

UNA LEY SOBRE EL DESARROLLO DE LA PROPIEDAD Y EL USO DE LA TIERRA *

REPÚBLICA POPULAR DE HUNGRÍA

En su sesión de otoño de 1967, la Asamblea Nacional de la República Popular húngara ha adoptado una ley que contiene el régimen jurídico de la tierra, ese medio tan importante de la producción agrícola. La Ley Nº IV de 1967 sobre el desarrollo progresivo de la propiedad y el uso de la tierra (en lo sucesivo: Ley de Bienes Raíces), aprovechándose de las experiencias del desarrollo social y económico de los últimos diez años transcurridos tras la reorganización socialista de la agricultura húngara y tomando en cuenta las exigencias resultantes de la reforma en la dirección de la economía nacional, establece el régimen de la propiedad y uso de la tierra, institucionaliza la propiedad raíz de las cooperativas de producción agrícola garantizándole la calidad de propiedad social y un rango igual a la propiedad del Estado; dicha ley reconoce que la tierra puede ser objeto de propiedad personal.

El incremento de los elementos constitutivos socialistas del régimen de la propiedad contribuye no solamente al esfuerzo de la actividad económica de las cooperativas de producción agrícola, desplegada casi en forma de empresas independientes, sino que además afecta los derechos fundamentales de todos los propietarios de tierras. La ley, sin embargo, no tiene por fin aportar una reglamentación jurídica a todas las cuestiones relacionadas con la propiedad y el uso de la tierra que aguardan todavía una solución. Es la cooperativa de producción agrícola la que forma el núcleo de las disposiciones de esta ley y es únicamente en conexión con el uso de las tierras por estas cooperativas que dicha ley regula las cuestiones relativas a la propiedad y al uso de la tierra que es patrimonio de sus miembros y de otros ciudadanos.

El objetivo principal de la ley de bienes raíces es asegurar, sobre la base de principios uniformes, la armonía entre el interés público y el interés privado. En cuanto a las tierras aptas para el gran cultivo —relativo a las explotaciones agrícolas del Estado, así como a las simples cooperativas agrarias y las cooperativas de producción agrícola— la ley trata de crear las condiciones indispensables de este tipo de cultivo durable y fecundo, a saber: la unidad del uso y de la propiedad de la tierra. Por

* El presente estudio legislativo constituye una traducción al español del original publicado, en francés, en la *Revue de droit Hongrois* (editada por la "Association des Juristes Hongrois"), núm. 2, 1968, Budapest, Hungría.

el contrario, en relación con las tierras inadecuadas para el gran cultivo, pero susceptibles de ser cultivadas con éxito en forma de pequeñas explotaciones, la ley protege y favorece activamente el uso personal y la propiedad personal de las tierras destinadas a servir o a favorecer la satisfacción de las necesidades particulares de los ciudadanos.

I. Ley de Bienes Raíces

1. Para comprender mejor la necesidad y la actualidad de la Ley de Bienes Raíces conviene echar una ojeada retrospectiva a las condiciones existentes en el dominio de la propiedad raíz antes de su adopción.

La Constitución de 1949 y el Código Civil de 1959 de la República Popular de Hungría establecen que la mayoría de los medios de producción, en tanto que propiedad social, son del dominio del Estado y de las cooperativas, pero que dichos medios productivos —incluyendo la tierra— pueden ser también objeto de propiedad privada. La Constitución reconoce y protege la propiedad adquirida por el trabajo y garantiza el derecho de los agricultores a la tierra. Subraya, en todo caso, que la propiedad y la iniciativa privadas no deben causar perjuicio a los intereses de la comunidad; por otra parte, el Estado considera que es su deber favorecer la transformación socialista de la agricultura, organizando las explotaciones agrícolas del Estado y prestando su asistencia a las cooperativas de producción que ejerzan su actividad sobre la base de una asociación voluntaria y del trabajo colectivo de sus miembros.

La reforma agraria democrática de 1945 ha liquidado el régimen de las grandes propiedades, pero no mediante la nacionalización de la tierra; ha sido la propiedad privada de las tierras lo que se ha generalizado en la agricultura. La propiedad raíz social ha surgido sólo en relación con las tierras que eran propiedad del Estado.

En nuestro país, no solamente la propiedad raíz social se ha desarrollado en forma diversa a la de otros países socialistas; también la propiedad privada de las tierras se ha estructurado de manera diferente a la propiedad privada capitalista. Tras la reforma agraria, la tierra fue lo primero que se tomó en cuenta como condición indispensable de la producción; su carácter de mercancía se ha reducido gradualmente. Aunque, a través de medidas administrativas y económicas, el Estado ha presentado asistencia a la actividad productiva del propietario de bienes raíces (hacendado), el derecho de disponer de su tierra y de hacer uso de ella, derivado de su derecho de propiedad privada, ya no se ha podido hacer valer ilimitadamente. Los terrenos y las modalidades de utilización de la tierra como mercancía, los límites máximos de la superficie de las tierras susceptibles de ser adquiridas por personas privadas en arrendamiento, así como la compra y venta de inmuebles, han sido sometidos a restricciones. Estas tienen por fin lograr que la reorganización socialista de la agricultura pueda ser llevada a feliz término aun en presencia de la propiedad

privada de la tierra, que el movimiento de las cooperativas de producción agrícola, que auspicia la asociación voluntaria del campesinado, pueda ponerse en marcha.

La socialización progresiva del uso de la tierra por los particulares ha tenido lugar, de acuerdo con las condiciones sociales de la época, en varias etapas. En el periodo inicial, a partir de 1948, fue el campesinado sin tierras el que primeramente se incorporó a las cooperativas agrícolas formadas con las tierras que el Estado les cedió en uso gratuito y permanente. A continuación se adhirió al movimiento, también una capa de campesinos propietarios de tierras de mediana extensión; después, en los años de 1959 y 1960, la adhesión se ha generalizado.

