

En torno a la Ley cubana de Reforma agraria de mayo de 1959

Exposición y crítica de algunos de sus aspectos esenciales

I N D I C E

Consideraciones preliminares.

Consideraciones de carácter general.

1. Necesidad de la Reforma agraria en Cuba.
2. Antecedentes de la Reforma agraria cubana.
3. Naturaleza de la LRA.
4. La LRA en relación con el Derecho constitucional cubano.
5. Fines de la LRA.

Aspectos de la LRA.

1. Nueva estructura del agro cubano.
 - A) Respecto a la propiedad.
 - B) Respecto a otros derechos o situaciones relativos a la tierra.
2. La redistribución de la tierra.
 - A) Procedencia de la tierra a distribuir.
 - B) Beneficiarios de la reforma.
 - a) Beneficiarios individuales.
 - b) Beneficiarios colectivos.
3. Regulación de las nuevas situaciones creadas por la LRA.

4. Indemnizaciones por las tierras expropiadas.
5. Prestaciones económicas de los beneficiarios.
6. Ayuda a los beneficiarios.
 - A) Ayuda técnica.
 - B) Ayuda económica.
7. La LRA y el Derecho registral.
8. Jurisdicción.

Visión crítica de conjunto.

CONSIDERACIONES PRELIMINARES

La Revolución nace como algo contrario a una estructura social o política o, especialmente en Hispanoamérica, a un individuo.

Pero no tarda en añadir a este contenido negativo otro positivo de proyectos, cuyo cumplimiento depende de la capacidad, de la buena fe o de la buena voluntad de los revolucionarios, al hacerse cargo del poder.

Toda Revolución lleva un contenido de promesas. Una de las básicas de la Revolución cubana fué la Reforma agraria.

Ya Fidel Castro, en el discurso que allá han titulado «La Historia me absolverá», pronunciado en 1953, durante el juicio por los sucesos del cuartel Moncada, prometió que «la primera ley revolucionaria... proclamaría la Constitución de 1940, como la verdadera ley suprema del Estado», y anunció la implantación de la Reforma agraria, principio esencial consignado en dicha Constitución.

Y aunque el movimiento revolucionario contra Batista se inició con un carácter eminentemente político, no tardó en lanzar consignas de tipo social. Ya antes de terminar la lucha, en 10 de octubre de 1958, dictó una llamada ley, la «número 3 de la Sierra» (la Sierra Maestra, reducto principal del ejército rebelde), por lo que regulaba una Reforma agraria para los territorios que se fueran conquistando.

Finalmente, la promesa fué cumplida mediante la ley que vamos a comentar, y cuando aún no habían transcurrido seis meses desde el triunfo de la Revolución.

Ingenuamente podría suponerse que esta ley, dada su juventud, habría recogido lo más aprovechable de las orientaciones con-

temporáneas sobre la cuestión, formuladas por la doctrina o reflejadas en las legislaciones positivas.

Tal opinión quedaría confirmada—también *a priori*—al saber que el Gobierno cubano se siente tan orgulloso de la obra jurídica realizada, que ha dado una gran difusión en todos los países, a través de los Departamentos de Prensa de sus Embajadas, al texto del referido Cuerpo legal.

Por ello—preferimos ya decirlo ahora—se sufre una decepción al conocer su contenido.

Y no es que en Cuba no haya hombres capacitados para elaborar una eficiente regulación de la materia. Basta leer la Memoria de un ciclo de conferencias pronunciadas en La Habana pocos días antes de la promulgación de esta ley (1), para darse cuenta de que existen en dicho país técnicos respecto a diversos aspectos del problema agrario. Pero es fácilmente comprobable que no ha sido la técnica, sino la política, quien ha dirigido principalmente esta Reforma agraria.

Sin embargo, es precisamente esta circunstancia la que da verdadero interés al estudio que pasaremos a efectuar. Porque vamos a ver cómo el primer Estado hispanoamericano francamente socialista, legisla para la clase más numerosa de su población; qué faceta jurídica, especialmente adaptada al mundo hispanoamericano, presenta el marxismo frente a los problemas de la tierra.

Ante cierta habilidad formal de los redactores de la ley, posiblemente alguien dude de que ésta sea ortodoxamente socialista y que, incluso, se pregunte si es siquiera socialista.

Ya tendremos ocasión de comprobar que sí lo es. Pero, por adelantado, estimamos conveniente resaltar la elasticidad formal sin sacrificio de la esencia, de las legislaciones de inspiración marxista. Refiriéndose a la de Rusia, dice RENÉ DAVID (2): *«Le marxisme, doctrine essentiellement réaliste, enseigne à ses disciples qu'il faut compte étant le réel, il fallait conserver au parti bolchevik les leviers de commande de l'économie soviétique et même à continuer à accroître, dans toute la mesure du possible, la domination de l'Economie par le Gouvernement des Soviets. Mais ceci posé,*

(1) Memoria del Ciclo de conferencias sobre Reforma agraria, organizado por el Colegio de Ingenieros Agrónomos y Azucareros. La Habana, 1959.

(2) *Le Droit Soviétique*, R. DAVID y J. N. HAZARD. París, 1954, t. 1.º, pág. 125.

il importait peu au fond que des satisfactions formelles fussent accordées aux personnes et à tous ceux que la répudiation des formes juridiques traditionnelles risquait d'effrayer.»

Parece ser que los resultados de la puesta en práctica de la expresada ley (a la que desde ahora vamos a designar con las siglas LRA) son, tanto desde el punto de vista económico como en el social, tan poco halagüeños como la experiencia, en casos similares ha demostrado. Pero no es nuestro propósito hablar de ello. Nos vamos a concretar al estudio de esta ley, con sus antecedentes y fundamentos, sin salirnos de la esfera jurídica y siempre de manera por completa objetiva, sin que obsten a ello nuestros sentimientos.

CONSIDERACIONES DE CARACTER GENERAL

1. NECESIDAD DE LA REFORMA AGRARIA EN CUBA.

En todos los países, más o menos agudizado, existe un complejo problema agrario (3) de características parecidas, porque está en relación con circunstancias que se dan respecto a la tierra y que constituyen elementalísimas verdades de validez general.

En efecto, puede decirse de la tierra:

a) Que es, entre los bienes de producción, lo más necesario para el hombre.

b) Que no produce, salvo escasas excepciones, sino a base de un adecuado cultivo.

c) Que su adecuado cultivo es, prácticamente, casi incompatible con su posesión temporal.

d) Que su propiedad, en parcelas de extensión suficiente a subvenir las necesidades de una familia, convierte a sus respectivos titulares campesinos en una estable y conservadora clase social; y

(3) Ya sabemos que la complejidad del problema es superior a la que exponemos. Pero estimamos que basta a nuestro propósito dibujarlo en sus líneas esenciales.

e) Que su normal cultivo no requiere una constante intensidad de trabajo, por cuya razón es frecuente que los trabajadores agrícolas queden desocupados en determinadas temporadas.

Teniendo en cuenta todo esto, interesa a la sociedad modificar la estructura jurídica de la tierra, redistribuyéndola pertinentemente, puesto que, también por todo el mundo se producen los mismos siguientes fenómenos:

1.—Buena parte del territorio nacional está constituido:

a) Por los tradicionalmente llamados latifundios, o sea predios rústicos, de tan considerable superficie, que no pueden ser atendidos convenientemente por su poseedor, lo que motiva que su cultivo sea defectuoso o—en parte—nulo, y b) por los modernos y paradójicamente denominados «pequeños latifundios», que son las fincas que, por causas ajenas a su extensión, tienen descuidado permanentemente su cultivo, a pesar de reunir buenas condiciones agrícolas.

2.—También en muchas comarcas se da el fenómeno inverso, es decir, el minifundio, bajo cuya denominación se entienden:

a) La propiedad agrícola que no alcanza a cubrir las necesidades de una familia campesina (minifundio en sentido lato), y b) La parcela de terreno, de tan pequeña extensión, que su cultivo resulta antieconómico (minifundio en sentido estricto).

