

## NOTAS DE ESTUDIO

---

# El proyecto de reforma agraria

### ASPECTO JURÍDICO

Ya tiene estado parlamentario el proyecto definitivo de Reforma Agraria elaborado por la Comisión jurídica correspondiente y corregido y modificado por el Gobierno Provisional.

En vano hemos esperado, desde que el proyecto fué presentado a las Cortes, que otras plumas más doctas que la nuestra hicieran su exégesis y comentario.

El proyecto es de tal trascendencia económica, jurídica y social, que bien merece unos momentos de reflexión y de estudio; no sólo interesa a los actuales titulares del dominio de la tierra; afecta a múltiples aspectos de nuestra vida social y política; a los que profesamos el Derecho; a las instituciones que lo sirven y lo amparan y en definitiva a la economía nacional y a toda la organización jurídica actual, que, buena o mala, es la base de todo el complejo que constituye la vida actual de nuestra nación.

Y, en estos momentos revolucionarios que estamos viviendo, precisa detener un poco nuestras ansias de una organización más humana y más justa, para que, antes de destruir el edificio que nos parece malo, pongamos con materiales seguros los cimientos del nuevo que queremos elevar.

Al conocerse por la Prensa el proyecto que formuló la Comisión de Reforma Agraria surgieron infinidad de comentarios, inspirados, sin duda, en altos móviles de equidad y de justicia, pero centrados todos en el aspecto económico que la reforma implicaba, en

sus derivaciones al estado actual de la propiedad individual y a la economía nacional, como si se tratara sólo de una lucha entre una clase propietaria que quisiera defenderse de las acometidas de otra que no posee; de una defensa del *statu quo* de la propiedad de las nuevas corrientes socializadoras, que han de remozar, quiérase o no, todo el derecho privado.

El Gobierno de la República, al estudiar el proyecto de la Comisión, ha elaborado en realidad un nuevo proyecto, siguiendo, es verdad, las directrices que aquélla trazara, pero presentando el problema en toda su amplitud. Al desenvolver los principios sentados en las 17 bases de la Comisión, ha redactado un proyecto complejísimo, digno de las altas mentalidades que lo componen, y cuyo prestigio y competencia no necesitamos destacar.

Pero, como era de esperar, hasta para los simplemente iniciados en la ciencia jurídica, aquellos principios que la Comisión formulara, al desenvolverlos en el campo del derecho constituido, habían de poner al descubierto infinidad de problemas jurídicos que la reforma provoca, y que, en resumen, no son otra cosa que manifestaciones de la inmensa distancia que existe entre el derecho actual, obra de siglos y de civilizaciones, y ese nuevo derecho socializador que se dibuja en el horizonte de las ideas como una nueva forma de convivencia humana, pero que, cierto es confesarlo, constituye todavía una aspiración de todos los pueblos civilizados.

El proyecto presentado por el Gobierno a las Cortes ofrece, a los ojos del estudioso, múltiples aspectos, todos complejos y trascendentes, porque el problema que pretende resolver es tan vitalísimo para la vida española, que constituye el centro de las grandes preocupaciones sociales y económicas de nuestros días.

Nosotros hemos de limitarnos al examen del proyecto, en su aspecto jurídico, y, dentro de él, a las cuestiones más fundamentales que el texto suscita. No se trata de defender a ninguna clase social, ni de atacar sistemáticamente el proyecto, muy meritorio en muchos detalles y principios, sino simplemente de formular observaciones y señalar alguna laguna que el proyecto contiene, que es seguro no han de escapar a los doctísimos juristas

que componen las Cortes, cuando el momento llegue, de su amplia y detenida discusión.

Se ha dicho repetidas veces que se está fraguando un nuevo Estado; que en estos momentos los españoles somos dueños de nuestros propios destinos y que está en nuestras manos la ingente obra de hacer una nueva España, y para esa obra son necesarias todas las colaboraciones, aunque sean tan modestas como la del que estas líneas escribe, el último de los ciudadanos y el más insignificante de los Notarios españoles.

#### PRINCIPIO CAPITAL QUE HA INSPIRADO LAS MODIFICACIONES DEL GOBIERNO EN EL PROYECTO DE LA COMISIÓN

Nos lo dijo el Sr. Alcalá Zamora, en su magnífico discurso al presentar la reforma a las Cortes, con estas palabras: «En vez de aplazar en una incertidumbre la suerte de la propiedad territorial española, amenazada de un riesgo, de una contingencia incierta que sobre su cabeza se suspendía, aclarar y delimitar cuál es el alcance de la reforma, para que sepa desde el primer instante la propiedad a que afecta el sacrificio que de ella se demanda: para que pueda toda la otra, en plena tranquilidad, restaurar el crédito territorial, intensificar el cultivo y establecer sobre la tierra la cooperación de capital y trabajo.»

