

REGISTRO DE LA PROPIEDAD
Y DERECHO AGRARIO



REVISTA CRITICA
DE
DERECHO INMOBILIARIO

Año LXXIX • Núm. extraordinario 2003 • Núm. 675 bis
EN HOMENAJE A DON FRANCISCO CORRAL DUEÑAS

REVISTA CRITICA
DE
DERECHO INMOBILIARIO

FUNDADA EN 1925

por

D. Jerónimo González Martínez

Año LXXIX • Núm. extraordinario 2003 • Núm. 675 bis
EN HOMENAJE A DON FRANCISCO CORRAL DUEÑAS

CONSEJO DE REDACCIÓN

Presidente:

D. Luis Díez-Picazo y Ponce de León.

Consejeros:

D. Fernando Pedro Méndez González.
D. Antonio Pau Pedrón.
D. José Poveda Díaz.
D. Juan Vallet de Goytisolo.
D. Aurelio Menéndez Menéndez.
D. Eugenio Fernández Cabaleiro.
D. Manuel Amorós Guardiola.
D. José Antonio Nortes Triviño.
D. Fernando Muñoz Cariñanos.
D. José Manuel García García.
D. Juan Pablo Ruano Borrella.
D. José Luis Laso Martínez.
D. Joaquín Rams Albesa.
D. Juan Sarmiento Ramos.
D. Luis María Cabello de los Cobos y Mancha.
D. Carlos Lasarte Alvarez.
D. Antonio Manuel Morales Moreno.
D. Ángel Rojo Fernández-Río.
D. Juan Luis Iglesias Prada.
D. Fernando Curiel Lorente.
D. Francisco Javier Gómez Gállico.
D. Juan María Díaz Fraile.
D. Vicente Domínguez Calatayud.

Comisión Ejecutiva:

D. Fernando Pedro Méndez González.
D. Celestino Pardo Núñez.
D. Manuel Amorós Guardiola.

Consejero-Secretario de la Revista:

D. Francisco Javier Gómez Gállico.

Dirección: Príncipe de Vergara, 72.—28006 Madrid.—Tel. 91 411 26 28

La Revista no se identifica necesariamente con las
opiniones sostenidas por sus colaboradores.

© Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles de España

I.S.S.N.: 0210-0444

I.S.B.N.: 84-500-5636-5

Depósito legal: M. 968-1958

Imprime: J. SAN JOSE, S. A.

Leganitos, 24

28013 Madrid

No está permitida la reproducción total o parcial de esta revista, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito de los titulares del Copyright.



S U M A R I O

	<u>Págs.</u>
PROLOGO, por JAVIER GÓMEZ GÁLLIGO.....	387
ESTUDIOS, por FRANCISCO CORRAL DUEÑAS.....	389
«La propiedad de la tierra en los Textos Constitucionales».....	391
«Funciones agrarias del Registro de la Propiedad».....	437
«Los principios hipotecarios en las leyes agrarias».....	473
«El Registro de la Propiedad en la regulación de la tierra rústica en España».....	489
«La ordenación del territorio y el Registro de la Propiedad».....	565
«La aportación registral al agrarismo».....	585
«El agrarismo en la publicidad registral».....	643
«La nueva Ley de Arrendamientos Rústicos y el Registro de la Propiedad».....	679
«La protección registral de los montes vecinales en mano co- mún».....	713
«La concentración parcelaria en su consideración registral».....	739
«La agricultura de grupo en el Registro de la Propiedad».....	781
«Comentarios a la Ley de Modernización de las Explotaciones Agrarias».....	805
«Régimen de las parcelaciones en suelo rústico».....	833
LIBROS de don Francisco Corral Dueñas publicados por el Cole- gio.....	871

Prólogo

Si tuviéramos que destacar una faceta en la trayectoria profesional de don FRANCISCO CORRAL DUEÑAS creo que no habría duda: la de Registrador preocupado por el Derecho Agrario.

Su vida profesional se inicia cuando aprueba las oposiciones a Letrado de Concentración Parcelaria, contando con treinta y cuatro años. Pocos meses después aprobaría las oposiciones a Registrador de la Propiedad, que tantos años le ocuparan. Como muchos de los opositores que tardan en ingresar, resultó ser un magnífico Registrador, preocupado por su profesión y por el estudio. Desempeñó los Registros de Sacedón, Castuera, Totana, Ubeda, Getafe y Madrid. En sus primeros destinos siguió compatibilizando —entonces era posible— su condición de Registrador con su trabajo en Concentración Parcelaria y en el Instituto de Colonización.

Fue miembro fundador de la Asociación Española de Derecho Agrario, que presidió EMILIO LAMO DE ESPINOSA, con el Notario ALBERTO BALLARÍN de vicepresidente. Su director era JUAN JOSÉ SANZ JARQUE, Catedrático de Derecho Agrario, y como vocales figuraban los magistrados de Tribunal Supremo FERNANDO HERNÁNDEZ GIL y ANTONIO AGÚNDEZ, así como los Registradores JESÚS LÓPEZ MEDEL y el propio CORRAL DUEÑAS.

Muchos de sus estudios —la mayor parte, podemos decir sin temor a equivocación— están orientados al agrarismo, expresión que a él le gustaba utilizar. Sin atreverse a definirlo como rama especial dentro del Derecho Civil, lo cierto es que él actuó como verdadero especialista en lo atinente a la regulación de lo rústico, frente a lo urbano.

Analizó en sus escritos la evolución de las normas de los distintos países, tanto las de rango constitucional como ordinario, en particular las reformas agrarias; su influencia en el desarrollo económico de los Estados; la importancia de aquéllas en relación con el crédito territorial y la reordenación del territorio.

Profundo conocedor del Derecho Agrario, era profesor en los Cursos Diplomados de Derecho Agrario y asistió a diversos Congresos sobre la materia, dando conferencias en Universidades e Institutos de Derecho Agrario de las Comunidades Autónomas.

Dentro de su especialización, prestó interés especial a las aportaciones del Registro de la Propiedad a los instrumentos de reorganización de las fincas rústicas (colonización, reforma y desarrollo agrario, explotaciones familiares, unidades mínimas de cultivo). Por eso, aunque admitió el origen inicialmente individualista de las normas del Código Civil en orden a la propiedad, razonó perfectamente como el Registro de la Propiedad podría desempeñar un importante papel en el desenvolvimiento efectivo de la función social de la propiedad sancionada constitucionalmente.

El Registro de la Propiedad puede y debe ser una institución jurídica neutra en orden a la política agraria que un Estado quiere asumir. Pero debe ser un instrumento eficaz en la aplicación efectiva de los objetivos perseguidos por el legislador.

Nos enseña así CORRAL DUEÑAS que el Registro goza de flexibilidad suficiente para adaptarse lo mismo a la antigua propiedad liberal que a la presente de signo funcional, lo que le permite estar por encima de circunstanciales cambios políticos y afirmar su efectividad en todo tiempo.

Sus numerosos libros, escritos, estudios, aportaciones a Congresos, reseñas bibliográficas, etcétera, en esta materia, hacen de CORRAL DUEÑAS uno de los más insignes agraristas de todos los tiempos, que le hacen situarse al mismo nivel que aquellos otros autores que él solía destacar como tales: SÁNCHEZ ROMÁN, FEDERICO DE CASTRO, HERNÁNDEZ GIL, CASTÁN, JOAQUÍN COSTA, BALLARÍN, y numerosos Registradores como RAMOS BASCUÑANA, PAZOS GARCÍA, BENAYAS, RAMÓN DE LA RICA, FERNANDO CAMPUZANO... y tantos otros cuyas aportaciones son recogidas en sus obras y que para no preterir a nadie es mejor no enumerar exhaustivamente.

De ahí que disponer de un número extraordinario de la *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario* exclusivamente dedicado a recoger los principales artículos de don FRANCISCO en materia agraria, no sólo constituye un homenaje casi obligado a la vida de una maravillosa persona volcada a hacer el bien a los demás, sino que es una satisfacción para cualquier intelectual, jurista o no, que quiera tener una visión global y conjunta de lo que es la política agraria y su influencia en las relaciones sociales de un país.

En particular es una satisfacción para todo aquél que siendo Registrador, o interesado en el Derecho Inmobiliario, quiera profundizar en una de las vertientes del Derecho Civil todavía fundamental, pese al crecimiento vertiginoso del fenómeno urbano.

Y, en fin, es un placer para mí el poder haber releído sus trabajos y un honor poder ofrecer aquellos más significativos, como muestra del cariño y admiración profesados a quien con tanta dignidad me precedió en el cargo.

JAVIER GÓMEZ GÁLLIGO
Consejero-Secretario de la Revista Crítica

ESTUDIOS

La propiedad de la tierra en los Textos Constitucionales (*)

SUMARIO: I. PLANTEAMIENTO: A) EL COMPLEJO TEMA DE LAS REFORMAS AGRARIAS. B) Su ENCUADRE EN EL DERECHO PÚBLICO.—II. DERECHO COMPARADO: A) CONSTITUCIONES LIBERALES: a) *Antiguas*; b) *Francia*; c) *Alemania*; d) *Italia*. B) CONSTITUCIONES SOCIALISTAS: a) *México*; b) *Portugal* C) TENDENCIAS COMUNISTAS: a) *Unión Soviética*; b) *Bulgaria*; c) *China*; d) *Cuba*.—III. LA TIERRA EN LOS TEXTOS ESPAÑOLES: A) PRIMEROS PRECEDENTES: a) *Casi dos siglos de vaivenes políticos*; b) *La propiedad rústica hasta la Restauración*. B) EL SENTIDO SOCIAL: a) *El Anteproyecto constitucional de 1929*; b) *La Segunda República*; c) *Las Leyes Fundamentales*.—IV. LA CONSTITUCIÓN DE 1978: A) ANTECEDENTES E IDEOLOGÍA: a) *Los Pactos de la Moncloa*; b) *Caracterización*. B) EL TEMA AGRARIO EN LA CONSTITUCIÓN VIGENTE: a) *La propiedad*; b) *Libre empresa y planificación*; c) *Paridad con otros sectores*; d) *Defensa de la naturaleza*. C) LO QUE LA CONSTITUCIÓN NO REGULA: a) *Acceso a la propiedad*; b) *Reforma de la agricultura*; c) *Ordenación del territorio*; d) *Agricultura asociativa*. D) CONCLUSIÓN.

I. PLANTEAMIENTO

A) EL COMPLEJO TEMA DE LAS REFORMAS AGRARIAS

La veterana expresión «reforma agraria», concebida como simple reparto de tierras en favor de quienes la trabajan, ha quedado desfasada por la aparición de otros problemas no menos importantes que han venido a desplazarla poco a poco. Ya no se trata sólo de trocear grandes fincas, sino también de recomponer las explotaciones integradas por minifundios, dotarlas de capital y técnica, realizar obras de infraestructura y transformaciones que hagan mejorar su producción, promocionar socialmente a los agricultores, dar nuevos enfoques a la empresa y tantos otros aspectos que suponen no sólo una elemental reforma, sino un auténtico desarrollo que eleve el nivel de vida campesino.

(*) En *Ponencias y Comunicaciones presentadas al IV Congreso Internacional de Derecho Registral* (1980, México). Madrid: Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Centro de Estudios Hipotecarios, 1981.

En un interesante ciclo sobre la propiedad y la distribución de la tierra en España, uno de los conferenciantes (1), sorprendiendo al auditorio porque había sido presentado como «hombre de izquierdas», afirmó que los principios ideológicos en los que se han basado hasta ahora los defensores de las reformas agrarias, han caído inexorablemente en la actualidad ante unas realidades que los han dejado sin sentido. Tras argumentar que respecto a la reforma sólo subsistía como válida la razón ética de aminorar las diferencias sociales en el campo, opinaba que en lo económico resucitar el tema era algo así como alancear moros muertos, pues se ha conseguido fomentar la producción por medios muy distintos a los que se pensaba en una visión ideológica del mundo. Por eso, concluía, es opinión general que la reforma agraria no puede quedar reducida a un simple problema de reparto y propiedad, sino que supone algo mucho más amplio, tendente a mantener la verdadera naturaleza de la actividad agraria.

La tesis de la enorme complejidad, social y política, que llevan consigo los diversos procesos reformadores del suelo la hemos visto confirmada en un libro de JEAN LE Coz, profesor de la Universidad de Montpellier (2), que contiene una completa exposición panorámica de las reformas agrarias por todo el mundo. Aquí se pueden estudiar las diversas situaciones, modelos y soluciones que se han propuesto en distintos países en el intento de adecuar las estructuras de producción agraria a las ideas políticas en ellos imperantes, de acuerdo con su respectivo entorno socio-económico.

Para estudiar el fenómeno se puede arrancar, en un sintético recorrido histórico, desde la sublevación o revolución popular hasta la actual estrategia del desarrollo, contemplando las tensiones rurales en tres grandes etapas agrarias: la precapitalista, caracterizada por una débil capacidad de producción típica de la organización feudal del poder; la capitalista o de economía liberal, que utiliza medios técnicos para aumentar los rendimientos, basándose en la potenciación de los derechos dominicales, y la época agrocientífica, que presenta un desfase entre las técnicas de producción y la planificación de la economía agraria y que da lugar a diversas estructuras en el mundo liberal y en el socialista.

