

Las restricciones al derecho de propiedad, consideradas necesarias para el desarrollo de las explotaciones agrícolas

Se pueden brindar dos significados diferentes para el concepto de las restricciones al derecho de propiedad. Hay una explicación tradicional, que imperó durante mucho tiempo, apoyada en el individualismo jurídico y en el liberalismo económico. Y existe también una segunda valencia para las aludidas limitaciones. Un aliento nuevo que sopla desde los ámbitos del derecho agrario.

Partiendo del enfoque antañón, las restricciones al dominio formaban parte del entorno cómplice que ponía fronteras mínimas al señorío dominical. Era éste tan absoluto en el rigor clasista de las XII Tablas, cuyo livor jurídico ha destilado durante muchos siglos, que no rimaban con su escaparate de amplias facultades las cortapisas, por muy legales que éstas fuesen. De ahí que los legisladores de la juridicidad comparada mirasen desde el microscopio parlamentario cualquier pretencioso corsé que intentara meter en cintura al más absoluto de los derechos conocidos. Como el propietario, cual un *pater romanus* de la cosa objeto de su derecho, tenía la facultad de abusar de ella con toda la potencialidad destructora que el Derecho le reconocía, es decir, que detentaba un derecho de vida y muerte sobre los objetos jurídicos, sólo tímidamente podían enarbolarse las pancartas de las restricciones dominicales.

Por ello, las cirugías, las extirpaciones de poder en la inatacable *proprietas*, eran pensadas como males necesarios provocados por la necesaria convivencia entre cada particular egoísmo individualista y el bien general o la insoslayable utilidad pública. Mientras que el propietario

no trasponía sus umbrales, mientras no colisionara con el interés general de los derrotables *erga omnes*, no se le compelió a ninguna actitud positiva.

La propiedad era un botín del quirite en las varias centurias históricas y no tenía por qué obligarle a posturas constructivas en provecho del común. En su médula iba implícita una insolidaridad económica con los derechos de los demás. Los otros no existían para el propietario, que tranquilamente podía desconocerlos. Frente al *verus dominus* eran figuras borrosas y sumisas.

Al moderno Derecho Agrario le debe la ciencia jurídica esa avulsión doctrinal que trasluce el hecho de empezar a reconocer beligerancias a las restricciones al derecho de propiedad. Estas limitaciones ya no toleran la retaguardia conceptual a la que las relegó el Derecho tradicional. Hoy aparecen preñadas de reivindicaciones desde el mundo de los otros, cuando esos otros son la colectividad nacional abanderada bajo el emblema del bien común.

Hoy, la propiedad ha dejado de ser frígida frente a las solicitudes del desarrollo económico. Casi parece natural hablar en nuestros días de la propiedad-fermento. En efecto, se impone que el derecho aislacionista y centrífugo de cada dueño se integre en la noria del general desarrollo de la agricultura de cada país. Cada parcela de terreno ha de ser levadura del crecimiento de la renta agraria nacional.

Este tipo de restricciones positivas son las que pueden contribuir al desarrollo de la explotación agrícola mediante el mejor reparto de los hombres y de las actividades económicas en el cuadro geográfico nacional en función de los recursos naturales.

Es en los textos de Reforma Agraria de este siglo donde se encuentra palpitante ese nuevo sentido de una propiedad limitada. Y, sobre todo, en los de Reforma Agraria integral surgidos en América durante la última década, en todos los cuales se proclama, para equilibrar el dejo individualista de la propiedad, que ésta debe simultáneamente cumplir una función social.

Cuya función se traduce en una serie de obligaciones impuestas al dueño, verdadera novedad si se tiene en cuenta que en las concepciones clásicas todo eran derechos, pues los deberes estaban al otro lado de la calle, el del sujeto pasivo universal, que caracterizaba a todos los derechos reales.

Todo esto no son meras proclamaciones programáticas de unos principios doctrinales. Muy al contrario, los articulados legales surgen con brío buscando el trauma que prepare el cambio de las añejas estructuras agrarias. Por eso establecen la posibilidad de expropiar las fincas en las que no se cumpla la función social de la propiedad.

Se somete a vigilancia la propiedad y han de sufrir cuarentena todas las facultades que la integran. Antaño, al desgajarse varias de esas titularidades se daba margen al nacimiento de otros derechos más limitados. Y así podía surgir la figura del arrendamiento si el *dominus* se desprendía de varios *jures*: el *jus possidendi*, el *jus fruendi* y, en cierta medida, el *jus disponendi*. Hoy esas posibilidades están sometidas a revisión y gran parte de Leyes de Reforma Agraria excomulgan a los arrendamientos y demás sistemas indirectos de explotación de la tierra.

Se restringe también el gigantismo de la propiedad. Se exorciza con energía al demonio del latifundio, porque por doquier suenan voces que reclaman la distribución equitativa de la tierra.

Las restricciones se imponen generosamente a todo tipo de propiedad. Y, por ende, también a los bienes estatales. De ahí la normativa reformista que prohíbe transmitir las tierras nacionales, común a la mayor parte de las Leyes de Reforma Agraria.

El empuje reformador tiene ademanes de tornado, que arrambla con los conservadurismos consuetudinarios y legales. Ni respeta derechos adquiridos ni le detienen los conceptos de la irretroactividad y otros similares. Por eso se exige en algunas leyes la revisión de los arrendamientos y de las concesiones otorgadas en tiempos de mayor calma.

El derecho de propiedad ha dejado de ser un baluarte inexpugnable para convertirse en víctima propiciatoria de los impulsos reestructuradores. Por ello, cualquier tierra, aun la suficientemente explotada, puede verse afectada ante la necesidad de llevar a cabo un programa de desarrollo agropecuario o por motivos de presión demográfica.

El establecer el carácter indivisible de determinados predios es otra forma de restringir el derecho de propiedad. Como lo es también el programar la permuta forzosa de fincas rústicas.

No ha sido menor el ataque a la propiedad por el flanco fiscal. Se visibiliza en ese impuesto progresivo que presiona directamente sobre las tierras incultas o explotadas indirectamente.

Se despoja a la propiedad de muchos privilegios feudales. Pierde la ganga de las prebendas, cinceladas a golpe de discriminación clasista. Muchas Leyes de Reforma Agraria han cambiado la dirección de los Códigos civiles tradicionales, protectores del arrendador, la parte económicamente más fuerte. Y en un hálito de justicia conmutativa han consolidado la obligación de todo arrendador de abonar a los arrendatarios, a la terminación de los respectivos contratos, las mejoras con que se haya podido enriquecer la finca locada.

A veces se cercena el atávico derecho de propiedad con mordeduras verdaderamente revolucionarias. Con medidas que desbordan los horizontes posibles de la imaginación jurídica. Como cuando esos ordena-

mientos americanos, nacidos al calor de la histórica Conferencia de Punta del Este, defienden y consagran el amparo de los ocupantes de tierras ajenas contra los desalojos y, exprimiendo al máximo la defensa del que labora la tierra frente al dueño absentista, destilan ese rencor vindicativo que se traduce en la enumeración de las perturbaciones que provocan el anatema legal, por considerarse como actos de desalojo indirecto; perturbaciones que, en la mente de los legisladores reformistas, sólo pueden producirse por los capitalistas frente a los cultivadores de la gleba.

I. LAS RESTRICCIONES AL DERECHO DE PROPIEDAD POR VIA POSITIVA

A) *Obligación de cultivar*

En toda Hispanoamérica, al menos legalmente, se considera incompatible con el desarrollo económico el mantenimiento de tierras incultas.

En nuestros tiempos resulta anacrónica una detentación abúlica de la ecología nacional. La población ha crecido en proporción tan geométrica, que cualquier pereza agronómica perjudica a la comunidad vernácula. Por eso no puede tolerarse la ociosidad botánica.

Hoy se impone avasalladoramente la rúbrica omniestatal de la función social de la propiedad. Cuando millones de seres padecen hambre se hace forzoso desterrar la noción de la propiedad de la tierra como un lujo o como una superfluidad. La desidia cultural de los fundos es un cáncer de las células de la sociedad humana. De ahí el que todos los países impongan el laboreo forzoso de los predios y fustiguen con impuestos progresivos el abandono de los cultivos. En naciones superdesarrolladas se impone incluso la obligación de emplear modernas técnicas y la de seguir métodos que multipliquen la feracidad.

Los textos legales consideran incompatible con el bienestar nacional y con el desarrollo económico del país el mantenimiento de tierras ociosas. La incultura botánica constituye paradójicamente una privación superflua. El hombre pudiente, que no invierte en sus tierras, las detenta como un ornamento, como un lujo hepatante. El listín de las hectáreas se convierte en el heraldo de un poderío plutocrático. Un puro exhibicionismo inconciliable con la carestía de tantos sectores de la población, inadmisibile en la segunda mitad del siglo xx.

B) *Obligación de cultivar directamente*

La propiedad, bajo la concepción revolucionaria de los reformistas agrarios, está constreñida con obligaciones impensables bajo la noción valetudinaria del derecho absoluto. Entre ellas destaca la de cultivar directamente su propiedad, bajo la amenaza de expropiación en caso de no realizarlo. Por mucha atmósfera de función social de la propiedad que quiera infundirse, esta constricción nos parece excesiva. Puede ser el *desideratum* de una meta lejana de la reforma, pero no la primera fase en la que varias figuras, como el usufructo, el uso, los censos o el arrendamiento, bien controladas pueden dar, por el momento, muy aceptables resultados. La enfiteusis se muestra como procedimiento muy interesante de llevanza indirecta de la tierra, teniendo en cuenta la institucional redimibilidad de todos los censos, lo que traería como resultado el que el dueño útil, en la coyuntura de una buena cosecha o de cualquier holgura crematística, pudiera concentrar en sus manos la plena propiedad de la finca censada, viabilizando así el designio de que la tierra llegue a ser del que la cultiva.