Aunque otra cosa crean los teorizantes, no es la propiedad rústica española, desde hace algunos años, la propiedad ideal a que puede aspirar el hombre para asegurarse un bienestar tranquilo al final de una vida de luchas y de trabajos; los que por nuestra vocación actuamos el derecho en ambientes rurales y estamos continuamente operando sobre esa forma de propiedad, conocemos las incertidumbres y menoscabos del capital en ella empleados por la aleatoriedad de la renta; por las gavelas que pesan sobre esa propiedad en forma de impuestos directos; por esa serie de impuestos indirectos que representan los múltiples aranceles por que ha de pasar necesariamente su transmisión, desenvolvimiento y modificación; la titulación, base en que descansa esa propiedad, es cara y farragosa; absorbe muchas veces una buena parte del capital por el hermetismo de nuestra legislación hipotecaria, y pue-

de decirse, en líneas generales, que la mitad de la propiedad territorial española, después de setenta años de ley Hipotecaria, no goza de las seguridades y garantías que el estado actual de cosas exige.

El crédito territorial es todavía entre nosotros una aspiración que no hemos visto lograda, por los múltiples impuestos que gravan la hipoteca; por la inseguridad jurídica de la propiedad; por la falta de movilidad de esa riqueza, que hace que el capital menos temeroso huya de la garantía hipotecaria; por la carencia absoluta de organismos e instituciones que extiendan el radio de acción del crédito agrícola, en sus diversas formas hipotecaria y prendaria.

Por otra parte, la organización social del agro español está todavía por hacer, y carecemos de las más elementales organizaciones de cooperación y crédito para proteger al pequeño y mediano propietario, al cultivador, al colono, pegujalero, etc. El avance de las justas reivindicaciones sociales, que parten de los medios industriales, al llegar al campo se desnaturalizan en demandas, muchas caprichosas y arbitrarias, queriendo imponer soluciones que sólo la industria puede aceptar, y que son inadecuadas al agro sin cercenar sus rendimientos y sin poner en peligro la seguridad y estabilidad de la propiedad.

Para nosotros es frecuente la tragedia del propietario que posee tierras, a veces en cientos de fanegas, y no encuentra capital para sus iniciativas, que busque honesta colocación en la propiedad rústica, ha de recurrir a la usura, con todos sus inconvenientes.

Todos estos males se han agudizado extraordinariamente en los últimos años por las malas cosechas, el encarecimiento de los jornales y la depreciaación de los productos; el comercio jurídico de la mediana y pequeña propiedad atraviesa una grave crisis, y ésta es la propiedad que se ha de proteger, la que ha de rodearse de seguridad y de garantías, porque constituye el grueso de la propiedad rústica española.

A la vista tenemos un meritorio estudio realizado por el Colegio Notarial de Sevilla, y en él se llega a esta conclusión terminante: el latifundio es insignificante en las provincias de Cádiz,

Huelva, Sevilla y Córdoba, por su número y por la calidad de sus terrenos; es la propiedad mediana y pequeña la predominante, y esta propiedad, afectada o no por la reforma que se proyecta, lo primero que necesita es fortalecer su seguridad, es aumentar sus garantías para que cumpla la función social que le está confiada, y que de ella demanda la economía nacional.

¿Responde el proyecto presentado a las Cortes a ese propósito del Gobierno y a esta urgente necesidad?

A nuestro juicio, el proyecto agrava la situación actual de la propiedad rústica; la coloca en un plano de inseguridad tal que ha de obstaculizar, reduciéndolo a su mínima expresión, el comercio jurídico durante unos cuantos años, si el proyecto prospera y pone en trance de muerte a la base en que descansa esa propiedad, que es la *fides* pública, representada por los asientos del Registro y la fe notarial.

Todas las facultades que corresponden al titular del dominio se manifiestan, se concretan y alcanzan su máxima expresión y virtualidad en el *jus disponendi*, en esa serie de actos que comprende toda la gama del comercio jurídico; el vulgo, que sabe poco de derechos reales, sabe, sin embargo, que es propietario, cuando, además del disfrute, puede, en un momento dado, adquirir dinero con su finca, enajenando su derecho, gravándolo, imponiéndole una servidumbre, un aprovechamiento, etc.; el que esto no puede hacer, para el vulgo, no es propietario, aunque otra cosa digan los títulos.

Y ese comercio jurídico, en un pueblo como el nuestro, sólo encuentra amplio desarrollo y vive normalmente cuando la propiedad está segura, ajena a todo riesgo y garantida por la fe pública del Notario y los asientos del Registro.