Aunque se suelen citar como precedentes el reparto de tierras pretendido en Roma por Tiberio Graco y las confiscaciones de bienes de la Revolución Francesa, la idea de la reforma agraria en su sentido propio llega a su completo significado en pleno siglo xx, coincidiendo la revolución rusa de

(1) JOSÉ MANUEL NAREDO, «Ideología y realidad en el campo de la reforma agraria», conferencia cuyo texto puede verse en la revista *Agricultura y Sociedad*, núm. 7, págs. 199 y sigs., editada por la Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura. Madrid, abril-junio de 1979.

(2) *Las reformas agrarias. De Zapata a Mao-Tsé-Tung y la FAO*, Editorial Ariel, Barcelona, Caracas, Méjico, 1978.

1917 con la violenta agitación agraria de México, donde los hombres de Zapata y Pancho Villa se alzaron contra el sistema de plantaciones que beneficiaba al gran capitalismo. Una generación después, tras la victoria castrista, se llevó a cabo en el Caribe la alianza entre el pensamiento marxista y la revuelta del campesinado, endémica en Iberoamérica.

Para hacer frente a la movilización campesina acaudillada por Che Guevara, se decidió un auténtico cambio táctico: sacrificar a los grandes propietarios para disminuir tensiones y evitar que estas sublevaciones populares adquiriesen mayor amplitud. La Organización para la Alimentación y Agricultura (FAO) ha recomendado que se suministre a los países que lo soliciten, dentro de sus programas respectivos, la asistencia necesaria para la planificación y la aplicación de medidas de reforma agraria; tal asistencia deben prestarla los países evolucionados.

Dos acontecimientos de gran alcance se han producido durante este intervalo para la difusión de las reformas agrarias en el mundo: la descolonización y la creación de la FAO. Recuperadas las tierras de los colonizadores, los nuevos gobiernos son incapaces de resolver sus problemas agrarios, de los que depende nada menos que la alimentación de sus poblaciones, y entonces han tenido que intervenir los órganos internacionales. Bajo el patrocinio de la FAO se celebró en 1951 la primera conferencia sobre régimen territorial, el tratado de Punta del Este de 1961 y la conferencia mundial de la reforma agraria en Roma en 1966 y otra en noviembre de 1979.

Estamos, por tanto, ante dos políticas de reforma agraria o del desarrollo: una de ellas revolucionaria, basada en la cólera milenaria de los campesinos, a que acudió Che Guevara; la otra es reformista, depositando su confianza en los agrónomos, sociólogos y planificadores y en la sensatez de los gobiernos. Ante el peligro de un descenso en la producción, si se altera gravemente la estructura territorial, se ha opuesto a la «revolución roja» la llamada «revolución verde», que tiene un carácter puramente técnico. Pero, en realidad, no puede existir una revolución técnica a secas sin alterar la sociedad agraria. Y los principios en que se fundamentan una y otra proceden del enfrentamiento de ideologías más que de una problemática universal.

B) SU ENCUADRE EN EL DERECHO PÚBLICO

Si a estas alturas se dijese que la propiedad es una institución privada, económica y jurídica, de la cual deben preocuparse tan sólo los civilistas o economistas, pero sin interesar para nada al Derecho Público, la afirmación sería tan anacrónica como carente por completo de base.

En primer lugar, porque las relaciones entre el Derecho Público y el Privado es una cuestión tan superada por lo menos como la célebre polémica

sobre el sexo de los ángeles; ya no se propugnan distinciones tajantes, sino que prevalece la idea de una interrelación entre sus diversas facetas para comprender de un modo armónico los entramados normativos y científicos que componen el mundo total del Derecho. La propiedad podrá ser un derecho privado en cuanto que forma parte de la esfera patrimonial del individuo y es el medio que nos permite conseguir los bienes necesarios para nuestra vida; en este aspecto, su regulación corresponderá al Derecho Civil. Pero la base de los derechos patrimoniales es el sustento de la organización familiar, y si ella es la piedra angular de la estructura del Estado, a éste corresponderá en último término regular la institución, señalando las normas precisas, tanto privadas como de interés público, que armonicen todas sus facetas.

Otro aspecto decisivo que abona su configuración pública y su tratamiento constitucional es la evidente evolución desde la idea del dominio individualista, inmovible y quirritario del Derecho Romano y su consideración como derecho sagrado e inviolable por la francesa Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 hasta la idea actual. En efecto, las Constituciones modernas, incluso algunas capitalistas, enfocan el sentido social de la propiedad marcando sus limitaciones y deberes, y no digamos nada de las de los países comunistas, que pretenden nada menos que la abolición del dominio privado como tal derecho individual.

Por último, la economía ya no se puede dejar libremente al «laissez faire, laissez passer» de los tiempos liberales, que algunos consideraron «felices», pero estaban llenos de injusticias sociales e irritantes desigualdades.

Para muchos, por no decir todos los Estados actuales, atender al aspecto dinámico de la producción y la renta se considera cuestión no sólo conveniente, sino absolutamente necesaria; por ello, la nacionalización, la intervención directa o al menos la planificación de la riqueza, en sus diversos grados según los sistemas políticos, son fenómenos casi generales e irreversibles que se contemplan sin excepción en los textos políticos contemporáneos (3).

He aquí cómo, desde aquellas primeras constituciones que se limitaban a declarar a bombo y platillo unos derechos, más bien políticos, con tonos altisonantes y a regular, todo lo más, las relaciones entre los clásicos poderes, legislativo, judicial y ejecutivo, con el «pueblo soberano», se ha pasado a los muy diferentes textos políticos fundamentales de la actualidad.

En éstos también hay —¿cómo podría faltar?— una lista de derechos y garantías protectores del individuo y la ordenación de los órganos estatales

(3) La mayoría de los textos constitucionales que estudiamos los hemos tomado del libro de JORGE ESTEBAN, *Constituciones españolas y extranjeras*, Ediciones Taurus, Madrid, 1977.

y sus funciones respectivas. Pero al lado, y adquiriendo cada vez mayor importancia, se regulan aspectos sociales y económicos cuyo contenido era impensable en épocas pretéritas y en los que queda reflejado con la posible nitidez la ideología política que haya presidido la redacción constitucional.

No hace falta decir que la institución sobre la que se centran las más controvertidas opiniones políticas, por su importancia económica y social, es precisamente la propiedad, y en especial la del suelo, base de los alimentos y de la vivienda, las dos necesidades fundamentales para la vida, dando lugar a las modalidades de la propiedad rústica y urbana. Curiosamente, aunque no por puro capricho, es la agricultura la que suele acaparar la mayor atención de los textos constitucionales modernos y a ella especialmente nos vamos a referir.

Debe señalarse también que lo corriente es que estas normas contenidas en las constituciones no suelen tener a veces otro valor que el programático, a desenvolverse por la legislación ordinaria posterior. Cada tendencia política, y más si es un partido de tendencias muy definidas, al redactar la propia Constitución, lanza su pregón y su lista de propósitos, no pocas veces utópicos y triunfalistas, que precisan para llevarlos a la práctica de reglamentaciones complementarias que no siempre alcanzan a cumplir lo solemnemente proclamado. Un ejemplo podría ser la reforma agraria mexicana y otro más próximo la programada en la Constitución portuguesa, bastante aguada después por la ley Barreto y más aún por las dificultades prácticas en su aplicación. No es preciso advertir que hay mucha distancia de prometer arcangélicos paraísos constitucionales a obtener prosaicas realidades; no es lo mismo predicar que dar trigo, que dicen los agricultores. Por ello no vendrá mal dar alguna pincelada de cómo se han reflejado en la práctica los propósitos y las orientaciones capitales solemnemente proclamados, para hacerse mejor la idea de lo complejo que resulta el mundo agrícola, no tan fácil de transformar como creen algunos idealistas y soñadores.

Haremos primero un repaso del Derecho comparado que nos ponga en condiciones de pasar después al estudio de la cuestión en España. Y aquí, tras seguir nuestros antecedentes, concluiremos contemplando el trato que otorga a la propiedad rústica y la empresa agraria la recién estrenada Constitución de 1978.

II. DERECHO COMPARADO

Desde nuestro punto de vista, y dejando a salvo las posibles matizaciones, citaremos los textos más representativos, siguiendo una clasificación simplista en base al mayor o menor grado de intervención estatal que se propugna en la propiedad.

Distinguiremos las constituciones liberales o capitalistas, las de tendencia socialista y las claramente comunistas. A lo largo de sus textos podremos ver que desde las concepciones individualistas hasta hoy hay muy diversos grados de ruptura con el pasado, ya sea en el ejercicio del derecho de propiedad, en el asiento de las nuevas células de producción o incluso en las obligaciones impuestas a los beneficiarios del nuevo régimen. En cuanto a las limitaciones del derecho de propiedad, el arma antilatifundista más frecuente está en la fijación de las superficies tope, prevaleciendo más generalmente el argumento político sobre los factores económicos. En el segundo punto se trata de regular las gradaciones que transcurren del colectivismo tradicional a las distintas formas del socialismo moderno. Todo ello desemboca en la búsqueda de estimulantes, sean económicos o ideológicos: en un sistema liberal, donde prevalecen las reglas de la productividad, se acentúa el instinto de la propiedad y el beneficio individual, y en un sistema socialista se consideran los principios de participación en una obra colectiva, igualando los trabajadores del campo y los de la ciudad.

A) CONSTITUCIONES LIBERALES

a) *Antiguas*

Las clásicas o apenas se plantean la cuestión, dándola por resuelta, o todo lo más se limitan a consagrar y defender rotundamente la propiedad privada, consustancial a todo individuo, declarándola institución intangible.

Así, la palabra propiedad no aparece en el texto inicial de la *Constitución de Estados Unidos*, de 17 de septiembre de 1787, aunque sí en la Enmienda V introducida en 1791, donde se establece que a nadie «se le privará de la vida, la libertad o la propiedad sin el debido proceso legal, ni se ocupará la propiedad privada para uso público sin una justa indemnización». Es curioso señalar que en la Sección 1 de la Enmienda XIV, introducida en 1868, se insiste de nuevo en el mandato de que ningún Estado podrá privar a cualquier persona de la propiedad sin el debido proceso legal. En el país quizá más capitalista del mundo no hay la menor duda de que el carácter privado de la propiedad es la base indiscutida e indiscutible sobre la que se monta su modo de vivir. Y es que el pueblo norteamericano, no hay cuestión, conserva tradicionalmente en su ánimo más profundo el concepto individualista de la propiedad y lo defiende a todo trance.

Casi otro tanto cabe decir del *Reino Unido de la Gran Bretaña*, que tiene, como es sabido, un sistema constitucional abierto compuesto por diversas normas y declaraciones de derechos, unas fundamentales como la Carta

Magna, el Bill of Rights y el Act of Settlement; otras leyes constitucionales, convenciones de carácter consuetudinario y el llamado Common Law.

En lo que atañe a nuestro objeto, diremos que en la normativa constitucional británica tan sólo se encuentran en la Carta Magna de Enrique III, de 11 de febrero de 1225, algunos preceptos que contemplan la propiedad inmueble en aspectos aislados y de pura defensa. Así, entre las libertades que el rey concede a sus súbditos están la 8.^a: «...ni Nos ni nuestros bailíos embargaremos tierras ni rentas por ninguna clase de deudas mientras que el deudor tenga muebles suficientes con que pagar su deuda y esté dispuesto a entregarlos». En la 14.^a se dice que «los aldeanos... si incurren en nuestras multas se les respetará siempre los instrumentos de labor...» Y en la 29.^a se reconoce el principio de legalidad al decir que «ningún hombre libre... será privado de su propiedad... y Nos no pondremos ni haremos poner mano sobre él, a no ser en virtud de juicio legal de sus pares y según la ley del país».

No se contempla la propiedad en los demás aspectos, pues ya se presupone por Derecho consuetudinario un sistema consagrado por siglos de observancia que hace inútil toda precisión escrita. Sin embargo, los órganos legislativos ingleses modernos, aun respetando las normas solemnes y antiguas, no son insensibles al espíritu de la época. Así el Parlamento en la Agriculture Act. de 1947, confiere a la Administración la facultad de asegurar la buena gestión de las tierras, llegando a privar de ellas a quienes no las cultiven debidamente.

En sentido paralelo también podríamos señalar normas parecidas de corte liberal. En Suiza una ley de 1947 establece que cuando el interés general lo demande, la Confederación tiene derecho a dictar las prescripciones necesarias para «conservar una sana población campesina, asegurar la productividad de la agricultura y consolidar la propiedad agraria», y esto, como se dice expresamente, «aunque sea derogando los principios de libertad de comercio o de industria», sagrados en una democracia liberal como la helvética.

Aclarado, pues, que una cosa son los principios programáticos y otra las necesidades reales e inexorables que es preciso atender, sigamos con las leyes de categoría constitucional, observando que en los países liberales de corte occidental es ya en épocas muy posteriores, más bien actuales, cuando al redactarse las Constituciones se entra en el tema en alguna medida, derivando a los aspectos sociales y económicos del dominio de la tierra.

b) *Francia*

En el preámbulo de la actual Constitución de 4 de octubre de 1958, como se hizo en la de 1946, se proclama la vigencia de la mítica Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 26 de agosto de 1789, arquetipo

del liberalismo y que marcó época en materia de la propiedad, considerada, junto con la libertad, la seguridad y la «resistencia a la opresión», como uno de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. En su artículo 17, que también fue modélico para los textos de todo el Continente, se sentó rotundamente que «siendo la propiedad un derecho inviolable y sagrado, nadie puede ser privado de ella sino cuando la necesidad pública, legalmente constatada, lo exige claramente y con la condición de una indemnización justa y previa».

