diez mil, considerada independientemente habrá

de ser capitalizada al cuatro por ciento (pues aun cuando el proyecto dice que este tipo se aplicará a las rentas inferiores al expresado límite, lo que ha querido decir es que no le superen, ya que el tipo siguiente es para lo que exceda de dicha cantidad), lo que supone una indemnización de doscientas cincuenta mil pesetas, en tanto que si se acumula a la renta catastral la indemnización sería sólo de veinte mil, por aplicarle el cincuenta por ciento como tipo para la capitalización. La diferencia entre uno y otro criterio valía la pena que se hubiera meditado sobre ello y de que se hubiera dado una norma fija.

Se ha señalado antes la enormidad jurídica que representa la expropiación confiscatoria, y la medida viene agravada por la prohibición de disponer en cada año de más del diez por ciento del valor de las inscripciones de la Deuda, por lo que al propietario no sólo se le priva de la mayor parte de su capital, sino que se le limita enormemente la facultad de disponer de las migajas que se le entregan a cambio de las sabrosas tajadas que se le quitan, con lo que de hecho se asesta otro rudo golpe a la economía nacional al imposibilitar que los capitales busquen acomodo en otros negocios o industrias que pudieran producir una mayor circulación de riqueza.

Con ser todo esto grave, absurdo e injusto, aun lo es mucho más el prohibir el percibo de los cupones al titular que se encuentre en condiciones de absentismo, y aun al que no lo esté, pero sí su familia. Prescindiendo de lo anticonstitucional de la disposición y de la dificultad de reglamentar esas condiciones, ¿en virtud de qué regla de tres se priva a las familias que residan en el extranjero, porque las necesidades de salud, o de negocios, o de familia así lo exijan, de que perciban la renta legítimamente suya de los bienes que tengan en España? Si es por necesidades de defensa nacional, no es esta ley la más apropiada para adoptar esas medidas, pues al incluirla en ellas se cae en la incongruencia de que mientras pueden percibir las rentas de las fincas que se les dejan, no puedan cobrar la del importe de las expropiaciones.

La disposición que afecta a las fincas expropiadas que se hallen sujetas a algún gravamen, si justa en el fondo, no lo es en el modo de aplicarla. Es indudable que el valor en venta de las fincas viene disminuído por el importe de las cargas que sobre ellas



pesen, y es lógico que de aquél se rebaje éste cuando de transferirlas onerosamente se trata. Pero desde el momento en que para la capitalización del valor se adoptan unos coeficientes tan disparatados, la rebaja no puede hacerse en la forma que determina el proyecto. La justicia exige que para el expropiado se guarde la misma proporción en lo que ha de abonar por la carga, que la que existe en lo que se le abona por la finca, respecto de su valor real, pues si sobre una finca cuya renta catastrada es de trescientas mil pesetas pesa una hipoteca de tres millones, como el Estado abona por ella una cantidad muchísimo menor, según se ha visto antes, al retener el importe del gravamen nada entregará al expropiado, y aun quizás ejercite la acción para reclamarle la diferencia. ¿Caben iniquidad y absurdos mayores?

La ocupación temporal a que se refiere la base novena se hace sin indemnización y al propietario sólo se le reconoce derecho al percibo de un canon que fijará la Junta o el Instituto, pero sin que se determine qué base ha de regir para la fijación del mismo (y es de notar que para fijar el que han de pagar al Estado los asentados se acude a las reglas catastrales), ni quién es el responsable de él, si el Instituto o el llevador de la tierra.

Las Juntas locales de reforma agraria a que se contrae la base décima es imposible que puedan presidirlas los jueces de primera instancia, pues por si no tuvieran bastante con despachar el Juzgado (en muchos de ellos no pueden, materialmente, con la labor que en ellos hay), se les ha encomendado la presidencia de los Jurados mixtos de la propiedad rústica, que con la lluvia de expedientes de revisión de renta de los contratos de arrendamiento que les ha caído encima, hace que ni para comer ni para dormir tengan tiempo; ¿de dónde, pues, le van a sacar para presidir esas otras Juntas, que han de estar en actividad constante? Preferible hubiera sido conferir la presidencia al representante del Ministerio Fiscal, donde sea letrado, y donde no, a los jueces municipales con título de licenciado en Derecho, o un abogado de la localidad, a propuesta del Juez de primera instancia del partido.