Ha bastado el anuncio de la reforma para que la contratación se haya paralizado; la incertidumbre de lo que se hará ha hecho que el capital huya de la tierra, y que este fenómeno, de importancia capital para la economía nacional, no ha pasado desapercibido para el Gobierno lo demuestra el cuidado con que ha estudiado el proyecto de la Comisión, eliminando y concretando preceptos que podían ser base de incertidumbre.

Para que el comercio jurídico normal de la propiedad no se obstaculizara era preciso :

a) Delimitar con precisión y claridad la propiedad a que afecta la reforma, separándola como en tres formas distintas: de un lado, la propiedad que estaba supeditada a todos los sacrificios que la reforma demanda; de otro, la que sólo ha de sufrir el recargo fiscal que se establece, y, por último, la propiedad que quedaba en libertad y escapaba al régimen fiscal y sustantivo del proyecto.

b) Como consecuencia de esa distinción, establecer el principio de que en el régimen sustantivo de la propiedad que quedaba al margen de la reforma, o estaba sólo afecta al recargo fiscal, no se introducía ninguna modificación; que esa propiedad seguiría amparada por todos los resortes del derecho inmobiliario; que al que contratara sobre ella le asistían todos los derechos y le protegía la fe pública del Notario y los asientos del Registro.

Nosotros creemos que aquel propósito del Gobierno no se ha conseguido en el proyecto, como vamos a ver.

#### PROPIEDAD A QUE AFECTA LA REFORMA

Prescindimos en nuestro trabajo del aspecto fiscal de la reforma y nos referiremos sólo al aspecto sustantivo, y en este sentido, para averiguar la propiedad a que la reforma afecta es preciso poner en relación las bases 2.<sup>a</sup>, 5.<sup>a</sup>, 12.<sup>a</sup> y 24.<sup>a</sup>

La base segunda determina el área geográfica de la reforma, y por el momento queda circunscrita a aquellos términos municipales de Andalucía, Extremadura, Ciudad Real y Toledo, donde existe grave problema social de paro campesino.

El área fiscal de la reforma se extiende a todo el territorio de la República, según declara la base sexta.

Y aquí surge la primera incertidumbre: la de concretar, en un momento dado, los términos municipales de las expresadas provincias, donde existe el problema del paro con el carácter de grave; determinación que tiene importancia para los efectos del comercio jurídico, como luego veremos.

Fórmula es ésa demasiado vaga, porque el paro campesino

con el carácter de grave puede presentarse en un momento dado, y debido a causas imposibles de prever en la práctica. Mejor hubiera sido dejar sentado el principio de que las disposiciones de la ley se aplicarían a todos los Municipios de las referidas provincias, ya que, en definitiva, basta, con arreglo a la base cuarta, que una Asociación obrera, o la décima parte del vecindario campesino jornalero, formule la petición de que se constituya la Junta Local Agraria, para poner en marcha todo el mecanismo de la ley.

La base quinta establece las limitaciones de la propiedad territorial, diciendo que queda sujeta al gravamen o recargo tributario, impuesto por dicha ley, la propiedad rústica que excediere de los tipos en ella señalados.

Y para determinar en cada caso si la propiedad rústica perteneciente a un solo titular excede o no de los tipos de superficie y renta fijados, se acumularán todas las fincas pertenecientes a aquél con sujeción a las reglas que en dicha base se determinan.

Por lo tanto, queda claramente sentado que no es la unidad finca la que se toma como base, a los efectos de la ley, sino la unidad propietario la que queda afectada por la reforma.

Y este criterio, que responde a un elevado principio de justicia en el orden fiscal, a que se refiere dicha base, no puede servir de norma para delimitar con precisión la propiedad que está afectada por la reforma en su aspecto sustantivo, que es el más interesante, puesto que implica el régimen civil de la propiedad.

Tomando por base la unidad propietario, no podemos saber si la finca A, de cincuenta fanegas de tierra secoano, está o no afectada por la reforma, si podrá estar expuesta o no a concesión y expropiación; todo dependerá de que su dueño tenga otras fincas que, acumuladas, excedan de los tipos fijados en la base quinta, y esto, que, a primera vista, parece sencillo, en la práctica no es tan fácil de conocer, teniendo en cuenta que, por multitud de causas, el Registro de la Propiedad no está de acuerdo con el catastro, y ni uno ni otro con la realidad física; es frecuente el caso de un propietario que figura en el catastro con diez fincas, por ejemplo, y en el Registro con sólo dos, y viceversa; el de fincas que están divididas o agrupadas, y estas modificaciones

no han llegado ni al catastro ni al Registro; esto aparte otras circunstancias, como propiedad en varios pueblos, etc.