Una vez reafirmados solemnemente los derechos del ciudadano y en especial el de la propiedad en los términos vistos, la vigente Constitución francesa es tan parca en la materia que se limita a decir en su artículo 34 que «la Ley determina los principios fundamentales... del régimen de propiedad, de los derechos reales y de las obligaciones civiles y comerciales». Nada más.

Claro que, por muy liberal que sea el sistema, no deja de apuntar en el mismo precepto la posibilidad de «leyes de planes que determinen los objetivos de la acción económica y social del Estado». La planificación es ya factor común incluso en países tan capitalistas como Francia, y así el propio artículo 34 termina diciendo que sus disposiciones «podrán ser precisadas y completadas por una ley orgánica»; con ello se abre un cauce constitucional a las normas existentes o futuras que puedan imponer limitaciones y obligaciones a la propiedad privada con finalidades de beneficio común (4).

Sin entrar en detalle, las normas existentes en Francia señalan una clara tendencia a rectificar el individualismo imperante en la regulación dominical del Code con un corporativismo profesional agrícola y un apoyo a las cooperativas cada vez más acentuados, el paso al reconocimiento de la empresa agraria en el Estatuto de los Arrendamientos y Aparcerías y la debida estructuración del suelo rústico mediante las leyes de concentración parcelaria o «Remembrement». Para reformar y defender la integridad de las explotaciones agrarias familiares se ha modificado el artículo 832 del Code Civil, que ahora manda que «en la formación y composición de los lotes debe evitarse fraccionar las heredades y dividir las explotaciones», y concede al cónyuge sobreviviente y a todo heredero copropietario de una explotación que constituya una unidad económica, la facultad de hacerse atribuir dicha explotación por vía de partición, mediando la correspondiente estimación y la indemnización, si procede; basta para ello que hubiere habitado la explotación desde la apertura de la sucesión y que la cultive.

También ha sido modificado el artículo 815 del mismo Code, que ahora autoriza la indivisión al menos por cinco años prorrogables de la explota-

(4) Sobre las modernas tendencias agrarias en Francia puede verse BALLARÍN, *Estudios de Derecho Agrario y Política Agraria*, Madrid, 1975, págs. 45 y sigs.

ción agrícola que constituya una unidad económica. Por último, señalemos la Ley de 15 de junio de 1949, contra la acumulación de tierras, que establece la «amodiation» o atribución de tierra a los profesionales de la agricultura desprovistos de ella para explotarla personalmente, aunque debe consignarse el carácter coyuntural de esta ley, catapultada por el principio «tierra para los héroes» en favor de los que acababan de combatir en la Segunda Guerra Mundial.

c) *Alemania*

La Constitución de Weimar de 1919 supuso el primer paso de tinte social en la regulación del dominio bajo una concepción liberal.

Las revoluciones rusa y mejicana habían adoptado por entonces principios mucho más extremos, pero eran precisamente eso, posturas revolucionarias. En cambio, la República Federal Alemana, nacida de la Primera Guerra Mundial, era capitalista y por eso no dejaba de ser atrevido y causó sensación que en su norma constitucional se dijese que la propiedad obliga a su titular a rendir un servicio útil para el bien común. En su artículo 155 se llegaba a decir que el cultivo y la explotación de la tierra es *un deber* de su propietario para con la comunidad; el incremento de valor del suelo que se obtenga sin emplear trabajo o capital en el mismo quedará en beneficio de la comunidad. Ya no se hablaba de derecho con limitaciones, sino de verdaderas obligaciones positivas inherentes a las facultades dominicales, tal como venía sosteniendo la doctrina científica para llegar a la tesis de la propiedad-función que ha gozado de gran predicamento.

La Ley Fundamental, fechada en Bonn el 23 de mayo de 1949, es la norma constitucional vigente en la República Federal Alemana y que pretende ordenar su vida política «durante un período de transición..., manteniendo en pie la invitación para que todo el pueblo alemán, en libre autodeterminación, consume la unidad y la libertad de Alemania».

Recogiendo el notorio precedente citado, tras garantizar la propiedad y el derecho a la herencia, dice en el artículo 14 que «la propiedad tiene sus cargas. Su uso debe servir, asimismo, al bienestar general. Su naturaleza y sus límites serán determinados por las leyes».

El artículo 15 es aún más concluyente al autorizar que con fines de socialización y mediante una ley que establezca el modo y la cuantía de la indemnización, la tierra y el suelo, las riquezas naturales y los medios de producción podrán ser convertidos en propiedad colectiva o en otras formas de economía colectiva».

Respecto a la expropiación se dice que sólo es lícita por causas de interés general; podrá ser efectuada únicamente por ley que establezca el modo y

la cuantía de la indemnización y ésta se fijará considerando en forma equitativa los intereses de la comunidad y de los afectados, quedando abierta la vía judicial ante los tribunales ordinarios en caso de discrepancia (arts. 14-3 y 15 *in fine*).

Un programa no extenso, pero sí intenso, aunque fuertemente condicionado por la propia transitoriedad que se señala en el preámbulo.

d) *Italia*

La Constitución de la República Italiana de 27 de diciembre de 1947 contiene en su título III las relaciones económicas, presididas por la idea de que la iniciativa económica privada es libre, aunque limitada por la utilidad social, por lo que la ley determinará los programas y controles necesarios para coordinar dicha iniciativa con los fines sociales.

El artículo 42 dice que la propiedad es pública o privada y que los bienes económicos pueden pertenecer al Estado, a entidades o a particulares. Sigue diciendo que «se reconoce la propiedad privada y la garantiza la ley, la cual determina los modos de adquirirla y de disfrutarla y sus límites, con la finalidad de asegurar sus funciones sociales y de hacerla accesible a todos». En el mismo artículo hay remisiones a la legislación ordinaria respecto a la sucesión legítima y testamentaria, así como en cuanto a la expropiación por motivos de interés general.

Especialmente dedicado a la tierra, el artículo 44 establece que «al fin de conseguir la racional explotación del suelo y de establecer relaciones sociales equitativas, la ley impone obligaciones y vínculos a la propiedad rústica privada, fija los límites de su extensión, según las regiones y las zonas agrarias, promueve e impone el saneamiento de la tierra, la transformación del latifundio y la creación de nuevas unidades productivas y ayuda a la pequeña y mediana propiedad. La Ley dispondrá medidas en favor de las zonas de montaña».

Otras normas aplicables a la agricultura son el reconocimiento de la función social de las cooperativas de carácter mutuo no especulativo (art. 45) y el propósito de fomentar y tutelar el ahorro, favoreciendo el acceso del popular a la propiedad rústica (art. 46).

Es difícil precisar hasta qué punto estas normas constitucionales han recibido el correspondiente desarrollo en la legislación ordinaria. Por supuesto se basan en la libertad de mercado y el reconocimiento de la propiedad privada susceptible de transmisión, con declaración expresa de la función social del dominio de la tierra. Las soluciones reformistas adoptadas han tenido concomitancias con la situación postbélica y el desarrollo industrial italiano; por eso la reestructuración de su suelo puede considerarse

parcial y localizada, ya que sólo se han tocado los problemas agrarios de determinadas regiones como Apulia, Sila-Calabria, Cerdeña y Sicilia.

Encuadrada en el Plan Mansholt, la reforma agraria italiana se ha orientado para servir de enlace en espera de la puesta a punto de los grandes programas de industrialización.

B) CONSTITUCIONES SOCIALISTAS

Llamaremos, para entendernos, por exclusión, constituciones socialistas a las de aquellos países que no se encuentran en la órbita soviética, contemplando entre ellas una clásica en materias agrarias, que es la mejicana, y otra reformista contemporánea, que es la portuguesa.

a) *México*

Este entrañable país hispanoamericano encarnó la primera y más original reforma del suelo del presente siglo. Recibe su primer impulso de una revuelta popular y después se desarrolla como una experiencia degenerada de socialismo con vanos deseos revolucionarios dentro de un país aferrado al bloque liberal, pese a sus rótulos externos.

Las ideas de Zapata y sus consejeros cristalizaron en el Decreto de 6 de enero de 1915, traducándose después en el artículo 27 de la célebre Constitución de Querétaro, de 5 de febrero de 1917, que nacionalizó el derecho a la tierra.

Dice así este precepto: «La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada».

Si esta idea se iba a llevar a rajatabla, si la propiedad era de la nación, no era muy explicable el párrafo siguiente de total sabor liberal: «Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización».

Pero el párrafo tercero del mismo artículo ya sigue abiertamente en la línea de socialización al decir: «La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios, para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación, para la crea-

ción de nuevos puestos o centros de población agrícola con las nuevas tierras y aguas que les sean indispensables, para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolos de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación».

En el repetido artículo 27, muy extenso, y a lo largo de dieciocho prolijos apartados, se regula la capacidad para adquirir el dominio de las tierras, sólo posible para los mejicanos; se prohíbe la adquisición a las asociaciones religiosas de cualquier credo, a las instituciones benéficas, a las sociedades comerciales por acciones y a los bancos, fuera de aquellos bienes raíces necesarios para su objeto directo; se reconoce capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas a los núcleos de población que guarden el estado comunal, y como medida propiamente de reforma se ordena dotar con tierras a los núcleos de población que carezcan de ejidos conforme a sus necesidades. Para llevar a cabo estas últimas operaciones se regulan los organismos y reglas que han de presidirlas, con respeto en todo caso para la llamada «pequeña propiedad agrícola». Se considera como tal, siendo intangible en su carácter de dominio privado, según la regla 15 de este artículo 27, la que no exceda de 100 hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras en explotación; para estos efectos de equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de monte o de agostadero en terrenos áridos.

Hasta aquí, en apretada síntesis, hemos recogido las normas constitucionales de 1917 en materia de propiedad rústica que contenían un sistema bastante rígido de socialización y reforma agraria. Sin embargo, pronto se fueron modificando en la realidad estos principios, permitiéndose la concesión a los particulares del dominio sobre las tierras y las aguas como propiedad privada. Tras la muerte de Zapata hay un período de incertidumbre al que sucede un apogeo del movimiento agrarista en la época del Presidente Cárdenas (1934-1940), con otra pausa que llega a 1958. Después se asiste a un nuevo auge de la reforma agraria, originado por el cierre de la frontera norte a los braceros que antes acudían a la recolección al país vecino.

La figura central de la reforma agraria mejicana es el «ejido», o sea, el lote de tierra que posee un grupo rural; el fondo colectivo es inalienable, inembargable, imprescriptible e indivisible y, además, no puede transmitirse libre y directamente; pero el disfrute de la tierra sí es individual y hereditario, de modo que, dejando aparte los bosques y los pastos, el ejido se divide en parcelas que se cultivan individualmente casi siempre, aunque también existen ejidos que se explotan en común.

b) *Portugal*

El régimen nacido de la «revolución del clavel», de inspiración claramente socialista, redactó la Constitución de 2 de abril de 1976, bajo el principio de que Portugal es una república «empeñada en la transformación en una sociedad sin clases» y atribuye al Estado, entre otras, la misión de socializar los medios de producción, corregir las desigualdades en la distribución de la riqueza y realizar la reforma agraria.

Sin embargo, al igual que hemos visto en México, el inevitable peso liberal de la sociedad lusitana, que por tradición es occidental, quiérase o no, se traduce en el artículo 62, en el que «se garantiza a todos el derecho de propiedad privada y a su transmisión *inter vivos* o *monis causa*, con arreglo a la Constitución. Fuera de los casos previstos en la Constitución, la expropiación por causa de utilidad pública sólo podrá ser efectuada previo pago de una justa indemnización». También se dice en el artículo 85 que se podrá, en el marco definido por la Constitución, ejercer libremente la iniciativa económica privada como instrumento de progreso colectivo.

Pero esas limitaciones constitucionales, que en los preceptos que anteceden se configuran como algo excepcional, vienen a ser después la tónica dominante, ya que es esa propia Constitución la que configura un fuerte programa de socialización de la propiedad del suelo y de reforma agraria.

En cuanto a lo primero, el artículo 89 de la Constitución portuguesa señala que «en la fase de transición al socialismo habrá tres sectores de propiedad de los medios de producción, del suelo y de los recursos naturales, definidos en función de su titularidad y del modo social de gestión». A continuación clasifica los bienes y unidades de producción en el Estado, de personas colectivas públicas o de trabajadores y los bienes comunitarios de las comunidades locales que integran el sector público; tras respetar también los bienes administrados por cooperativas, acaba, a título puramente residual, delimitando el sector privado, constituido tan sólo por los bienes y unidades de producción que no se hayan comprendido en los anteriores y prevalentes apartados. Es consecuente con el artículo 82 al disponer que la ley determinará los medios y las formas de intervención y de nacionalización y socialización de los medios de producción, pudiéndose expropiar sin indemnización alguna a los latifundistas y grandes propietarios.