3.—Un gran número de empresas agrícolas no están dirigidas, ni siquiera indirectamente, por el propietario de la tierra, sino por el titular de un derecho personal—y temporal, claro es—, con respecto a la misma.

4.—Existe una gran masa de trabajadores agrícolas desocupados por paros estacionarios, y que están predispuestos, por sus deficientes condiciones de vida, a ser elementos de agitación social.

De tal magnitud es este problema, que algunos autores han llegado a considerar que su solución es el único objeto del Derecho agrario. Así, SÁNCHEZ ROMÁN (4) dice que esta rama jurídica

(4) Conferencias. Madrid. 1920. Citado por R. BADENES en *Orientaciones modernas sobre Derecho agrario y propiedad agraria*. Barcelona, 1959, pág. 9.

es el derecho a la redistribución de la tierra, y ALFONSO DE COSÍO (5) que «tiene como finalidad el facilitar el acceso y arraigo de los cultivadores de la tierra».

Para IGNACIO SERRANO (6) «los países están obligados a realizar periódicamente Reformas agrarias, para evitar los vicios que surgen en toda organización humana con el transcurso del tiempo».

El origen de estos vicios, en la esfera jurídico-agrícola, trata de explicarlo RAMÓN BADENES (7) de la siguiente manera: «De antiguo, la regulación del campo escapa al *ius civile*... El movimiento *ius naturalista* de la impronta liberal, la condena del feudalismo por la Revolución francesa y la falta de antecedentes romanos para una regulación del campo (8), harán que los Códigos civiles eliminen las particularidades de lo agrario... y regulen de modo general y abstracto la propiedad sobre la cosa inmueble. Después, la dirección llamada mercantilista difundirá una concepción del Derecho inmobiliario, en la que las fincas se consideran sólo como un medio de inversión de capitales y garantía de créditos.»

Por ello, F. DE CASTRO (9) entiende que la Reforma agraria ha de ser «sólo una etapa preparatoria del nuevo y normal Derecho agrario».

Cuba no podía escapar a la regla y ha venido sufriendo los relatados males generales. De la Memoria del Censo Agrícola Nacional de 1946, editada en 1951 por el Ministerio de Agricultura de la expresada República, son los siguientes datos (10):

- 1) Existían 894 fincas, de extensión superior a 1.000 hectáreas,

(5) El concepto de «pequeña empresa agraria» y la moderna legislación española, *Anuario de Derecho Civil*, t. VIII, fascículo III, julio-septiembre 1954, página 721.

(6) *El Fuero del Trabajo*. Valladolid, 1939, pág. 255.

(7) Op. cit., pág. 10.

(8) Entendemos que ello no puede decirse de manera absoluta. La legislación de las XII Tablas constituye ya, en esencia, un Código rural y, por otra parte, no faltan, a través del posterior desenvolvimiento del Derecho Romano, obligadas referencias a lo agrario, por ejemplo, en materia de servidumbres.

(9) FEDERICO DE CASTRO, *El Derecho Agrario en España*. *Anuario de Derecho Civil* 1954, pág. 388.

(10) Según DARÍO ESPINOSA y MIGUEL MONZÓN, en sus respectivas conferencias, «Tenencia de tierras y comentarios a la Ley núm. 3 del Ejército rebelde» y «Cimientos para una Ley de Reforma Agraria», publicados en la Memoria citada, págs. 48 y sigs. y 137 y sigs., respectivamente.

que representaban el 1,5 por 100 del número total de fincas, y el 36 por 100 de la superficie total.

2) El área de tierras improductivas (incluyendo la relativamente pequeña parte ocupada por caminos, bateyes y edificios) cubría el 18 por 100 del área total.

3) El número total de fincas, de cabida inferior a 25 hectáreas (extensión considerada por la LRA, aproximadamente, como mínima vital para una familia), representa el 70 por 100 del número de fincas, y su área el 11 por 100 de la total. El 38,4 por 100 del número total de fincas no sobrepasaba las 10 hectáreas.

4) Los propietarios dirigían empresas agrícolas sobre sus tierras, directamente, en lo que respecta al 32,4 por 100 del área total de las fincas, e indirectamente, por medio de administrador, en el 25,6 por 100 de ésta.

El nivel económico del campesino cubano viene siendo en general, bastante bajo. Un ingeniero agrónomo y abogado, que escribía pocos días antes de la promulgación de la LRA (11) retrata así las condiciones de vida ideales—y bien lejanas a las contemporáneas en Cuba—, que el Estado ha de procurar al campesino: «... Con zapatos, en piso de cemento, aislada su casa de los mosquitos, con tela metálica y limitada con cerca de malla; usando filtro, disponiendo de cuarto de baño, con el mínimo de comodidades; alimentándose a base de huevos, leche, hortalizas, carne de pollo y de cerdo y postres de las más diversas clases...» (12).

El problema agrario tiene para Cuba, además, otros aspectos puramente nacionales.

En primer lugar, algunos consideran (como los redactores de la LRA) que el tan extendido, en dicha República, monocultivo del azúcar, no es conveniente para el país, en especial, por impedir la autosuficiencia de éste en lo que respecta a los demás esenciales productos agrícolas.

Por otra parte, y según dice DARÍO ESPINA (13), «en Cuba se ori-

(11) DARÍO ESPINOSA conferencia cit., en Memoria del..., pág. 58.

(12)» Los agricultores que tratamos, cualquiera de los de la huerta de Valencia, se asombrarían de que se consideraran ideales estas condiciones de vida; para ellos son las corrientes.

(13) Conferencia cit., en Memoria del..., pág. 47.

gina una situación peculiar, a la que ha dado en llamarse precarismo, que no es más que una mera tenencia u ocupación de un lote de tierra, más o menos limitado, que corresponde a fincas abandonadas de particulares y a realengos y otras tierras del Estado».

Y si bien, en lo que respecta al sector azucarero, el legislador por el Decreto presidencial núm. 4.138 de 1930 y Decretos-leyes números 101 y 247 de 1952, trato de legalizar la expresada situación, el problema, al triunfo de la Revolución, estaba aún lejos de quedar resuelto.

2. ANTECEDENTES DE LA REFORMA AGRARIA CUBANA (14).

Un antecedente remoto de la Reforma fué la ley de 9 de enero de 1904, que establecía una distribución de tierras baldías del Estado a los veteranos de la Guerra de la Independencia.

La ley de 11 de julio de 1906 concedió un crédito para viabilizar la colonización de tierras del Estado. Por el decreto número 743 de 1910 se dictó el Reglamento para la aplicación de dicha ley, en virtud del cual se organizan colonias agrícolas sobre parcelas inembargables e inalienables.

Los decretos números 492, de 1911 y 116 de 1934, establecieron limitadas distribuciones de tierras.

En 17 de diciembre de 1937 se promulgó la Ley de Defensa de los bienes del Estado y Reparto de Tierras a los Campesinos, que en lo que respecta a este reparto parece no llegó a ponerse en práctica.

Por la ley de 22 de mayo de 1951 se estableció un impuesto para constituir un fondo especial, a disposición del recientemente creado Banco de Fomento Agrícola e Industrial de Cuba (BANFAIC), conjuntamente con el Ministerio de Agricultura, para dedicarlo a adquirir y distribuir tierras y fomentar su cultivo. Se adquirieron por el BANFAIC algunas fincas y se establecieron en ellas colonos, pero éstos no llegaron a adquirir sus respectivos lotes.

Y ya no hubo más actividad legislativa al respecto.

(14) Datos tomados de la expresada conferencia de DARIO ESPINA, en Memoria del..., págs. 50 y 51.

Como ya hemos dicho, el ejército rebelde dictó la llamada ley número 3 de la Sierra, de 10 de octubre de 1958, que constituye el antecedente próximo de la LRA.

3. NATURALEZA DE LA LRA

Esta autollamada ley, emana realmente del poder ejecutivo.

El presidente de la República, al promulgarla, lo indica, mediante el uso de la fórmula siguiente: «Hago saber: Que el Consejo de Ministros ha acordado, y yo he sancionado, lo siguiente...»