Según la nueva concepción del reformismo agrario, el propietario está obligado a cultivar directamente su propiedad o bajo su dirección y responsabilidad económica.

Debe tenerse en cuenta que la función social de la propiedad constituye una innovación jurídica relativamente moderna. Tradicionalmente, el dominio se había caracterizado por una copia numerosa de *facultades*, que autorizaban al propietario incluso a *destruir la cosa*. Dentro de esta situación de poder aparecía como algo extraordinario la existencia de limitaciones a este derecho absoluto, que sólo eran admisibles si estaban establecidas en la ley. De ahí la definición que del derecho de propiedad se contiene en los Códigos civiles. Pero a raíz de la Revolución mexicana y de la Constitución de Weimar se ha introducido dentro de la normativa institucional del derecho de propiedad un injerto nuevo, verdaderamente revolucionario según la concepción tradicional de este derecho, consistente en la imposición de *obligaciones* al propietario. Es interesante remarcar esta nueva orientación. Hasta los primeros años del siglo xx después de Jesucristo, la propiedad se había caracterizado fundamentalmente por la situación positiva de constituir una gama de derechos a favor del titular, sólo tolerándose las limitaciones a esta situación de poder cuando estaban establecidas en las leyes. Pero a partir de 1917 se ha enriquecido negativamente este derecho con la introducción de obligaciones frente al propietario que anteriormente eran inimaginables.

Dentro de esta línea moderna se encuentran todos los textos legislativos, surgidos bajo el aliento de las reformas agrarias integrales. Y a este respecto conviene mencionar *las Leyes de Reforma Agraria, que consideran* que la función social de la propiedad viene integrada por el cumplimiento por parte del propietario de una serie de obligaciones, entre las cuales figura el deber de cultivar directamente su propiedad. Esta obligación de *cultivo directo* es congruente con la misma ley, que considera contrario a los principios de la función social de la propiedad cualquier sistema *indirecto de explotación* de la tierra, sancionándose esta práctica jurídica de la subtenencia con la posibilidad expropiatoria a que se refieren dichas Leyes de Reforma Agraria.

El cultivo directo que se impone a los dueños tiene por objeto *responsabilizar* al agricultor en la marcha de la explotación agrícola, es decir, pretende generalizar el concepto de la empresa agrícola y del empresario. Esta aceptación de riesgos inherentes a la explotación agropecuaria se visibiliza cuando dicen que el propietario cultivará directamente o realizará los cultivos bajo su dirección y *responsabilidad* económica y sólo se toleran los supuestos de explotación indirecta eventual previstos taxativamente en las leyes.

Los sistemas de tenencia indirecta impiden que la tierra sea del que la trabaja y traen como consecuencia el absentismo agrícola y la inícuca explotación del hombre por el hombre. No debe olvidarse que un latifundio puede representar una fórmula de explotación económica mucho más remuneradora que la resultante de su parcelación en pequeñas propiedades. Esto ocurre con los latifundistas, que explotan eficientemente la tierra y que consiguen normalmente mayores índices de productividad que los modestos campesinos. Pero como las directrices de una Reforma Agraria no tienden exclusivamente a motivaciones económicas, sino que alientan también bajo preocupaciones de índole social, es por lo que estos procesos conducen a una condena, tanto del terrateniente como de los procedimientos de tenencia indirecta de la tierra.

Si bien es cierto que deben evitarse los sistemas de tenencia indirecta de la tierra, no obstante, esto debe constituir una fase remota de la Reforma Agraria, que forzosamente constituye un proceso muy dilatado en el tiempo. Por ello, en un primer momento de puesta en marcha de la Reforma se deben tolerar los arrendamientos y cualesquiera otros sistemas de tenencia indirecta de la tierra, si bien controlando eficazmente las rentas contractuales y estableciendo en favor de los arrendatarios determinados derechos que les aseguren la continuidad en la explotación y el posible acceso a la propiedad, así como también deben aceptarse los latifundios que cumplan con la función social de la pro-

piedad, declarando inafectables las grandes extensiones de tierras que estén suficientemente cultivadas.

La obligación de cultivar directamente tiene una doble vertencia: Por un lado, implica un deber del propietario y, por otro, representa una limitación en su facultad enajenativa. Tradicionalmente se ha considerado como uno de los derechos subjetivos del propietario el de disposición, que le permitía o bien transferir totalmente su dominio en beneficio de un posterior adquirente, o bien transferir limitadamente alguna de las facultades ínsitas en el derecho de propiedad mediante la constitución de derechos reales limitados. Indudablemente, desde el momento en que se le obliga a cultivar la tierra de una forma directa se desgajan de su propiedad monolítica aquellas facultades constitutivas de derechos reales limitados. Pero esta restricción está dentro de la nueva línea que caracteriza a la función social de la propiedad, bajo cuya invocación se recogen una serie de limitaciones afectantes a los propietarios. Por tanto, el propietario deberá o bien trabajar inmediatamente el predio con su propia energía muscular o bien, en el caso más aséptico, deberá dirigir y enfrentar económicamente la explotación de la finca. Es decir, que a partir de la Reforma Agraria no se puede declinar la dirección y la responsabilidad económica de los trabajos agrícolas en arrendatarios, usufructuarios, usuarios, censatarios o enfiteutas.

Algunas leyes establecen que el Instituto de la Reforma revisará los contratos de arrendamiento vigentes. En caso de que el arrendatario no hubiere cumplido con lo estipulado en el respectivo contrato de arrendamiento o las tierras objeto del mismo se encontraren explotadas o cultivadas por medio de subarrendatarios, aparceros, medianeros o colonos, se resolverá el contrato sin más trámite que la notificación por escrito del Instituto al arrendatario.

Prescindiendo de lo violento de la fórmula legal, que pretende eliminar la actuación de los Tribunales en un supuesto de extinción de una relación contractual, lo cierto es que examinada la realidad arrendaticia de América es muy conveniente este precepto.

Una gran labor en la materia pueden realizar los Institutos de Reforma, tanto en la reivindicación de gran parte de la riqueza nacional como para abortar las formas de explotación indirecta de la tierra. En muchos de esos contratos, pactados generalmente por una duración de veinticinco años o de cincuenta años prorrogables, se estipulaba una renta a favor del Estado de 25 centavos por hectárea. Posteriormente, los mismos terrenos eran subarrendados a modestos cultivadores, convirtiéndose una renta de subarriendo 300 ó 400 veces superior. Y, además, en muchos de estos arrendamientos había transcurrido el período contractual de vigencia, pero por desidia de las administraciones de

rentas no se denunciaban tales contratos y los aprovechados subarrendadores perpetuaban su lucrativa situación sin siquiera abonar renta al Fisco.

Se impone, pues, una reforma sustancial en la materia de arrendamientos, que proscriba terminantemente el subarriendo por constituir una forma abusiva de llevanza de la agricultura, por cuanto el subarrendador se beneficia de tierras ajenas—las del Estado—y de trabajo también ajeno—el del subarrendatario—. Por otra parte, es necesario establecer la revisión de rentas periódicamente con objeto de evitar la congelación de cánones arcaicos, cuyo mantenimiento no responde a las circunstancias cambiantes de los tiempos. Por otro lado, será conveniente también preconizar plazos contractuales más breves en la conclusión de los contratos de arrendamiento.

En el supuesto de tenencia indirecta de la tierra, creemos que en vez de situarlo fuera de la protección legal y exponerlo a la expropiación sería más lógico analizar los respectivos contratos para averiguar si las rentas estipuladas son justas o, por el contrario, resultan antisociales. Pero la expropiación en potencia es una medida que en muchas ocasiones no resulta sancionadora, como ocurre siempre que la misma no se lleve a efecto, bien por falta de medios económicos para satisfacer el avalúo de los terrenos (no todo el territorio nacional indebidamente cultivado se puede expropiar sincrónicamente) o bien porque los procesos creadores de nuevos centros de población agrícola son necesariamente morosos, como lenta es también cualquier política de Reforma Agraria, que presupone necesariamente un prolongado lapso de tiempo para su realización. Por ello resulta más efectivo y menos demagógico el sancionar los sistemas de tenencia indirecta con presiones tributarias.

El acceso del arrendatario a la propiedad de la tierra

Varias leyes establecen que todo pequeño o mediano productor que durante la vigencia de las mismas esté explotando, en virtud de un contrato de arrendamiento, a término fijo o por tiempo indeterminado, predios rústicos dedicados a la explotación agrícola, pecuaria o mixta, queda amparado por la ley, no pudiendo ser desalojado sino con la autorización del Instituto de la Reforma, quien decidirá si acuerda la autorización solicitada o si procede a la dotación de tierras conforme a la ley. La primera observación que nos sugiere este precepto es que el mismo viene a tener una virtualidad retroactiva, porque extiende su regulación a los contratos de arrendamiento que están vigentes al mismo tiempo que la ley y que pueden haber surgido con anterioridad a la misma. La

innovación fundamental del artículo consiste en que introduce un trámite procesal revolucionario desde el punto de vista de un tradicional enfoque procesalista. La autorización del Instituto de la Reforma se enquista en la normativa procedimental establecida, tanto por el Código civil como por la Ley Rituaria. El desalojo de un arrendatario tiene lugar cuando se produce alguno de los supuestos de extinción de la relación arrendaticia y se hace necesario conferir al arrendador la posesión material de la finca locada. Por ejemplo, cuando se ha producido el impago de la renta, cuando el arrendador dedique la cosa arrendada a finalidades distintas de las establecidas en el contrato o por cualquier otra de las causas previstas en la ley. Al producirse uno de estos eventos extintivos, según la regulación sustantiva en esta materia, el arrendador puede acudir al Juzgado ejercitando la oportuna acción de desahucio con objeto de desalojar al arrendatario y de conseguir el lanzamiento del mismo. Pero ahora esta estructura procesal aparece incrementada con un requisito establecido por la Ley de Reforma Agraria, cual es el de la autorización preceptiva del Instituto de la Reforma, que viene a ser una de las manifestaciones demostrativas de cómo el poder público va ingiriéndose paulatina y progresivamente en las relaciones del Derecho privado, debido tal vez a una necesidad de intervencionismo estatal.