A la reforma agraria dedica la Constitución de Portugal los artículos 96 a 194, ambos inclusive, que integran el título IV de la Parte II.

Se considera a dicha reforma, en el primero de los preceptos, como «uno de los instrumentos fundamentales para la construcción de la sociedad socialista», señalando como objetivos los tres siguientes de altisonante y prolija redacción:

«1. Promover la mejora de la situación económica, social y cultural de los trabajadores rurales y de los agricultores pequeños y medianos mediante la transformación de las estructuras inmobiliarias y por la transformación de la posesión útil de la tierra y de los medios de producción directamente utilizados en su explotación para aquellos que la trabajan, como primer paso para la creación de nuevas relaciones de producción en la agricultura.

2. Aumentar la producción y la productividad de la agricultura, dotándola de las infraestructuras y de los medios humanos, técnicos y financieros adecuados, tendentes a asegurar el mejor abastecimiento del país, así como el incremento de la exportación.

3. Crear las condiciones necesarias para alcanzar la igualdad efectiva de los que trabajan en la agricultura con los demás trabajadores y evitar que el sector agrícola se vea perjudicado en las relaciones de intercambio con los demás sectores».

La aspiración «clásica» de la reforma se contiene en el artículo 97, que preconiza la transferencia de la tierra y los medios de explotación «a quienes la trabajan» mediante la expropiación de los latifundios y de grandes explotaciones capitalistas, que serán entregados a pequeños agricultores, cooperativas o unidades de explotación colectiva.

Se trata también de corregir el minifundio existente en la parte septentrional del país mediante un redimensionamiento adecuado o la integración cooperativa (art. 98), aunque garantizando la pequeña y mediana propiedad, cuyos límites máximos de explotación privada se fijarán (art. 99). Se apoyará por el Estado la constitución por estos pequeños y medianos agricultores de cooperativas de producción, sean de compra, venta, transformación y de servicios, así como de otras formas de explotación colectiva (art. 100).

En los restantes preceptos del título IV se completa el programa reformador de la tierra, en esquema, de este modo:

- El artículo 101 promete que el régimen de explotación de tierras ajenas, por arrendamiento u otra forma, se regulará garantizando la estabilidad y los intereses legítimos del cultivador; se extinguen la enfiteusis y el colonato y se crearán las condiciones necesarias para abolir la aparcería rústica.
- En el artículo 102 el Estado promete ayuda a los agricultores en materia de crédito, comercialización y la socialización de los seguros del campo.
- Según el artículo 103 se promoverá una política de ordenación y reconversión agraria y la fijación de precios de garantía al comienzo de cada campaña.

Como broche de carácter general, en la definición y ejecución de la reforma agraria, el artículo 104 declara que deberá asegurarse «la participación de los trabajadores rurales y de los pequeños y medianos agricultores a través de sus organizaciones propias, así como de las cooperativas y otras formas de explotación colectiva por trabajadores».

Estos son los textos constitucionales, pero ¿qué pasará en la realidad? Es aventurado contestar porque el fenómeno reformador portugués apenas ha nacido y es tan vacilante como movido y contradictorio (5); y aún falta por ver el giro definitivo que adopte siguiendo los avatares políticos del vecino país. Según el ex ministro Lopes Cerdoso fue una reforma inicialmente promovida y llevada a cabo por los trabajadores rurales encuadrados en sindicatos, movidos por determinadas fuerzas políticas; con ello se creó una situación de hecho en el sur del país, especialmente en el Alemtejo, y el Ministerio de Agricultura hubo de limitarse al intento de mantener tal movimiento por cauces viables. Con cierta razón, se dijo, hasta entonces los agricultores habían hecho la reforma a su modo y los técnicos se tuvieron que limitar a ir detrás.

Puesto que la Constitución estableció con bastante detalle las bases de la reforma, era de prever que la ley que se dictase para desarrollarla hubiera de ajustarse a ellas. Sin embargo, los excesos cometidos habían sido grandes y frecuentes, y por ello la llamada Ley Barreto de Reforma Agraria, de 10 de agosto de 1977, ha tratado de reconducir la cuestión y corregir las anarquías.

La primera norma de la ley es estudiar inicialmente algunos aspectos generales de política de la agricultura, uso de la tierra y fomento agrario, para entrar después en el tema concreto del régimen de fincas.

En este aspecto se establece que en la zona llamada de intervención (provincias de Beja, Evora, Portalegre y Setúbal, y parte de las de Castelo Branco, Lisboa, Santarem y Faro) nadie puede tener una propiedad privada que exceda de los límites que se señalan, oscilando entre los treinta y cinco y los setenta mil puntos.

Se calcula el «punto» no por superficie solamente, sino más bien por rendimientos según las distintas clases de tierra. Para ello se calculó la media ponderada de los rendimientos de todas las tierras de regadío y se hizo coincidir, con una renta media por hectárea de dos mil escudos, en los diez mil puntos; por tanto, las cincuenta hectáreas de ese regadío medio equivalen a cincuenta mil puntos y ése es el patrón elegido.

(5) Un interesante estudio sobre los pasos iniciales de la reforma portuguesa, con información de primera mano, puede verse en el artículo «Comentarios sobre la reforma agraria portuguesa», de ESTEBAN DÍAZ BRIZ, sociólogo del IRYDA en Cáceres, en la revista *IRYDA-Información*, núm. 19, julio-septiembre de 1976, págs. 15 y sigs.

La puntuación, dice el artículo 31 de la Ley de Reforma Agraria, se fija teniendo en cuenta el rendimiento fundiario con base en el Catastro vigente. No son expropiables cualquiera que sea su puntuación los predios inferiores a treinta hectáreas; los reservatarios pueden elegir entre esta superficie o la puntuación que correspondería a su respectiva reserva. Se dan normas sobre localización de la reserva, arrendatarios, titulares de derechos reales, y se detalla el procedimiento de expropiación.

Se regula la entrada de las tierras expropiadas a pequeños agricultores, cooperativas de trabajadores rurales y otras unidades de explotación colectiva. Regula también la ley el arrendamiento rústico, prohíbe la aparcería y declara extinguidos los contratos coloniales que existían en la isla de Madeira.

Las unidades colectivas de producción (UCP) son objeto de atención preferente de la ley, cuyo artículo 55 ordena su incentivación y apoyo, concediéndoles participación decisiva en la definición y ejecución de la reforma agraria mediante su representación en los organismos correspondientes de esta reforma.

Su enjuiciamiento global es aún muy prematuro, por desconocerse los resultados, y su porvenir es aún menos claro.

C) TENDENCIAS COMUNISTAS

Comprendemos en este apartado la Unión Soviética, como foco originario, y del que han derivado las llamadas democracias populares, tras el telón de acero, en las cuales, después de la segunda guerra mundial, se han realizado reformas radicales para pasar de sistemas latifundistas a las formas más avanzadas de la colectivización socialista. Como modelo de estos países orientales veremos la Constitución búlgara de 1971.

Dentro de la misma línea veremos China, cuyo sistema ideológico es paralelo a Rusia, pese a su enfrentamiento. Y, por último, a Cuba, fiel en la doctrina y en el acatamiento incondicional a las directrices soviéticas.

a) *Unión Soviética*

Confirmando los decretos por los que Lenin en 1917 abolió la propiedad privada en Rusia, la Declaración de Derechos del Pueblo Trabajador y Explotado, de 10 de julio de 1918, estableció, en su artículo tercero, de modo solemne y rotundo: «Proponiéndose esencialmente suprimir toda explotación del hombre por el hombre, abolir definitivamente la división de la sociedad en clases; aplastar sin piedad a todos los explotadores; realizar

la organización socialista de la propiedad, y hacer triunfar el socialismo en todos los países, el III Congreso Panruso de los Soviets acuerda:

- a) Para realizar la socialización de la tierra, queda suprimida la propiedad privada de la misma; todas las tierras se declaran propiedad nacional y serán entregadas a los trabajadores, sin ninguna clase de indemnizaciones, sobre la base de su disfrute igual para todos.
- b) Los bosques, el subsuelo y las aguas de interés público general, todo el ganado y todo el material, así como las propiedades y empresas agrícolas, se declaran propiedad nacional».

Sabido es, por ser historia, que bien pronto, a la vista de los catastróficos resultados y también por la decidida resistencia de los «mujiks», que como buenos campesinos tenían en su personalidad una mayor dosis de individualismo que de colectivismo, fue necesario dulcificar el radicalismo de las anteriores normas por medio de la llamada Nueva Política Económica. Esta, aun manteniendo los principios básicos, introdujo una cierta mitigación que tuvo su trasunto en la Constitución de 5 de diciembre de 1936.

En su capítulo I, bajo el rótulo de «Organización social», la Constitución de 1936 establece que «la base económica de la URSS está constituida por el sistema socialista de la economía y la propiedad socialista de los instrumentos y medios de producción firmemente establecidos como resultado de la liquidación del sistema económico capitalista, de la abolición de la propiedad privada de los instrumentos y medios de producción y de la supresión de la explotación del hombre por el hombre» (art. 4.º).

«La propiedad socialista en la URSS —dice el art. 5.º— reviste bien la forma de propiedad del Estado (patrimonio de todo el pueblo), bien la forma de propiedad colectiva y koljosiana (propiedad de koljoses o propiedad de las asociaciones cooperativas)». El sistema se completa en el artículo 6.º, según el cual la tierra, el subsuelo, las aguas, los bosques y las grandes empresas agrícolas organizadas por el Estado son propiedad de éste como patrimonio del pueblo.

La dulcificación se advierte primero en la propia organización de los koljoses, que, junto a su armazón colectivista, reconoce una parte reservada a la iniciativa privada, por mínima que sea. Así, el artículo 7.º dice que la propiedad común socialista de las granjas colectivas y las organizaciones cooperativas está constituida por sus bienes muebles e inmuebles, la producción obtenida, así como los edificios comunes; pero en su segundo párrafo se abre el portillo al decir que «cada hogar koljosiano, además del ingreso básico obtenido de la granja colectiva, disfruta individualmente, conforme a los estatutos de las cooperativas agrícolas (arteles), de un pequeño terreno contiguo a la casa y en él posee, *como propiedad personal*, una hacienda

doméstica auxiliar, una vivienda, ganado productivo, aves de corral y pequeños aperos de labranza».

Y el reconocimiento de propiedad apartado por completo de la colectivización se da en el artículo 9.º, en el cual, «junto al sistema socialista de economía, que es la forma dominante en la URSS, la ley permite pequeñas haciendas privadas de campesinos y artesanos individuales», aunque se condicionan a utilizar solamente el trabajo personal del agricultor, excluyendo el ajeno.

Es demasiado amplia, para que podamos contemplarla con detalle, la evolución social del campesinado ruso, desde el Mir, comunidad rural tradicional, al koljós, gran empresa mecanizada y marco de la nueva sociedad, hasta llegar al ideal Sovjós o granja-industria, en el que la mano de obra tiene un estatuto semejante a las empresas industriales (6).

Esta evolución ha estado sujeta a la enorme conmoción bélica soportada por el pueblo ruso y a los vaivenes políticos y económicos, así como a las lógicas tensiones sufridas para compaginar el soñado ideal comunista con el innato individualismo campesino; y ya entre éstos, las cuestiones que suscita el distribuir trabajo y salario de los encuadrados en las granjas, por mucha autoridad que tenga el comisario político de turno. Una cosa es plasmar en la Constitución el principio «De cada uno según su capacidad, a cada uno según su trabajo» (art. 12) y otra es aplicarlo en la práctica por hombres, no por ángeles. Como además el desarrollo de la economía agrícola ha sido mucho menos rápido que el crecimiento industrial, los problemas del campo soviético siguen siendo graves y de no fácil solución.

b) *Bulgaria*

Traemos a colación este pequeño país como ejemplo de satélite fiel que sigue el modelo casi al pie de la letra, según puede verse en su Constitución de 18 de mayo de 1971, redactada en base a la «victoria histórica de la revolución socialista... lograda bajo la dirección del Partido Comunista búlgaro, con la decisiva ayuda del Ejército soviético salvador».

Con tales premisas no es de extrañar que se copien las expresiones y los preceptos que hemos visto en los textos rusos. Así, se empieza diciendo en el artículo 13 que «el sistema económico de la República Popular de Bulgaria es socialista; se basa en la propiedad social sobre los medios de producción; excluye la explotación del hombre por el hombre, y avanza planificadamente hacia la economía comunista».

(6) En amplitud, puede verse el citado libro de LE Coz, *Las reformas agrarias. De Zapata a Mao-Tsé-Tung y la FAO*, en su capítulo I.

Constituyendo un fondo único se establece como forma superior de la propiedad socialista la estatal o de todo el pueblo (art. 15); se reconoce también la propiedad cooperativa perteneciente a los trabajadores, los cuales (los colectivos, se entiende) han de ejercer el derecho de propiedad primero en interés de la sociedad y luego en el de los cooperativistas (art. 19); con tal condicionamiento, el Estado prestará ayuda de todo orden a las haciendas cooperativas de trabajo agrícola (art. 23). Y en el artículo 21 se reconoce a los búlgaros el derecho a poseer bienes y objetos destinados a su consumo; respecto a los bienes de producción, se tolera nada más y con grandes limitaciones: «Pueden constituir también propiedad personal los pequeños medios de producción y los frutos obtenidos por las familias de los cooperativistas y otros trabajadores de la tierra que les es cedida en usufructo personal, así como también los medios de producción pequeños utilizados por los trabajadores para desarrollar otras actividades auxiliares y los productos obtenidos de este modo». Y se aquilata tanto que se llega a establecer la determinación por ley del carácter y número de medios de producción pequeños (es curiosa la insistencia) que pueden constituir propiedad personal en la hacienda auxiliar.