Conviene resaltar que este origen de la ley es propio, aunque no exclusivo, de las legislaciones de tipo marxista.

La importancia que el Gobierno cubano ha concedido a la LRA se patentiza por el rango que le da, al declararla, en la disposición adicional final de la misma, «parte integrante de la Ley Fundamental de la República, la que así queda adicionada». Es decir, que pasa a tener categoría de ley constitucional; sus preceptos son también normas que ha de tener en cuenta, obligatoriamente el legislador.

Los preceptos de la LRA son de carácter imperativo, y así, en el artículo 65 se declara «nulo y sin valor ni efecto alguno todo acto contrato que tienda a evadir las disposiciones de esta ley». Pero aún podría decirse más: Estos preceptos son de carácter coactivo, *manu militari*. La disposición final cuarta dice: «El Instituto Nacional de la Reforma Agraria ejercerá sus funciones, coordinándolas con el ejército rebelde».

4. LA LRA, EN RELACIÓN CON EL DERECHO CONSTITUCIONAL CUBANO.

El Gobierno cubano que surgió de la Revolución, al iniciar su mandato, en esa exposición de principios constituida por la Ley Fundamental de la República de 7 de febrero de 1959, adoptó respecto a la propiedad, un principio consignado en la Constitución de 1940, que no repugna a la idea socialista y que, sin embargo, no alarma excesivamente a los ciudadanos amenazados en sus intereses. Y así, dice en el artículo 87: El Estado cubano

reconoce la existencia de la propiedad privada, en su concepción más amplia de función social, y sin otras limitaciones que aquellas que la ley establece por motivos de necesidad pública o de interés social.»

La propiedad tiene una función social, no es una función social. Una pequeña diferencia de dicción separa las tan opuestas concepciones de la propiedad, sustentada por la Encíclica *Quadragesimo Anno* y por *Das Kapital*, respectivamente.

Porque la concepción de la propiedad como función social, entraña su negación como derecho. Como dice MANUEL GITRAMA (15), «En el doctrinarismo antimetafísico de DUGUIT, inspirado en COMTE, la idea de función social inspira nada menos que la eliminación de la propiedad como derecho... El propietario es, según ello, un funcionario público».

De acuerdo, en esencia, con aquella teoría, y refiriéndose especialmente a las relaciones de propiedad, escribió LENIN que todo el Derecho debía ser considerado como público (16).

El engarce formal entre el expresado artículo de la Ley Fundamental y la LRA se encuentra en la disposición final 2.ª de ésta, al declarar de interés social y de utilidad pública sus disposiciones.

Pero la relación entre aquel precepto y la LRA es, en verdad, mucho más estrecha. Han sido combinadamente, el concepto de propiedad-función y el interés social, los motivos justificantes de las expropiaciones prescritas por la LRA—. Y—mucho más importante—el repetido precepto aclara la naturaleza de la propiedad que se concede por la LRA.

La consideración de la propiedad rústica como función social puede legalizar la más amplia injerencia del Estado al respecto y hace suponer, a la vista de lo sucedido en Rusia, que la propiedad individual de las tierras, estructurada por la LRA, sea sólo un primer paso hacia la propiedad del Estado (17).

(15) *Nuevo sentido de la propiedad*. Valencia, 1960, pág. 13.

(16) *Le Droit Soviétique...*, t. II, pág. 5. Lenin, a este respecto, se hace eco de la opinión de Kelsen, que confunde Estado y Derecho (vid. *Manual de Derecho político general*. Luis del Valle. Zaragoza, 1941, pág. 35).

(17) Después de haber permitido, en un principio, por consideraciones de tipo económico, la existencia de explotaciones agrícolas individuales el Gobierno ruso decretó en 1937 la transformación de éstas en colectivas (*Le Droit Soviétique*, t. I, pág. 147).

5. FINES DE LA LRA.

La LRA declara explícita o implícitamente tener los fines siguientes: a) «El desarrollo económico de la Nación» (18); b) «La explotación intensiva agrícola e industrial» (19); c) Facilitar el surgimiento y extensión de nuevos cultivos, que provean a la industria nacional de materias primas y que satisfagan las necesidades del conjunto alimenticio, consoliden y amplíen los renglones de producción agrícola, con destino a la exportación» (20); d) «Elevar la capacidad de consumo de la población, mediante el aumento progresivo del nivel de vida de las zonas rurales» (21); e) Arrancar de la situación de miseria en que tradicionalmente se ha debatido la inmensa mayoría de la población rural de Cuba» (22). f) Crear «un organismo técnico capaz de aplicar y llevar hasta sus últimas consecuencias los fines de desarrollo económico y elevación consiguiente del nivel de vida del pueblo cubano» (23); g) Hacer pasar la propiedad de la tierra a los que la cultivan (24); h) Hacer desaparecer los minifundios y los latifundios (25); i) Sustituir «la producción latifundaria..., preferentemente por la producción cooperativa técnica e intensiva» (26); j) «La adecuada redistribución de tierras entre gran número de pequeños propietarios y agricultores» (27); k) «Impedir que los extranjeros tengan propiedades rústicas en Cuba» (28).

LENIN ha definido con una lacónica frase la función del Derecho en la concepción marxista-soviética: «El Derecho es Política» (29). El Gobierno cubano se ha valido de la ley que co-

(18) LRA, disposición final segunda.

(19) Vid. nota anterior.

(20) LRA, preámbulo, consideración III, a), en relación con la consideración IV.

(21) LRA, preámbulo, consideración III, b), en relación con la consideración IV.

(22) LRA, preámbulo, consideración IV.

(23) LRA, preámbulo, consideración XV.

(24) LRA, preámbulo, consideraciones V y VI.

(25) LRA, preámbulo, consideraciones VII, VIII, IX, X y XII.

(26) LRA, preámbulo, consideración XIV.

(27) Vid. nota 18.

(28) LRA, preámbulo, consideración XVI.

(29) Citado en *Le Droit Soviétique...*, t. II, pág. 6.

mentamos para servir sus propios intereses, o sea para atraerse la masa campesina, tan relativamente numerosa en aquel país.

Desde luego, no es la primera vez que una Reforma agraria tiene un fin (casi siempre no confesado, como sucede en este caso) predominantemente político. Por el contrario, la mayor parte de las que hasta ahora se han producido lo han sido así. Recordemos, por ejemplo, la de la ley de 15 de septiembre de 1932 en España.

Y este propósito político de la Reforma agraria cubana, se pone de manifiesto por la precipitación con que se ha actuado. A la ley que comentamos podría aplicarse la crítica que hizo ALFONSO MADRID (30) de nuestra Reforma agraria de 1932: «... reforma que, por impulso de los legisladores, dejándose llevar de una vehemencia y de una impaciencia quizá precipitada y prematura, ha sido implantada *a priori*, es decir, antes de que la masa de campesinos se encuentre lo suficientemente capacitada para recibir este beneficio. En su indudable buena voluntad, el Gobierno, con respecto a este enorme sector de españoles que pueblan la campiña, ha preferido ponerles en posesión de su nuevo derecho (?) para que, simultáneamente, vayan ejercitándose en su aplicación».

Efectivamente, son muy pocos los campesinos que conocen las nuevas técnicas agrícolas, y, desde luego, son una gran parte los que no tienen capacidad o voluntad para dirigir una empresa agrícola. DARIÓ ESPINA, en La Habana, y pocos días antes de la promulgación de la LRA, manifiesta (31): «Se dice que el campesino necesita tierra. Nosotros agregamos que debe dársele tierra, no sólo al que tenga interés en cultivarla, sino también al que posea cualidades para ello. Porque hay una buena parte de los mismos que desean trabajo remunerado y nada más, sin que les atraiga la posibilidad de ser empresarios».

La LRA forma parte de un plan político general del Gobierno cubano, completado por la Ley de Reforma Urbana de 14 de octubre de 1960, y la nacionalización de la Banca, de la gran industria y del comercio.

(30) *Constitución Agraria de España*. Madrid, 1933, pág. 15.

(31) Conferencia cit., en Memoria del..., pág. 63.