El Instituto puede optar o bien por otorgar la autorización requerida, haciendo viable el lanzamiento del arrendatario, o bien por inclinarse hacia la dotación del terreno arrendado en favor del arrendatario. Si el Instituto se inclina por esta última posibilidad, en realidad se estará produciendo una verdadera expropiación. Porque la dotación de tierras significa la atribución de las mismas en favor del anterior arrendatario con base a convertirse por este hecho atributivo en un verdadero propietario. Pero esto no se produce lisa y llanamente, sino pasando por una anterior titularidad dominical sobre el derecho que correspondía al arrendador legalmente despojado. Así las cosas, esto implica que cuando el Instituto se decida por la solución de dotar tierras deberá previamente proceder a la expropiación de las mismas; en ese caso habría que tener en cuenta que «toda expropiación de tierras para fines agrarios se llevará a cabo previa indemnización de su valor». Es decir, que antes de inclinarse el Instituto por la dotación de tierras deberá examinar las disponibilidades de su tesorería para averiguar si podrá hacer frente a la previa indemnización al propietario.

Se considera contrario a los principios informadores de la Reforma Agraria cualquier sistema indirecto de explotación de la tierra. Esta repulsa, mantenida con la generalidad con que lo hacen las leyes, resulta a veces inconciliable con la realidad del agro. Si se mantuviese a rajatabla la enemiga contra los arrendamientos y demás sistemas análogos,

ello significaría que una gran masa de campesinos podrían resultar afectados en sus medios normales de desenvolvimiento agrícola. A este respecto consideramos que la solución está también en reconocer que el proceso de reforma agraria requiere una operatividad muy dilatada en el tiempo.

Indudablemente, los sistemas de tenencia indirecta de la tierra no son los más justos por ir acompañados de determinadas lacras agrosociales, como son el absentismo de los propietarios, la explotación del trabajo ajeno y la exacción de rentas abusivas en muchas ocasiones. Por ello, la solución debe estar en permitir los sistemas de tenencia indirecta, al igual que los latifundios explotados eficientemente, en tanto no se haya llegado a la total distribución de las tierras baldías nacionales entre los campesinos desheredados y en tanto no se hayan, asimismo, redistribuido entre los agricultores sin tierras los latifundios y demás tierras incultas u ociosas. La lucha contra los sistemas de tenencia indirecta deben realizarse en dos etapas sucesivas. En la primera la ellas, las medidas consistirán en revisar y acomodar las rentas a unos índices de productividad del país, en favorecer la estabilidad de los arrendatarios y el acceso de los mismos a la propiedad de las tierras que cultivan. En la segunda fase, superados aquellos primeros objetivos, podrá lograrse la completa extirpación de los sistemas de explotación indirecta mediante la expropiación de los predios de los arrendadores para su posterior parcelación y reparto entre los arrendatarios cultivadores.

Resulta más constructivo, en lugar de atacar indiscriminadamente a todo tipo de arrendamientos, permitir que subsistan los ya establecidos hasta el momento de su normal extinción, si bien permitiendo controlar los pactos contractuales con objeto de impedir que éstos resulten lesivos para el arrendatario en beneficio del terrateniente. Que esto es así lo demuestran algunas publicaciones jurídicas, en las que se demuestra cómo hay países en los que vive de los arrendamientos más de los dos tercios de la población rural. De tal forma que el resultado inmediato de la proscripción general de estos contratos es un evidente perjuicio para los campesinos. Tampoco debe desconocerse la parvedad de recursos económicos asignados en algunos países para lograr el cambio de estructuras agrarias, lo que hace casi imposible el conseguir la rápida eliminación de los arrendamientos, ya que, por otra parte, los cultivadores modestos carecen de medios para adquirir el pleno dominio. En definitiva, contempladas las cosas en los momentos actuales, lo que se precisa es que las Leyes de Reforma Agraria regulen equitativamente estos sistemas de tenencia.

La enemiga contra los sistemas de explotación indirecta de la tierra está pertinazmente proclamada en casi todos los textos de Reforma Agra-

ria, que aprovechan cualquier inciso normativo para atacar de frente a los arrendamientos y otras figuras contractuales con ellos emparentadas. Y así, al regular las concesiones territoriales, suele establecerse que si de la revisión de las mismas resulta que las tierras se encuentran explotadas indirectamente, se podrá decretar la cancelación de la concesión sin reconocerse mejora alguna.

C) *Explotar de modo eficiente*

Los textos de Reforma Agraria, surgidos para dinamizar la economía del campo, obligan a todo propietario a explotar de modo eficiente la tierra que le pertenece.

Legalmente se constriñe al propietario a explotar de modo eficiente la tierra que le pertenece. En nuestros tiempos resulta anacrónica una detentación abúlica de la ecología nacional. La población ha crecido en proporción tan geométricamente acelerada, que cualquier pereza agromónica no sólo perjudica al dueño, sino también y expansivamente a la comunidad vernácula. Y este es un resultado negativo inadmisibles ante el inevitable desarrollo económico del país.

Dentro de los cometidos de la función social de la propiedad se incluye la obligación del propietario de explotar de modo eficiente la tierra que le pertenece. El adjetivo eficiente está empleado indudablemente con cierta impropiedad. Según el diccionario, eficiente es todo aquello que produce realmente un efecto. Así, por ejemplo (y seguimos con el diccionario), el sol es causa eficiente del calor. Según esto, cultivo eficiente sería aquella serie de trabajos agrícolas llevados con la mínima garantía para que se produjesen los frutos inherentes a la cultura agronómica. Pero esto no es bastante. Porque cultivo eficiente sería aquel conjunto de labores agrícolas que hiciesen producir a la tierra, cualquiera que sea el índice de productividad, incluso uno que resultara de modestos alcances. Por cuanto la eficiencia del trabajo agrícola se traduciría en el hecho de producir el efecto de la producción fructífera pretendida por el cultivador. Pero hay explotaciones agrícolas pobremente llevadas, cuyos resultados agrícolas no corren paralelos con el deseo de un desarrollo económico del país. Por ello creemos que los legisladores emplearon la palabra eficiente en sustitución del vocablo *suficiente*. En realidad, lo que debió exigirse es que todo propietario *cultivase intensivamente la tierra* para hacerla producir al máximo de sus posibilidades.

Cuando se plantee el dilema de la posible eficiencia de los cultivos en los casos concretos habrá que acudir a criterios vacilantes, oscilando

las decisiones al vaivén de las distintas opiniones personales y según los criterios coyunturales de los ejecutivos de la Reforma. Lo verdaderamente serio y constructivo, desde un punto de vista legal, consiste, pese a que ello puede resultar empírico y un tanto rudimentario, en que desde el principio, de una forma generalizada, se establezca la normativa (en la propia ley) que declare cuáles son las explotaciones suficientes que podrán quedar a cubierto de los afanes expropiatorios de las autoridades agrarias. Para ello deberá fragmentarse el régimen jurídico, *distinguiendo las diversas clases de tierra y los diferentes tipos de explotación*. Lo más conveniente sería que se determinasen los índices de productividad según las distintas zonas o comarcas agrológicas del país, bien por hectárea, por cantidad de trabajo humano invertido en la explotación o por unidades de dinero empleadas en la inversión productora de la finca.

D) *Obligación de cumplir las leyes laborales y fiscales*

Se llama al propietario a cumplir con las exigencias de la justicia social: debe observar fielmente las leyes relativas al trabajo agrícola asalariado. Se convierte en ley positiva lo que es un precepto moral. Algo que en el Evangelio no se formuló expresamente, pero que quedó elíptico entre la frondosidad de las parábolas orientales: «Dad a Lázaro lo que es de Lázaro y daréis a Dios lo que es de Dios.»

Si no se cumple cualquiera de estas obligaciones, cuya formulación sigue impecablemente el corte de la moda de nuestros días, pero cuya equidad se enraíza en las profundidades de los siglos, las tierras podrán ser expropiadas para afectarlas a la Reforma Agraria.

Idéntica sanción se preconiza para fustigar a quienes no cumplan estrictamente las leyes fiscales relativas a la propiedad territorial.

Se sanciona el incumplimiento de estas obligaciones con la pérdida de la causa de inafectabilidad de que pudieran disfrutar las tierras sometiendo a la mecánica de la Reforma Agraria.

Nos parece excesivo este resultado. Tanto las leyes laborales como las fiscales contienen los correspondientes *cuadros de sanciones* para quienes conculquen su sistema de normas. Por tanto, bastará para constreñir al propietario, con las posibilidades correctoras contenidas en las leyes especiales. El hecho de sancionarle con la posible *expropiación forzosa* constituye una medida que, además, pugnaría con el principio penal del *non bis in idem*. Resulta más ponderado fustigar estos incumplimientos con sanciones pecuniarias.

E) *Obligación de cambiar el sistema de explotación*

Las leyes prevén el supuesto de que uno o varios agricultores, en una región determinada, deban cambiar su sistema de explotación a causa de la reglamentación del uso de los recursos naturales renovables.