Como consecuencia de su incorporación a las cooperativas de producción, los propietarios han reunido sus tierras con vistas a una explotación colectiva, pero han conservado la propiedad privada sobre ellas. La producción socialista de gran cultivo sobre las tierras aportadas a la explotación común ha surgido, con base en el trabajo de los propietarios de las mismas, de la iniciativa de estos últimos. Así, pues, mientras que respecto de las pequeñas explotaciones privadas, que continuaron desarrollando una producción con fines comerciales, la propiedad privada fue sometida a restricciones impuestas por el Estado, en relación con los miembros de las cooperativas el derecho de poseer sus tierras y de hacer uso de ellas, derivado del derecho de propiedad, cesó por su propia voluntad y pasó a las cooperativas de producción. Por esto, la mayor parte de los derechos y obligaciones vinculados a la propiedad raíz se han ligado al uso colectivo de las tierras y han adquirido un carácter social. Ciertos derechos de disposición del propietario (por ejemplo: el derecho a construir edificios, a cambiar el régimen de los cultivos) destinados a servir la producción, pasan en lo sucesivo a la cooperativa de producción, en tanto que los derechos de disposición relativos a la circulación comercial (venta, donación; gravar las tierras y darlas en arrendamiento o en colonato parcial, etcétera) ya no pueden ser ejercidos, ni por la cooperativa ni por sus miembros.

Un nuevo derecho, que hasta ahora no había formado parte del patrimonio del propietario, es el que tiene la cooperativa de producción para redistribuir las parcelas dispersas, aportadas por los miembros o cedidas en uso por el Estado, para reunir las en campos contiguos, con vistas a aprovechar las ventajas de un cultivo mecanizado y de una agrotécnica evolucionada. Esta distribución se ha realizado a través del reacomodamiento de las tierras y del intercambio de parcelas (según las reglas de este reacomodamiento, las parcelas dadas en intercambio a los propietarios que no se hayan adherido a la cooperativa, deberán hacerse colindar con tierras de gran cultivo y, en la medida de lo posible, tener la misma extensión y el mismo valor que las tierras afectadas por el reacomodamiento. De las tierras recibidas en cambio, los propietarios pueden disponer como propias).

Después de la formación de los campos de gran cultivo, el derecho de propiedad del miembro de la cooperativa ya no se ejerce sobre una superficie concreta de tierra, sino como una participación en el conjunto de la superficie sometida a explotación, como una parte alícuota ideal de propiedad proporcional a la extensión y calidad de la tierra aportada.

En cuanto a los derechos que derivan de la propiedad, solamente el de transmitir por vía de sucesión, continúa ejerciéndose en relación con las tierras aportadas a la explotación colectiva. La expresión material del derecho de propiedad del miembro de la cooperativa es la renta que, sobre sus bienes raíces, le cubre la explotación colectiva.

Además de las tierras de los miembros de cooperativas, también han entrado al uso de estas últimas tierras aquellos propietarios que no eran miembros de las mismas. Estas tierras han tenido que ser cedidas en uso a las cooperativas como consecuencia de la obligación que tienen los miembros de aportar a ellas todas las tierras a su disposición. De conformidad con las medidas legislativas que rigen esta aportación, los miembros han tenido que ceder a la cooperativa no solamente sus propias tierras, sino también aquellas pertenecientes a personas con las que convivían (*ils vivaient en ménage commun*) o que eran utilizadas por dichas personas a título de arrendamiento, de usufructo o cualquier otro. Aparte de estas tierras, muchas otras han entrado también al uso colectivo de las cooperativas, cuyos propietarios las han entregado para su cultivo sea porque han dejado de ser agricultores o bien porque han abandonado el lugar, como consecuencia de la rápida industrialización del país. El reconocimiento de los hechos de esos propietarios extraños a la cooperativa se manifiesta en la renta que esta última les paga.

Fuera de las tierras de propiedad privada, cerca de una quinta parte de la superficie explotada estaba integrada por otras del Estado cedidas en uso permanente o temporal a las cooperativas. Estas últimas no podían adquirir el derecho de propiedad sobre esas tierras estatales. Por otra parte, las cooperativas no han insistido en adquirirlas en propiedad privada, porque, aun sin tenerla ésta, disponían de las tierras necesarias para su explotación. Así, a pesar de los diversos títulos sobre los que descansaba el uso de las tierras, las cooperativas disponían de un derecho de uso por tiempo indefinido y estaban en condiciones de ejercer la mayoría de los derechos emanados del de propiedad.

El desarrollo jurídico ha hecho posible también la adquisición de tierras por las cooperativas mediante compra, donación, expropiación y por disposición testamentaria. Sin embargo, estas posibilidades estaban limitadas, antes de la entrada en vigor de la Ley sobre Bienes Raíces, a porciones insignificantes (terrenos por construir, patios, parcelas adquiridas para fines de construcción, etcétera).

2. Las condiciones de la propiedad raíz que acabamos de exponer, no han obstaculizado la transformación socialista de la agricultura. Después de la formación de terrenos de gran cultivo, las normas jurídicas relati-

vas a las cooperativas de producción y a la política agraria han considerado como exigencia primaria que el uso de las tierras sea permanente. Las disposiciones en cuestión han tenido por fin impedir que, salvo casos excepcionales motivados por la restitución de tierras a su propietario (por ejemplo: el de un miembro saliente dedicado a la agricultura o el de un heredero extraño a la cooperativa), puedan las tierras salir de la cooperativa y que los terrenos en explotación cuyo valor y productividad hayan sido incrementados, a consecuencia de inversiones y de cultivos permanentes instalados en ellos, sean desorganizados. Sin embargo, el éxito de los esfuerzos desplegados en este sentido había venido siendo obstaculizado cada vez más por razón de que no coincidían el derecho de propiedad y el de uso de las tierras explotadas por cooperativas, y solamente era común el uso y la posesión de las mismas.