En definitiva, el que quiera operar sobre la finca A se verá obligado a realizar una minuciosa investigación, que en muchos casos no podrá conseguir, y el resultado práctico será que dicha finca A, a los ojos del capital, será una finca de porvenir inseguro.

La base séptima establece los bienes que se declararán expropiados por causa de utilidad social y que podrán ser objeto de concesión en disfrute.

Y esta base viene a aumentar la confusión apuntada, porque la primera duda que sugiere es la de si, a los efectos de concesiones y expropiaciones, se toma como base la unidad finca o la unidad propietario.

Difícil es resolver el problema, porque la palabra *bienes* que en ella se emplea parece estar referida a finca individualmente considerada, y en este sentido podría interpretarse que las fincas que excedieran de los tipos fijados en la base quinta quedan sujetas al régimen de concesión y expropiación; este criterio parece el más racional, y quizá haya sido el propósito de los redactores del proyecto, puesto que el Sr. Alcalá Zamora, refiriéndose a la base quinta, decía: «... que estos límites son para el recargo tributario, sin prejuzgar la expropiación», pero es lo cierto que no aparece formulado con la precisión que sería de desear.

Por otra parte, esa separación entre el aspecto fiscal y el sustantivo de la reforma, de que habló el Sr. Alcalá Zamora, al referirse a la base quinta, no está formulada en el proyecto con la claridad necesaria, y la lectura de las bases quinta y séptima da a entender que ambas están inspiradas en el mismo criterio: «En el de la propiedad rústica que excediere de...»—base quinta—, y esta palabra *propiedad*, como la de *terrenos*, en dicha base está referida a la unidad propietario, no a la unidad finca, como claramente define la repetida base, al decir «para determinar en cada caso si la propiedad rústica perteneciente a un solo titular excede o no...»

Además dice la base séptima: «los bienes a que se refiere la base quinta, en sus números I y II...», y estos números ha-

blan de terrenos pertenecientes a un solo dueño que excedan de los tipos fijados, y esos terrenos pueden estar constituidos por una o varias fincas.

Es posible que el propósito que inspira la base séptima haya sido el de tomar como tipo la unidad finca; pero la letra del proyecto inclina el ánimo a pensar que es la unidad propietario la que se toma como base para determinar la propiedad a que la reforma afecta, en su aspecto sustantivo, y, siendo así, aquella finca A, de que antes hablamos, puede o no estar sujeta al régimen de concesión y expropiación, y queda de hecho colocada en el plano de la incertidumbre.

La base 12 establece el orden de preferencia de las tierras para el asentamiento de los concesionarios y, en su caso, las expropiaciones definitivas.

Para deducir su verdadero sentido es preciso relacionarlas con las bases quinta y séptima, porque, de otro modo, atendiendo sólo a su letra, llegaríamos a la absurda conclusión de que entraban nuevas categorías de tierra en el ámbito de la reforma, en su aspecto sustantivo.

En dicha base 12 parece que el legislador da por supuesta y bien delimitada la propiedad a que la reforma afecta, y esto sentado, viene a establecer el orden que dentro de esa propiedad ha de seguirse para ir acomodándola al nuevo régimen legal de concesiones y expropiaciones; así parece deducirse de la regla quinta de dicha base, que empieza diciendo: «Las demás propiedades también comprendidas en los números I y II de la base quinta...»; luego es que la propiedad a que se refieren las cuatro reglas anteriores es de la comprendida en los números primero y segundo de la base quinta, porque, de otro modo, era ocioso el adverbio *también*, empleado en esta regla.

Es decir, que la recta interpretación de esta base da a entender que se limita a establecer sólo un orden de prelación en las tierras afectadas por la reforma para su concesión en disfrute y, en su caso, para la expropiación definitiva; así nos lo dijo el señor Alcalá Zamora en su discurso de las Cortes.

Por tanto, con arreglo a este criterio, todas las reglas de la base 12 hay que referirlas a las quinta y séptima que le prece-

den, y de ningún modo puede admitirse que está base 12, al fijar el orden de preferencia, haga entrar en la reforma a otras categorías distintas de las que se relacionan en las bases anteriores.

No obstante este criterio tan racional, no está formulado en el proyecto con la claridad que precisa, y algunas de las reglas inclinan el ánimo a la duda y hasta a adoptar el criterio contrario.

Efectivamente, fijándonos en la regla primera, cabe preguntar: todas las tierras de origen señorial que vienen transmitiéndose por título hereditario, cualquiera que sea su extensión, ¿están afectadas por la reforma? Nosotros creemos que sólo las que están comprendidas en la base quinta.