¿Quién ha de presidir las que se creen en las localidades en que la Junta Central lo juzgue conveniente y que no sean cabeza de partido? ¿Y las de comarcas agrícolas? Y ¿a qué esa distinción entre comarcas y poblaciones? Si la Junta puede crearlas en

las poblaciones en que lo considere preciso parece una redundancia facultarla para crearlas, además, en las comarcas agrícolas, ya que es de suponer que se instalen en una población y no en medio del campo. ¿Cuántos han de ser sus vocales? Se habla del máximo, pero no del mínimo, por lo que parece evidente que con un representante de los propietarios y otro de los campesinos se podrán constituir.

¿Cómo, en qué forma y por quién han de ser designados estos representantes? ¿A quiénes se ha de aplicar una u otra calificación a los efectos de su intervención en la Junta?

Ni el proyecto lo dice ni hay base para deducirlo, ya que no se pueden aplicar las reglas de la base once relativas al censo de campesinos, pues éste ha de confeccionarse con arreglo a las listas que ha de formar la Junta, y además, es sólo de campesinos asentables, en cuyo concepto se tiene también a los propietarios que paguen menos de cincuenta pesetas de contribución rústica anual.

Con el orden de prelación establecido para el asentamiento de las familias campesinas y puesto que el primer grado lo forman los jornaleros, se causará la mayor perturbación en las faenas agrícolas, pues si desaparecen los braceros por convertirse en *asentados*, ¿quién va a cultivar las tierras en las que se necesite la intervención de ellos? Los braceros son los que constituyen la mayoría de la población campesina, y como en su mayor parte son ineptos para dirigir una explotación, no sólo perjudicarán el cultivo en las parcelas que se les asignen, por falta de condiciones, sino que, al faltar brazos, quedarán incultas grandes extensiones de terreno. Ellos no saldrán de la miseria, pero ésta se enseñoreará de otros hogares.

Otro dislate es el fijar el límite de las concesiones. Puesto que las Juntas locales son las que han de designar los lotes según las condiciones de cultivo, fertilidad y situación de las parcelas (y de brazos útiles en la familia, debió añadirse), lo lógico sería que ellas mismas determinasen el número de hectáreas que lo hubieren de formar, y no hallarse supeditadas al número fijado como máximo, que en muchos casos no será suficiente para resolver el problema.

Quizá lo más acertado de la base 12 es la concesión de la exclusiva a los arrendatarios y subarrendatarios para asentarse en las

tierras que en dichos conceptos lleven, pues ésa es la verdadera orientación para resolver el problema de crear mayor número de propietarios, principio que debió combinarse con el derecho de opción a adquirir mediante justa tasación y facilidades de pago.

La base 13 es una amalgama de incongruencias que no tiene fin, y demuestra en sus redactores un desconocimiento absoluto de lo que en sí son y significan los embargos, posesiones interinas, administraciones judiciales y demás providencias de análoga finalidad. Para establecer el principio que sienta bastaba con lo consignado en la primera parte de ella, al declarar la validez y subsistencia de las concesiones, cualesquiera que sean las mutaciones que la propiedad de las fincas experimenten.

Una vez que las Juntas locales hayan determinado las fincas que han de ser ocupadas y las familias que en ellas hayan de asentarse, dispone la base 14 que se reúnan las asambleas de campesinos para fijar el número de comunidades que hayan de constituirse y los campesinos que han de integrarlas, con lo que, y con citación del paciente propietario, se levantará el acta de ocupación, en la que se describirá la finca detalladamente, y que, extendida por triplicado, será inscrita o anotada gratuitamente en el Registro de la Propiedad.