La propiedad privada de las tierras explotadas por cooperativas ha comenzado a convertirse en un problema serio, sobre todo cuando, a consecuencia del fallecimiento de miembros ancianos de las cooperativas, un número cada vez mayor de herederos ajenos a éstas han formulado, con apoyo en su derecho de propiedad, diversas exigencias a las cooperativas (restitución de tierras, aumentos de los alquileres, etcétera). Exigencias parecidas han sido planteadas por decenas de miles de antiguos miembros de cooperativas que se han establecido en las ciudades y cuyos vínculos con la tierra se han roto después de más de diez años.

La salida del derecho de propiedad de las cooperativas de producción ha comenzado a adquirir proporciones cada vez mayores. El uso de las tierras de otros ha gravado a aquéllas con cargas crecientes. La proliferación de los litigios ha comenzado a comprometer la seguridad del uso cooperativo de las mismas. A causa de todo ello, importantes intereses políticos y económicos han reclamado que la propiedad raíz sea regulada de tal modo que cree la armonía entre la propiedad de las tierras de las grandes explotaciones y su uso efectivo, y realice en el futuro la unidad de esa propiedad y ese uso. La institucionalización de la propiedad raíz de las cooperativas de producción permite, en efecto, la realización sin trabas del cultivo en grande.

La Ley sobre Bienes Raíces ha dado la señal de arranque para un proceso de más largo alcance, durante el cual la mayor parte de las tierras explotadas por las cooperativas de producción pasará gradualmente a ser propiedad de ellas (artículos 1º a 11). Es la propiedad raíz de la cooperativa la que garantizará a ésta la plenitud de derechos de disposición y uso de la tierra, como medio primordial de producción. Forman parte de esos derechos las características sustanciales de la propiedad raíz cooperativa, principalmente el derecho de ceder y enajenar el derecho de uso de las tierras en cuestión y el derecho a la protección de ese uso (artículos 12 a 20). Es en relación con la propiedad raíz de las cooperativas que la ley establece disposiciones sobre la propiedad personal de las tierras (artículos 21 y 22), el uso personal de las mismas (uso de

tierras otorgadas como complemento del salario; lotificación y venta de tierras del Estado: artículos 23 a 25), así como la reglamentación de las relaciones de propiedad y uso de tierras en huertos cerrados (artículos 26-32).

II. *La propiedad raíz de las cooperativas de producción*

Al lado de las tierras propiedad de los miembros de la cooperativa y las tierras que les ha cedido el Estado, la ley señala, entre los terrenos objeto de la actividad económica de las cooperativas, en primer lugar, una nueva forma de propiedad: la propiedad raíz de las cooperativas de producción agrícola. Es en estos casos completamente excepcionales que la ley permite tomar tierras en arrendamiento con fines de explotación (art. 1º).

La propiedad raíz de las cooperativas de producción se forma gradualmente. De las tierras en uso por las cooperativas, las pertenecientes a personas que les son ajenas pasan a su propiedad de pleno derecho, en un plazo determinado por la ley; las tierras de propiedad del Estado pueden, en todo momento, transformarse en propiedad cooperativa a petición de ésta y con la aprobación de la autoridad; las tierras propiedad de los miembros se convierten, en forma irreversible y por acuerdo voluntariamente adoptado por ellos en la fecha prevista, en propiedad de la cooperativa. La propiedad raíz institucionalizada de las cooperativas difiere esencialmente de su reglamentación anterior, puesto que vuelve integral el derecho de la cooperativa a adquirir la propiedad bajo cualquier título legal (venta, donación, permuta, expropiación, etcétera, art. 2 de la ley).

1. La forma primaria de constitución gradual de la propiedad raíz de las cooperativas de producción consiste en el paso de pleno derecho a su patrimonio de las tierras pertenecientes a los propietarios ajenos a la cooperativa. Conforme a los términos de la Ley de Bienes Raíces pasaron a propiedad de las cooperativas, a partir del 1º de enero de 1969 y con carácter irreversible, las tierras y bosques que el 1º de enero de 1968 se encontraban, en virtud de cualquier título, en uso de aquéllas y que pertenecían a personas ajenas a las mismas, siempre que dichas personas no se hubieran convertido, en la primera fecha citada, en miembros de las cooperativas respectivas (art. 3, primer párrafo). La ley señala, por tanto, a las personas de que se trata, un plazo para resolver si se adhieren o no a la cooperativa. En caso de adhesión, sus tierras no pasan a ser propiedad de la cooperativa. Estas personas dispusieron del plazo de un año, a partir de la entrada en vigor de la ley, para decidir si se incorporaban o no a la cooperativa; en los casos negativos, sus tierras pasaron a ser propiedad de la cooperativa con fecha 1º de enero de 1969.

De acuerdo con su naturaleza, se califican como tierras para uso de las cooperativas de producción también las tierras explotadas en común por grupos cooperativos de producción y por cooperativas más simples dotadas

de personalidad jurídica (art. 41). Además, con el objeto de eliminar totalmente la distinción entre propiedad y uso de tierras afectadas al gran cultivo, se dispone que pasan a propiedad del Estado, también de pleno derecho, pero a partir del 1º de enero de 1968, las tierras y bosques de propietarios privados tomadas en arrendamiento o utilizadas gratuitamente por las explotaciones agrícolas estatales (art. 33).