Pero esta solución no está tan clara cuando preguntamos si todas las fincas adjudicadas a la Hacienda—regla cuarta—, cualquiera que sea su cabida, están afectadas por la reforma. Porque, siguiendo nuestro criterio, sólo deben estarlo las que se encuentren comprendidas en la base quinta, y siendo así, las demás fincas adjudicadas a la Hacienda saldrán a subasta para venderlas al mejor postor en régimen normal.

Y en una reforma, como la que se proyecta, sobre la base de expropiar con indemnización, es absurdo que el Estado venda sus fincas y expropie las de los particulares, que, de un modo u otro, tendrá que pagar. Lo lógico sería que esas fincas adjudicadas a la Hacienda, que ella no puede cultivar y que ha de vender forzosamente, entraran en la reforma, y con ello, además de facilitarla, se ahorraría lo que por otras equivalentes hubiere de pagar.

Otro tanto ocurre con las propiedades de la Iglesia y Comunidades religiosas pendientes de conmutación, puesto que el cambio que la reforma quiere operar está ya ordenado por la legislación anterior, y, con arreglo a ella, esas personas jurídicas han de convertir sus bienes en títulos intransferibles de la Deuda Pública.

De lo expuesto se deduce que esta base 12, que contiene detalles y preceptos muy plausibles y meritorios, hace surgir dudas que vienen a aumentar la confusión anotada.

Y por si el problema de determinar la propiedad a que afecta

la reforma, en su aspecto sustantivo, no estuviera ya suficientemente complicado, el capítulo de excepciones que establece el proyecto hace todavía más difícil aquella delimitación, a los efectos del comercio jurídico.

Todas las excepciones responden a un elevado criterio de justicia, y, por tanto, no tratamos aquí de discutir las, sino únicamente de ponerlas en relación con la totalidad del proyecto, desde el punto de vista del problema que venimos examinando.

Además de los bienes comunales y de propios, pertenecientes a los Municipios, los del Estado, de la Provincia y de los pueblos que no tengan el carácter de bienes patrimoniales, quedan exentos.

En principio, los bienes cultivados directamente por sus dueños, conforme a buen uso y costumbre, y decimos en principio porque el número primero de la base 24 establece la excepción, pero el último párrafo de la base 12 autoriza a la Junta Central a conceder y expropiar las fincas cultivadas directamente cuando esa propiedad represente una presión social sobre el vecindario.

Así establecida la excepción, de hecho lo que se establece es otro motivo de incertidumbre que gravita sobre la propiedad.

Otra excepción que se señala es para los bienes que sostengan una industria rural o agropecuaria, como bodegas, lagares, molinos aceiteros o mantequerías y no estén sistemáticamente arrendadas ni comprendidas en el párrafo último de la base 12.

Y si esta excepción se interpreta rectamente, resulta que, por una parte, queda fuera de la reforma la gran propiedad, porque raro es el olivar de alguna consideración que no sostiene su molino aceitero, y otro tanto ocurre con la viña, por ejemplo.

Y, por otra parte, se hace depender la excepción del párrafo final de la base 12, en que se formula la contraexcepción, tan vaga y expuesta, de la presión social.

En último término se faculta al Instituto de Reforma Agraria para exceptuar de la expropiación a instancia de parte, de aquellas fincas que, por su ejemplar explotación o transformación a costa del propietario, sirvan como tipo de perfección técnica y económica.

El decreto de 4 de Septiembre actual, por el que se ordena realizar una información preparatoria para la Reforma Agraria, vie-

ne a corroborar las dudas que dejamos apuntadas, y que nos sugiere la parte estudiada del proyecto.

Las conclusiones a que llegamos, después del estudio que precede, no pueden ser otras que las siguientes:

1.<sup>a</sup> El proyecto no separa con claridad y precisión el aspecto fiscal y sustantivo de la reforma.

2.<sup>a</sup> No establece el criterio que ha de servir de base, en el aspecto sustantivo, si la unidad finca o la unidad propietario.

3.<sup>a</sup> Las fincas, individualmente consideradas, que rebasen los tipos señalados en la base quinta, si no están comprendidas en las excepciones de la ley, están afectadas por la reforma.

4.<sup>a</sup> Todas las demás fincas que no rebasen esos tipos de superficie, no se sabe si están o no afectadas por la reforma.

