

Política agraria

APUNTES PARA UN ESTUDIO DEL DESENVOLVIMIENTO DE LAS DOCTRINAS RELATIVAS A LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS PROBLEMAS AGRARIOS A PARTIR DEL SIGLO XVIII

Entre los conceptos cuya definición ofrece mayores dificultades se encuentra, sin duda, el de *política agraria*.

De entenderse este término en su acepción de doctrina científica tal como lo define Conrad: *la doctrina de los problemas del Estado relacionados con el desarrollo de la agricultura*, dicha disciplina se caracteriza por su objetividad.

Nos hallamos, empero, con la dificultad de que este carácter objetivo no puede impedir que ciertas normas subjetivas de valoración cuya influencia es bien notoria en la formación de un sistema de política agraria, se presenten como elementos fundamentales del mismo por la mera circunstancia de considerarlas así el tratadista en cuestión (piénsese, por ejemplo, en el ideal de la autarquía económica).

Otros autores, como Buchenberger, anteponen el problema del contenido al de la doctrina, y entienden bajo política agraria *el contenido de aquellos principios que han de servir de pauta al Estado en todo cuanto afecta a la dirección de la industria agrícola*.

No aparece, por otra parte, desprovista de fundamento la afirmación de Wygodzinski (1), conforme a la cual cabe denominar política agraria a la intención generalmente basada en fundamentales principios universales y expuesta en forma de programa, de

(1) Véase artículo *Agrarpolitik* en el Diccionario de las Ciencias del Estado (*Handwoerterbuch der Staatswissenschaften*). Ed. 1923, t. I.

la cual ha de resultar la actitud que deba adoptarse de un modo efectivo por los poderes públicos con relación a la agricultura y sus representantes.

Considerados los problemas de política agraria en su evolución a través del tiempo, es fácil recordar que existieron épocas de crisis y luchas que dieron lugar a reformas agrarias como las de Solón, en Atenas, y las que se efectuaron en Roma en la época de las guerras civiles y más tarde durante el reinado de los Césares.

En cambio, es de notar que los labriegos de la Edad Media gozaban, aun en los países de régimen feudal acentuado, de una posición nada desfavorable, hallándose bastante bien defendidos sus intereses, a pesar de cierta animosidad que contra ellos existía por parte de las clases privilegiadas (nobleza y clero) y de los vecinos de villas y ciudades. Cada una de éstas aparecía rodeada de una zona rural que le servía para aprovisionarse de alimentos y, a su vez, para mercado de los productos manufacturados dentro de su respectivo recinto.

No obstante, puede afirmarse que todo el sistema administrativo, más o menos primitivo, de aquella época tiene por finalidad primordial el afianzamiento de los privilegios de las ciudades, no apareciendo aún ningún principio verdaderamente sistemático de política agraria.

Cuando en el siglo XVI se transforma la política de carácter municipalista en otra propia del verdadero Estado territorial, comienza a cambiar el planteamiento del problema.

Ya aparecen en varios Estados europeos prohibiciones de exportación de trigos y se adoptan, con carácter uniforme, medidas encaminadas a proteger a los habitantes de las ciudades como principales consumidores de los productos agrícolas. Díctanse asimismo disposiciones encaminadas a reglamentar la pesca y en algunos países, preceptos relativos a guardería forestal. Las legislaciones civiles tienden a favorecer los mayorazgos.

En Inglaterra fué implantado ya en 1463 un arancel de Aduanas para proteger la producción de trigo, y más tarde rigurosas prohibiciones de exportar lanas.

Surge entonces el mercantilismo, como se denomina aquella tendencia, característica de los comienzos de la Edad Moderna,

que persigue como finalidad primordial, entre las encomendadas al Estado, el logro del máximo desarrollo de las fuerzas económicas de cada país.

LA ESCUELA FISIOCRÁTICA

Aparece como reacción natural contra el mercantilismo, cuya experiencia aprovechó, pero enfocando los conocimientos aportados por la misma bajo aspectos totalmente nuevos, al considerar a las colectividades humanas sometidas, desde un principio, al imperio de las leyes de la Naturaleza.

Constituye, según Quesnay (1696-1774), uno de los lazos de unión entre la Naturaleza y la Economía la fertilidad de la tierra, ya que el suelo ha de considerarse como manantial de los bienes económicos.

El otro lazo de unión lo forman las necesidades de los hombres, que determinan a éstos a cooperar entre sí para la satisfacción de su bienestar material.