El establecimiento de la propiedad raíz de las cooperativas de producción no implica un ataque a la propiedad de sus miembros. Las tierras de uso colectivo continúan siendo propiedad de éstos (art. 3, 2º párrafo). Ya no pasarán a propiedad de las cooperativas de producción las tierras que se hayan convertido en propiedad de alguno de sus miembros después de la entrada en vigor de la ley.

Los miembros deben decidir voluntariamente y de acuerdo con la cooperativa —independientemente del momento del rescate de las tierras de personas ajenas a la cooperativa— si prefieren conservar la tierra u ofrecerla a la cooperativa en propiedad en forma irreversible (art. 10). Por tanto, si el miembro se reserva el derecho de propiedad sobre sus tierras aportadas a la cooperativa con fines de explotación, continúa cubriéndosele la renta en el monto hasta entonces acostumbrado. Puede ocurrir, sin embargo, que los miembros de las cooperativas sean propietarios también de otras tierras que no se encuentren en uso de una cooperativa, porque en la comuna (o lugar) en que esté ubicada la tierra no exista cooperativa alguna de producción, y, en consecuencia, que sea el Estado el que deba proveer a la utilización de las tierras sobre las que, en su caso, recaería la obligación de ser aportadas a una cooperativa. La ley aplica también a estos casos el principio de la unidad del derecho de propiedad y de su uso efectivo, en virtud de que las tierras en cuestión pasan a ser propiedad del Estado (art. 34), disponiendo que también en tales supuestos los miembros de las cooperativas se benefician de una compensación más elevada que la otorgada a personas ajenas a las cooperativas.

Las tierras que, en el momento de la redistribución de la propiedad raíz, se hallen en propiedad de cónyuges o personas cercanas a miembros de cooperativas (esposo, concubina, parientes mayores), así como las tierras gravadas con usufructos reciben el mismo trato que las de los propios miembros. La motivación legislativa de este tratamiento radica en la intención de no aplicar a los familiares que participen regularmente en los trabajos de la cooperativa un trato diferencial desventajoso. Son asimismo consideraciones de equidad las que se hacen valer en la disposición que establece que tampoco pasarán a propiedad de las cooperativas las tierras gravadas con usufructos (art. 3, párrafo 3).

La noción de personas ajenas a la cooperativa queda limitada, pues, a aquellas que no tengan la calidad de miembros de ésta, incluyendo dentro del concepto de miembros también a los empleados de cooperativas de producción. La ley quiere hacer valer el principio de que la dis-

tribución de la propiedad raíz no debe implicar perjuicio al dominio y uso que los ciudadanos ejercen sobre las tierras de menor extensión destinadas a satisfacer sus necesidades personales. En consecuencia, la ley permite que, a petición de personas ajenas a la cooperativa pero cuyas tierras estén en uso por esta última, pueda quedar dentro de su propiedad y uso el terreno a construir o una parcela que no sea adecuada para el gran cultivo, con una superficie que no pase de las 1600 toesas cuadradas (5755 metros cuadrados) (art. 6). Sin embargo, ese derecho no faculta para sustraer al uso común de la cooperativa las tierras que ésta necesita en función de los intereses de la explotación (establecimiento de una instalación de orden económico, construcción de una residencia), o que, por su naturaleza, estén destinadas a formar parte de la explotación de grandes cultivos.

La regulación legislativa de la propiedad raíz de las cooperativas de producción ha dado oportunidad para resolver otras diversas cuestiones que, por falta de una reglamentación adecuada, habían causado anteriormente algunas complicaciones. La Ley de Bienes Raíces ha anulado las deudas derivadas del precio de rescate de las tierras que fueron otorgadas a las cooperativas con motivo de la reforma agraria, así como ha suprimido la prohibición de enajenar y gravar esas tierras y las restricciones existentes respecto de ellas en materia de sucesiones (art. 36). La ley ha procedido también a regular la propiedad inmobiliaria y otros derechos de ciertos organismos que han desaparecido, declarando que los inmuebles y demás bienes en cuestión pasan, sin compensación y según su uso respectivo, a propiedad de la cooperativa de producción (art. 8), de la cooperativa general de consumo y venta o del Estado (art. 35).

La constitución de la propiedad raíz de las cooperativas de producción agrícola no debe perjudicar los intereses de los propietarios de bienes raíces involucrados. En efecto, la cooperativa tiene la obligación de pagar una compensación por las tierras que pasen a su propiedad, salvo por las que hayan pertenecido a organismos desaparecidos (art. 11). El Estado debe cubrir igualmente una compensación por las tierras que hayan pasado a su propiedad (arts. 33 y 34).

La propiedad raíz de las cooperativas se constituye directamente por ellas mismas y corre a cargo de sus propios recursos económicos. El monto de las compensaciones lo establece la ley en forma diferencial, según el tipo de cultivo (viñas, huertos frutales, bosques, y demás), la persona del propietario (ajeno a la cooperativa, miembro de la cooperativa, Estado), así como de acuerdo con el lugar de ubicación de la tierra (terreno *intra* o *extramuros*). Por las tierras pertenecientes a personas ajenas a la cooperativa ésta debe pagar una indemnización equivalente a cinco o seis años del arrendamiento actual, y para los edificios y terrenos a construir una suma igual a su precio de expropiación. El monto de las indemnizaciones así fijadas fomenta el incremento de los bienes destinados a satisfacer necesidades personales, pero sin permitir la organización de em-

presas de naturaleza capitalista; al propio tiempo, el precio de las compensaciones no impone a las cooperativas ni al Estado obligaciones imposibles de cumplir.