Por todo lo que puede afirmarse que el proyecto presentado a las Cortes para la Reforma Agraria no determina con claridad y precisión la propiedad a que afecta en su aspecto sustantivo, y, en su consecuencia, toda la propiedad rústica comprendida en las provincias de Andalucía, Extremadura, Toledo y Ciudad Real queda sujeta a la incertidumbre que la reforma implica, y, por tanto, el comercio jurídico de la propiedad rústica de esas provincias ha de sufrir el colapso, ya iniciado, si el proyecto prospera.

En nuestro sentir, hubiera sido preferible tomar como base, a los efectos del aspecto sustantivo de la reforma, la unidad finca, aunque para ello hubieran de rebajarse los tipos de extensión señalados en la base quinta y establecer las excepciones con mucho más rigor. De este modo quedaría perfectamente separada la propiedad que estaba sujeta a concesiones y expropiaciones en caso necesario y la que escapaba al régimen especial que la reforma implica. Y, de otro lado, tomar como base, a los efectos fiscales, solamente la unidad propietario.

#### RETROACCIÓN DE LA LEY

No vamos a examinar el problema de la retroactividad de la ley, desde el punto de vista doctrinal, sino que limitaremos esta parte de nuestro trabajo al examen de la retroactividad del proyecto, tal y como en él se establece, en relación con los efectos

que en el mismo se señalan para las situaciones jurídicas que hayan podido crearse, o que se creen en lo sucesivo; en las repercusiones de esa retroactividad a la seguridad y confianza de la propiedad rústica, y, en su consecuencia, al comercio jurídico y al crédito territorial, y, por último, en lo que la retroactividad significa para las bases en que descansa el derecho inmobiliario actual.

El principio de no retroactividad viene formulado en el artículo 3.º de nuestro Código civil, con la excepción que en el mismo se establece, excepción que en el mismo Código, considerado por insignes tratadistas como una ley retroactiva, no ha impedido, hasta ahora, que prevaleciera la doctrina de los derechos adquiridos, que confirma el principio de la no retroactividad con la doctrina consagrada por la disposición transitoria preliminar del Código civil.

El proyecto presentado a las Cortes había de encontrar en su camino ese problema, y el legislador tenía que resolverse por la retroactividad o irretroactividad de la ley.

Abonaba la retroactividad la presunción de que en el período de gestación de la ley la propiedad rústica, ante el supuesto peligro que la amenazaba, hubiera podido crear situaciones jurídicas que obstaculizaran la reforma que se proyectaba.

Pesaba en contra de ese criterio la consideración de que, junto a probables actos jurídicos, simulados con el propósito de eludir la reforma, hubieran nacido otros, verdaderamente legítimos, que respondían a causas perfectamente válidas y amparadas por el derecho; que se hubieran creado situaciones que fueran consecuencia de obligaciones y derechos preestablecidos, que tuvieran su origen en contratos anteriores a la fecha a que se retrotraían los efectos de la ley; situaciones que fueran consumación de otros contratos precedentes en gestación, y, en definitiva, que, aplicando el principio absoluto de la retroactividad, se ponía en peligro la seguridad y confianza jurídica.

Es verdad que, tratándose de una reforma como la que se proyecta, no se podía adoptar el principio del respeto absoluto de los derechos adquiridos para resolver el problema, porque entonces, aun estableciendo como principio la retroactividad de la ley, ese

principio, con aquella cortapisa, por la índole de la reforma, carecería de virtualidad.

¿Cómo se ha resuelto el problema en el proyecto?

No cabe ponerlo en duda; el proyecto de Reforma Agraria adopta el principio de retroactividad absoluta, con todos sus efectos y consecuencias, y como hemos de ver, en su desarrollo, va más lejos de lo que la reforma necesita; las medidas precautorias que inspiran sus normas abarcan un radio de acción desmesurado en volumen e intensidad jurídica, completamente desproporcionado con el alcance sustantivo de la reforma, agravando de modo innecesario la incertidumbre que pesa sobre la propiedad rústica.

Dice la base primera: «... las situaciones jurídicas particulares que, con relación a la propiedad rústica, se hubieran creado voluntariamente antes de dicho momento y con posterioridad al 14 de Abril de 1931, se tendrán por no constituidas, a los efectos de esta ley, en cuanto aquéllas se opusieran a la aplicación de las prescripciones del mismo».

A nuestro modesto entender, bastaba con ese precepto para asegurar la eficacia de la reforma y salir al paso de las situaciones que hubieran podido crearse por miedo a ella. Con esta disposición la reforma no podía encontrar obstáculos en su virtual aplicación, pues así establecido el principio de retroactividad de la ley, en cuanto nos encontráramos frente a una situación jurídica que, constituida después del 14 de Abril, hiciera imposible la aplicación de la reforma, y sospecháramos que se había creado en consideración a ella, tendríamos expedito el camino de los Tribunales para hacerla desaparecer, anulándola o rescindiéndola.