Respecto al problema de la renta de la tierra, entienden los fisiócratas que ésta no es sino el sobrante que pertenece al dueño después de resarcirse de los gastos de cultivo.

La renta debe, en opinión de Quesnay, corresponder al propietario, si bien ha de deducirse de la misma el impuesto para el Estado, pues es justo que, siendo la producción de la tierra la principal fuente de riqueza, obtenga de la misma el Estado la mayor parte de los subsidios que le son necesarios para poder cumplir los fines que le están encomendados.

EL REFORMISMO SOCIALISTA AGRARIO INGLÉS

Tiene éste su origen en la obra de Tomás Spence, escrita en 1796 con el título de *The meridian sun of Liberty* (El sol de mediodía de la Libertad), y que fué publicada en 1882 bajo el título *The nationalisation of the land in 1775 and 1882* (La nacionalización de la tierra en 1775 y 1882).

Parte Spence del supuesto de que todos los individuos avecin-

dados en un territorio y aptos para el trabajo tienen igual derecho a la existencia, de donde se deriva, en opinión de dicho autor, una igualdad de sus derechos sobre la tierra.

En su radicalismo llega Spence a afirmar que el origen de todas las desgracias que afligen a las clases trabajadoras ha de buscarse en la apropiación antijurídica del suelo por parte de los propietarios, que obligan á las clases menesterosas a entrar al servicio de los grandes terratenientes y a otros sacrificios.

Como solución práctica para remediar este estado de desigualdad, proponía el autor británico del siglo XVIII que la propiedad de las tierras se transfiriese al Municipio o a la Parroquia (*parish*), de manera que todos los vecinos poseyeran iguales derechos sobre éstas, que jamás habían de ser enajenadas a particulares. La entidad local no habría de cultivar necesariamente las tierras, sino que podría darlas en arrendamiento mediante subasta, por períodos de siete años; los adjudicatarios se comprometerían a satisfacer un canon anual. Del importe total de las cuotas anuales percibidas se deduciría una cantidad, considerada como impuesto, y una vez separado el importe que se estimase necesario para hacer frente a los gastos de la entidad local durante aquel año, se procedería a repartir el sobrante entre los vecinos.

O'Brien parte de un punto de vista similar al de Spence, en su obra *The Rise, Progress and Phases of human Slavery* (Nacimiento, desenvolvimiento y fases de la esclavitud humana).

Según dicho autor, corresponde el dominio eminente de las tierras al Estado, pero éste no debe abarcar nunca las mejoras debidas al esfuerzo individual, sino únicamente el valor del suelo en tanto sea debido a la naturaleza y aparezca distribuido conforme a las normas generales de la organización social. Por la cesión de este valor inherente a la tierra (*inherent value*) percibe el arrendador lo que O'Brien denomina «renta neta» (*quit rent*).

El aumento de valor alcanzado gracias al trabajo y a los capitales empleados por el arrendatario, así como los edificios y demás obras de mejora, serán propiedad de éste, a quien corresponden en virtud del «derecho de tenencia» (*tenant right*).

Sobre este «derecho de tenencia» puede disponer el arrendatario libremente, enajenándolo, pero no está facultado para arrendarlo a su vez, pues esto último daría lugar a un estado de depen-

dencia del nuevo arrendatario del mero derecho de tenencia, con relación al primero.

En cuanto al establecimiento de hipotecas, entiende O'Brien que no deben constituirse sino dentro de ciertos límites con relación al valor efectivo de las fincas y bajo determinadas condiciones que permitan llegar a su cancelación con alguna facilidad, siendo en todo caso requisito indispensable para su establecimiento la autorización por el Estado.

EL REFORMISMO SOCIALISTA AGRARIO

Se caracterizan los partidarios de esta tendencia por su conformidad con la existencia de una organización basada principalmente en el capital privado, pero al propio tiempo se muestran adversos hacia la propiedad privada de la tierra, que consideran monopolio perjudicial para la prosperidad económica de los pueblos y rémora para el desenvolvimiento de todas las clases sociales.

Como fundador de esta tendencia aparece Alfredo Russell Wallace, quien en 1882 publicó su obra *Land Nationalisation, its necessity and its aims* (La nacionalización de la tierra, su necesidad y sus fines), y que un año antes había fundado una Sociedad para la nacionalización de las tierras, cuya revista, *Land and Labour*, se dedicaba a la defensa de sus puntos de vista.