Nos parece inadecuada la referencia a los recursos naturales renovables. Porque no hay que olvidar que la Ley de Reforma Agraria tiene su ámbito propio en las tierras dedicadas a la agricultura y los productos agrícolas ni son naturales ni son renovables por sí mismos. Los únicos productos auténticamente naturales son los bosques espontáneos y las plantas silvestres. Pero las plantaciones debidas a la mano del hombre son recursos artificiales. Por otra parte, como tales producciones se recogen anualmente en la oportunidad de las cosechas, no se renuevan las especies espontáneamente, sino que es necesario, si se quiere continuar con la riqueza, realizar una nueva y artificial plantación.

II. RESTRICCIONES AL DERECHO DE PROPIEDAD DESDE EL LADO PASIVO

A) *La privación del derecho de propiedad en virtud de la expropiación*

Como preámbulo de las pesquisas expropiatorias es muy corriente que en los textos legales de Reforma Agraria integral se declare de utilidad general la distribución de la tierra en superficies económicamente explotables, que cooperen a la producción agrícola nacional.

También se contiene algún precepto en el que se establece que las tierras en las que no se cumpla la función social de la propiedad podrán ser objeto de expropiación por parte del Estado. Esta declaración programática pretende marchar de acuerdo con las constituciones políticas de los distintos países, que generalmente garantizan la propiedad privada y sólo postulan la expropiación de la misma cuando concurren causas en virtud de las cuales debe anteponerse el interés general del país a los intereses egoístas de los propietarios. Y estas causas no son otras que la utilidad pública y el interés social, que traducidos al lenguaje de la justicia social agraria se convierten en los estímulos necesarios para la redistribución dominical.

La utilidad pública, contemplada desde el punto de vista de la Ley de Reforma Agraria, no puede ser otra que la distribución equitativa de la tierra. Pero esta distribución no es necesaria, más bien debe ser elu-

dida en aquellas fincas en las que se cumpla la función social de la propiedad, puesto que al ser cultivadas directamente y de una forma eficiente ello quiere significar que estas fincas son el resultado de una adecuada distribución del señorío dominical dentro de una cierta comarca, por lo cual no puede pensarse en expropiar estas fincas para llegar a una distribución a todas luces innecesaria.

Por su parte, las mismas leyes preceptúan a veces que «todo lo relativo al cumplimiento de los fines de la presente ley se declara de utilidad pública y de interés social». Aquí sí que ya se abre una brecha gigantesca a la inicial inafectabilidad de las fincas en las que se cumpla la función social de la propiedad. Basta con examinar la amplitud de fines de estas leyes para comprender por cuántos flancos puede ser atacada una propiedad en principio inafectable. En la misma idea nos reafirma el examen minucioso del articulado de las leyes, a través del cual se advierte la pluralidad de cometidos de estas Leyes de Reforma Agraria.

El establecimiento de estos preceptos viene a implicar que nunca o casi nunca se respetarán las tierras en las que se cumpla la función social de la propiedad. Hay que tener en cuenta que se declara de utilidad pública la distribución equitativa de la tierra en extensiones económicamente explotables. Por tanto, basta con que un terreno tenga una extensión superior a la que requiere una explotación familiar para que pueda ser expropiado con objeto de redistribuirlo, y ello aun en el supuesto de que el propietario cultive directamente su finca e incluso también en el supuesto de que explote de modo eficiente la tierra que le pertenece.

Tampoco se trata de que estas fincas correctamente llevadas estén irreversiblemente a cubierto de cualquier generoso programa de reestructuración agraria.

Deben ser intocables por el momento. Pero en una segunda fase más progresiva de la Reforma Agraria podrán afectarse los predios en los que se cumpla la función social de la propiedad. Aunque sólo en supuestos excepcionales y peregrinos. En casos tan acuciantes como el que puede representar la existencia de una presión demográfica.

No es que la Reforma Agraria, al menos en la mayoría de los países, quiera socavar el derecho de propiedad. No, por cuanto con las redistribuciones fundiarias y con los nuevos asentamientos rurales se está gestando el nacimiento de nuevas micropropiedades. Lo que pretende es normalizarla en extensiones compatibles con el potenciamiento económico de los respectivos países.

Por tanto, frente al patriarcal *jus dominii*, la posición reformadora es ambivalente: de extirpación, unas veces; de creación y natalicio, otras.

Esa postura bifronte se transparenta en las diversas Leyes de Re-

forma al separar la riqueza predial en dos grandes y antagónicos grupos: el de las tierras afectables y el de los fundos inafectables. Las primeras están expuestas a las incursiones expropiatorias del poder público. Lo que significará la muerte del derecho de propiedad relativamente con respecto al dueño expropiado. Pero no se trata de una extinción absoluta del dominio, porque precisamente sobre las extensiones trasvasadas al Estado es sobre las que nacerán otros filiales derechos de propiedad privada a favor de los adjudicatarios de parcelas de los diversos asentamientos agrícolas.

Se sustraen a los ataques de la Reforma Agraria las tierras que estén suficientemente explotadas, cualquiera que sea su extensión. Es conveniente esta norma, porque permitirá el desarrollo de empresas agrícolas con fines comerciales y el mantenimiento de predios extensos, que por su importancia económica constituyen una considerable fuente de ingresos y garantizan trabajo permanente a grandes núcleos de población. Por ello se toleran los latifundios eficientemente explotados. Se ha pretendido por algunos que esta inafectabilidad podrá dar base a algunas injusticias y arbitrariedades.

En materia de afectación de fincas a los programas de la Reforma Agraria existe en ciernes la posibilidad de un doble ataque: por una parte, la posible *expropiación* derivada de la realización de obras de interés general y, por otra parte, también la posible enajenación forzosa provocada por el hecho de pretender realizar una distribución equitativa de la tierra o proscribir el latifundio. En ambos supuestos, el emblema que cobija esta lucha contra la propiedad privada se logra con la previa declaración de utilidad pública. Tratándose de la utilidad pública de una obra de infraestructura (por ejemplo, carreteras, ferrocarriles, puentes...), la declaración de utilidad pública viene determinada por normas situadas fuera de la Ley de Reforma Agraria.

En el supuesto de la lucha contra los latifundios, la declaración de utilidad pública se contiene en los artículos iniciales de cualquier Ley de Reforma Agraria. Y tal declaración lleva en potencia un gran peligro frente a los propietarios individuales. Por ello se permite la expropiación hasta de las tierras en las que se cumpla la función social de la propiedad, siempre que intervenga causa de necesidad y utilidad pública.

En realidad debería reconocerse un solo aspecto de *utilidad pública en materia de expropiaciones*. La utilidad pública general prevista en las leyes de obras públicas para realizar las construcciones básicas en el país, en cuyo supuesto, frente a esta utilidad general no deberán quedar a salvo ningún tipo de fincas rústicas, ni aun siquiera aquellas que cumplan los fines de la función social de la propiedad. Y ello por la razón de que la realización de estas grandes obras nacionales no tiene nada

que ver con la inafectabilidad agrícola y se rige por otras leyes, que están por encima de los intereses agrarios.

Generalmente, en las Leyes de Reforma Agraria suelen diferenciarse dos supuestos de inafectabilidad, en base a una razón temporal y también propugnando criterios cualitativos. La intangibilidad de un cierto número de hectáreas de regadío de explotación suficiente deberá ser de carácter absoluto frente a los impulsos innovadores de la Reforma Agraria. Ni siquiera razones de presión demográfica justificarán la expropiabilidad de estas tierras. Serán intocables en cualquier fase de la reforma, frente a cualquier motivo que pudiera derivar del cambio de estructuras agrarias. Unicamente deberán sufrir los potenciales ataques derivados de una expropiación de las de corte clásico apoyada en lo dispuesto en la Ley de Expropiación Forzosa. Es decir, que la realización de una obra de interés general declarada de utilidad pública podrá trascender, indudablemente, en perjuicio de esta propiedad, defendida hasta un máximo de cierto número de hectáreas de riego.

Por el contrario, tratándose de los predios suficientemente explotados con extensión indefinida, la protección a favor de los mismos debe tener un carácter relativo. No puede preconizarse a este respecto una inafectabilidad absoluta. Y con respecto a ellos existirá un doble motivo de vulnerabilidad:

1.º El de carácter transitorio, derivado de la protección temporal, que se les otorga por un lapso de tiempo determinado.

2.º El de carácter permanente, derivado de una prudencial extensión fundiaria, que no rebase la extensión del predio modelo.