En Bulgaria, como en los demás países tras el telón de acero, hay una primera fase de «democratización» territorial y planificación oportunista tras la segunda guerra mundial, para remediar la crítica situación originada por las destrucciones bélicas; se expropiaron sin indemnización las tierras de los grandes propietarios, y con mayor razón si se trataba de extranjeros antiguos ocupantes (alemanes y húngaros), distribuyéndolas entre quienes se obligaban a explotarla personalmente. En una segunda base, el dogmatismo político comunista abocó a una colectivización forzada y a la formación de granjas estatales destinadas a desempeñar un papel ejemplar y espectacular. Esta colectivización fue mal acogida por los campesinos, no preparados para este trabajo y este tipo de vida social. Por ello la política de colectivización en estos países no ha podido alcanzar la intensidad de su modelo soviético y se está muy lejos de haber resuelto los problemas agrarios.

c) *China*

Aquí existía tradicionalmente una enorme masa rural sometida a fuerte feudalismo, lo que originaba un agudísimo subdesarrollo. Al triunfar Mao-Tsé-Tung contaba con un campo abonado para aplicar la doctrina marxista con el apoyo de Rusia, aunque luego se desviara del protector, procediendo a una colectivización progresiva.

En la Constitución de 17 de enero de 1975 se reconoce tan sólo la existencia de dos tipos principales de propiedad sobre los medios de produc-

ción: propiedad socialista de todo el pueblo y propiedad colectiva socialista de las masas trabajadoras (art. 5.º).

La comuna popular es la figura central del sistema chino de propiedad de la tierra y queda regulada en el artículo 7.º al decir que «la comuna popular rural es una organización que fusiona en sí el poder de base y la administración económica. En la etapa actual, en la economía de propiedad colectiva de la comuna popular rural se adopta, por lo general, el sistema de propiedad a tres niveles con el equipo de producción como base, es decir, propiedad a los niveles de comuna, brigada de producción y equipo de producción, con este último como unidad básica de contabilidad». Y sigue diciendo el artículo 7.º: «Con la condición de que se aseguren el desarrollo y el predominio absoluto de la economía colectiva de la comuna popular, los comuneros pueden cultivar una pequeña cantidad de tierra para uso personal y dedicarse a limitadas ocupaciones secundarias domésticas, y en las zonas ganaderas pueden poseer a título personal un reducido número de cabezas de ganado».

La experiencia china de comunas populares tiene un gran alcance por basar la reconstrucción revolucionaria del país casi exclusivamente en la agricultura y el medio rural, de tal modo que en ningún otro la política agraria adquirió tanta importancia en la definición de una política nacional de desarrollo.

Mao-Tsé-Tung, a partir de 1958, da el «gran salto adelante» en el campo, tratando de convertir la comuna popular en una unidad de integración de la agricultura, la industria y el comercio, en el intento de hacer frente a las disparidades sociales, con lo que de paso se le pretendió convertir en foco de animación y propaganda política.

En la comuna, normalmente de ámbito provincial, aparecen las mismas dificultades en la organización del trabajo que en la Unión Soviética; y el problema del salario también presenta aquí, como en todas partes, numerosas dificultades, pues aunque se acepte el principio «a cada uno según su trabajo», en la práctica provocan frecuentes disensiones y disputas el cálculo de la participación del trabajador.

d) *Cuba*

La Constitución vigente de 24 de febrero de 1976 proclama en su artículo 5.º que el Partido Comunista de Cuba, que se autodefine como vanguardia organizada marxista-leninista, es la fuerza dirigente superior de la sociedad y el Estado, que organiza y orienta los esfuerzos comunes hacia la construcción del socialismo y el avance hacia la sociedad comunista.

Congruente con estos principios, y siguiendo a su modelo, tras declarar que en Cuba rige el sistema de economía basado en la propiedad socialista de

todo el pueblo sobre los medios de producción, determina en el artículo 15 que «la propiedad estatal socialista, que es la propiedad de todo el pueblo, se establece irreversiblemente sobre las tierras que no pertenecen a los agricultores pequeños o a cooperativas integradas por los mismos, sobre... los bosques, las aguas... los centros azucareros... y cuantos bienes hayan sido nacionalizados y expropiados a los imperialistas, latifundistas y burgueses, así como sobre las granjas del pueblo fomentadas o adquiridas por el Estado».

A diferencia de China, donde se ha borrado toda iniciativa privada, en Cuba «el Estado reconoce la propiedad de los agricultores pequeños sobre sus tierras y otros medios e instrumentos de producción» (art. 20). Se autoriza a estos pequeños agricultores a asociarse en cooperativas, reconociéndose la propiedad colectiva de los campesinos asociados en ellas.

El agricultor pequeño tiene derecho a vender la tierra, pero precisa autorización de los organismos competentes y, en todo caso, el Estado tiene derecho preferente a la adquisición mediante el pago de su justo precio (art. 21).

Respecto a la herencia, el artículo 24 señala que la tierra de los agricultores pequeños sólo es heredable por aquellos herederos que la trabajen personalmente, e igualmente se fijan las condiciones para heredar en los bienes integrados en cooperativas.

La experiencia de Cuba ha suscitado la atención de políticos, economistas y sociólogos, aunque parece que vale más como ensayo de una específica lógica revolucionaria que como producto exportable. Su punto de partida fue una situación de bloqueo íntegro de la vida cubana por la colonización económica que ejercían los Estados Unidos; el ejército revolucionario entraba en La Habana el 22 de enero de 1959, y al definir las bases para la organización del país, el régimen casuista tropezó con la oposición y el bloqueo norteamericano, lo que le hizo derivar abiertamente al comunismo para recibir el apoyo de Rusia.

Por ello, de la ley puramente reformista de 17 de mayo de 1959, se pasa al fuerte giro impuesto por la lógica del progreso revolucionario, tomando el Gobierno directamente los resortes de la economía y en especial del sector agrícola.

Esta política se concretó en 1961 en la creación de las granjas del pueblo, posesiones del Estado en que los trabajadores son puros asalariados y no participan en el reparto de beneficios, correspondiendo la dirección a un administrador nombrado por el Instituto Nacional de Reforma Agraria.

Pese al entusiasmo humano desplegado, LE Coz analiza en el libro citado (7) lo poco halagüeños resultados obtenidos, que dicho autor achaca a las malas condiciones y la precipitación con que se realizó la integración

(7) *Las reformas agrarias...*, en el capítulo III, donde se estudian las reformas iberoamericanas.

agroindustrial sin contar con los preparativos indispensables para el éxito de la experiencia.

El mayor problema práctico era si las tierras de las multinacionales y en general las de los latifundios serían repartidas entre los agricultores. Al final prevaleció la tesis de conservar intactas las unidades eficientes de explotación, poniéndolas, como hemos visto, bajo la administración directa del Instituto Nacional de Reforma Agraria. Para los antiguos asalariados esto era simplemente cambiar de dueño, con la desventaja de que el Estado comunista suele ser un patrón bastante más duro que cualquier particular.

III. LA TIERRA EN LOS TEXTOS ESPAÑOLES

A) PRIMEROS ANTECEDENTES

a) *Casi dos siglos de vaivenes políticos*

De acuerdo con nuestro ardoroso modo de ser latino, la moderna historia política de España se caracteriza por sus frecuentes tránsitos bruscos. No en balde la palabra «pronunciamiento» es eminentemente española, y todo el siglo XIX girará alrededor de este fenómeno tan típico de nuestra idiosincrasia. Y el siglo XX tampoco ha sido modelo de estabildades.

No se trata ahora, naturalmente, de enseñar una historia que todos conocemos, pero parece necesario delimitar las etapas clave para situar en ellas las distintas Constituciones de nuestra patria, aunque sólo sea en escuetas pinceladas.

Aun sin llegar a regir, el primer texto fue elaborado en Bayona en 1808, donde Napoleón convocó a una junta de notables designados por él mismo, a los que leyó un proyecto que no pasaba de ser una «Carta otorgada», cuya principal meta consistía en una utópica alianza perpetua del pueblo español respecto del dominante francés.

Mientras tanto, durante el cautiverio de los reyes españoles, se reúne el primer Parlamento de tipo nacional en Cádiz, y allí aparece el también primer monumento político español, la Constitución promulgada el 19 de marzo de 1812. Muy extensa y detallista, pues tenía 384 artículos, contiene todo un conjunto básico legislativo que sirvió de modelo a varias Constituciones europeas y americanas de la época.

Regresado Fernando VII del destierro, por el manifiesto de 4 de mayo de 1814, deroga la Constitución de Cádiz, pero tiene que aceptarla al triunfar el pronunciamiento de Riego en Cabezas de San Juan, firmando el 10 de marzo de 1820 su célebre frase: «Marchemos francamente, y yo el primero, por la senda constitucional». Sin embargo, cambian de nuevo las tornas con

la venida de los Cien Mil Hijos de San Luis, mediante la cual el rey puede, desde el Puerto de Santa María decretar, el 1 de octubre de 1823, la nulidad de «todos los actos del gobierno llamado constitucional», volviendo al absolutismo.

A la muerte de Fernando VII, en 1833, se produce la guerra carlista, y la reina gobernadora, para complacer a los liberales que la apoyan, otorga el Estatuto Real de 1834, que no tiene carácter de verdadera Constitución, por limitarse a convocar las Cortes. Su duración es efímera, pues los sargentos de La Granja, con su rebelión del verano de 1836, hacen resucitar la Constitución de Cádiz, hasta que se redacta la nueva de 1837, más progresiva y bastante avanzada para su época.

Esta tiene ocho años de vigencia, siendo sustituida por la de 1845, de carácter doctrinario y menos liberal que la anterior, y que perdura, con algún intervalo de no aplicación en el bienio 1855-56, hasta que la revolución de 1868 arroja a Isabel II de España.

En las Cortes Constituyentes se vota en 1869 otra Constitución que se considera aún más avanzada que la de Cádiz. Fue elegido rey Amadeo de Saboya, y tras su retirada se proclama la Primera República, que a su vez elabora un proyecto de nueva Constitución que no llegó a promulgarse. Tuvo la culpa el golpe del general Pavía, pasando el gobierno al general Serrano, lo que desemboca en la proclama saguntina de Martínez Campos, restaurando en la Corona a Alfonso XII. La Restauración redacta la Constitución de 30 de junio de 1876, que regirá, con el paréntesis del general Primo de Rivera, hasta la proclamación de la Segunda República, en 1931.

Como los cambios políticos posteriores son más conocidos, demos aquí por terminado el repaso histórico para centrarnos exclusivamente en el tema que nos interesa, o sea, en el de la propiedad rústica.

b) *La propiedad rústica hasta la Restauración*

Si examinamos a primera vista todos los textos constitucionales de la época, desde Bayona a la Restauración, resulta curioso observar que, pese a los vaivenes políticos, todas las Constituciones enfocan al derecho de propiedad en su faceta individualista y liberal, y si acaso hay algún matiz, éste se refleja tan sólo en las normas complementarias, por lo que este conjunto es prácticamente uniforme.

La *Constitución de Bayona* se caracteriza por el propósito de liberar a los bienes de las cargas de fideicomisos, mayorazgos o sustituciones que existieran sobre ellos. En los artículos 135, 136 y 137 se establecía que los bienes quedarían en poder del poseedor actual, pero restituidos a la clase de libres, cuando se dictase la oportuna ley que regulase la materia.

La *Constitución de Cádiz* es mucho más parca en materia agrícola, pues se reduce a establecer en el artículo 4.º que «la Nación está obligada a conservar y proteger por leyes sabias y justas la libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos de todos los individuos», y a poner a cargo de los Ayuntamientos, en el artículo 321.9, «promover la agricultura..., según la localidad y circunstancias de los pueblos y cuanto les sea útil y beneficioso». Con reconocer escuetamente la propiedad y endosar a las entidades municipales el fomento agrícola se despacha una cuestión tan importante; se da por resuelta la existencia del dominio de la tierra y se presupone el sistema absolutamente liberal en su llevanza; de este modo triunfaban las ideas de Jovellanos, dejando aparte todo sentir social.

Sin embargo, la realidad no podía ser tan sencilla y preocupaban, ¿cómo no?, estos problemas desde antes, desde que Carlos III había iniciado los repartos de tierras concejiles y las colonizaciones de Sierra Morena y la Baja Andalucía, aún en curso por esta época.

Pueden señalarse como disposiciones más salientes:

- El Decreto de abolición de los señoríos jurisdiccionales de 8 de agosto de 1811, que consideró de propiedad particular a todos los señoríos territoriales y solariegos no incorporables a la nación.
- Para terminar con los privilegios de la Mesta, el Decreto de 8 de junio de 1813 declaró cerradas todas las tierras de dominio particular para impedir el paso libre que hasta entonces tenían los ganados.
- La Ley desvinculadora de 11 de octubre de 1820 y sus complementarias, que declararon suprimidos los mayorazgos, fideicomisos, patronatos y toda clase de vínculos, restituyéndose los bienes de su dotación a la calidad de absolutamente libres.