ASPECTOS DE LA «LRA»

I.—NUEVA ESTRUCTURA JURÍDICA DEL AGRO CUBANO.

A) *Respecto a la propiedad.*

a) La LRA, después de proscribir el latifundio, establece dos límites superficiales máximos a la propiedad rústica, perteneciente a una persona natural o jurídica: uno, de carácter general, de 30 caballerías (art. 1) (32); otro, excepcional, de 100 caballerías, en lo casos de áreas sembradas de caña, las ganaderas y las sembradas de arroz, que cumplan determinadas condiciones de productividad, y las dedicadas a cultivos o explotaciones, en general, que requieran extensión superior a 30 caballerías para su eficiente explotación. Pero el beneficio de excepción que alcance a las fincas cultivadas de caña o arroz, se mantendrá sólo mientras se sostengan los correspondientes índices de productividad (art. 2); b) Se prohíbe la propiedad y la tenencia de fincas rústicas a las Sociedades anónimas cuyas acciones no sean nominativas (art. 14 y aun en las dedicadas a la explotación de colonias de caña, se requiere, además, que los titulares de las acciones sean ciudadanos cubanos y no figuren como propietarios, accionistas o funcionarios de empresas dedicadas a la fabricación de azúcar (art. 12); c) Se desamortizan las tierras del Estado, de las provincias y de los municipios, para ser distribuidas (art. 3), con determinadas excepciones, indicadas en el artículo 4. Se presumen tierras del Estado las que no aparezcan inscritas en el Registro de la Propiedad hasta 10 de octubre del año 1958 (art. 8); d) La propiedad rústica cubana sólo podrá ser adquirida, con excepciones muy cualificadas, por nacionales o por Sociedades formadas por nacionales (art. 15).

En lo que respecta a los preceptos que hemos expuesto, el Gobierno cubano no es por completo consecuente con el principio que sustenta de que la propiedad es una función social. Porque,

(32) Cada caballería es igual a trece hectáreas, cuarenta y tres áreas. La LRA emplea exclusivamente esta medida local de superficie.

con arreglo al mismo, la LRA hubiera debido dirigirse principalmente contra los propietarios rústicos que de ordinario descuidaron el cultivo de sus predios (33).

La LRA actúa—dice—contra los latifundios. Pero da a esta palabra un sentido, cercano al etimológico, que ahora resulta falso (34). El legislador se ha atendido a la norma de carácter aritmético, de cercenar las propiedades rústicas, a partir de determinada superficie, para obtener tierras que repartir entre los pequeños propietarios o los campesinos sin tierras (35).

Y en su afán de conseguir tierras con tal propósito, no duda en establecer la presunción (de fundamento desconocido para nosotros, pero que no puede ser justo), tan extraña a la verdadera esencia de una Reforma agraria, de que son tierras del Estado las pertenecientes a personas que no hubieren cumplido la formalidad de inscribir su titulación en el Registro de la Propiedad con anterioridad al 10 de octubre de 1958 (fecha de la citada ley número 3 de la Sierra), o sea varios meses antes de la promulgación de la LRA.

Y también, por la misma razón, la LRA (art. 63) va contra la equidad, al estimar, como de una sola persona, la finca o fincas que permanecieren indivisas en 1 de enero de 1959 y formaren parte del caudal de una sucesión hereditaria.

Para impedir que la gran propiedad rústica, huyendo de la investigación estatal, cobije y disimule en las Sociedades anónimas, la LRA prohíbe a éstas, cuando tengan por objeto explotaciones agrícolas, el anonimato de sus acciones.

(33) Y ello de acuerdo con el artículo 88 de la Constitución de 1940, que dice que «La tierra, los bosques..., habrán de ser explotados, de manera que propendan al bienestar social». En la disposición transitoria 7.ª de la LRA, se ordena que «dentro de los dos años posteriores a la vigencia de esta Ley, deberá promoverse la explotación de todas las tierras de propiedad privada, cualquiera que fuere su extensión. Decursado dicho término, aquellas tierras de propiedad privada que no se encuentren en producción, serán afectables a los fines de la Reforma Agraria, de conformidad con las disposiciones de esta ley». Pero no hemos encontrado en la LRA las disposiciones que serán, aplicables al efecto.

(34) Precisamente, en la legislación cubana especial de arrendamientos rústicos hay una buena definición del latifundio. La Ley de 25 de noviembre de 1948, en su artículo 17, establece obligados arrendamientos, en el caso de «propietario de tierra laborable que no la dedique a cultivos agrícolas o a crianza del ganado, o tenga mayor extensión de la necesaria para su adecuado aprovechamiento...»

(35) Y así, al mismo tiempo, llega, en la esfera de lo agrícola, al primer estadio a alcanzar por un Estado socialista, la desaparición de la gran propiedad,

Como decía FERNANDO CAMPUZANO (36), «por compenetración entre el suelo y la raza, la sangre y la tierra, el Derecho Agrario se ocupa de que los propietarios rústicos sean preferentemente nacionales. Y esta regla general ha tenido, como hemos visto, su reflejo en los artículos 12 y 15 de la LRA, cuyos redactores habrán tenido en cuenta, al efecto, la existencia de extensas explotaciones agrícolas, sobre territorio cubano, en manos de extranjeros.

B) *Respecto a otros derechos o situaciones sobre la tierra.*

La LRA (art. 11) prohíbe el otorgamiento de contrato de aparcería o cualesquiera otros en los que estipule el pago de la renta de las fincas rústicas en forma de participación proporcional en sus productos.

Pero ni en tal precepto, ni en ningún otro de su texto, extiende dicha prohibición a los contratos de arrendamientos o similares, que, por tanto, se ha de considerar como autorizados. Y así, se da el contrasentido de que, mientras la LRA se propone poner fin a las situaciones existentes a su promulgación, de absentismo de los dueños de fincas rústicas (Preámbulo, consideración 6.^a), haciendo pasar la propiedad de las mismas a los titulares de las empresas agrícolas establecidas sobre ellas, permite, sin embargo, la constitución en el futuro, de dichas situaciones.

Con la sola excepción de los arrendamientos o de los «precarismos» constituidos sobre fincas destinadas exclusivamente a recreo o que sean de carácter residencial (art. 58), la LRA producirá la extinción de los contratos de arrendamiento, subarrendamiento, aparcería, colonato (37), subcolonato y de las situaciones de «precarismo» existentes a la promulgación de la ley sobre predios agrícolas. Y así se infiere de que:

(36) Conferencia recogida en el *Libro-Homenaje a Felipe Clemente de Diego*. Madrid, 1940. pág. 99).

(37) Según DARÍO ESPINA (conferencia cit., en Memoria del..., pág. 45) es aquel «por el que el colono adquiere del propietario, poseedor, usufructuario o arrendatario de finca rústica, el derecho a sembrar en ésta caña de azúcar, haciendo suyos las cepas y frutos por tiempo determinado, y mediante una retribución que puede ser en efectivo o en azúcar».

a) Cuando las fincas que se cultiven, bajo alguno de dichos regimenes, sean de extensión inferior al mínimo vital (dos caballerías, según el art. 16), serán adjudicadas gratuitamente a los titulares de los expresados derechos a los «precaristas», en su caso (párrafo 1.º de los arts. 18 y 21).

b) Cuando las citadas fincas tengan una superficie superior a dos caballerías, pero inferior a cinco, dichos cultivadores recibirán tierras en extensión equivalente a dicho mínimo vital, a título gratuito, y se les confiere el derecho a la venta forzosa a su favor, de la parte de su posesión que exceda de dicho mínimo vital (párrafo 2.º de los arts. 18 y 21).

c) Cuando tales fincas sean de extensión superior a cinco caballerías, podrán adquirirlas, mediante venta forzosa, hasta un límite de 30 caballerías, por el precio que quedó fijado, por tasación efectuada por el Instituto Nacional de Reforma Agraria (párrafo 1.º del art. 67).

En todo caso, a los titulares de los expresados derechos y a los precaristas que cultiven extensión superior a 30 caballerías, les será de aplicación el cercenamiento de las mismas, en la forma y condiciones que, para la propiedad, establecen los artículos 1 y 2.º de la ley (art. 67, párrafo 2.º).