Y para conseguir ese resultado, si el actual procedimiento de enjuiciar nos parecía dilatorio y dispendioso, fácil hubiera sido establecer otro más expedito para revisar esas situaciones.

En este sentido, creemos que la base primera podría estar redactada en estos o parecidos términos: «... las situaciones jurídicas particulares que, con relación a la propiedad rústica a que afecta, se hubieran creado...

Una ley especial regulará el procedimiento sumario para proceder a la revisión de esas situaciones jurídicas.»

Así establecido el principio de retroactividad, quedaba asegura-

da la eficacia de la reforma, y no se infería ningún daño a la seguridad y confianza del comercio jurídico; no habría necesidad de intervenir el orden procesal de la prueba, como lo hace el proyecto; no hubieran sido precisos esos postulados que sienta la base 15 y esa apriorística clasificación de ineficacia de los actos jurídicos; al amparo de ese precepto nada tendría que temer el comercio de buena fe; caerían las situaciones simuladas y no hubiera sido necesario atacar en sus cimientos, como se hace, a las bases en que descansa todo el derecho Inmobiliario, representado por la *fides* pública del Registro y la fe Notarial.

Pero el proyecto que se ha presentado a las Cortes ha llevado el principio adoptado a sus consecuencias, y, al tratar de desmenuzarlo en la base 15, ha cometido gravísimos errores; ha subvertido el ordenamiento procesal de la prueba, y su aplicación llevará aparejadas enormes injusticias; abre un paréntesis de paro absoluto en la contratación, que sabemos se inició el 14 de Abril, pero que es difícil determinar cuándo se cerrará; deja en precario a todo el derecho Inmobiliario, que tanto ha costado elaborar, y ataca en lo más profundo a instituciones como el Registro y la Notaría, cortando la raíz en que se sustentan, como es la fe y la confianza.

No andamos muy sobrados de fe y de instituciones que merezcan general acatamiento, y cuando se ponen las manos en una obra legislativa de tal trascendencia, como significa la Reforma Agraria, preciso es proceder con cautela.

Decimos que esos preceptos de la base 15 encierran gravísimos errores: es erróneo suponer que todas las situaciones jurídicas constituidas desde el 14 de Abril no tienen otra finalidad que burlar la ley; quizá se hayan creado algunas con ese propósito, pero ¿por qué no admitir junto a ellas otras hijas del comercio de buena fe?

¿Pueden merecer a los ojos de la justicia el mismo concepto todos los actos jurídicos realizados a partir del 22 de Mayo? Nosotros entendemos que no: entre el acto por virtud del cual un padre que se ve viejo y achacoso, en uso de un perfectísimo derecho que ninguna ley le ha limitado, el día 22 de Mayo última dona y distribuye entre sus cinco hijos todos sus bienes,

y una venta realizada ese mismo día a un pariente o a un extraño, no cabe confusión alguna; el primero nunca será un acto simulado; el segundo podrá o no serlo; el primero nunca será un acto fraudulento; el segundo podrá o no revestir ese carácter; ni desde el punto de vista jurídico, ni moral, ni social, cabe paridad en esos dos actos, y, sin embargo, el proyecto los somete a la misma regulación y les da igual trato.

Es erróneo suponer que todas las situaciones jurídicas legalizadas a partir del 14 de Abril tienen la misma antigüedad, han nacido a la vida jurídica después de esa fecha; muchas veces el examen de los hechos desmentirá esa presunción; para los que actuamos el Derecho en los medios rurales es frecuentísimo el caso de elevar a escritura y legalizar situaciones y contratos que tienen una existencia de varios años; y, para demostrarlo, piénsese en las compras a plazos, en que, generalmente, en algunas comarcas, no se otorga la escritura hasta realizar el último pago; piénsese en los obstáculos legales que se oponen muchas veces a solemnizar los contratos, y tienen que esperar a una titulación previa; piénsese en lo dispendioso de la titulación que retrasa, a veces por años, la formalización de donaciones y particiones, y piénsese también en la biología del contrato en la vida real, en que desde que se propone al Notario hasta que llega al Registro transcurren semanas y hasta meses, por defectos de titulación, escasez de medios económicos, gestiones previas, cancelación de hipotecas, embargos, etc., etc.

Es expuesta a gravísimos errores la apriorística clasificación de la ineficacia de los actos jurídicos que se hace en el proyecto, atendiendo a determinadas fechas.