También esta tendencia tiene su antecesor remoto a fines del siglo XVIII: O'Gilvie, quien ya en 1782 estructuró una doctrina algo más científica que la antes referida de Spence.

Proponía O'Gilvie que a cada uno que se dedicara a la agricultura, para el sustento propio y de su familia, se le concediera en plena propiedad una porción de tierra, que habría de ser de una extensión igual para todos, y que evaluaría en 400 acres.

Por lo que respecta a los derechos que pudieran concederse a los titulares de porciones de terreno cultivable de extensión superior a la indicada, entendía O'Gilvie que procedía fraccionar el valor de cada porción de tierra en tres partes: a) el valor originario del suelo, o sea aquel que le hubiera correspondido en su estado natural, sin haber sido cultivado; b) la ampliación y aumento de

valor que se haya logrado gracias al mejoramiento y al cultivo por parte del propietario actual y del anterior; c) el valor presunto o susceptible de alcanzarse en el porvenir en virtud de perfeccionamientos y mejoras, después de cubiertos los gastos inherentes a ellos; así como la facultad exclusiva de llevar a cabo estas mejoras.

Como queda indicado, sólo cabía, según O'Gilvie, conceder el pleno dominio a particulares de la porción de terreno que resultaría de una distribución por igual de todo el suelo del Estado, conforme a los principios arriba expuestos. En cuanto excede de dicha extensión, sólo debía atribuirse una propiedad individual sobre el aumento de valor, debido al mejoramiento de la finca y a aquél susceptible de alcanzarse en lo sucesivo en virtud de más perfecto cultivo o de nuevas obras.

EL REFORMISMO AGRARIO PROPIAMENTE DICHO

Bajo esta denominación suelen reunirse las tendencias originalmente basadas en la teoría de Ricardo. Según ésta, la renta de la tierra «no es igual para toda clase de propietarios, sino que implica un suplemento de ingreso que corresponde a aquellos que disponen de porciones de terreno especialmente fértils».

Al aumentar la población, y con ella la demanda de trigo para la panificación, resulta, según Ricardo, que es necesario decidirse a cultivar aun aquellos terrenos poco fértils o cuya productividad tiende a decrecer, es decir: las tierras, cuyos gastos de cultivo propenden a aumentar o son ya de por sí más elevados, lo cual determina una elevación constante de los precios del trigo y consiguientemente un aumento de la renta que perciben los propietarios de las tierras más fértils.

Así aparece la renta, para cuantos siguen a Ricardo, como un ingreso inmerecido, semejante a un monopolio, para los dueños de terrenos, de gran fertilidad, y que, además, es debido a circunstancias de carácter natural y no de modo alguno al rendimiento del trabajo realizado ni del capital aportado.

Ya en 1848 aplica Stuart Mill esta doctrina en sus *Principles* (Principios). Reconoce este tratadista que existen casos en los

cuales, a pesar de las normas de igualdad que deben servir de base a las legislaciones en materia fiscal, resulta necesario exigir, aparte de los impuestos ordinarios que deben gravar todos los ingresos, en general, imposiciones de carácter especial sobre ciertas fracciones de patrimonio, caracterizadas por su extraordinario rendimiento. Tal sería el caso, por ejemplo, si determinada especie de ingreso mostrase la tendencia a aumentar constantemente sin agregación ni gasto alguno por parte de sus dueños, que de esta forma resultaban enriquecidos, con una perfecta pasividad de su parte, por la evolución natural de las cosas.

En semejante supuesto, no quedarían, en modo alguno, infringidos los principios sobre los cuales se halla fundada la propiedad privada como institución jurídica si el Estado reclamara para sí este aumento del valor de la propiedad o una parte del mismo, ya desde el momento de su formación. Realmente no podría nadie—en tal caso—considerarse perjudicado, y no se trataría más que de un caso de aplicación en bien del procomún, de un aumento de patrimonio debido a circunstancias puramente naturales y que, además, venía a beneficiar tan sólo a una clase social determinada.

El criterio de respetar íntegramente la propiedad privada sobre el suelo como institución jurídica es igualmente observado por Henry George al propugnar su impuesto único sobre el valor de la tierra, así como por Laveleye, Damaschke y cuantos otros tratadistas merecen clasificarse como defensores de la reforma agraria en el sentido antes expuesto.