2. De acuerdo con la ley, también entran a formar parte de la propiedad de las cooperativas de producción —en la fecha del cambio de referencia— las tierras cuyos propietarios hayan dejado de pertenecer a la cooperativa después de su entrada en vigor. Trátase especialmente de los casos de terminación del matrimonio (del concubinato), del usufructo y de la calidad de miembro, así como de aquellos otros en que las tierras hayan sido heredadas por una persona ajena a la cooperativa o cuyas tierras hayan pasado al uso de la cooperativa con motivo de una adhesión posterior a la entrada en vigor de la ley, como consecuencia de una aportación obligatoria (art. 4, primer párrafo). También en esos casos queda intacto el derecho del propietario para solicitar la liberación de una superficie que no exceda sus necesidades personales. Tampoco pasa a propiedad de la cooperativa la tierra de un heredero que haya sido admitido como miembro de la misma, dentro del plazo de tres meses contados a partir de su entrada en posesión de la herencia.

En caso de pérdida de su calidad de miembro de una cooperativa, los afectados pasan a ser personas ajenas a esta última. La propiedad de sus tierras pasa al dominio de la cooperativa, sin tomar en cuenta el título que haya determinado la cesación de su calidad de miembro, y, por tanto, también cuando ella haya sido consecuencia de la extinción de la propia cooperativa. En este caso, las tierras de los antiguos miembros pasan a la comunidad de la nueva cooperativa que haya tomado posesión de la primera siempre que dichos ex-miembros no se hayan incorporado a aquélla en el momento de la sustitución. Sin embargo, también es posible que los antiguos miembros de una cooperativa suprimida por razones de interés público conserven la propiedad de sus tierras y el uso total o parcial de éstas (art. 5).

Hasta ahora, los propietarios que cultivan personalmente sus tierras no han podido renunciar a su derecho de propiedad más que en favor del Estado, ofreciéndolas a este último. La Ley de Bienes Raíces permite que este ofrecimiento voluntario pueda hacerse también en favor de una cooperativa de producción agrícola (art. 9), dado que la ley ha abolido la disposición anterior que lo prohibía en relación con las tierras de uso colectivo de los miembros (art. 10).

Cuando las tierras sean ofrecidas a la cooperativa por sus miembros o por familiares de éstos que guarden la misma situación jurídica y dicho ofrecimiento sea aceptado por la cooperativa, ésta les cubrirá indemnización por un monto equivalente al doble de lo que la cooperativa estaría obligada a pagar a personas que le sean ajenas.

Pugna con las metas de un sistema social que edifica el socialismo que las tierras susceptibles de ser afectadas al gran cultivo y que excedan a las necesidades personales de su propietario puedan ser adjudicadas a here-

deros que no sean agricultores de profesión. Es por esto que la Ley de Bienes Raíces permite que en esos casos se eleve el impuesto sucesorio (art. 40, 2º párrafo), incitando así a los herederos a ofrecer sus tierras a las cooperativas, en cuyo caso son eximidos del impuesto en cuestión.

Aparte de las modalidades de constitución de la propiedad raíz cooperativa hasta aquí expuestas, existe también la posibilidad, antes ignorada por nuestro orden jurídico, de que la cooperativa adquiera el derecho de propiedad sobre bosques y tierras que esté usando el Estado (art. 7). Éste transfiere dichos inmuebles a las cooperativas mediante una simple cesión sin celebrar contrato de compraventa, a cambio de una compensación mínima, por así decirlo, simbólica. El derecho de propiedad de las tierras del Estado no pasa de pleno derecho a las cooperativas, sino a petición de éstas y en virtud de una resolución estatal que se funda en la apreciación del caso por las autoridades competentes. Esta apreciación debe registrarse por el principio directivo que vela porque la cooperativa garantice la explotación de la tierra conforme a su destino. Es por esto que tanto las tierras del Estado impropias para el gran cultivo, como los terrenos de construcción destinados a fines diversos de los de la explotación (construcción de obras económicas al servicio de la producción, edificios destinados a fines sociales y culturales, construcción de una residencia) no pueden ser cedidos a las cooperativas. Los terrenos de construcción pertenecientes al Estado y destinados a fines ajenos a la explotación pueden ser adquiridos por las cooperativas conforme a las reglas generales del derecho civil. Mientras el Estado tenga la facultad de transferir la propiedad de las tierras a las cooperativas, conserva su derecho de entregarlas únicamente en uso gratuito y permanente a estas últimas. En caso de que se apliquen a un uso contrario a su destino, esas tierras pueden ser reivindicadas por el Estado (art. 37).

Las tierras tomadas en arrendamiento de personas privadas y que hayan estado bajo régimen de uso colectivo en el momento de la entrada en vigor de la ley, pasarán a ser propiedad de la cooperativa. Sin embargo, esta última continuará teniendo el derecho de alquilar, a título excepcional, tierras ajenas también después de la entrada en vigor de la ley. Tales casos excepcionales pueden ser, por ejemplo, la ausencia del propietario en el extranjero, durante la cual se pone de acuerdo con la cooperativa en cuanto al uso de la tierra; o bien, una situación en la que la cooperativa tenga temporalmente necesidad de la tierra de una persona ajena a ella, con el objeto, por ejemplo, de instalar un almacén de ventas o un centro de carga. Los derechos del arrendador están protegidos por las disposiciones de la ley que prevé que, conforme a la misma, las tierras dadas en arrendamiento no puedan pasar a propiedad de la cooperativa (art. 4, 3er. párrafo), que su uso no puede ser cedido a otra (art. 14, 3er. párrafo) y que dichas tierras no pueden ser permutadas (art. 15).