Ya hemos visto que el Estatuto Real de 10 de abril de 1834 tenía un contenido puramente orgánico y, por tanto, eludía en absoluto nuestro tema.

Es el proyecto de Constitución del Ministerio Istúriz de 1836 donde aparecerá por primera vez el precepto defensor de la propiedad privada, que se repetirá como un «ritornello» y con poquísimas variaciones en casi todos los textos constitucionales posteriores; en el artículo 6.º se dice que «no podrán los españoles ser privados de su propiedad sino por causa de interés público y con la debida indemnización previamente determinada».

Así, los artículos 10 de las *Constituciones de 18 de junio de 1837 y de 23 de mayo de 1845*, a pesar de ser la una progresista y la otra moderada, tienen texto idéntico: «No se impondrá jamás la pena de confiscación de bienes y ningún español será privado de su propiedad sino por causa justificada de utilidad común, previa la correspondiente indemnización».

El precepto encuentra tal aceptación y «suena» tan bien que pasa íntegro e intocado a los proyectos de Leyes Fundamentales redactados por BRAVO

MURILLO en 1852. Igualmente lo acepta el intento nuevamente progresista de Constitución, no promulgada, de 1856, suprimiéndole tan sólo la cabecera referente a la confiscación, pero dejándolo igual en lo demás, y sin que en ninguno de estos cuerpos o proyectos legales haya ni menciones ni atisbos que en algún sentido traten de modificar el derecho de propiedad.

Esta brevedad del tratamiento constitucional está compensada en cambio por la amplitud de la regulación legal, que en estos años está centrada en la desamortización, en la que pueden distinguirse dos grandes etapas: la primera, sobre patrimonios paraeclesiásticos, obra de Mendizábal, y después la Ley de 1 de mayo de 1855, de Madoz, por la que se desamortizaban otros bienes, especialmente municipales; las opiniones sobre la desamortización, si son casi unánimes en cuanto a su justificación, no lo son tanto en cuanto al modo de llevarla a cabo y a quienes se beneficiaron de ella (8). Otras importantes leyes de aquellos años son la Hipotecaria de 8 de febrero de 1861, que trataba de asegurar la propiedad inmueble, posibilitando su circulación y el crédito, y la Ley de Notariado de 28 de mayo de 1862, que reguló la institución notarial como instrumento indispensable de una concepción capitalista de la propiedad territorial (9).

Llegada la Revolución «Gloriosa», en el Manifiesto del Gobierno Provisional de 25 de octubre de 1868 se anuncia, con frases barrocas y triunfalistas, que «dentro del respeto debido a los intereses creados, profundas reformas económicas que rompan las trabas de la producción y faciliten el crecimiento de la riqueza pública, ahogada bajo el peso de embarazosas ideas rutinarias y abusos inveterados, coronarán el edificio alzado por el esfuerzo español en pocos días que serán eternamente memorables».

Ya habían empezado a manifestarse violentamente los movimientos campesinos andaluces (10), que eran evidente signo de inconformismo social ante la injusticia. Sin embargo, los anunciados cambios no se produjeron; había otros problemas nacionales más perentorios, es cierto, pero aquello no debía postergarse.

Se puede ver que la *Constitución de 1 de junio de 1869* no sólo sigue la misma tónica de individualismo, sino que incluso acentúa la protección ili-

(8) Un resumen muy completo en la conferencia de FRANCISCO TOMÁS Y VALIENTE, «El proceso de desamortización de la tierra en España», en la *Revista Agricultura y Sociedad*, núm. 7, págs. 11 y sigs.

(9) En opinión de ALBERTO BALLARÍN en su *Derecho Agrario*, 1.^a ed., Madrid, 1965, pág. 52.

(10) Es muy conocido el relato de JUAN DÍAZ DEL MORAL, *Historia de las agitaciones campesinas andaluzas*, 2.^a ed., Madrid, 1967. Pueden verse también «El espartaquismo andaluz», de BERNALDO DE QUIRÓS, en *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, abril de 1919, y el resumen que hace PASCUAL CARRIÓN en «Los latifundios en España», Madrid, 1932, de la *Historia General de Andalucía*, de JOAQUÍN GUICHOT.

mitada al propietario respecto a los textos anteriores al exigir siempre la intervención judicial. En el artículo 13 se establece que «nadie podrá ser privado temporal o perpetuamente de sus bienes y derechos, ni turbado en la posesión de ellos, sino en virtud de sentencia judicial». Y según el artículo 14, «nadie podrá ser expropiado de sus bienes sino por causa de utilidad común y en virtud de mandamiento judicial, que no se ejecutarán sin previa indemnización regulada por el juez con intervención del interesado».

Ambos preceptos se copian íntegramente en el proyecto de Constitución Federal de la República Española de 1873, que, en su título preliminar, reconoce a la propiedad como derecho natural, sin que ningún poder tenga facultad para cohibirlo ni alguna autoridad para mermarlo. Contrariamente a lo que pudiera creerse, es precisamente en esta época de la revolución y la primera República cuando, por paradoja, llega a su cénit y se entroniza en el podio más alto la idea de la propiedad individual intangible.

Se cierra el ciclo liberal con la *Constitución de la Restauración, de 30 de junio de 1876*, que en su artículo 10 vuelve al texto de los preceptos del mismo número de las Constituciones de 1837 y 1845, con ligerísimos retoques como hablar de utilidad pública en vez de común y decir que la indemnización debe ser previa «siempre». Así, dice: «No se impondrá jamás la pena de confiscación de bienes y nadie podrá ser privado de su propiedad sino por autoridad competente y por causa justificada de utilidad pública, previa siempre la correspondiente indemnización». Ya habría bastante; pero añade, asegurando más: «Si no precediera este requisito, los jueces ampararán y, en su caso, reintegrarán en la posesión al expropiado».

Si esta Constitución no encierra novedad alguna, siguiendo la inercia de las precedentes, más importancia tiene la legislación ordinaria de la época, presidida en España por el fenómeno de la codificación. El Código Civil, de 24 de julio de 1889, sigue la misma línea individualista de su precedente francés, aunque suprimiendo la expresión «de la manera más absoluta» que otorgaba el Code de Napoleón al goce de los bienes; «la propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes», dice el artículo 348, con lo que ciertamente hay una dulcificación, pero pervive el individualismo y se echa en falta todo espíritu social; el Código Civil está inspirado en un liberalismo individualista templado, como dice el profesor DE CASTRO (11).

Otras leyes importantes en materia agrícola fueron la de Expropiación Forzosa, de 10 de enero de 1879; la de Aguas, de 13 de junio de 1879, aún

(11) En *Derecho Civil de España*, Madrid, 1949, pág. 207. Para la crítica del Código en esta materia puede verse el *Derecho Agrario*, citado, de BALLARÍN, págs. 59 y sigs., y el trabajo del mismo autor: «El Código Civil y la agricultura», en *Revista de Estudios Agro-Sociales*, núm. 2.

vigente, y la de Colonización y Repoblación Interior, de 30 de agosto de 1907. Y como fenómenos sociales concomitantes y decisivos deben citarse la Primera Guerra Mundial, la publicación el 15 de mayo de 1891 de la Encíclica *Rerum Novarum*, del Papa León XIII (12), y la difusión de las doctrinas socialistas, hechos todos que influyeron en el ocaso del individualismo de modo decisivo y la consiguiente aparición, a partir del concepto de la función social de la propiedad, de nuevos modos de ver las cosas que se van generalizando, como hemos podido constatar en la legislación comparada.

B) EL SENTIDO SOCIAL

a) *El Anteproyecto Constitucional de 1929*

Suspendida de hecho la Constitución de la Restauración durante el período del Directorio del general Primo de Rivera, se redacta este Anteproyecto, que no llegó a promulgarse y que contiene la primera muestra del sentido social de la propiedad en la normativa política española.

No estaba muy lejos, naturalmente, el modelo de la Constitución de Weimar, que ya había colocado el deber junto al derecho al hablar de la propiedad; pero, sobre todo, pesaban los acontecimientos y las tendencias socialistas a que nos hemos referido y que ya se habían recogido en algunas disposiciones de la llamada Dictadura que ahora citaremos.

En tales términos situaba la cuestión el artículo 25 de este Anteproyecto, que estudiamos como verdadero precedente, al considerar «la propiedad como facultad de gozar y disponer entre vivos y *monis causa* de los bienes y *obligación correlativa* de usarlos de modo que no lesione el interés general», y expresar que «las leyes fijarán los límites a que deberá estar sujeto ese derecho, en consideración a *su fin individual y social*». El paralelo con Weimar es patente, pero diríamos que aquí está aún mejor expresado, ya que da un ámbito total a la obligación de uso frente a los demás y en consideración a la finalidad social, mientras que en el texto alemán el deber se circunscribe al cultivo y explotación de la tierra.

La etapa de la Dictadura, como dice BALLARÍN (13), representa en nuestra historia el primer intento orgánico de sustituir el liberalismo individualista

(12) El texto de esta Encíclica, así como de la *Quadragesimo anno* que la completa y el llamado Código Social de Malinas, los hemos consultado en el libro *La doctrina social de la Iglesia*, de P. RUTTEN, O. P., Editorial Políglota, Barcelona, 1936; tiene un interesantísimo prólogo del ex ministro Manuel Giménez Fernández.

(13) En *Estudios de Derecho Agrario*, pág. 97. Para esta época, ver *Derecho Agrario*, del mismo, págs. 117 y sigs.

por un cierto dirigismo estatal, con finalidades de conformación social. Pueden citarse entre sus normas de esta tendencia el Real Decreto-ley de 24 de enero de 1925, creando el Servicio Nacional de Crédito Agrícola; los de 4 de junio de 1926 y 7 de enero de 1927, sobre parcelación y distribución de fincas, habiendo llegado este último vigente hasta incorporarse a la actual Ley de Reforma y Desarrollo Agrario; la política de riegos encarnada en el Real Decreto-ley de 17 de febrero de 1925, sobre el Alto Aragón, y el de 28 de mayo de 1926, creando las Confederaciones Hidrográficas; el Real Decreto-ley de 21 de noviembre de 1929 prorroga el arrendamiento de fincas rústicas a la vez que limita la libertad contractual del Código Civil en esta materia, y el Real Decreto-ley de 12 de mayo de 1928, sobre Organización Corporativa de la Agricultura, que llegó a considerarse la panacea para resolver el problema social, pero no llegó a cuajar.

b) *La Segunda República*

El Estatuto del Gobierno provisional de la República, publicado en la *Gaceta de Madrid* el 15 de abril de 1931, al día siguiente de su proclamación, ya contenía los fundamentales principios que en aquellos momentos se consideraban directivos para la organización de la nueva época. Aunque sólo tenía seis artículos, uno de ellos, el quinto, se dedicaba a la Agricultura.

En principio, y con propósitos conciliadores, arranca dicho artículo casi copiando la célebre norma protectora del *status* individualista de las Constituciones del siglo pasado; «...la propiedad privada queda garantizada por la ley; en consecuencia, no podrá ser expropiada sino por causa de utilidad pública y previa la indemnización correspondiente». Sin embargo, la doctrina más importante del precepto venía a continuación, al decirse textualmente: «Mas este Gobierno, sensible al abandono absoluto en que ha vivido la inmensa masa campesina española, al desinterés de que ha sido objeto la economía agraria del país y a la incongruencia del derecho que la ordena con los principios que inspiran y deben inspirar las legislaciones actuales, adopta como norma de su actuación el reconocimiento de que el derecho agrario debe responder a la función social de la tierra» (14).

Hemos resaltado el texto no sólo por ser la primera vez que se recoge el concepto de la función social del dominio en una norma con vigencia, sino también por la evidente categoría básica del precepto (15).

(14) Texto tomado de la *España política del siglo XX*, de DÍAZ-PLAJA, 3.^a ed., Barcelona, 1972, pág. 222.

(15) De «verdadera Constitución provisional» la califica BALLARÍN en *Derecho Agrario*, cit., pág. 130.

La *Constitución de 9 de diciembre de 1931* sigue su antecedente inmediato citado, como no podía menos, dado su carácter abiertamente social acorde con el ambiente del momento, y en el artículo 44, aunque mantiene la pantalla de la indemnización al expropiar, antepone el lugar y categoría la subordinación a los intereses comunes: «Toda la riqueza del país, sea quien fuere su dueño, está subordinada a los intereses de la economía nacional y afecta al sostenimiento de las cargas públicas, con arreglo a la Constitución y a las leyes. La propiedad de toda clase de bienes podrá ser objeto de expropiación forzosa por causa de utilidad social mediante adecuada indemnización, a menos que disponga otra cosa una ley aprobada por los votos de la mayoría absoluta de las Cortes. Con los mismos requisitos la propiedad podrá ser socializada».

Y el artículo 47, de contenido propiamente agrícola, establecía que «la República protegerá al campesino, y a este fin legislará, entre otras materias, sobre el patrimonio familiar inembargable y exento de toda clase de impuestos, crédito agrícola, indemnizaciones por pérdida de las cosechas, cooperativas de producción y consumo, cajas de previsión, escuelas prácticas de agricultura y granjas de experimentación agropecuarias, obras para riego y vías rurales de comunicación».