B) *La privación del derecho a desalojar a los usurpadores*

Otra importante mutilación del derecho de propiedad se hace patente al regularizar los textos de las Reformas Agrarias situaciones de usurpación concebidas en estos o parecidos términos:

«Quedan amparados contra los desalojos los pequeños y medianos productores, ocupantes de terrenos ajenos durante más de un año, mediante la voluntad del propietario, siempre que tengan tierras en explotación conforme al principio de la función social y en las condiciones que esta misma ley establece.» El amparo que aquí se concede a los ocupantes es muy violento jurídicamente. Los productores a que se refiere son aquellos que han invadido terrenos ajenos y que para su

detentación no se apoyan en ningún título. Que sólo pueden esgrimir ante la ley la efectiva detentación de unas tierras ocupadas arbitrariamente. Resulta curioso que el artículo se refiera a los ocupantes durante más de un año. Tal vez esta extensión temporal se ha establecido en recuerdo de lo dispuesto en el Código civil al referirse a los modos de perder la posesión, cuando establece que la posesión se extingue cuando a ella se opone otra posesión adversa que haya durado un año y un día como mínimo. Pero en el caso de que este hubiese sido el pensamiento del legislador, cosa que no podemos probar, no se habría tenido en cuenta que el precepto del Código civil está establecido para los supuestos de colisión de varias posesiones antagónicas y de la misma entidad jurídica, es decir, para los supuestos de oposición entre simples poseedores. Pero no tiene ninguna relevancia cuando lo que se produce es la oposición entre una posesión en concepto distinto al del dueño y la posesión como facultad residual, que figura adscrita al cúmulo de posibilidades que ostenta, por definición, el propietario de alguna cosa. Para enervar la posesión (el derecho de poseer) del propietario es necesario no una posesión contradictoria de un simple año, sino la posesión vigorizada temporalmente por el transcurso de los plazos prescriptivos establecidos en el Derecho común. La frase referente a que los ocupantes hayan poseído mediante la voluntad del propietario expresa que éste haya sido conocedor de esta posesión contradictoria durante el año en que la misma ha durado. Y entonces lo que se sanciona es esa apatía, esa negligencia del propietario, que permite, sin obstaculizarla mediante los procedimientos que la ley pone a su disposición, esta detentación adversa. Precisamente esta abulia del propietario demuestra que el mismo no está cumpliendo con las obligaciones que impone la función social de la propiedad. En este sentido, las leyes obligan a todo propietario a cultivar directamente su terreno o bajo su dirección y a explotar de modo eficiente las tierras que le pertenecen. El hecho de que durante un año haya habido una persona que ocupa los terrenos demuestra palmariamente que el propietario no ha cultivado directamente ni ha explotado eficientemente la tierra. Si hubiera cultivado directamente habría poseído las tierras y en ese caso hubiese sido imposible la posesión contraria del ocupante, porque, como también dice el Código civil, la posesión como hecho no puede reconocerse en dos personalidades distintas. Además, demuestra también que la posesión del ocupante ha sido eficaz, ha sido tangible y corporal el hecho de que las leyes aludan a que el ocupante haya explotado conforme al principio de la función social de la propiedad.

Lo verdaderamente curioso de este precepto es que el mismo, tal como está literalmente redactado, se ha quedado a mitad de camino en

lo que pretendía. Porque dice que los ocupantes quedan amparados contra los desalojos, pero no continúa preconizando que se les doten las tierras que vienen ocupando. La ley simplemente establece que quedan amparados contra los desalojos. Y esto equivale a perpetuar la posesión de los mismos, con lo cual se habrá producido uno de esos desdoblamientos que tratan de eludir las Leyes de Reforma Agraria, por cuanto al tenor del precepto se producirá la bifurcación siguiente: *a)* Habrá una ocupación con una posesión indefinida, por cuanto no podrá el detentador ser desalojado en ningún caso, y *b)* habrá también un propietario residual que conserva la nuda propiedad, por cuanto no se ha establecido que el ocupante adquiera el dominio del terreno. Se establece, pues, una posesión indefinida, en abierto divorcio con la dogmática civil, que siempre establece la doctrina de que la posesión se pierde o bien por la contradicción tenencial de otro poseedor o bien por la reivindicación del propietario, que hasta la Ley de Reforma Agraria siempre podría hacer efectivo su derecho frente al poseedor no propietario. En este sentido, las leyes civiles de todos los países siempre han tratado de proteger al dueño contra todo tipo de usurpaciones. América no constituye una excepción a esta regla general, por cuanto en la misma definición de la propiedad contenida en los Códigos civiles ya se establece en párrafo seguido que el propietario tendrá acción contra el poseedor y el tenedor de la cosa para reivindicarla.

Además de esta clásica acción reivindicatoria, todos los sistemas que disfrutan de un registro de la propiedad progresivo establecen también acciones agilísimas para proteger al titular inscrito contra los detentadores que no pueden esgrimir una posesión intabulada. Esta ocupación, que podrá perpetuarse indefinidamente, casi convierte a la posesión en un verdadero derecho censal, caracterizado por la perpetuidad del disfrute. Es decir, que la ocupación se habría robustecido con el apoyo de la ley y, además, habría ganado envergadura, puesto que se habría trocado en un auténtico dominio útil de las tierras ocupadas. Ahora bien, esto plantea insoslayables problemas económicos. Si hasta el momento de entrar en vigor la Ley de Reforma Agraria un propietario pleno en cualquier momento podría expulsar judicialmente al invasor de su fundo y como consecuencia de la modificación legislativa se encuentra privado de esta facultad y convertido en un nudo propietario, se habrá producido un despojo, que acarreará la consiguiente indemnización. En realidad, lo que se produce es una verdadera expropiación. Se habrá producido una expropiación de menor cuantía, porque de lo que se habrá privado al propietario no es de la propiedad plena, sino del dominio útil de la finca. Y en este caso se produce la necesidad de indemnizar a que se refieren las leyes. Todo esto es muy complicado y, además,

tal como está redactada la ley, se aboca indefectiblemente a la creación de un sistema de tenencia indirecta de la tierra, contra los postulados básicos de la misma, orientados hacia la supresión de estas situaciones, con deseo de que todo cultivador sea propietario del terreno que trabaja. Por ello creemos que debiera preconizarse la dotación de la misma tierra cultivada a favor de los ocupantes con un año de anterioridad, previa la indemnización al propietario expropiado. Es precisamente la solución que brindan algunas leyes para el supuesto paralelo de ocupación de tierras nacionales, reconociendo en favor del usurpador el derecho a que se le adjudique la tierra que tenga en explotación conforme a los principios de la función social de la propiedad. Esta es la solución precedente si tenemos en cuenta que ninguna razón de fondo existe para diferenciar el régimen de los ocupantes por causa de que las fincas invadidas sean, unas, de propiedad del Estado, y otras, de atribución privada.

III. LOS ATAQUES A LA RIQUEZA RURAL DESDE EL DERECHO DE PROPIEDAD

Pero los textos de Reforma Agraria no se limitan a pugnar con el derecho de propiedad. Alinean también sus vanguardias frente a ciertos *statu quo* agrarios que, por la inercia de las instituciones del campo, degeneraban sistemáticamente en abusos tenenciales.

Y así, legalmente se consagran los ataques no a la propiedad, sino desde la propiedad. Desde el dominio estatal a los relajamientos de otros derechos filiales, desgajados convencionalmente de la matriz dominical. Son varias las leyes reformistas que exigen una revisión de los contratos de arrendamiento y de las concesiones de tierras nacionales. Y para liberar de puses adventicios las situaciones creadas cortan por lo sano y legitiman disentimientos unilaterales del Fisco, tratándose del arrendamiento de tierras nacionales.

Es frecuente que las Leyes de Reforma Agraria determinen que el órgano de la Reforma revisará los contratos de arrendamiento y concesiones de tierras nacionales vigentes, y en caso de que el arrendatario no hubiere cumplido con lo estipulado en el respectivo contrato de arrendamiento o las tierras objeto del mismo se encontraren explotadas por medio de subarrendatarios, aparceros..., se resolverá el contrato, sin que el arrendatario tenga derecho a que se le reconozcan las mejoras. Este precepto merece un análisis detenido para ver qué parte del mismo merece ser conservada.

Se impone una reforma sustancial en la materia de arrendamientos, que proscriba de una forma terminante el subarriendo, por constituir una

forma abusiva de llevanza de la agricultura, por cuanto el subarrendador se beneficia de tierras ajenas—las del Estado—y de trabajo también ajeno—el del subarrendatario—. Por otra parte, es necesario establecer la revisión de rentas periódicamente con objeto de evitar la congelación de cánones arcaicos, cuyo mantenimiento no responde a las circunstancias cambiantes de los tiempos. Por otro lado, será también conveniente preconizar plazos contractuales más breves en la conclusión de los contratos de arrendamiento, si bien siendo prorrogables a voluntad del arrendatario.

En la ley venezolana y en los textos centroamericanos se dispone que si de la revisión de las concesiones se establece (creemos que sería más correcto sustituir esta palabra por «resultare») que las tierras se encontraren explotadas indirectamente, el Instituto Nacional Agrario solicitará al Soberano Congreso Nacional, por intermedio de la Secretaría de Estado correspondiente, la cancelación de la concesión sin reconocerse mejora alguna.

También establecen la obligación de los Institutos de la Reforma de revisar los contratos de arrendamiento y concesiones de tierras nacionales vigentes. Cuando el arrendatario hubiere incumplido las cláusulas del contrato se resolverá éste sin más trámite que la notificación «al arrendatario o a su representante legal».

Esta posibilidad de resolver el contrato sin más trámite que una notificación al arrendatario constituye una aplicación de la teoría de la acción directa, también conocida con el nombre de ejecutoriedad de los actos administrativos.

Lo extraño es que se haya aplicado esta doctrina administrativa a una relación contractual de Derecho privado, pues cuando la Administración otorga con un particular un contrato de arrendamiento aparece desprovista de su carácter preponderante y actúa en su personalidad jurídica como cualquier otro particular, por lo que casi todas las legislaciones bifurcan el tratamiento del Estado, según actúe revestido de *imperium* o que contrate con personalidad patrimonial, al nivel de los particulares, y en este último supuesto no entra en juego la preponderancia administrativa del Fisco, sino que las relaciones creadas se rigen por el Derecho civil, es decir, que en estos casos el Estado, como cualquier arrendador, para hacer cesar la relación arrendaticia creada, tendría que acudir a los Tribunales de Justicia ejercitando la correspondiente acción, que viabilizase el ulterior desalojo del arrendatario.

En teoría civilista, la resolución de los contratos, como cualquier otra causa de ineficacia, ha de ser apreciada por los Tribunales ordinarios, ante los cuales las partes litigantes podrán hacer valer sus argumentaciones jurídicas.