2. LA REDISTRIBUCIÓN DE LA TIERRA.

A) *Procedencia de la tierra a distribuir.*

Las tierras a adjudicar a los beneficiarios de la Reforma Agraria cubana tienen, según ya se ha visto, dos orígenes distintos: unas son las del Estado, Provincias y Municipios (art. 3); otras proceden de las propiedades privadas, mediante expropiación de las mismas (arts. 1, 2, 12, 14, y párrafo 3.º del 15), o su venta forzosa (arts. 18, 21 y 67).

B) *Beneficiarios de la Reforma.*

a) *Beneficiarios individuales.*

Ya hemos tenido ocasión de decir que la LRA obedece, en varios esenciales aspectos, a fórmulas simplistas. Pero dicha simpli-

cidad está reñida con la matización, ésta es a menudo necesaria en equidad y—ya refiriéndonos a la cuestión que examinamos— para la adecuación de la regulación legal, a la verdadera naturaleza de una Reforma agraria.

Ello se pone de manifiesto, una vez más, en lo que se refiere a la designación por la LRA de los beneficiarios de la reforma.

Así, en primer lugar, a los titulares de los derechos y a los «precaristas» a que se refieren los artículos 18, 21 y párrafo 2.º del 67, no les exige, y aun sólo de manera implícita, otra condición para que puedan convertirse en propietarios, que la de que sean cultivadores de las tierras objeto de sus respectivos derechos.

Pero si no se puntualiza más (38), al concepto «cultivador» pueden dársele dos acepciones: o la estricta, de que se trata de la persona que lleva a cabo, con sus propias manos, las labores de la tierra; o la amplia, de que es el titular de la Empresa agrícola. Ambas significaciones tiene dicho concepto, y, por tanto, el mismo es aplicable incluso a aquellos de, entre dichos beneficiarios, que se limitaren a percibir los productos y a asumir los gastos de cultivo, pero confiaren a otra persona la tarea de dirigir la empresa agrícola. Bien es cierto que, con base en el artículo 66, podrían ser sancionados los que persistieren en esta práctica, después de que les fueran adjudicadas las tierras por la ley, con la resolución de la transmisión a su favor de las mismas, por ser dicha práctica «contraria a los fines de esta ley». Pero esto no desvirtúa el razonamiento que hemos expuesto y que lleva a la conclusión de que la LRA, que en su preámbulo (consideración 6.ª) dice ir contra los propietarios agrícolas absentistas, puede favorecer a otra clase de absentistas respecto al cultivo de la tierra.

La vaguedad con que se produce la LRA a este respecto, se hace más patente al ver que, en su artículo 19, al establecer que a los dueños de tierras, de extensión inferior a dos caballerías, se les adjudicarán tierras necesarias para completar dicha superficie, establece para ello el requisito de que «cultiven personalmente» sus predios.

Por otra parte, el artículo 22 designa como beneficiarios de la distribución de tierras a los campesinos que hayan sido desaloja-

(38) Como lo hace la legislación española especial de arrendamientos rústicos, a partir de la Ley de 23 de julio de 1942.

dos de las que cultivaban, los que carezcan de ellas o sólo cultiven superficie inferior al mínimo vital; los obreros agrícolas y cualquier otra persona que formule la correspondiente solicitud.

La LRA considera, pues, que basta ser obrero agrícola para tener derecho a la adjudicación en propiedad de tierras. Actuando en política, pero no técnicamente, no exige a dichos obreros la demostración de que poseen conocimientos suficientes para dirigir una empresa agrícola, ni les hace pasar por un período previo de aprendizaje y de prueba.

Incluso llega a conceder tal derecho—aun cuando en último lugar, y prefiriendo a los que justificaren tener «experiencias o conocimientos en materia agrícola»—a cualquier persona que formule la correspondiente solicitud, a la que la LRA podrá convertir en propietario de tierras, sin tener que acreditar saber cultivarlas.

Y, continuando favoreciendo, esencialmente, los intereses individuales y no los generales, repone—y en primer lugar, en el orden de prelación—, en la posesión de las tierras y con el carácter de propietarios, a los campesinos que hubieren sido desahuciados. La LRA no estima necesario; en este caso, distinguir el motivo por el que se haya producido el desahucio de que se trate. Y nosotros creemos que sí hubiera debido hacerlo, puesto que la causa de desahucio puede poner de manifiesto una gran deficiencia en la capacidad del desahuciado como titular de una empresa agraria.

b) *Beneficiarios colectivos.*

Según el artículo 17, gozarán también de los beneficios de la distribución de tierras, «en áreas de propiedad indivisa», las Cooperativas reconocidas por la propia LRA. Esta modalidad de explotación de la tierra es la que interesa realmente al legislador cubano, lo que pone de manifiesto el artículo 43, al establecer que será fomentada, siempre que sea posible.

Las Cooperativas que organice el Instituto Nacional de Reforma Agraria funcionará bajo su dirección. La intervención de dicho Organismo en aquéllas podrá llegar hasta el nombramiento de un administrador, en cada una de las mismas (art. 43).

El Instituto sólo prestará su apoyo a las Cooperativas formadas por campesinos o trabajadores agrícolas, con el propósito de ex-

plotar el suelo y recoger sus frutos, mediante el concurso personal de sus miembros (art. 44).

Obsérvese que aquí la LRA sí que cuida de que no sean absentistas sus beneficiarios.

3) REGULACIÓN DE LAS NUEVAS SITUACIONES CREADAS POR LA LRA.

La LRA crea una figura jurídica: «el mínimo vital», como unidad de la distribución de tierras que establece.

Ya *a priori* parece, en atención a dicha nomenclatura, que tal figura no habría de concordar exactamente con la del patrimonio familiar agrícola (según se entiende éste por la doctrina), puesto que aquélla encierra una idea de estrechez, ajena a ésta.

Por lo demás, el legislador trata, al regular dicha figura que crea, de atenerse, aunque bastante imperfectamente, a las condiciones que, según la doctrina, ha de cumplir el patrimonio familiar agrícola; imperfección que, a nuestro juicio, puede ser que se deba al deseo de eliminar aquellas características de esta institución que la alejen de la estructura de un régimen socialista. Pero como el tipo puro de la misma responde a ideas, precisamente opuestas a las socialistas, es lógico que el expresado intento del legislador cubano, haya dado un resultado bastante defectuoso.

La LRA considera como mínimo vital, para una familia de cinco personas «una extensión de dos caballerías (39) de tierra fértil sin regadio, distante de los centros urbanos y dedicadas a cultivos de rendimiento económico medio»; extensión que puede variar según dictamine en cada caso el Instituto Nacional de Reforma Agraria al modificarse alguna otra de las expresadas circunstancias, o «considerando el nivel promedio de ingreso anual a que se aspira para cada familia» (art. 16).

No sabemos, porque la LRA no lo aclara, si las tierras que constituyen el mínimo vital habrán de formar una sola finca. Tampoco hace referencia la LRA a la vivienda del beneficiario. Por tanto, dicha vivienda no está incluida en el mínimo vital.

El artículo 34 establece la intransmisibilidad de las tierras

(39) Que, de acuerdo con lo que ya tenemos dicho (vid. nota 32), es igual a 26 hectáreas 86 centiáreas.

que comprende cada mínimo vital, a no ser por sucesión hereditaria, por venta al Estado o por permuta, autorizadas por las autoridades encargadas de la aplicación de la ley, y, según el artículo 33, también por cesión a Cooperativas, de las fomentadas o apoyadas por el Instituto Nacional de Reforma Agraria.