Un programa bastante ambicioso... que no se cumplió. Tan sólo se legisló sobre cooperativas, no específicamente agrícolas, sino en general, y sobre riegos. En cambio no se mencionaba para nada la reforma agraria, aunque su idea estuviera presente, y fue, sin embargo, la obra más importante intentada por la República, sin éxito; aunque ha pasado medio siglo, quizá falte aún la necesaria perspectiva histórica y sobran prejuicios a la hora de enjuiciar la reforma republicana para señalar las causas que motivaron su aborto (16).

La Ley de Bases de la Reforma Agraria se promulgó el 15 de septiembre de 1932 con las finalidades concretas de remediar el paro campesino, redistribuir la tierra y racionalizar la economía agraria; se extendía en principio tan sólo a Andalucía, Extremadura, Ciudad Real, Toledo, Albacete y Salamanca, y en la Base 5.^a se enumeraban las tierras expropiables que pasarían

(16) Pueden verse principalmente:

— *La reforma agraria de la II República y la situación actual de la agricultura española*, de PASCUAL CARRIÓN, Barcelona, 1973, págs. 113 y sigs.

— BALLARÍN en el capítulo XII de *Derecho Agrario*.

— EDWARD MALEFAKIS, *Reforma agraria y revolución campesina en la España del siglo XX*, Barcelona, 1970.

— JOSÉ MARÍA GARCÍA ESCUDERO, *Historia política de las dos Españas*, Madrid, 1975, págs. 1073 a 1082.

— RAMÓN DE LA RICA, «Un quinquenio de legislación agraria», en *Boletín del Instituto de Reforma Agraria*, 1935.

— PEDRO SÁNCHEZ REQUENA, *Comentarios a la Ley de Reforma Agraria*, Barcelona, 1933.

a los campesinos, individual o colectivamente, aunque a título un tanto extraño o precario, ya que no llegó a desentrañarse la verdadera naturaleza jurídica del «asentamiento»; en todo caso, éste era poco acorde con la idea de la estabilidad que tiene todo agricultor, de suyo apegado a la tierra. También los cambios políticos influyeron de modo decisivo en la reforma; tuvo altibajos, contrarreformas, acelerones al triunfar el Frente Popular y caída definitiva con la guerra. Fue un fenómeno interesante, y aunque está siendo objeto de numerosos estudios, aún está por hacerse uno documentado y sin apasionamientos.

Otra Ley interesante de la época fue la de Arrendamientos Rústicos, de 15 de marzo de 1935, obra de Manuel Gimenes Fernández, básicamente vigente, cuyas normas eran imperativas, aboliendo la libertad de pacto, se establecen plazos mínimos de duración, se prohíbe el subarriendo y se concede el retracto arrendaticio para caso de venta de la finca a persona distinta del colono.

Señalemos, por último, la Ley de Obras de Puesta en Riego, que se refería a los regadíos de los ríos Guadalquivir y Genil, y de los pantanos de Guadalmellato, Guadalcaçín y del Chorro, como otra de las realizaciones que se iniciaron en tiempos de la República (17).

c) *Las Leyes Fundamentales*

Con fecha 20 de abril de 1967 se publicó el Texto Refundido de las Leyes Fundamentales del Reino (18) que, siguiendo la tónica social, contienen los principios que han servido de base para la regulación positiva agraria en la que ha plasmado la realidad del campo en España durante la época de Franco (19).

Siguiendo un orden cronológico, veamos primero el trato dado a la propiedad en el *Fuero del Trabajo*, promulgado el 9 de marzo de 1938, todavía en plena guerra. En la Declaración V, aunque bajo un prisma laboral, se contiene ya un programa inicial básico para la agricultura; empieza sentando que las normas de trabajo en la empresa agraria se ajustarán a sus

(17) Ver EMILIO GÓMEZ AYAU, «El papel del Estado en las grandes obras de transformación agraria», en *Revista de Estudios Agro-Sociales*, núm. 4, 1953, pág. 44.

(18) Dicho texto puede verse en el Apéndice del *Diccionario de Aranzadi*, 1967, tomo VIII, pág. 1237, núm. 10.269.

(19) Vide JAIME MONTERO, «Normas programáticas del Movimiento español y preceptos de las Leyes Fundamentales del Reino en relación con el régimen agrario», en *Anuario de Derecho Civil*, 1973, pág. 732. También capítulo XIV del *Derecho Agrario* de BALLARÍN, págs. 179 a 189, y la obra de JUAN JOSÉ SANZ JARQUE, *Más allá de la Reforma Agraria*, Madrid, 1970, págs. 175 y sigs.

especiales características y el Estado se compromete a capacitar técnicamente al productor agrícola para que realice los trabajos exigidos por cada unidad de explotación. En el punto 3.º de la misma Declaración se promete la disciplina y revalorización de los precios de los principales productos, a fin de asegurar un beneficio mínimo en condiciones normales, al empresario agrícola y, en consecuencia, exigirle para los trabajadores jornales que les permitan mejorar sus condiciones de vida. En el punto 4.º se señala la tendencia a dotar a cada familia campesina de una pequeña parcela, el huerto familiar, que le sirva para atender sus necesidades elementales y ocupar sus actividades en los días de paro estacional. El punto 5.º tiende a conseguir el embellecimiento de la vida rural, perfeccionando la vida campesina y mejorando las condiciones higiénicas de los pueblos y caseríos de España. En el punto 6.º el Estado promete que asegurará a los arrendatarios la estabilidad en el cultivo de la tierra por medio de contratos a largo plazo que les protejan del desahucio injustificado y les aseguren la amortización de las mejoras que hubiesen realizado en el predio, y, por último, se contempla el acceso a la propiedad al decirse que «es aspiración del Estado arbitrar los medios conducentes para que la tierra, en condiciones justas, pase a ser de quienes directamente la explotan».

El *Fuero de los Españoles*, de 17 de julio de 1945, en su artículo 30 sienta de entrada el reconocimiento y amparo de la propiedad privada como medio natural para el cumplimiento de sus fines individuales, familiares o sociales, estableciéndose que todas las formas de la propiedad quedan subordinadas a las necesidades de la nación y al bien común, de modo que la riqueza no podrá permanecer inactiva ni ser destruida indebidamente ni aplicada a fines ilícitos. No obstante, como dice BALLARÍN (20), quizá la más importante modificación llevada a cabo por el Fuero de los Españoles sea la de haber admitido en su artículo 32 el interés social al lado de la utilidad pública como causa de expropiación forzosa; esto supone, dice citando a CASTÁN, una modificación radical del concepto de la propiedad; con esto adquiere gran relieve el aspecto social de este derecho.

Y entre los *Principios del Movimiento Nacional* encontramos, en el Principio X, reconocida la propiedad privada en todas sus formas como derecho «condicionado a su función social», expresión esta que queda clara y cuyo sentido es patente para los juristas; y en el Principio XII, entre otros sectores, se hace expresión directa de la agricultura, proponiéndose el Estado, con su mejora, impulsar el progreso económico de la nación, la multiplicación de las obras de regadío y la reforma social del campo.

(20) *Derecho Agrario*, pág. 185.

La legislación ordinaria en materia agraria ha sido muy amplia en esta época y la presentaremos en tres grupos (21):

a) *La planificación*.—Se empezó a partir de 1939 con la colonización, primero en fincas aisladas y luego en planes regionales como Badajoz y Jaén; después con la concentración parcelaria en las comarcas del minifundio y la dispersión a partir de 1952; desde 1963 la Ordenación Rural actúa en varias comarcas, especialmente en Tierra de Campos y Campo de Gibraltar. Y es ya en 1963 cuando se sigue abiertamente en España el ejemplo planificador de otros países europeos. Entonces se promulga el I Plan de Desarrollo Económico y Social, habiendo llegado con el III Plan hasta 1975. Las orientaciones en materia agraria vienen plasmadas en el artículo 13 de la Ley del III Plan, que pueden quedar resumidas en el propósito de elevar el nivel de vida del sector agrario más aceleradamente que el de los demás sectores, con el fin de conseguir la paridad económica y social entre los mismos. Las acciones que se propuso el Estado estaban contenidas en los artículos 14 a 20, resumidas así:

- Fomentar la creación, conservación y mejora de explotaciones viables e incrementar los regadíos.
- Aprovechamiento adecuado de las fincas insuficientemente explotadas o indebidamente ociosas mediante aplicación de la adecuada legislación, mayor imposición, arrendamiento forzoso, expropiación o acceso a la propiedad.
- Actualizar la normativa vigente de arrendamientos rústicos y acceso a la propiedad para crear explotaciones viables.
- Impedir el fraccionamiento de las explotaciones por debajo de los límites que se fijen.
- Perfeccionar y agilizar las formas de tenencia de la tierra, protegiendo las explotaciones de tipo familiar viable y prestando apoyo a los sistemas asociativos.
- E intensificar las actuaciones del IRYDA en todo el territorio nacional.

b) *Leyes sobre reforma y desarrollo*.—El aspecto que aquí nos interesa, o sea, el de la ordenación nueva o la reforma de las fincas y estructuras agrarias, se ha regulado y llevado a cabo en el marco de dos instituciones de amplia actuación: la Colonización, por un lado, y la Concentración Parcelaria y la Ordenación Rural, por otro. El gran complejo de sus normas,

(21) BALLARÍN, en su *Derecho Agrario*, sistematiza estas disposiciones de modo exhaustivo. Véase también el estupendo trabajo de ALEJO LEAL GARCÍA, «La Legislación agraria de los cinco últimos lustros», en *Revista de Estudios Agro-Sociales*, núm. 150, 1965. Más actualizada es la enumeración de JUAN JOSÉ SANZ JARQUE en su *Derecho Agrario*, pág. 58.

junto con las referentes a las de unidades mínimas de cultivo, permutas forzosas de fincas rústicas, fincas mejorables y otras, han quedado incluidas en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, de 12 de enero de 1973, que es la vigente reguladora de la materia.

En la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, después de sentarse a título de principio básico doctrinal y a la vez como disposición propia que el suelo rústico habrá de subordinarse a los intereses comunitarios, marca en el artículo 2.º no ya simples limitaciones para el titular de las fincas rústicas, sino obligaciones de carácter positivo: explotar la tierra de modo eficiente, potenciar las fincas y mejorarlas y llevar a cabo en ellas inversiones necesarias de carácter social (22). Con esto ha de entenderse que el deber de cultivo correcto y eficiente no es una simple obligación personal del propietario, sino que ha penetrado en la entraña misma de la relación jurídica dominical, conformándola como una de sus típicas características de la época actual.

c) *Otras leyes agrarias.*—Aparte las citadas, podremos enumerar: Leyes de 1940, 1942, 1953 y 1954, que perfilan y modifican la Ley de Arrendamientos Rústicos de 1935, introduciendo y regulando el acceso a la propiedad de los arrendatarios; Ley de Cooperativas, de 19 de diciembre de 1974, y normas referentes a los llamados Grupos Sindicales de Colonización y su trato fiscal indulgente; Ley de Montes, de 8 de junio de 1957; del Patrimonio Forestal del Estado, de 10 de marzo de 1941; creación del ICONA por Decreto-ley de 28 de octubre de 1971, y Ley de 4 de enero de 1977, sobre Fomento de la Producción Forestal; disposiciones de 1962 y 1964, sobre el Banco de Crédito Agrícola y Cajas Rurales Cooperativas; Leyes de Seguridad Social Agraria y Ordenanza General de Trabajo en el Campo; creación de organismos defensores de precios y comercialización, como el Servicio Nacional del Trigo, hoy Servicio Nacional de Productos Agrarios, y el Fondo de Ordenación y Regularización de Precios y Productos Agrarios, y tantas otras disposiciones que han tratado de poner en práctica el programa agrario trazado.

(22) El artículo 2.º de la LRDA dice que el cumplimiento de la función social de la propiedad de fincas rústicas, cualquiera que sea la naturaleza pública o privada de su titular, obliga:

«a) A que sea explotada la tierra con criterios técnicos económicos apropiados según su destino agrario más idóneo, o utilizada para otros fines, sin perjuicio de la debida rentabilidad, atendiendo en todo caso al interés nacional.

b) A que en las fincas de aprovechamiento agrario se realicen las transformaciones y mejoras necesarias para conseguir la más adecuada explotación de los recursos naturales disponibles de acuerdo con el nivel técnico existente y siempre que las inversiones necesarias sean rentables desde un punto de vista económico y social.

c) A que en la empresa agraria se preste el trabajo en condiciones adecuadas y dignas, y a que se efectúen, bien directamente o en colaboración con la Administración, las inversiones necesarias de carácter social que sean proporcionadas a la dimensión e importancia de la empresa, teniendo en cuenta la rentabilidad de ésta para la promoción de sus trabajadores».

IV. LA CONSTITUCIÓN DE 1978

A) ANTECEDENTES E IDEOLOGÍA

a) *Los «pactos de la Moncloa»*

Típicos acuerdos de los tiempos de transición, tomados en octubre de 1977 por los representantes de los partidos políticos y luego ratificados por el Congreso y el Senado, fueron un simple programa de actuación política, carentes, por tanto, de valor jurídico, pero que, con todo, no dejaron de influir en los autores de la Constitución que en aquellos momentos estaba empezando a redactarse.