También se menciona en las leyes, como causa de extinción de los arrendamientos, a la circunstancia de que las tierras objeto de los mismos se encontraren cultivadas por medio de subarrendatarios, aparceros, medianeros o colonos. Es preciso desentrañar la verdadera naturaleza jurídica de la figura contemplada por la ley. El supuesto contractual está constituido por un arrendamiento de tierras nacionales, y en la analogía sustentada por varias legislaciones, por un arrendamiento de tierras ejidales. Por tanto, nos encontramos en un supuesto de llevanza indirecta de la tierra de primer grado. Pero el arrendatario provoca una situación indirecta de segundo grado al no cultivar inmediatamente las tierras arrendadas, dando lugar a lo que podríamos denominar una situación de subtenencia indirecta de la tierra.

Lo que sí debe proscribirse de una forma rigurosa son los subarriendos, porque los mismos resultan antisociales y descaradamente especulativos.

No hay duda que desde la entrada en vigor de la Reforma se pueden atacar sin paliativos los subarriendos y las tenencias indirectas de la tierra, puesto que la nueva ley los considera antisociales. Pero el problema interesante se plantea con respecto a los subarrendamientos que habían sido contratados al amparo de la legislación anterior, en la cual estas figuras indirectas se consideraban perfectamente estipuladas.

Conclusión unilateral de los arrendamientos de tierras nacionales

La normativa del reformismo agrario, en cuanto permite el disenso unilateral en los contratos de arrendamiento de tierras nacionales, constituye una clara excepción a la dogmática general de los contratos traslativos del uso y disfrute de una finca. Esta nueva legislación faculta al órgano de la Reforma para hacer cesar los arrendamientos, no exigiendo otros requisitos para que la extinción se produzca que la sola notificación al arrendatario. Si decimos que constituye una notoria particularidad es debido al hecho de que el desistimiento de uno de los contratantes sólo está admitido como causa de expiración de los contratos *intuitu personae*. Es decir, en aquellos tipos de convenciones en los que se tienen muy en cuenta por una de las partes contratantes las características personales del otro obligado. Por ejemplo, los contratos de sociedad y de mandato en los cuales desde el momento en que falta el clima de máxima confianza, que hace posible la coexistencia contractual de las partes, cualquiera de ellas puede separarse del vínculo obligatorio, aunque no haya transcurrido el plazo previsto. Por ello figura en todos los Códigos civiles la renuncia del mandatario, la revocación del

mandante y la voluntad adversa de cualquiera de los socios como causas específicas de liquidación de los contratos de mandato y de sociedad, respectivamente.

Pero no obedece a este encasillamiento convencional el contrato de locación. Este último representa un tipo de contrato sinalagmático, con obligaciones recíprocas entre las partes, a cuya estructura jurídica le repugna la resolución unilateral del vínculo obligatorio y cuya máxima flexibilidad puede estar representada exclusivamente por el mutuo disenso de las partes. Confirma esta idea el articulado de los Códigos civiles tradicionales, que sólo permite hacer cesar el arriendo a voluntad de una de las partes en el supuesto de que se hubiese fijado tiempo voluntario para ella y forzoso para la otra parte contratante. Claramente trasluce el fuerte vínculo de los arrendamientos un conservador artículo de varios Códigos civiles, según el cual, el arrendatario será obligado a pagar la renta de todos los días que falten para que cese el arrendamiento, aunque voluntariamente restituya la cosa antes del último día.

Todavía es más drástico a este respecto el criterio arcaico de las leyes civiles, según el cual, el arrendador no podrá, en caso alguno, a menos de estipulación contraria, hacer cesar el arrendamiento a pretexto de necesitar para sí la cosa arrendada. Finalmente, nos confirma la idea de la difícil ruptura del vínculo contractual el pensamiento napoleónico de los propios Códigos, según el cual, no habiendo tiempo fijo para la duración del arriendo, deberá darse el desahucio con anticipación de un año para hacerlo cesar. Por la sencilla razón de que si esto es así en los casos de incertidumbre temporal, con mucho mayor motivo será indestructible el contrato cuando el mismo surge con una duración tasada y vinculativa para ambas partes contratantes.

Es la misma justificación que abona la existencia de la expropiación forzosa. Al fin y al cabo, este último instituto representa uno de los ataques más bruscos que pueden hacerse frente al absoluto derecho de propiedad. En principio, todas las Constituciones políticas de los distintos países reconocen como un derecho básico el de propiedad privada, perfectamente protegido y garantizado con un cúmulo de medidas, que permiten afirmarlo frente a cualquier ataque injustificado. Sin embargo, este derecho, tan mimado y tan protegido, llega a ser desconocido cuando lo demandan más altos intereses nacionales. Y si esto ocurre así tratándose de un derecho absoluto, ejercitable frente a cualquiera, con mucho mayor razón han de protegerse los intereses nacionales cuando se trata de colisión frente a un derecho personal, sólo reclamable de la persona especialmente obligada. Es preciso tener presente que el artículo que permite el disentimiento unilateral presupone la existencia de un terreno del Estado que fue arrendado a favor de un particular. En este

caso, si el Ejecutivo lo necesita no puede recurrirse al expediente de la expropiación, porque se expropian los bienes de ajena pertenencia, pero no pueden expropiarse las cosas que ya son propiedad del potencial expropiante. Al fin y al cabo, la expropiación representa la privación de la propiedad ajena y la adquisición de ella por parte del expropiante. Pero no hay necesidad de adquirir lo que ya previamente nos pertenece. Por tanto, en el supuesto de tierras nacionales arrendadas, si el Estado quiere disponer de ellas no puede acudir a procedimientos expropiatorios, por medio de los cuales se adquiere el dominio, por cuanto tal señorío jurídico ya le pertenece y, por tanto, ninguna transferencia podría implicar la tal pretendida expropiación.

Al Estado le pertenece la propiedad de tales tierras nacionales, pero, sin embargo, está desprovisto del disfrute de las mismas, por cuanto dicho disfrute se lo transfirió al arrendatario. Y aquí está el grave impedimento si es que se pretende realizar un programa de transformación agraria. Entonces será necesario desembarazar las fincas del impedimento que las limita jurídica y económicamente. Y en este caso no existe otra solución que la de dar por concluido anticipadamente el contrato de arrendamiento. De ahí el que pueda admitirse la fórmula de los textos reformistas, aunque con la misma se descoyunte la estructura tradicional de los derechos arrendaticios.

Este precepto comienza refiriéndose a la posible realización de una obra de necesidad o utilidad pública. Es la misma justificación prevista para la realización de una expropiación forzosa de corte clásico. Indudablemente, la realización de un pantano, de una carretera, de un aeropuerto..., puede exigir el sacrificio de los intereses particulares de tal o cual arrendatario.

Algo parecido ocurre si el Instituto de la Reforma trata de desalojar a un arrendatario para los fines de la Reforma Agraria, sobre todo si el arrendatario está cultivando eficientemente las tierras nacionales, porque nos encontraríamos en la situación de terrenos explotados conforme a los principios de la función social de la propiedad. Por tanto, normalmente, será más adecuado esperar a que termine el plazo de duración contractual del arriendo para entonces concentrar en manos del Instituto la total titularidad jurídica de las fincas.

Y, por otra parte, indudablemente, resultará conveniente que quede en pie la posibilidad de dar por concluidos los arrendamientos de tierras nacionales cuando las mismas son deficientemente explotadas. Claro que este supuesto de incultura agrícola casi está perfectamente regulado en las respectivas normas que regulan la afectabilidad de las tierras de cada país.

Restricciones del derecho de propiedad estatal en favor de los ocupantes pacíficos

Cuando los ocupantes explotan las tierras conforme a los principios de la función social de la propiedad, indudablemente están realizando los mismos una especie de Reforma Agraria espontánea. Por tanto, deben recibir el apoyo del legislador, ya que, dada la modestia financiera del peculio de la Reforma Agraria, estas transformaciones no dirigidas ni planificadas resultan más viables que la utópica creación de centros de población agrícola. Sin embargo, inexplicablemente, algunas Leyes de Reforma limitan temporalmente el acceso a la plena propiedad de las fincas cultivadas por parte de los ocupantes de las mismas exigiendo que la detentación se produzca «antes de la promulgación de esta ley». Para el futuro debiera mantenerse la misma normativa. En consecuencia, todo el que acreditase haber ocupado pacíficamente tierras nacionales por más de cinco años, cualquiera que sea el día final del cómputo, debiera tener reconocido el derecho a que se le adjudiquen las mismas. Siguiendo esta técnica, en varios países existe una legislación que permite legitimar las roturaciones arbitrarias, cualquiera que fuese la época en que se realizaron.

De todo lo que antecede se desprende que en los casos de desalojo de los ocupantes arbitrarios, el Estado adquiere lo plantado o sembrado por derecho de accesión sin tener que indemnizar nada, aunque a veces habrá de tolerar el *jus tollendi* del ocupante.

Pudiera parecer que esta normativa da lugar a que se produzcan enriquecimientos injustos, por cuanto el propietario o arrendador hace suya la obra, plantación o siembra sin tener que abonar el valor de la misma. Pero la situación creada no es tan arbitraria si tenemos en cuenta que este aumento económico viene compensado por la mala fe del ocupante y por las ventajas indudables que le habrá producido el aprovechamiento económico de cosa ajena durante un lapso de tiempo más o menos prolongado. Este equilibrio de perjuicios y enriquecimientos económicos es el que conduce a que sea restaurada la equidad.

IV. RESTRICCIONES QUE IMPLICA LA AFECTACION DE TIERRAS

A) *Diferencia entre expropiación y afectación*

Algunas Leyes de Reforma Agraria declaran inafectables ciertas clases de terrenos agrícolas, forestales o pecuarios. La doctrina interpreta esta normativa entendiendo que inafectable quiere decir inexpropiable. Sin embargo, no existe una equivalencia total entre ambas palabras.