Uno de los propósitos del proyecto de ley es el de resolver el problema de los obreros parados, y no puede negarse que esta base lo consigue. La mayoría de los Registradores rurales de las provincias afectadas por la reforma se hallan hoy en paro forzoso por la ausencia absoluta de documentos para despachar, así es que la determinación de que las referidas actas se inscriban o anoten ha de producir una irrupción de documentos en las indicadas oficinas que ha de proporcionar trabajo para mucho tiempo. El problema del paro queda, pues, resuelto en dichos Registros; pero el problema del *hambre* del Registrador no sólo no se resuelve, sino que se agrava con esa medida, ya que el trabajo que se proporciona no sólo es gratuito, sino que además es oneroso para el que lo realiza, puesto que, como los Registradores ni percibimos sueldo del Estado, ni éste nos proporciona casa para la oficina, ni personal para el servicio, ni tampoco material, una y otros tenemos que sufragarlos de nuestro peculio, y el trabajar *gratis* nos representa, por consiguiente, un desembolso no despreciable.

Cada una de las actas que se inscriba o anote ha de proporcionar un gasto de tres pesetas, como *mínimum*; de modo que el desgraciado que le toque en suerte despachar mil de ellas, sobre haber trabajado gratis, habrá tenido que realizar un desembolso de 3.000 pesetas. Como en el año se han de despachar 75.000 actas, y cada una de ellas ha de requerir más de una hora para su despacho, resultará que entre unos cuantos funcionarios no sólo se ha trabajado gratis más de setenta y cinco mil horas, sino que, además, ese trabajo les habrá costado 225.000 pesetas. ¿Es esto justo?

Es muy dudoso el derecho del Estado a imponer a un funcionario a quien no retribuye una labor gratis; pero si, indebidamente, se le quiere aplicar la prestación personal, lo menos que se puede pedir es que el Estado le suministre los materiales con que se ha de realizar la obra, y si esto no puede ser, porque carece de ellos, que indemnice el valor de los mismos.

Si un Municipio impone la prestación personal para una conducción de aguas, los que acuden al tajo ponen su trabajo, pero no suministran las cañerías, ni las llaves de los depósitos, ni los materiales para la construcción de éstos, ni el personal técnico encargado de ésta. Todo ello lo paga aquél.

El Registrador podrá realizar el trabajo gratis porque una ley se le imponga, pero lo que no puede admitir, sin protesta, es que, además, se le obligue a pagarlo. Esto ni la ley lo debe imponer ni el Estado lo puede consentir, y lo menos que se debe hacer es indemnizar en la cantidad que se considere necesaria, y con cargo a los fondos del Instituto el importe de los gastos que la inscripción origina, de forma análoga como se indemniza la inscripción de los contratos de arrendamiento en su Registro especial.

El disfrute de las tierras, conforme a las normas que la base 16 da para los acuerdos de las comunidades de campesinos, convertirán las explotaciones en un verdadero campo de Agramante, no ya cuando se cultiven colectivamente, sino aun en la forma individual, tanto por las transgresiones de linderos, que continuamente se realizarán, cuanto por la común utilización de edificios. Y, por lo que hace a la responsabilidad directa de los ocupantes y subsidiaria de las comunidades, por los daños que se causen en las fincas, principalmente en el arbolado y en los edificios, no deja de ser un mito, pues si los campesinos son insolventes, la comunidad, que es

la suma de todos ellos, también lo será, ya que por muchos ceros que se alineen en columna para formar una suma, no se conseguirá que ésta pase de cero.

La base 17 impone al Gobierno la obligación de oír a la Dirección general de los Registros y al Banco Hipotecario para dictar las disposiciones que desenvuelvan y detallen el contenido de las bases y el alcance de la reforma en cuanto se relaciona con el crédito territorial. La obligación es sólo de *oír*, pero no de *atender*, que es cosa muy diferente.

Y termina el proyecto con la autorización al Instituto de Reforma Agraria para estructurar el plan de colonización en las provincias a que se extiende la reforma, y con la prevención de que la reglamentación y funcionamiento de los organismos y entidades que se crean serán objeto de disposiciones especiales en cuanto no quede determinado en las bases.

¿Llegará a ser ley el proyecto? Mucho me temo que sí, y si tal llega a suceder, el título que mejor le cuadraría sería el de *Ley de Destrucción agraria*.

JOAQUÍN NAVARRO Y CARBONELL,

Registrador de la Propiedad.