Parece que se actúa con demasiada rigidez en la aplicación de este principio, pues se nota, la falta de una excepción al mismo, que aconseja la equidad, cual es la de permitir al beneficiario, en situación de necesidad, debidamente comprobada por las autoridades competentes, la venta de su parcela a otro particular, que reuniera las condiciones requeridas por la ley. Y entendemos que no cabe argüirse que ya la LRA autoriza, en todo caso, la venta al Estado, porque ésta no puede ser en general tan remuneratoria como aquélla, y ello ha de interesar especialmente al que intenta remediar su penuria económica. Pero el legislador prefiere que el Estado pague por unas tierras que, en virtud de la LRA adjudicará gratuitamente después, con tal de restar poderes de disposición de los nuevos propietarios, a los que, por otra parte, no se les exige justificación alguna para concederles la facultad de optar por dejar el cultivo de las tierras y conseguir, a cambio, una compensación económica.

Y hemos de hacer notar, por otra parte, que en los citados casos permitidos de enajenación *inter vivos* de las expresadas tierras, no se requiere, ni siquiera en lo que respecta a la venta al Estado, que preste sus consentimientos al efecto, los demás miembros legalmente capaces de la familia. Esta circunstancia separa el *mínimo vital* del concepto de *patrimonio familiar* (40).

En lo que respecta a la enajenabilidad de las referidas tierras, el artículo 34 permite sean éstas hipotecadas únicamente en favor del Estado o a las entidades paraestatales.

Según el párrafo tercero del artículo 16, las tierras integrantes del mínimo vital disfrutarán del beneficio de inembargabilidad. Pero el artículo 34 admite, tácitamente, una excepción a este prin-

(40) Según el artículo 1369, número 2.º, del Código civil cubano (igual al mismo artículo de nuestro Código) las tierras del *mínimo vital* habrán de considerarse como bienes privativos del marido, pues éste las recibe a título lucrativo. A la misma conclusión parece que habría de llegarse interpretando, a contrario sensu, el artículo 36 de la LRA (al que nos referiremos después). Esto nos parece injusto.

cipio, al autorizar el otorgamiento de créditos refaccionarios, con respecto a dichos bienes, a favor del Estado o de entidades para-estatales.

Seguramente, con el propósito de obligar al titular de tierras integrantes del mínimo vital, a que las cultive, el mismo artículo 34 prohíbe que sean objeto de arrendamiento, aparcería o usufructo. Pero este enunciado es evidentemente incompleto, puesto que dicho titular puede, en virtud de otros contratos, ceder a tercero el aprovechamiento de la tierra. No nos explicamos por qué la LRA no ha empleado una fórmula prohibitiva, al respecto, de carácter general.

El artículo 35 declara estas nuevas propiedades unidades inmobiliarias indivisibles.

Esta característica de indivisibilidad puede crear un problema en la sucesión *mortis causa* de las referidas parcelas, cuando exista más de un heredero; problema que, por ser de esencial importancia, requiere una minuciosa regulación. Pero la simplista visión del legislador da a la cuestión una solución muy sencilla, aunque muy incompleta. El artículo 35 preceptúa que, cuando la adjudicación del mínimo vital no puede hacerse a un solo heredero, en la partición de bienes hereditarios, sin violar las reglas que para la misma establece el Código civil (41), dicha propiedad especial «se venderá en pública subasta entre licitadores que sean campesinos o trabajadores agrícolas, reservándose, en estos casos, a los herederos forzosos, si los hubiere, que fueren campesinos o trabajadores agrícolas, el derecho de retracto».

Hacemos observar que el legislador ha debido olvidarse de exigir que sea campesino o trabajador agrícola el heredero a quien se adjudicaren las tierras del mínimo vital.

La LRA no confiere al patrimonio del mínimo vital la característica inacumulable. Y así, podrá darse la situación de que un solo individuo se convierta, en virtud de transmisiones *mortis causa* a su favor, propietario de dos o más (hasta de quince po-

(41) Iguales a las establecidas por nuestro Código Civil (que fué adoptado, como es sabido, por la República de Cuba, al nacer la misma y que en esta materia no ha sufrido allá ninguna modificación). Por ello, en virtud del artículo 1.656 del Código Civil cubano, que corresponde al precepto del mismo ordinal del nuestro, es procedente que el padre, en beneficio de la familia establezca en su testamento la indivisión de una explotación agrícola.

dría teóricamente ser, dado el límite superficial señalado por el artículo 1) de dichos patrimonios, lo que, evidentemente, habría de ser contrario a la intención del legislador.

Patentiza una tendencia francamente materialista—y así, dentro de las directrices del marxismo soviético—la LRA, al establecer, en su artículo 36, que la propiedad y posesión de las referidas tierras «se regirán por las normas de la sociedad legal de gananciales, en aquellos casos de unión extramatrimonial de carácter estable, en que personas con capacidad legal para contraer matrimonio hubieren convivido en la tierra (¿?) durante un período menor a un año» (42).

Ignoramos, dada la confusa redacción de los artículos 33, 34 y 35, si el legislador ha querido que sus preceptos sean aplicables a la porción de terreno, recibida gratuitamente, en virtud de los artículos 18 y 21, por arrendatarios, subarrendatarios, colonos, aparceros o precaristas, que cultivasen tierras de extensión superior a dos caballerías sin llegar a cinco. Podría estimarse que sí, en atención a que aquellos artículos se refieren a «las propiedades recibidas gratuitamente, en virtud de los preceptos de esta ley». Pero tal aplicación resulta altamente difícil, dado que, en los citados casos, lo recibido gratuitamente no habría sido más que una porción indivisa de finca. Y así resultaría la extraña situación de que una sola finca, perteneciente a un solo propietario, estaría sometida, en partes indivisas, a dos regímenes distintos.

4. INDEMNIZACIONES POR LAS TIERRAS EXPROPIADAS.

De acuerdo con lo que ya tenemos indicado al referirnos al artículo 8, va a resultar bastante difícil que consigan una indemnización los propietarios de tierras, que no hubieran inscrito sus títulos en el Registro de la Propiedad antes del 10 de octubre de 1958, porque en tal caso, el citado precepto establece la presunción de que dichas tierras son del Estado.

(42) Este precepto nos recuerda aquel asombroso Decreto del Ministerio de Justicia del Gobierno rojo español de 10 de abril de 1937, por el que se concedían efectos matrimoniales a las simples uniones de hombre y mujer, durante tiempo superior a diez meses, o menor, si la compañera «de resultados de la unión hubiera quedado embarazada» (art. 2.º).

Por lo demás, el artículo 29 reconoce «el derecho constitucional de los propietarios afectados por esta ley, a percibir una indemnización por los bienes expropiados».

Opinamos que en una acertada Reforma agraria el interés social o la consideración de la función social del derecho de propiedad habría de motivar que, al igual que los beneficiarios no tuvieran que pagar todo el valor de las tierras que adquirieran (o, lo que es lo mismo, obtuvieran facilidades para el pago del precio de las mismas), los propietarios de fincas expropiadas no habrían de recibir todo su valor.

Pero creemos que los dueños de tierras cubanas expropiadas percibirán por las mismas bastante menos de lo que estimamos justo. Porque, actuando nada originalmente, la LRA, en dicho artículo 29, tiene en cuenta, para fijar la indemnización, «el valor en venta de las fincas en las declaraciones de amillaramiento municipal de fecha anterior a 10 de octubre de 1958». Es humano suponer que en dichas declaraciones los propietarios habrían consignado, por lo general, un valor de la finca inferior al verdadero, tratándose así de reducir las cargas fiscales sobre ellas. Esta conducta merece, indudablemente, una sanción, que estará determinada en cada país por la correspondiente legislación fiscal. Pero lo que no resulta justo es que la sanción se desorbite, como resultará prácticamente por la aplicación de dicho precepto (43):

Y aún quedará menguado el importe de la indemnización, porque como dice el artículo 30, párrafo 2.º; al efectuarse las tasaciones y de acuerdo con lo prevenido en el artículo 224 de la Ley Fundamental de la República «se apreciará y deducirá del valor fijado, el incremento que se haya producido sin esfuerzo del trabajo o del capital privado; y únicamente por la acción del Estado, la Provincia, el Municipio u Organismos autónomos, a partir de la última transmisión de la propiedad y producido con anterioridad a la vigencia de esta ley». Lo cual es, a nuestro parecer, en principio justo, aun cuando cabe que en la práctica no lo sea, dada la amplitud del concepto acción», empleado en este precepto.