Nos parece gravísimo error de doctrina sentar como presunción, que llega a ser *jure et de jure*, y mucho más la afirmación, de nulidad de todos los actos y contratos realizados, y que se realicen hasta que la reforma entre en vigor, al amparo de una ley votada en Cortes que está vigente. Ya no se invade la esfera de los derechos adquiridos, se llega a otra zona más amplia y más profunda, se invade por completo la soberanía de la ley, porque el día 23 de Mayo esa ley me dice que puedo donar, y tres meses más tarde, otra ley, sin previa revisión ni proceso, me dice so-

lemnemente que esa donación es ineficaz y fraudulenta; éste creemos el más gravísimo error, por su enorme trascendencia jurídica y social.

Si la ley Agraria, por su especial naturaleza, ha de ser retroactiva, respetemos, por lo menos, la soberanía de la ley anterior, sometiendo los actos a su amparo realizados a revisión, y después de ella declaremos, si así procede, la nulidad; es el mínimo respeto que merece la norma jurídica y la mínima garantía que al que en ella fió podemos ofrecer. En este sentido, nos parece acertado el apartado *a* de la base 15.

La base 15, decimos, ha invertido el ordenamiento procesal de la prueba; así aparece en el apartado *b*, en que se carga todo el peso de la prueba no al contradictor de la situación jurídica, como es principio admitido y observado por todos los tratadistas y legislaciones, sino al que esa situación protege y ampara.

La aplicación de los preceptos de dicha base producirá grandes injusticias, que fácilmente se deducen de lo que llevamos expuesto; piénsese en el comercio de buena fe que, amparado en la ley, ha contratado sobre la propiedad rústica, y, por virtud del proyecto, ve anulado su contrato y hasta envuelto en el calificativo de fraudulento, obligado a seguir el calvario de un proceso civil, en el que ha de suministrar toda la prueba para demostrar su buena fe; piénsese en la igualdad de consideración que todos los actos realizados merecen al proyecto, etc., etc.

Se nos objetará que todos esos preceptos en nada rozan la mediana y pequeña propiedad y mucha de la grande; que sólo se refieren, como dice la base 15, a la propiedad a que afecta la ley; pero ¿a qué propiedad afecta la ley? Con arreglo al proyecto, no es posible saberlo; su determinación es un verdadero problema, como anteriormente hemos demostrado.

Y si estos defectos de la base 15 son enormes, referidos a una categoría de propiedad, estando sin precisar la propiedad a que la ley afecta, la consecuencia no puede ser más pesimista.

El grueso de la propiedad rústica española está sujeta a la incertidumbre que lleva la reforma y, de hecho, colocada en el plano de la inseguridad y la desconfianza, y con ello el comercio jurídico ha entrado en un paréntesis de paro, con grave detri-

mento para el fin que la reforma persigue, y, en definitiva, para la economía nacional.

Y, ante esa base 15, tal y como está redactada, ¿en qué situación se coloca a la fe Notarial y al Registro? ¿Quién buscará amparo en esas instituciones?

Como se ve, todos los comentarios que la reforma, en el aspecto estudiado, sugiere no rozan sus líneas directrices; no afectan al fondo del proyecto, en lo que tiene de esencial; se refieren sólo a detalles de concepto y de redacción; a la forma y al procedimiento jurídico, y, en este sentido, esperamos confiados que, al pasar por el tamiz parlamentario, sufrirá los retoques que la justicia y el ordenamiento jurídico exigen.

PEDRO S. REQUENA,

Notario.

## BANCO ESPAÑOL DE CRÉDITO

Capital autorizado . . . . . 100.000.000 de pesetas  
Capital desembolsado . . . . . 51.355.500 —  
Reservas . . . . . 54.972.029 —

Domicilio social: Alcalá, 14, Madrid

CAJA DE AHORROS

Intereses que se abonan: 4 por 100. Libretas, máximo 25.000 pesetas. Cajas abiertas los días laborables de 10 a 2

Sucursales en España y Marruecos

Corresponsales en las principales ciudades del mundo  
Ejecución de toda clase de operaciones de Banca y Bolsa

Cuentas corrientes a la vista con un interés anual de 2 y medio por 100

CONSIGNACIONES A VENCIMIENTO FIJO

Un mes . . . . .	3	por 100
Tres meses . . . . .	3 1/2	por 100
Seis meses . . . . .	4	por 100
Un año . . . . .	4 1/2	por 100

El Banco Español de Crédito pone a disposición del público, para la conservación de valores, documentos, joyas, objetos preciosos, etc., un departamento de CAJAS DE ALQUILER con todas las seguridades que la experiencia aconseja. Este departamento está abierto todos los días laborables desde las 8 a las 14 y desde las 16 a las 21 horas. **Horas de Caja:** de 10 a 14.

Para cuentas corrientes de 10 a 14 y de 16 a 17.