El derecho natural del hombre no puede decirse que le atribuya una posesión de terreno igual a los demás, sino los frutos del propio esfuerzo, considerando como tales los debidos tanto a su trabajo o actividad personal como al capital aportado para el cultivo, sin el cual éste hubiera resultado infructuoso o de escaso rendimiento y el dinero empleado en mejoras, pero no en modo alguno el rendimiento debido al valor inherente al terreno.

Siguiendo en este punto a Damaschke (1), se puede afirmar que la tierra, el trabajo y el capital son los tres elementos que con-

(1) Véase Adolf Damaschke. *Die Bodenreform*, 18.^a ed., 1920, pág. 58 y siguientes.

tribuyen al rendimiento de la actividad humana. A fin de estar facultado para utilizar la tierra, se satisface la denominada *renta de la tierra* (*Grundrente*). Si el suelo, primitivamente inculto, se ha transformado en productivo o se han construído edificios sobre él mismo, resultará que se ha empleado en él trabajo y capital.

La merced que periódicamente satisface al dueño el arrendatario o colono ha de desdoblarse, por consiguiente, en una parte satisfecha como contraprestación al hecho de haber entregado aquél el terreno en estado de producir y haber aplicado al mismo capital para obras de riego, edificios, etc., deducida la cual se obtiene el importe neto de la que cabe denominar *renta de la tierra*.

Este último concepto es susceptible de ser empleado en una acepción muy amplia, pues bajo el mismo comprende el autor citado la facultad de obtener tesoros naturales (potasa, carbón, metales, aceites minerales, etc.), la de utilizar las fuerzas hidráulicas (para producir energía eléctrica, por ejemplo) y la de emplear el aire (por ejemplo, para la obtención de nitrógeno).

El *trabajo*, lo mismo corporal que intelectual, es, a su vez, compensado mediante el *salario*, entendiéndose esta palabra en su acepción económica más amplia.

La indemnización por la utilización del *capital* se denomina *interés*, considerando igualmente este término en su sentido estrictamente económico y estimando capital para estos efectos únicamente al dinero destinado a servir de medio para nueva producción.

Bajo este supuesto sostiene Damaschke que la clave para la solución de la cuestión social, que tan apasionadas cuan tenaces luchas es susceptible de provocar, se halla únicamente en la determinación de la proporción que debe existir entre el rendimiento económico del dinero en forma de interés, el del trabajo en forma de salario y el de la tierra representado por la *renta de la tierra*. Esta proporción puede ser justa y equitativa o injusta y reveladora de un estado patológico más o menos intenso, agudo o crónico.

La referida *renta de la tierra* debe ser considerada como propiedad social, es decir, que ha de conservarse para la colectividad, y donde se haya perdido para ésta deberá procurarse recuperarla en bien del interés común por medio de una labor de reforma.

Textualmente dice el referido autor (1) a este propósito: «A cada cual lo suyo: al individuo el rendimiento lo más completo posible de su trabajo y de su capital, pero también a la colectividad lo que pertenece a la colectividad.» «Aquellos que a todos ha sido concedido de igual modo por Dios o por la naturaleza y que todos juntos consiguen por medio de su trabajo, no debe ser aca- parado por individuo alguno sin contraprestación suficiente de su parte.»

En cuanto a los medios necesarios, propone el citado autor la desgravación mediante préstamos hipotecarios amortizables e irrescindibles, que vendrían a sustituir (por lo que a los propietarios de tierras gravadas afectaba) a las pesadas cargas que gravaban sus fincas y cuyas modalidades en los contratos de tipo corriente tan pocas facilidades suelen ofrecer para lograr la anhelada cancelación. Conjuntamente con esta política de desgravación, para cuyo logro resulta indispensable la intervención de Municipios solventes o de Bancos de crédito agrícola, propone Damaschke la introducción de reformas del régimen fiscal. Entiende dicho autor que nunca las cargas reales que en conjunto gravan las fincas, incluyendo entre éstas las que se derivan de la contribución territorial, deben superar el valor de los terrenos, calculado con deducción de toda obra de mejora, del valor de las edificaciones, etc., para de esta forma ir gradualmente aproximándose (según se lleve a la práctica el programa de desgravación) al ideal del impuesto fundamental sobre la *renta de la tierra*.

Las modalidades conforme a las que hayan de llevarse a cabo dichas medidas y el alcance de éstas dependerán naturalmente de las circunstancias de tiempo y lugar, cuyo estudio merece detenido análisis.