Lo mismo que sucedió en otras Reformas agrarias (44), el le-

(43) Algo similar se estableció en el apartado b) de la base 8.ª de la Ley Española de Reforma Agraria de 15 de septiembre de 1932.

(44) Vid. por ejemplo, base 7.ª de la citada Ley española de 15 de septiembre de 1932.

gislador cubano, para facilitarse la tarea de determinar las tierras que han de ser redistribuidas, obliga a que colaboren en la misma precisamente las personas que han de ser perjudicadas por dicha redistribución, o sea los propietarios de fincas que, según la ley, serán objeto de expropiación.

Y así, les ordena, en su artículo 25, que, en el no muy largo plazo de tres meses, a partir de la promulgación de la LRA, presenten, en el Instituto Nacional de Reforma Agraria, copia simple de su título de propiedad, con nota de pago del impuesto de Derechos reales y de la inscripción en el Registro de la Propiedad; en su caso, copia simple de la escritura constitutiva de cargas y gravámenes; relación detallada de edificios, construcciones, maquinarias y hasta aperos de labranza; declaración jurada ante Notario o ante Juez municipal de contratos existentes sobre sus tierras, de arrendamiento, aparcería y colonato, así como de las ocupaciones por precaristas, con expresión detallada de las condiciones del contrato, valor de los cultivos o siembras, cabezas de ganado, clases de pastos, producción aproximada en los últimos cinco años, e ingresos derivados de la venta de los productos durante el último año (45) y relación de las tierras ociosas o semiociosas que a su juicio tenga.

Y como el legislador ha de pensar, lógicamente, que dichos propietarios han de tener un interés negativo en llevar a cabo tan prolija actuación (además de onerosa, en buena parte), les conmina a que la realicen ateniéndose a la verdad, bajo la sanción (artículo 26), de perder el derecho a la correspondiente indemnización sin perjuicio de la exigencia de la responsabilidad penal pertinente (46).

Esto reducirá al número de las indemnizaciones a satisfacer, ya que no será infrecuente el caso del propietario que por voluntad de hacerlo, por inadvertencia, negligencia o por cualquier otra razón, no presente en dicho plazo los referidos documentos, o, aun presentándolos oportunamente, no se ajusten a la verdad sus complejas declaraciones.

(45) Datos que son, en su mayoría, bien difíciles de conseguir, y, desde luego, imposibles de aseverar, mediante juramento por quien no es titular de la empresa agrícola.

(46) Vid. la citada base 7.ª de la Ley española de 15 de septiembre de 1932, en donde la sanción por dicho motivo es inferior.

De las citadas ideminizaciones no se pagará parte alguna en dinero (47). En su totalidad serán abonadas (art. 31) en bonos redimibles, que se denominarán «Bonos de la Reforma agraria» y serán considerados valores públicos. La emisión o emisiones se harán por término de veinte años, con interés no mayor del cuatro y medio por ciento.

5. PRESTACIONES ECONÓMICAS DE LOS BENEFICIARIOS.

Como, de paso, ya hemos tenido ocasión de exponer, las tierras que componen o las que complementan el mínimo vital las reciben gratuitamente los beneficiarios (arts. 17, 18, 19 y 21). Esto nos hace pensar que lo conseguido sin esfuerzo no se estima interesante, por lo general, y, por otra parte, que, de acuerdo con JOAQUÍN DE CAMPS (48), «la propiedad de la tierra... ha de merecerse; el reformismo agrario ha de ser cauto en asentar a los labriegos en propiedad...»

Consecuencia lógica de dicha gratuidad es que, desde el primer momento, el beneficiario habrá de satisfacer, sin bonificación alguna, «los impuestos que señalen las leyes, como contribución a los gastos públicos de la Nación y de los Municipios» (art. 17, párrafo 2.º).

Los arrendatarios, subarrendatarios, colonos, subcolonos, aparceros y precaristas, que cultiven más de dos caballerías de extensión, pero sin llegar a cinco adquirirán la parte de dichos terrenos, que excedan de aquella superficie, mediante venta forzosa a su favor. Así lo declara el párrafo segundo de cada uno de los artículos 18 y 21. Pero estos preceptos no aclaran (ni tampoco ningún otro de la LRA) qué precio se asignará a dichas tierras. Entendemos que se habrá de aplicar, por analogía, lo dispuesto al respecto por el artículo 67, al que nos referimos a continuación.

Los titulares de los referidos derechos y los precaristas que cultiven tierras, en extensión superior a cinco caballerías, podrán

(47) Según el apartado d) de la base 8.ª de dicha Ley española de 15 de septiembre de 1932, las expropiaciones habían de pagarse, en una pequeña parte, en metálico

(48) *La propiedad de la tierra y su función social*. Barcelona, 1953, pág. 246.

adquirirlas, según el artículo 67, hasta un límite de 30 caballerías, previa tasación por el Instituto Nacional de Reforma agraria.

6. AYUDA TÉCNICA Y ECONÓMICA A LOS BENEFICIARIOS.

A) La LRA crea el Instituto Nacional de Reforma Agraria, «como entidad autónoma y con personalidad jurídica propia, para la aplicación y ejecución de esta ley», y cuyos presidente y director ejecutivo serán designados por el Consejo de Ministros (artículo 48 que, por este último inciso, pone de manifiesto la importancia que concede a dicho organismo).

Dicho Instituto, además de los citados fines generales, desarrollados en el mismo artículo 48, tiene el de fomentar el desenvolvimiento de la producción agropecuaria, según se deduce del artículo 50. Para ello—dice también este precepto—establecerá unidades al respecto por todas las regiones del país, que constarán, entre otros, de un centro de equipos y maquinarias «que prestará, por un módico precio, los servicios de utilización de dichos equipos y maquinarias, los arrendará, también a módico precio, a los agricultores o facilitará su adquisición por los mismos»; y de un centro de asesoramiento técnico, que evacuará consultas de los agricultores.

En el artículo 41 se indica que, en cada Zona de Desarrollo Agrario (en las que quedará dividido el territorio nacional, según el artículo 37, para facilitar la realización de la Reforma), se crearán por el Estado, con la colaboración de los padres de familia o de las Cooperativas agrarias, «Escuelas, con internado, para enseñanza general y agrícola». Pero notamos que falta en la ley referencia al necesario establecimiento de Escuelas especiales de capacitación agrícola para los agricultores (tanto los que ya lo eran antes de la LRA como los que van a serlo en virtud de ella). Pensamos que el silencio a este respecto pueda ser una consecuencia lógica de la directriz seguida por la LRA de adjudicar en propiedad las tierras expropiadas, sin hacer pasar por un previo período de prueba, ni siquiera a los que tienen experiencia en la dirección de una empresa agrícola.

Sin embargo, si que es uno de los fines del Instituto Nacional

de Reforma Agraria (resaltando así la preferencia que merece a la LRA la explotación colectiva de la tierra) organizar y dirigir la Escuela de Capacitación Cooperativa (art. 48, núm. 9).

B) Según hemos dicho anteriormente, al referirnos a los antecedentes de la LRA, existe el Banco de Fomento Agrícola e Industrial de Cuba (BANFAIC), a cuya disposición se constituyó, por ley de 22 de mayo de 1951, un fondo especial para dedicarlo, entre otros fines, al fomento del cultivo de las tierras. Consecuentemente, este Banco viene concediendo créditos a los agricultores.

El artículo 49 de la LRA establece que la División agrícola de dicha entidad bancaria adaptará su política de créditos a las determinaciones del Instituto Nacional de Reforma Agraria.

Y ello indudablemente, porque el citado Instituto creará, según este mismo precepto, un departamento de crédito para la producción agrícola.

Los adjudicatarios de tierras distribuidas gratuitamente podrán, de acuerdo con el párrafo 2.º del artículo 33, recibir del Estado o de los Organismos paraestatales préstamos con garantía hipotecaria, refaccionarios y pignoratícios. Suponemos que, por no estar sometidas sus tierras a los principios de inalienabilidad e inembargabilidad, podrán beneficiarse con dicha clase de préstamos los demás propietarios agrícolas.