Para demostrarlo es necesario matizar el verdadero sentido de la palabra inafectabilidad. En principio, la afectabilidad se traduce en la posible expropiación de una finca. Pero esto no constituye ninguna identidad conceptual entre las palabras afectación y expropiación. Como decimos, lo normal es que a la tierra afectable se la expropie cuando sobre ella quiere hacerse incidir un proceso de Reforma Agraria. Pero la expropiación no constituye un acto definitivo en el proceso de la Reforma Agraria. Por el contrario, representa una etapa intermedia, un camino hacia ella.

Tratándose de materia agraria, la expropiación no cumple los mismos cometidos que las expropiaciones motivadas por la realización de obras o servicios públicos. Cuando, por ejemplo, se expropia un terreno para construir sobre el mismo una carretera, lo que ocurre es que el terreno pasa a ser propiedad del Estado de una forma definitiva, convirtiéndose en un bien de dominio y uso público. El espacio superficial cubierto de alquitrán ha pasado desde el patrimonio de un particular al de la Administración.

Pero tratándose de las expropiaciones contempladas por las Leyes de Reforma Agraria, el proceso alienativo es diferente. Lo que ocurre, desde un punto de vista inmediato, con la expropiación es que el Estado se hace propietario de un terreno que antes pertenecía a un particular. Entra, pues, el bien inmueble en el patrimonio de la Reforma, ya que, según las leyes, forman parte del patrimonio del Instituto Reformador las tierras y demás bienes que sean adquiridos y destinados por el Estado para la Reforma Agraria.

Han pasado, sí, a integrarse las tierras agrícolas en el acervo inmobiliario del Instituto. Pero no se trata de una adquisición definitiva, como ocurría tratándose de las expropiaciones encaminadas a la realización de una obra pública. Por el contrario, se trata de una adquisición puente, de un aumento patrimonial, que ha de desembocar en manos de los campesinos.

Esta situación es clara en la ley. El legislador nunca ha querido que el Instituto se convierta en el primer terrateniente del país mediante la adquisición de grandes extensiones de terreno. Por el contrario, la intención del legislador es que las tierras adquiridas se parcelen y se adjudiquen a los agricultores modestos. Así lo expresa claramente el articulado de varias leyes, según el cual «todas las tierras de propiedad del Estado se destinarán a la realización de la Reforma Agraria».

Por ello no puede sentarse de una forma definitiva la ecuación jurídica afectación = expropiación. Porque en materia del reformismo agrario, la expropiación no es un momento final, sino un para qué. Se expropia para que las tierras se repartan entre los agricultores modestos. Este

razonamiento se vislumbra con bastante nitidez a través del articulado de las leyes, según el cual, el Instituto de Reforma dispondrá para el desarrollo de la Reforma Agraria de las tierras de propiedad privada que no estén consideradas como inafectables por la presente ley. Es decir, que las tierras afectables se expropian no para incrementar el patrimonio del Instituto, sino para desarrollar la Reforma Agraria. Y la Reforma Agraria se desarrolla mediante la «equitativa distribución de la tierra». En la misma idea insisten las normas programáticas, que declaran de utilidad pública la distribución equitativa de la tierra en extensiones económicamente explotables.

Como resumen de todo lo que antecede podemos decir que afectar una tierra es ponerla en condiciones de que pueda ser redistribuida entre una serie de campesinos. Claro es que tratándose de predios de propiedad particular, esto se consigue mediante la expropiación de los mismos. Lo que demuestra que la expropiación puede ser un simple instrumento para adquirir tierras y después distribuirlas entre los campesinos. En suma, que la afectación de tierras comprende las dos fases siguientes: expropiación y distribución.

B) *Afectación de tierras de propiedad privada para la realización de programas de desarrollo agropecuario*

Otro ataque a la propiedad privada suele contenerse en las Reformas Agrarias formulado en términos imperativos: «Se afectarán las tierras de propiedad particular en las zonas en que el Instituto trate de ejecutar un programa de desarrollo agropecuario o de resolver un problema agrario.»

«...en las zonas en que el Instituto trate de ejecutar un programa de desarrollo agropecuario.» En estas palabras parece radicar la especialidad y consiguiente justificación de la disposición progresiva. Parece que está pensando en una Reforma Agraria localizada en zonas concretas del territorio nacional, lo que constituiría una evidente particularidad parangonándola con la Reforma Agraria nacional, que debe afectar, o mejor dicho, que puede afectar a todo el territorio nacional. Pero la diferencia es sólo aparente porque la elección de zonas para ejecutar programas de desarrollo agropecuario constituye la normalidad de la dotación de tierras, que es el procedimiento redistributivo de la Reforma Agraria.

La frase «programa de desarrollo agropecuario» alude, indudablemente, más que a un supuesto estricto de reforma agraria, a la problemática de la política agraria. Sin embargo, no por ello ha de repudiarse

el empleo de esta locución, porque ya sabemos que las Leyes de Reforma Agraria Integral involucran en el contenido específico de una transformación agraria toda una serie de implicaciones de política fundiaria.

C) *Afectación de predios particulares por motivos de presión demográfica*

Si por existir una presión demográfica campesina es necesario crear un centro de población agrícola, el Instituto deberá dar los pasos necesarios para establecerlo, pero no tiene por qué hacerlo coincidir precisamente con una de las pocas fincas del país en las que se cumple la función social de la propiedad. Si no sólo se pretende crear un centro de población agrícola, sino que, además, se quiere localizarlo en un punto concreto, entonces se podrán expropiar aquellas fincas que estando ubicadas dentro de esta circunscripción geográfica no cumplen con la función social de la propiedad. Pero creemos que raramente habrá de sentirse una necesidad insoslayable de situar el nuevo centro precisamente en un determinado punto del territorio nacional, siendo así que América es pródiga en existencias fundiarias.

Lo lógico, cuando se trata de resolver un problema de presión demográfica, es crear el nuevo centro de población agrícola no en sitio en que se aglomere la población, sino en el lugar que por sus condiciones agrológicas sea más adecuado para que prosperen fácilmente los cultivos. Además, que esto es así no porque resulte de una mera especulación lógica, sino porque se trata de una situación perfectamente prevista por las propias Leyes de Reforma Agraria. Así, por ejemplo, a veces, las leyes hablan de escoger el lugar que se crea adecuado para crear el nuevo centro de población agrícola y con este objeto hablan también de organizar el traslado o acomodamiento de las familias en el nuevo centro creado.

D) *Expropiación de tierras afectables*

La expropiación es el instrumento operativo de la Reforma Agraria. Para que un Gobierno pueda repartir tierras entre los campesinos necesita ser dueño de ellas o, cuando menos, necesita hacer desaparecer la titularidad dominical del antiguo propietario, lo que se consigue con esa eficaz y universalmente aceptada herramienta que es la expropiación. Constituye ésta un trámite inexcusable con vistas a soslayar los peligros de la confiscación y por aquello del *nemo dat quod non habet*.

En los textos de Reforma suele establecerse que toda expropiación de tierras para fines agrarios se llevará a cabo previa indemnización de su valor.

Teniendo en cuenta que lo que se pretende es poder realizar una Reforma Agraria sin el apoyo de cuantiosos recursos económicos, en principio pareció haberse encontrado la solución adecuada con esta redacción, ya que parecía permitir la realización de expropiaciones con el empleo de bonos agrarios, amortizables en períodos dilatados de tiempo. En él se habla de la indemnización del valor de las tierras. ¿A qué valor se refiere? ¿Al valor en uso o al valor en cambio? Indudablemente, a este último. El valor en uso de una propiedad está constituido por un dato estable y continuo, que puede servir de referencia para convenir relaciones jurídicas de cierta duración. Es el valor que se toma en cuenta para calcular el canon de los contratos de arrendamiento, el de los censos o las cantidades a satisfacer por un usufructuario. Por el contrario, el valor en cambio es algo más dinámico, una apreciación viva y momentánea del justiprecio de una cosa en un momento dado y concreto.

El valor en cambio es un dato coyuntural: la contraprestación que se ofrece para la adquisición de un bien independiente del valor objetivo del mismo y basada en motivos ocasionales de capricho, de moda, de urgencia en la enajenación, de apreciaciones psicológicas... Es lo que en materia del contrato de compra-venta se conoce con el nombre de precio. El precio de una cosa es su valor en cambio, el dato económico que adquiere beligerancia frente a un propósito enajenativo. Por ello, cuando se trata de expropiar, indudablemente no se ha puesto la atención en el estable valor en uso, sino en el movable y dinámico valor en cambio. Pero este es el precio, y el precio viene determinado por un equilibrio momentáneo con el valor ínsito de la cosa que se transmite. Por ello, «indemnizar el valor de una tierra» es pagar el precio de la misma. Así las cosas, hay que pensar, de acuerdo con la normativa del Código civil, que el precio ha de pagarse antes o al mismo tiempo que se entrega la cosa. Pues para que haya un aplazamiento en el pago del precio es preciso que así se pacte expresamente, consintiendo libremente en ello el vendedor.

Ahora bien, cuando el precio no se entrega de presente se produce un desmerecimiento económico del mismo. No hay que olvidar que el dinero es una cosa fructífera. Germina cada año a través de los intereses. Por ello, cuando la compra de una cosa se materializa en un precio aplazado, las cantidades a satisfacer son más crecidas que cuando se paga al contado. Por esto, para que equitativamente pudiera triunfar la pretensión de los reformadores, sería preciso que los bonos cubriesen no sólo el

principal del justiprecio en el momento de la expropiación, sino, además, los accesorios de los intereses legales de ese dinero. No siendo así se descoyunta el equilibrio entre las prestaciones de comprador y vendedor.