3. La cooperativa de producción puede hacer uso de las tierras que posee como si fueran propias; lo mismo cuando ella no sea propietaria y las tierras ya no pertenezcan a sus miembros (art. 12). La ley, de acuerdo con las necesidades del gran cultivo, amplía los derechos que hayan correspondido hasta ahora al propietario; particularmente, en materia de uso del lecho de los ríos, de percepción de frutos, de trabajos de extracción en curso y de actividad minera (art. 13). Aparte del ejercicio de estos derechos, la cooperativa está obligada a cumplir con las obligaciones generales que incumben al propietario o al usuario de las tierras. Entre estas obligaciones, las más importantes son el deber de utilizar las tierras conforme a su destino y el de incrementar su fuerza productiva. Por lo demás, la calidad de propietario obliga a la cooperativa no solamente a cultivar sus tierras con la diligencia de un buen explotador, sino que también la hace interesarse en su empleo más conveniente.

Dentro del marco de los preceptos de la ley, la cooperativa tiene la facultad de disponer de sus tierras. Ahora bien, en lo sucesivo constituirá también un interés primordial, económico y social, que el uso de las tierras colectivamente explotadas —independientemente del título jurídico que ampare su empleo— se afirme en la misma cooperativa a la que las tierras se hayan incorporado. Sin embargo, teniendo en cuenta las necesidades económicas, la ley permite la permuta de tierras (art. 15) y, excepcionalmente, también la cesión del derecho de uso, así como la venta de la propiedad raíz cooperativa. La cooperativa puede ceder o permutar su derecho de uso, a título gratuito, a sus miembros, con fines de explotación doméstica y de construcción de casas-habitación, así como a sus empleados a título de una prestación que complemente sus salarios. La Ley de Bienes Raíces toma en cuenta también la eventualidad de que la cooperativa, por diversas razones (por ejemplo: falta de mano de obra) no esté en condiciones de cultivar determinadas tierras. Otros organismos socialistas (otras cooperativas, explotaciones agrícolas del Estado, empresas estatales, instituciones, sociedades, etcétera), por el contrario, no tienen necesidad de tierra más que temporalmente, de suerte que la expropiación o la venta de ésta no operan en relación con ellos. Es por esta razón que la cooperativa puede ceder su derecho de uso a otros organismos socialistas (art. 14).

La tierra propiedad de las cooperativas no es una mercancía y, por regla general, no puede ser enajenada. Sin embargo, en casos excepcionales —en virtud de la plenitud de derechos del propietario— el derecho de enajenación puede ser ejercido por la cooperativa. Las tierras no pueden ser vendidas más que a organismos socialistas, con permiso de la autoridad y solamente en el caso de que el organismo adquirente tenga necesidad de tierras que la cooperativa no utilice. La ley permite, asimismo, que la cooperativa pueda vender a los ciudadanos, en pequeños lotes, tierras que hayan entrado a su propiedad provenientes de sus miembros o de personas ajenas a ella y respecto de las cuales no haya la perspectiva de

ser explotadas en el gran cultivo. Esta disposición legal (art. 16) favorece el cultivo de tierras de conformidad con su destino y satisface las exigencias legítimas que existen respecto del empleo personal de las tierras. La cooperativa tiene también el derecho de vender a sus miembros, como terrenos para construcción, las tierras *intramuros* que tengan en propiedad o de permutarlas por otras parcelas de la propiedad de sus miembros (art. 16).

El aseguramiento de la explotación del suelo por las cooperativas en la forma de gran cultivo exige garantías jurídicas adecuadas para afirmar el carácter real de los derechos de la cooperativa a la propiedad y uso de las tierras. Es con tal interés que la ley dispone que, en caso de extinción de la calidad de miembro, las tierras de los miembros salientes pasen a propiedad de la cooperativa, y que, en consecuencia, desaparezca la institución de la restitución de tierras. Ninguna tierra que se halle en propiedad o en uso de una cooperativa puede ser transferida a otra en una forma no prevista por la ley o para un fin contrario a la misma. Asimismo, los miembros no tienen derecho de transferir, por acto entre vivos, el derecho de propiedad de sus tierras que están en uso de la cooperativa (art. 18). También está prohibido comprometer para el pago de deudas las tierras propiedad o uso de una cooperativa, así como gravarlas o someterlas a un secuestro inmobiliario. La prohibición de gravar no se aplica, naturalmente, a las limitaciones del derecho de propiedad que derivan de la ley o se hagan necesarias, independientemente de la clase del derecho de propiedad y uso (por ejemplo: diversos medios de comunicación, instalaciones de telecomunicaciones: art. 19).

III. *Propiedad y uso personales de la tierra*

La Ley de Bienes Raíces, como se desprende también de su título, tiene por fin el desarrollo progresivo de la propiedad y el uso de las tierras. La transformación radical de dicha propiedad y uso, el hecho de que la afectación de las tierras a la explotación del cultivo en grande se haya generalizado y consolidado, así como la disminución considerable del uso particular de las tierras, ha vuelto necesario que las que sirvan para la satisfacción de las necesidades personales de los ciudadanos reciban una protección cada vez mayor.

Múltiples consideraciones sociales y económicas han militado en favor de una regulación de la propiedad personal de la tierra, con base en principios uniformes y una extensión adecuada.

La noción de "propiedad personal" ha sido desarrollada por la Ley de Bienes Raíces de conformidad con la evolución socialista general. Dicha ley declara el reconocimiento general de la propiedad personal de la tierra. Considera a ésta como un satélite que acompaña al planeta de la propiedad social. Ninguna de las dos formas de propiedad es imaginable sin la otra, las cuales se encuentran, efectivamente, en una interdepen-

dencia social muy estrecha. Cuando la propiedad social se fortifica, la propiedad personal se estabiliza de conformidad con esta última. Puesto que, desde el punto de vista de la evolución de las condiciones sociales, la creación de la propiedad raíz de las cooperativas de producción agrícola ha adquirido la mayor importancia, ello ha hecho posible también el fortalecimiento de la propiedad raíz personal.