LA POSICIÓN DEL SOCIALISMO

No podemos dejar de referirnos en este lugar a la posición del marxismo con relación a los problemas últimamente enumerados. Los defensores de éste, consecuentes con el criterio de interpretación materialista de la historia, niegan, por regla general, la oportu-

(1) Ob. cit., pág. 62.

tunidad y hasta la posibilidad de aplicación de determinados planes de reforma como medio eficaz para alcanzar la socialización de la *renta de la tierra*, y entienden que el Estado irá evolucionando de un modo necesario, como siguiendo una ley natural, hacia una organización socialista.

La trascendencia de estas disquisiciones estriba en considerar que la socialización de la renta de la tierra es por sí sola insuficiente e ineficaz como medida aislada. Más aún, colocándose en un punto de vista rigurosamente marxista, no parece consecuente negar de un modo categórico la procedencia de dicha medida, ya que la Escuela socialista considera la *renta de la tierra*, en su totalidad, como *plus valía* (según expresión gráfica de Carlos Marx), criterio que hallamos corroborado por Rodbertus en sus *Cartas sociales* dirigidas a Kirchmann (1), y, por tanto, dicha renta es un beneficio injustificado, que no debe redundar en modo alguno en beneficio de un individuo.

En cuanto afecta al reconocimiento de las causas fundamentales determinantes de las crisis agrarias en los diversos países y a las medidas urgentes que procede aplicar para mitigarlas y procurar con el tiempo su completo remedio, es indudable que entre el socialismo y el reformismo agrario existe una indudable concordancia que ha posibilitado la puesta en práctica de saludables medidas de política agraria en diversos países de Europa.

CONCLUSIÓN

Un estudio detenido en esta Revista sobre el desenvolvimiento de estas doctrinas y su aplicación práctica requeriría como complemento un examen minucioso acerca de la posición actual del problema agrario en España.

Sería necesario referirse en primer lugar a la ineficacia de las leyes desamortizadoras como medidas de política agraria, y a continuación al defecto primordial de la distribución de la tierra en nuestra nación: el *latifundio* y el *minifundio*, la excesiva con-

(1) Véanse Wolfgang Heller. *Grundprobleme der volkswirtschaftlichen Theorie* (Problemas fundamentales de la teoría económico-social), 3.^a ed., 1928, págs. 76-77.

centración de grandes propiedades por parte de algunos dueños y, por el contrario, la pulverización de la tierra entre numerosísimos individuos, contraposición más grave y visible en ciertas regiones como Extremadura, las dos Castillas, Andalucía y Aragón (1).

Desde un punto de vista netamente jurídico, merecería especial mención la insuficiencia de los artículos 1.575 y 1.579 de nuestro Código civil, como normas reguladoras de una institución tan importante como el arrendamiento de predios rústicos.

Por último, constituiría un deber de justicia describir las iniciativas realizadas por particulares y entidades para la parcelación de tierras, fomentando de este modo la pequeña propiedad (2), y las recientes disposiciones relativas al cultivo forzoso y a los arrendamientos colectivos.

Próxima ya, sin duda, la promulgación de disposiciones orgánicas que procuren dar solución a tan magnos problemas, hemos optado por recopilar brevemente los datos que preceden acerca de los distintos puntos de vista doctrinales, desde los cuales fueron examinadas esas cuestiones a partir de fines del siglo XVIII en diversos países. Algunos de ellos no han logrado dar solución a importantes aspectos del problema agrario, a pesar del tiempo transcurrido, y aun donde éste parece casi resuelto, la frecuente promulgación de nuevas disposiciones de Derecho agrario nos hace ver lo difícil que es conseguir, en materia tan compleja, la perfección adecuación de la realidad al ideal de la justicia social.

ALFONSO FALKENSTEIN Y HAUSER,

Abogado del Colegio de Madrid.

(1) Véase: *El problema de la tierra y la libertad de testar*. Memoria leída en la Academia Nacional de Jurisprudencia y Legislación, por J. Sánchez Rivera. Madrid, Enero, 1925.

(2) Sobre estos plausibles esfuerzos llevados a cabo con alguna eficacia en la provincia de Salamanca y el problema agrario actual de España, pronunció recientemente varias interesantísimas y bien documentadas conferencias en el Ateneo de Madrid el Académico Profesor de la Nacional de Jurisprudencia, don Pedro Redondo y Sanz.