La indemnización del valor de las tierras tiene por objeto que en el patrimonio del expropiado no se produzcan hundimientos crematísticos. A la cosa enajenada ha de sustituir el valor de la misma y de esta forma se consigue mantener el mismo nivel económico en el acervo patrimonial del expropiado. Jurídicamente este mantenimiento de niveles se conoce con el nombre de subrogación real. Y esta subrogación no se consigue si una de las prestaciones no cubre la estatura económica de la otra. Lo cual es más grave en un supuesto como el de la expropiación, en que la enajenación no es voluntaria, sino impuesta. La ley ha empleado una palabra que, a nuestro juicio, trasluce esa nivelación sinalagmática. Indemnizar significa dejar indemne. Y sólo se está indemne de un perjuicio económico cuando se reemplaza una cosa por su verdadero valor.

Pero es que, además, el problema se agudiza por el adjetivo básico empleado en las leyes cuando dicen que la expropiación se llevará a cabo previa indemnización; la palabra previa, como cualquier otro término temporal que no sea absoluto, es un elemento de comparación. Se es previo no en abstracto, sino con relación a otro evento subsiguiente. Indemnización previa es la que antecede a la contraprestación de la otra parte, es decir, a la entrega de la cosa. Hay que indemnizar el valor de las tierras antes incluso de haber recibido estas mismas tierras. En ese sentido de prioridad de la indemnización suelen pronunciarse las Constituciones de las Repúblicas, que establecen que la expropiación de bienes no se verificará sin previa indemnización. Y, desde luego, lo que no permiten tales Constituciones es que el pago pueda demorarse durante un gran lapso de tiempo.

Existen ciertas particularidades de las expropiaciones agrarias que resaltan parangonando las normas de las leyes generales de expropiación con los preceptos de los textos de la Reforma Agraria.

Para demostrarlo conviene echar una ojeada, siquiera sea breve, por las Leyes de Expropiación Forzosa. En estos textos legales se dispone que no podrá tener efecto la expropiación sin que precedan los requisitos siguientes:

- 1.º Declaración de necesidad y utilidad pública de la obra.
- 2.º Declaración de que su ejecución exige indispensablemente el todo o parte del inmueble que se pretende expropiar.
- 3.º Justiprecio de lo que se haya de enajenar o ceder.
- 4.º Pago efectivo del precio que representa la indemnización de lo que forzosamente se enajena o cede.

Estos cuatro requisitos son básicos para que cualquier expropiación se entienda correctamente realizada. La violación de cualquiera de ellos puede dar motivo a una impugnación judicial. Así lo reconocen las leyes, según las cuales «todo el que sea privado de su propiedad sin que se hayan llenado los requisitos expresados podrá utilizar los interdictos de retener y recobrar..., sin perjuicio del recurso de amparo que autoriza la Constitución cuando sea procedente».

Pero tratándose de las expropiaciones que dicen relación con la Reforma Agraria, no todos los requisitos pueden ser objeto de impugnación, pues lo impide la especialidad de trato que requiere la problemática agraria. Por una parte, nos encontramos con que los dos primeros requisitos nunca podrán ser atacados judicialmente, por cuanto resulta del articulado de la propia ley. En primer lugar, no será necesaria la declaración de utilidad pública, especialmente realizada por un organismo administrativo, por cuanto ya viene impuesta directamente por la misma ley y, por tanto, queda eludida cualquier tramitación dirigida a realizar esta declaración. En efecto, las Leyes de Reforma Agraria declaran de utilidad pública la distribución equitativa de la tierra en extensiones económicamente explotables, y declaran también de utilidad pública la proscripción del latifundio. Estas declaraciones de utilidad pública, hechas de una forma generalizada y rotunda por la ley, traen como resultado que no sea necesaria ninguna específica declaración emanada de las autoridades administrativas, porque nada le puede añadir una resolución concreta a algo que ya está declarado de una forma generalizada. Así las cosas, siempre que sea preciso expropiar a un terrateniente no se necesitará declarar la utilidad pública de la venta forzosa y, consiguientemente, tampoco se necesitará la declaración de que la ejecución de la expropiación exige indispensablemente el todo o parte del inmueble afectado. Esta es una idea en la que es necesario insistir. Cuando se trata de realizar una obra de aprovechamiento general, como un ferrocarril, una carretera, un aeropuerto..., además de la declaración de utilidad pública de la obra (que, por otra parte, puede venir eludida por tratarse de una obra comprendida en los planes generales a que se refiere la Ley General de Obras Públicas, según se establece en la Ley de Expropiación Forzosa), se necesita inexcusablemente una subsiguiente declaración de que la realización de tal obra de infraestructura exige como indispensable el inmueble que se pretende expropiar. Ello es lógico. Es preciso tener en cuenta que la obra pública puede llevar tal o cual trazado, puede establecerse sobre una u otras fincas..., es decir, que para que la expropiación se individualice en una determinada superficie de terreno, con olvido de las demás que pudieran ser afectadas, es necesario

que una decisión gubernativa así lo establezca realizando la opción inexcusable en esta materia.

Pero, sin embargo, este requisito no es imprescindible tratándose de las cuestiones agrarias. Como la ley declara de utilidad pública la proscripción del latifundio, hay que entender que se refiere a cualquier latifundio, a todos y cada uno de los latifundios existentes en el país, pues la generalidad del precepto cobija en su anatema a todas las fincas que se puedan encontrar en esta situación.

Y, por otra parte, si se ataca un latifundio, indudablemente se precisa el todo o parte del mismo. No se olvide que no se trata de construir un canal de riego o una línea de conducción de energía eléctrica. Se trata de adquirir un inmueble y de distribuirlo entre los pequeños agricultores. Para hacer esta distribución no sólo se requiere ocupar el todo o parte del inmueble, sino que, además, se necesita fraccionarlo, parcelarlo en unidades equivalentes a la explotación agrícola familiar. Es decir, en suma, que el ataque al latifundio implica por su propia naturaleza, y sin necesidad de ninguna declaración a este respecto, que habría de resultar ociosa, la ocupación del todo o parte del inmueble.

V. PERMUTA FORZOSA DE FINCAS RUSTICAS

La expropiación es uno de los caminos. Vía de acceso a la gran realidad de la Reforma Agraria. Un medio eficaz para que los inmuebles salgan de las manos amortizadas y pasen a poder del Estado, para que éste realice la importante función redistribuidora. Pero no es el único instrumento. También puede pensarse en la fórmula del cambio directo. Un procedimiento más antiguo en la historia del Derecho, pero más moderno en su aplicación al campo. A nosotros se nos antoja como la solución ideal para los países ricos en kilómetros superficiarios de tierras estatales y parques en numerario.

Sostenemos esta innovación, consistente en la permuta forzosa de fincas rústicas como medio para resolver muchos de los problemas que están planteados en relación con la redistribución agraria. Esta permuta no tiene parentesco jurídico—ni mucho menos similitud—con la expropiación forzosa ni con la confiscación.

De la primera se diferencia en el hecho de que la expropiación viene a ser una modalidad de la compra-venta caracterizada por la contraprestación, consistente en dinero o signo que lo represente, en tanto que la permuta es expresión del cambio trayecticio directo o de cosa por cosa sin intervención de precio en dinero.

De la confiscación se diferencia en que no constituye un apoderamiento de la propiedad ajena sin compensación alguna, sino que a cam-

bio de la cosa que se recibe se entrega otra de valor equivalente y, en nuestro caso, de la misma especie.

La permuta forzosa ofrece determinadas ventajas en favor de los campesinos sin tierra. Claro es que para asentar a esas gentes se podría pensar en parcelar las extensiones de tierras nacionales que todavía constituyen superficies vírgenes de explotación agrícola. Pero esto requiere el traslado de las poblaciones rurales, que normalmente son muy reacias a este tipo de cambios y sienten gran apego a la geografía en que han nacido y vivido durante algún tiempo.

Por ello, como una justa compensación, se propugna esta solución, en virtud de la cual a quien se obliga a desplazarse es al terrateniente, que durante siglos viene lucrándose con el esfuerzo y con la necesidad ajenos.

También presenta esta solución ventajas de tipo financiero. Si se optase por la expropiación sería necesario satisfacer una indemnización en dinero o signo representativo de él. Esto plantea graves inconvenientes, hasta el punto de que casi resultan inexpugnables a la Reforma Agraria los latifundios, si tenemos en cuenta que según la Constitución el pago del precio ha de ser previo a la toma de posesión de la finca, lo que hace inutilizables los bonos agrarios a que se refiere la ley, cuya amortización está prevista para un lapso de tiempo de veinte años. Pero aun admitiendo que la indemnización pudiera satisfacerse utilizando el recurso de la deuda agraria, ello viene a significar como hipotecar el futuro económico de la Institución, porque si de momento es muy cómoda la fórmula de los bonos agrarios, ya que a cambio de unas tierras sólo se entrega papel, lo cierto es que en los años sucesivos habrá que ir satisfaciendo el importe de los títulos emitidos, lo que significa que el problema financiero sólo ha conseguido una demora en el tiempo y el hacer frente a los pagos sucesivos puede plantear peligrosas situaciones de iliquidez.

De ahí la bondad y sencillez de la fórmula que proponemos. Los Estados americanos son ricos en tierras vírgenes, que se encuentran en situación de incultura agronómica. Estas tierras pueden representar la contrapartida para poder realizar la adquisición de las que no cumplen la función social de la propiedad, sin realizar desembolso alguno.

Para obviar los inconvenientes de un exclusivo trato administrativo de la cuestión se sugiere la conveniencia de que la permuta forzosa de fincas rústicas se realice con intervención de la autoridad judicial. Lo deseable sería que interviniese en la tramitación el tribunal agrícola correspondiente, dada su especialización y su enfoque progresivo de los conflictos frente a la propiedad privada.

JOSÉ MENÉNDEZ
Registrador de la Propiedad