Las principales características de esta propiedad son las siguientes:

—Son susceptibles de recibir la calificación de “propiedad personal” únicamente las tierras que se encuentren en la parte interior de un conglomerado, en un huerto cerrado o alrededor de una granja, como terrenos que, por razón de su destino, constituyen, también en perspectiva, las bases de la propiedad personal; la propiedad personal no puede constituirse sobre terrenos situados fuera del conglomerado, ya que las tierras ahí situadas están destinadas a explotaciones de gran cultivo.

—Cualquier persona puede ser titular de la propiedad raíz personal, sin tomar en cuenta su profesión ni su situación financiera (puesto que en nuestra sociedad ya no existen clases explotadoras).

—Dado que la propiedad raíz personal se apoya, principalmente, en el trabajo personal, y está destinada a satisfacer necesidades personales, su extensión no puede pasar de las 1 600 toesas cuadradas, cuyos vergeles y viñas no pueden excederse de las 800 toesas cuadradas. Este límite superior comprende al conjunto de las tierras que un solo propietario posea en todo el país.

—El propietario personal de las tierras goza de todas las facultades derivadas de propiedad; facultades a las que sólo se pueden aplicar restricciones tomando en cuenta el carácter particular de las tierras de que se trate (por ejemplo: la obligación de cultivarlas, el consentimiento de la autoridad para su enajenación, la concesión de un derecho de preferencia, etcétera).

Antes de la última reglamentación, se consideraban como propiedad personal únicamente tierras de miembros de cooperativas destinadas a la explotación doméstica, así como los terrenos para construcción que estaban sujetos a un régimen de propiedad privada. La Ley de Bienes Raíces ha desarrollado ventajosamente esta situación al calificar de propiedad personal, hasta un límite de 800 a 1 600 toesas cuadradas, todas las tierras *intramuros* así como los terrenos de huertos cerrados y los situados alrededor de una granja. Esta disposición se basa en la consideración de que hay que apreciar y favorecer también, por medios jurídicos, los esfuerzos dirigidos a satisfacer sus necesidades personales. La reglamentación toma en cuenta el hecho de que aparte de los miembros de las cooperativas de producción, hay muchos obreros y empleados en pueblos y ciudades a los que conviene garantizar un uso mínimo de la tierra.

Se considera como territorio *intramuros*, la parte de los pueblos y ciudades cuyos límites se encuentran señalados sobre las cartas topográficas y que sirven de emplazamiento a las casas-habitación y a las obras in-

dustriales y de servicios públicos. Se consideran huertos cerrados, las partes del territorio *extramuros* de pueblos y ciudades que no tengan posibilidad de destinarse al gran cultivo, separadas por un acto de autoridad de los terrenos dedicados a este objeto y delimitadas, igualmente, en las cartas topográficas.

En los terrenos situados en la sección interior de los conglomerados y de los huertos cerrados, la Ley de Bienes Raíces pretende hacer permanente la propiedad inmueble personal. Sus disposiciones toman en cuenta el hecho de que, aparte de los miembros de las cooperativas de producción, hay en pueblos y ciudades múltiples obreros y empleados a los que conviene asegurar un aprovechamiento mínimo de las tierras. En consecuencia, dicha ley califica como propiedad personal, hasta una extensión de 1 600 toesas cuadradas (5 755 metros cuadrados, las tierras de propiedad y uso privados situadas *intramuros* y dentro del radio de los huertos cerrados (art. 21). La propiedad personal pertenece separadamente también a cada una de las personas que viven bajo un mismo techo (art. 22, 3er. párrafo).

La extensión de las tierras de *propiedad personal* tampoco puede exceder la de las tierras de *uso personal*. Las disposiciones relativas a la propiedad y uso personales de la tierra reglamentan también el uso de ésta por miembros de cooperativas de producción con fines de explotación doméstica y el uso de tierras concedidas a los ciudadanos como complemento de su salario, las modalidades de la distribución de las condiciones de la propiedad y uso de las tierras situadas en los huertos cerrados, así como la venta y el arrendamiento de las tierras del Estado.

2. Las tierras destinadas a la explotación doméstica de los miembros de cooperativas se pagan con la cantidad de trabajo prescrita y les son otorgadas en una extensión entre las 800 toesas cuadradas (2 877 metros cuadrados) y las 1 600 toesas cuadradas (5 755 metros cuadrados); las explotaciones domésticas son una forma de uso personal de la tierra que está conectada con la explotación cooperativa y complementa a ésta (art. 23). Las tierras en cuestión permiten desplegar una actividad económica suficiente a satisfacer las necesidades personales de cada miembro y de su familia. Las tierras de explotación doméstica del miembro de una cooperativa, situadas en el interior de un conglomerado o un huerto cerrado, se consideran que son de su propiedad personal. Las otras tierras concedidas a los miembros con fines de explotación doméstica están separadas de las tierras colectivamente explotadas por la cooperativa.

Forman parte del uso personal las tierras imputadas a la relación de trabajo con el carácter de un complemento del salario; esta especie de uso es análoga al de las tierras destinadas a la explotación doméstica de los miembros de cooperativas. En este campo las normas y costumbres anteriores eran diferentes según las profesiones. La ley reglamenta de un modo uniforme el uso de las tierras en cuestión. Esta regulación se basa en el principio de que, mientras dura la relación de trabajo, las tierras

pueden ser atribuidas en uso gratuito solamente a ciertas categorías de trabajadores, empleados en lugares de trabajo determinados y en las tareas precisadas por la propia ley. Por lo que hace a las tierras concedidas como suplemento de salario después de su entrada en vigor, la superficie sigue en extensión a la de las tierras análogas de los empleados de las cooperativas de producción; dicha superficie no puede exceder, pues, las 800 toesas cuadradas por persona (art. 24). Se exceptúan de esta regla los maestros de escuelas rurales y los trabajadores de las explotaciones agrícolas del Estado que, a título de derechos adquiridos, se benefician del uso de tierras en una extensión mayor; ellos tienen derecho al uso de tierras concedidas como complemento de salario hasta el límite superior del uso personal de las mismas (1 600 toesas cuadradas, que equivalen a 5 755 metros cuadrados).