7. CREACIÓN DE UNA SECCIÓN DE LA PROPIEDAD RÚSTICA.

La disposición final 3.ª dispone la creación, en los Registros de la Propiedad, de una Sección de la Propiedad rústica, en cuyos libros se verificarán todas las operaciones registrales referentes a fincas rústicas, a partir de la fecha que señale la ley que regule el funcionamiento de dicha sección.

Esta ley será consecuencia de proyecto que, según la disposición transitoria 1.ª, elevarán al Consejo de Ministros, en el término de seis meses, posteriores a la fecha de la promulgación de la LRA, el Instituto Nacional de Reforma Agraria y el Ministerio encargado de la Ponencia y estudio de las leyes revolucionarias.

Y hasta tanto no quede organizada la referida sección, que establece dicha disposición transitoria se llevarán a cabo las instrucciones relativas a fincas rústicas, en la forma y en los libros dispuestos por la legislación vigente; inscripciones que, cuando se verifiquen a favor de beneficiarios de la Reforma Agraria, serán gratuitas.

Si la regulación de la expresada Reforma, en su aspecto registral, ha de ser objeto de ley especial, es explicable que la LRA haga una tan escueta referencia a esta faceta de la cuestión.

Aún hemos de hacer notar que esta simple referencia pone de manifiesto, una vez más, que la LRA regula la estructura de la totalidad del agro cubano.

8. JURISDICCIÓN.

Mientras en el campo doctrinal se sostienen enconadas discusiones acerca de la sustantividad del Derecho Agrario, nos encontramos que la LRA va aún más allá de la opinión de los que afirman tal sustantividad, puesto que, en virtud del artículo 54, crea «Tribunales de la Tierra para el conocimiento y resolución de los procesos judiciales que genere la aplicación de esta ley y de los demás relacionados con la contratación agrícola y la propiedad rústica en general».

Pero, mientras no se organicen dichos Tribunales, ordena la disposición transitoria 4.^a que continúe conociendo de los procesos que a aquéllos se asignan, los Tribunales ordinarios.

VISION CRITICA DEL CONJUNTO

Una sana Reforma agraria, es decir, realizada con los únicos fines de estructurar el agro de manera justa y de acrecentar su producción, es una de las tareas más nobles y, en general, más necesarias que puede llevar a cabo el legislador que para ello dispone hoy de una bastante bien elaborada doctrina jurídica sobre la materia y de una adelantada técnica agrícola.

Pero, de acuerdo con el precedente de la mayor parte de las Reformas agrarias que se han realizado en el mundo, la cubana ha tenido un objetivo político que ha bastardeado aquellos fines (49).

La Reforma agraria cubana no estructura el agro, con arreglo a normas de justicia, y creemos—aunque ello ya escapa a nuestra reducida competencia—que no ha de poder conseguir, ni con mucho, el incremento en la producción agrícola que produciría una acertada Reforma.

La LRA no se dirige contra el latifundio, sino contra la gran propiedad. No sabemos si el legislador habrá confundido erróneamente ambos conceptos, pero si que podemos asegurar que su principal objetivo es hacer desaparecer la gran propiedad; propósito puesto de manifiesto, fuera de la esfera de lo agrícola, por la nacionalización de las grandes empresas comerciales e industriales.

Tampoco considera el minifundio. Reparte tierras, en partes que formen o complementen el *mínimo vital*, pero no cuida de que éste esté constituido por una sola parcela o por varias, cuya proximidad y respectiva extensión las hagan susceptibles de ser cultivadas racionalmente, al mismo tiempo, por el beneficiario.

No respeta el derecho de propiedad. Establece la posibilidad de que una buena parte de los dueños de tierras expropiadas no sean indemnizados, y la de que a los restantes no se les satisfaga

(49) Por ejemplo, es muy reveladora la información que la revista «Verde Olivo», de La Habana, núm. 15, de 26 de junio de 1950, da acerca de la Escuela Agraria «Fructuoso Rodríguez», al parecer de las de capacitación cooperativa a que se refiere el artículo 48 de la LRA. Sus propósitos son «formar revolucionarios conscientes, elevando el nivel intelectual, técnico y cívico revolucionario de los cooperativistas de las Zonas de Desarrollo Agrario y de todos los campesinos de la provincia de La Habana, que serán alumnos de la Escuela. Los graduados pasarán a ser los futuros administradores de cooperativas y coordinadores de Consejos de Dirección y Administración de Cooperativas, o simplemente revolucionarios conscientes, con abundante parque en la mente» (pág. 23). Según el mismo artículo, para RAÚL CASTRO (que en este caso se expresa no muy de acuerdo con la Gramática) «el combatiente ha de estar equipado de dos clases de parque balas para el fusil y parque de convicciones revolucionarias para la mente» (págs. 22 y 23). Y entre las enseñanzas de dicha Escuela se encuentran «la redacción de... manifiestos», «la oratoria revolucionaria, tomando por ejemplo los discursos de Fidel, Raúl y Guevara», «Fundamentos y objetivos de la Revolución cubana», «Estudio de los discursos de los líderes de la Revolución» y «Ejercicios, prácticas y enseñanza militar, para estar listos en el cumplimiento de la consigna de orden: rifle y trabajo» (pág. 22).

la totalidad del justo precio. En el pago del mismo se actúa, en todo caso, de manera injusta, ya que de él no se ha de percibir al contado cantidad alguna en dinero.

Ello no es más que un ataque a la propiedad. Lo que hace suponer que no sea sincero el legislador, cuando califica de derechos de propiedad los concedidos a los beneficiarios de la Reforma (50).

En la misma línea de conducta se encuentra la legalización que la LRA determina del despojo—incluso contra los bienes públicos—que representa la situación de *precarismo*, puesto que a tal respecto, no exige el transcurso del oportuno plazo de usucapión.

Por otra parte, no creemos que favorezca el incremento de la producción agrícola el procedimiento de que se ha valido la LRA, y que ya hemos expuesto, para escoger sus beneficiarios individuales, puesto que por no tener gran parte de éstos experiencia en la dirección de una empresa agrícola, la han de llevar a cabo de manera defectuosa.

No parece tampoco buen método para obtener dicho aumento de producción extender, como lo hace la LRA, las explotaciones colectivas de la tierra. El hombre se esfuerza mucho más por lo que es exclusivamente suyo.

La LRA no ha de robustecer los lazos familiares, sino más bien lo contrario. El *minimo vital* no es una explotación familiar y, caso de unión extramatrimonial «sobre la tierra», se registrará por las reglas de la sociedad de gananciales.

Finalmente, la Reforma agraria cubana ha de ser extremadamente onerosa para el Estado—y, por ende, para todos los ciudadanos, que han de soportar las cargas fiscales—, porque, de una parte, la gran mayoría de las tierras de propiedad estatal han de pasar gratuitamente a manos de los beneficiarios de la Reforma, y

(50) Nos ha parecido ver puesto de manifiesto el verdadero pensamiento, al respecto, del legislador, en un artículo publicado en la revista «INRA», de La Habana, órgano del Instituto Nacional de Reforma Agraria. Se trata de una entrevista con el dirigente socialista argentino Alfredo Pelacios, en la que éste, expresando, según el articulista, «sagaces puntos de vista en relación con la Revolución cubana», dice: «La propiedad de la tierra es un absurdo. Nadie puede poseer la tierra si no se la hace producir» («INRA», núm. 6 junio 1960, pág. 99). Estos conceptos, ya tan repetidos en el ideario socialista, nos aclaran, por haber sido recogidos en una revista de la aludida significación y calificados encomiásticamente en la misma, la consideración que el estadista cubano tiene de tales derechos.

de otra, el Estado ha de pagar por las tierras expropiadas, sin recibir nada en cambio.

Resumiendo: para nosotros, la Reforma agraria establecida por la ley que hemos comentado, no favorece al bienestar general de la nación cubana.

ALFONSO VERDEGUER GONZÁLEZ

Abogado. Profesor Ayudante de Derecho
Civil de la Facultad de Derecho de la
Universidad de Valencia.