3. Para que los huertos cerrados puedan cumplir su misión, tanto las tierras que en el momento de la reorganización socialista de la agricultura hayan sido declaradas como tales, como las tierras que, sin haberlo sido, tengan el carácter de estas últimas en virtud de la configuración del terreno y la fragmentación de las ramas tradicionales del cultivo, deben ser revisadas por la autoridad. Como consecuencia de esta revisión, en los huertos cerrados, a menudo designados en dimensiones exageradas, es necesario estabilizar las condiciones de la propiedad y uso y, ahí donde la calidad natural del terreno o las condiciones mencionadas lo hagan necesario, deben formarse nuevos huertos cerrados (art. 27).

Al realizar el arreglo de la situación reinante en materia de propiedad y uso de los antiguos huertos cerrados, las tierras aptas para ser explotadas en grandes cultivos deben ser separadas de las de los huertos cerrados y agregadas a las grandes explotaciones, en tanto que las tierras que sean impropias para el gran cultivo deben ser declaradas definitivamente de huerto cerrado.

La distribución de las tierras en huertos cerrados constituye el único caso en que la ley reglamenta el uso ulterior de la propiedad raíz privada de tierras que no estén en uso de cooperativas de producción agrícola. En efecto, en los huertos cerrados la extensión susceptible de permanecer en uso personal del propietario no puede exceder de la propiedad raíz personal.

Esta disposición no tiene por objeto suprimir el derecho de propiedad, sino que se propone, por medios jurídicos, calmar la tensión que pudiera resultar de la fijación del máximo de extensión de las tierras que pueden ser afectadas a la explotación doméstica de los miembros de las cooperativas de producción, por una parte, y el uso privado de las tierras que exceden de esa extensión, por otra. Las reglas de distribución de huertos cerrados remiten al juicio del propietario, para que éste decida si desea permutar su terreno que exceda la extensión susceptible de quedar en propiedad privada a cambio de una tierra del mismo valor fuera del perímetro de los huertos cerrados, o si se obliga a vender su tierra a cualquier

ciudadano dentro del plazo de un año, que deberá fijar la autoridad. En casos excepcionales (imposibilidad de dividir las parcelas en forma económica, falta de motivos que justificaren la división desde el punto de vista de los intereses de la producción, etcétera), el funcionario que autorice la distribución puede dispensar al propietario de la obligación de venderla.

Cuando al término del plazo establecido para la venta, el propietario no haya vendido el excedente de su tierra mediante un contrato de derecho civil, el Estado y, en segundo término, la cooperativa de producción, pueden ejercitar un derecho de preferencia sobre dicho excedente. Cuando el excedente en cuestión no pudiera ser utilizado, ni por el Estado ni por la cooperativa de producción, podrá concederse al propietario una prórroga del plazo para efectuar la venta (art. 28).

La regularidad del uso personal de la tierra y la seguridad de la producción son estimuladas por una disposición conforme a la cual, después de la terminación del procedimiento de distribución de los huertos, los límites de éstos ya no podrán ser modificados ni practicarse permutas más que con la intervención de las autoridades (art. 30). De la propiedad personal de la tierra sobre huertos cerrados se deduce que el propietario puede disponer de ella libremente. Sin embargo, en caso de venta, compete a la cooperativa de producción un derecho de preferencia (art. 32).

La propiedad raíz privada de las tierras *extramuros* que no sean calificadas como huerto cerrado, no gozan de una protección jurídica semejante a la establecida para la propiedad privada personal. Es cierto que, dentro del sector de que se trata, puede despojarse por un acto de autoridad el derecho de propiedad únicamente en el caso de que el propietario deje su tierra sin cultivar, a pesar de la invitación que se le haya hecho para tal efecto, y que las reglas generales para compraventa de inmuebles permiten vender también las tierras en cuestión. Sin embargo, el propietario debe contar con las reorganizaciones que se efectúen en interés de la explotación del gran cultivo y con las permutas reiteradas de su tierra. En todo caso, ni la Ley de Bienes Raíces, ni otras normas jurídicas vigentes, contienen disposiciones que permitan que tierras excedentes de la propiedad personal puedan quedar como propiedad privada.

4. Recordemos, en fin, una disposición importante de la Ley de Bienes Raíces que, para favorecer la formación de huertos cerrados, permite que los comités ejecutivos de pueblos y ciudades —además de las pequeñas parcelas del Estado bajo su gestión, susceptibles de ser vendidas y arrendadas— puedan dividir también las tierras más extensas del Estado, situadas *extramuros* e inadecuadas para el gran cultivo, y venderlas o alquilarlas, en lotes de 200 a 400 toesas cuadradas (719 a 1 439 metros cuadrados), a ciudadanos que no dispongan de ninguna otra tierra (art. 25). Esta disposición se justifica por el interés en un cultivo más razonable de la tierra, así como por el beneficio que se atribuye a su uso personal por obreros y empleados. En efecto, fuera del sector de los

huertos, hay muchas tierras *extramuros* cuyo cultivo en pequeñas parcelas es más ventajoso y que pueden ser también utilizadas con fines de recreación y descanso. Para garantizar la seguridad de la producción, los terrenos contiguos así vendidos deben ser declarados huertos cerrados. En consecuencia, mediante su compra, los ciudadanos adquieren una propiedad raíz personal.

Ferenc BÉKÉSI

Traducción de Fausto E. Rodríguez.