En materia agraria se propugnaban la adopción de criterios sobre ordenación de cultivos y las urgentes regulaciones sobre arrendamientos rústicos, entidades asociativas de ámbito rural, seguros del campo, organización de las Cámaras, reforma de la LRDA y sobre política de precios.

La Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables es la primera norma positiva que, respondiendo a estos criterios, ha reformado la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario y está por ver su oportunidad y efectividad.

Y en cuanto a la política de precios «se procurará —decía— que los desniveles entre el sector agrario y los demás no se incrementen en lo sucesivo». BALLARÍN (23) dice, con razón, que esta expresión fue la más desafortunada de estos Pactos de la Moncloa, pues si en el III Plan de Desarrollo de 1972 se propugnaba el crecimiento máximo de renta del sector agrario para alcanzar la paridad con los demás, estos Pactos, en cambio, prometían tan sólo que la enfermedad no se agravaría, pero no se preocupaban por curarla.

En general, estos Pactos de la Moncloa, que desempeñan respecto a la Constitución actual un papel paralelo al que significó el «Pacto de San Sebastián» en relación a la de 1931, no han gozado de demasiadas opiniones doctrinales favorables, por lo que podrían suponer de constricción a la cantada democracia.

Recogemos, por todas, la crítica de VALLET DE GOYTISOLO (24), que contrapone la idea del pactismo de Eiximenis con la actual. Dice que el pacto medieval se encuadraba dentro de la trascendencia del orden divino, revelado y natural, que jurídicamente escalonaba la libertad civil de las personas y las familias, las ordenaciones gremiales y los estatutos y «costums» locales en ámbitos respetados por las disposiciones generales, tal como

(23) En «La Constitución de 1978 y la Agricultura», 2.^a ed. de su *Derecho Agrario*, Madrid, 1979, pág. 840.

(24) «El pactismo de ayer y el de hoy», ponencia desarrollada el 20 de febrero de 1978 ante la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, publicada en *Anales*, núm. 6, de dicha Academia, año 1978, págs. 173 a 186.

reclamaba el orden natural; por el contrario, hoy el poder del Estado se ha hecho absoluto al haberse emancipado de todas las normas trascendentes, religiosas y naturales, y se ha hecho totalitario al querer abarcar de modo imperativo todos los ámbitos y relaciones de la vida, sin respeto a la libertad civil.

Cuando ningún partido puede imponerse por sí solo —sigue diciendo VALLET—, el Estado se convierte en un puro compromiso, en una transacción, recayendo entonces la dictadura sobre los demás que no han participado en el compromiso, que son convertidos en meros sujetos pasivos, cuando no en simples objetos del pacto.

El antecedente inmediato, político y económico, de la Constitución, configurado en los Pactos de la Moncloa, no ha sido muy brillante en materia agraria, como hemos podido ver. Pasemos al intento, bien difícil, de descubrir la ideología del texto constitucional para ceñirla después el tema de la tierra al que nos limitamos.

b) *Caracterización*

A lo largo de nuestra historia constitucional se puede observar que no siempre han corrido parejos el progresismo teórico del texto legal con el concepto más o menos social del dominio que en él se contenía. Es más, tanto la Constitución de 1869 como el proyecto de la I República, considerados como avanzados, suponían, como hemos visto, un auténtico retraso, un claro retroceso en el trato de la propiedad de la tierra.

Nuestras constituciones, moderadas o progresistas, han sido siempre más o menos liberales, y ésta parece ser la idea más generalizada respecto a la de 1978. BALLARÍN la considera «liberal progresista» (25); en cambio, JOSÉ BELMONTE opina que no hay idea dominante en concreto: «hubo amalgama de ideologías», aunque con predominio, en este caso de los socialistas, pero sin que éstas tampoco tengan una acusada presencia de modo definitivo y vinculante» (26). En otro estudio sobre la Constitución (27) no se arriesga opinión alguna sobre el particular, limitándose a decir que el consenso era el espíritu que debía inspirar la Constitución, y así lo entendieron la práctica totalidad de los grupos parlamentarios. FERNÁNDEZ CUESTA señala como uno de los defectos de la Constitución la falta de precisión, quizá buscada de propósito para dejar la puerta abierta a la variedad interpretativa y a la diver-

(25) *Derecho Agrario*, 2.^a ed., pág. 649.

(26) *La Constitución. Texto y contexto*, Editorial Prensa Española, Madrid, 1979, pág. 44.

(27) ÓSCAR ALZAGA, *La Constitución española de 1978*, Madrid, 1978, pág. 47.

sidad de soluciones, pudiéndose llegar con ello a transformar el sentido auténtico de las palabras en banderines de enganche (28).

En definitiva, la Constitución española de 1978 es ambigua, pues se ha producido como resultado del sacrificio ideológico de los partidos, lo que hace que en la Constitución se contengan amalgamadas tendencias diversas. Esto es un defecto, indudablemente; FERNÁNDEZ CUESTA (29) dice que la seguridad jurídica exige que el lenguaje de la norma evite la ambigüedad, la duda, y que sea claro, inequívoco y coherente, exigencia que se hace más ineludible cuando se trata de un texto constitucional, pues sus destinatarios son todos los españoles, incluso los iletrados. Aunque el citado BELMONTE empieza diciendo que si esta ambigüedad es un defecto, es también una virtud, porque obligará a los españoles a estar pendientes de las corrientes de opinión (30), termina reconociendo que la Constitución está sujeta a cada paso a las leyes complementarias y a la interpretación jurisprudencial: «está como en estado de sitio, esperando se abran las puertas con muchas salidas imprevisibles e imprevistas; y aquellas leyes estarán, sobre todo, lamentablemente condicionadas a los hombres, a la relación de fuerzas y devenir de corrientes en cada instante político».

B) EL TEMA AGRARIO EN LA CONSTITUCIÓN VIGENTE

A primera vista resulta extraña la escasa atención que la Constitución dedica a los problemas específicos de la agricultura, sobre todo si se compara con el trato claro y directo que daban al tema tanto la Constitución de 1931 como las recientes Leyes Fundamentales.

GABRIEL GARCÍA CANTERO (31), comentando el precepto del anteproyecto que ha pasado a ser el artículo 130 de la Constitución, llega a preguntarse si esa parquedad ha sido buscada de intento; no puede sustraerse el comentarista de tal texto —dice— a la sospecha de que, partiendo de un propósito inicial de guardar silencio sobre el tema agrario, a última hora se cambió de criterio y se elaboró un texto anodino, vago e impreciso, cuya supresión apenas si se hará notar en el conjunto de las normas constitucionales.

Veamos, junto al tema específicamente agrario, cómo considera la Constitución a la propiedad en general y, por tanto, a la de la tierra rústica, completándolo con las normas de tipo genérico en materia económica, que

(28) «Nación, nacionalidades y artículo 2 de la Constitución». Ponencia en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, desarrollada el 26 de marzo de 1979, publicada en *Anales* de dicha Academia, núm. 7, Madrid, 1979, pág. 135.

(29) Ponencia citada.

(30) Véanse págs. 35 y 43 de su libro citado.

(31) *El Derecho Agrario en la futura Constitución española*. Comunicación a las III Jornadas italo-españolas de Derecho Agrario, Barcelona, junio de 1978, sin publicar.

en sus desenvolvimientos alcanzan a la agricultura de modo directo o concomitante, como son la libre empresa o la cooperación. Sólo así se podría intentar la construcción de unos principios constitucionales dedicados al campo, aunque no hayan sido contemplados de propósito por sus redactores.

La Constitución actual, hay que reconocerlo, casi ha olvidado injustamente a la agricultura, dando prioridad a otros temas artificiosos que aparentemente han podido parecer más dignos de urgencia; los hombres del campo, sin demagogias, no han recibido por esta vez toda la atención que merecen, tanto por su papel básico e imprescindible en la producción de alimentos como por su bajo nivel necesitado de remedios más prácticos que políticos.

a) *La propiedad*

Se ocupa de ella el artículo 33 de la Constitución, diciendo:

- «1. Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia.
2. La función social de estos derechos delimitará su contenido de acuerdo con las leyes.
3. Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto en las leyes».

Luis DÍEZ PICAZO (32) entiende que la Constitución define a la propiedad como un derecho de goce en su plenitud máxima; el propietario, en principio, puede gozar de la cosa en el modo que tenga por conveniente, haciendo suyos los provechos, utilidades o réditos que se deriven de la cosa, decidiendo libremente el modo y la forma de utilización; es, en definitiva, el arbitro del destino económico que se haya de dar a la cosa.

Pero vemos que esta amplitud es sólo inicial, pues el punto 2 de este artículo da entrada claramente a la función social, que es la que realmente delimita el contenido de la propiedad de acuerdo con las leyes. La fórmula adoptada, si se mira sólo su proposición final, nos hace recordar la clásica definición del artículo 348 del Código Civil, que subordina el derecho de gozar a las limitaciones establecidas en las leyes; pero para este viaje no se necesitaban alforjas. La expresión «función social» no es un puro límite, sino que conforma el contenido del derecho y forma parte de su propia esencia; en este sentido ha sido modelada por la doctrina social de la Iglesia (33); así se ha interpretado también por los autores que, comentando las

(32) En el artículo «Propiedad y Constitución», pág. 42 del libro *Constitución y Economía*, de varios autores, Madrid, 1977.

(33) Puede verse su esencia en la doctrina papal, en las Encíclicas *Rerum Novarum*, de León XIII; *Quadragesimo anno*, de Pío XI; *Mater et Magistra*, de Juan XXIII, y *Populorum progressio*, de Pablo VI.

obligaciones impuestas para el cumplimiento de la función social de la propiedad por el artículo 2.º de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, entienden que dicha función tiene un doble aspecto: el objetivo, que se orienta a la distribución adecuada de la propiedad en sus facetas económica y social, y el subjetivo, referido al contenido del dominio que obliga a cultivar y mejorar (34). Este puede ser también el sentido que se deduce del precepto que inicia el título de Economía y Hacienda, el artículo 128 de la Constitución, que subordina al interés general toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuera su titularidad.

El último párrafo del artículo 33 es una garantía, con claros antecedentes en los distintos sistemas constitucionales y en el nuestro, recogiendo el concepto del interés social del Fuero de los Españoles y no considerando imprescindible la previa indemnización, al igual que hizo la Constitución de 1931, aunque tal garantía tenía solera en los textos precedentes.

b) *La libertad de empresa y la planificación*

Estos dos conceptos contradictorios, que bien pudieran constituir los prototipos del individualismo y el socialismo, respectivamente, son tratados en los artículos 38 y 131 de la Constitución, intentando armonizarlos.

En el primero de ellos «se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado. Los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación».

Y el artículo 131 establece que el Estado, mediante Ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo sectorial y regional y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución.

Es decir, que se parte de reconocer abiertamente la iniciativa privada en el terreno económico, pero supeditada a las exigencias de la economía general, que suelen traslucirse actualmente en la planificación. Una economía sin planificar apenas se concibe en el contexto de las organizaciones estatales modernas, sean capitalistas o socialistas, y el fenómeno de la planificación se ha generalizado, después de la Segunda Guerra Mundial, no sólo a nivel nacional, sino internacional. La Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO) patrocina planes tanto para los países del tercer mundo como para los desarrollados, y en la reciente reunión mundial de

(34) Entre otros, BALLARÍN, en su conferencia «El deber de cultivar y mejorar», publicada en el Libro *Comentarios a la LRDA*, en Series Monográficas, núm. 3 del IRYDA, Madrid, 1976.

noviembre de 1979, en Roma, se ha insistido en esta necesidad en el campo de la agricultura y los alimentos.

Hasta ahora en España la planificación era vinculante para la Administración y sólo indicativa para los particulares que podían aceptar o rechazar los diversos incentivos y estímulos que se les brindaban. Creemos que el texto constitucional da pie para que, siempre mediante ley, se pueda vincular también a los particulares mediante planes económicos dirigidos a cumplir las exigencias de la economía general.

Así se arregla, creemos que certeramente, la vieja cuestión en la que aparecen enfrentados autonomía de la voluntad y bien común. Y lo que se dice en tonos económicos generales será aplicable, por supuesto, al campo estricto de la agricultura, el más necesitado de planes que aúpen su nivel de vida y de defensas eficaces para su posible competición con otros sectores, lo que nos lleva de la mano a otro apartado.

c) *Igualdad de la agricultura con otros sectores*

Que tal paridad no existe es algo tan notorio que no precisa de mayores disquisiciones, y también es verdad que son encomiables los intentos de la Administración por conseguirla. Recordemos el artículo 47 de la Constitución de 1931, que hablaba de proteger a los agricultores, y el artículo 13 de la Ley del III Plan de Desarrollo, que asumía el propósito de elevar el nivel de vida del sector agrario más aceleradamente que el de otros para conseguir la paridad económica y social entre ellos. El desdichado antecedente de los Pactos de la Moncloa, que no hacían nada positivo, conformándose tan sólo con que no aumentase el abismo, no ha sido seguido por el artículo 130 de la Constitución, que hace la promesa de que «los poderes públicos atenderán a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos y en particular de la agricultura, de la ganadería, de la pesca y de la artesanía a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles; con el mismo fin se dispensará un tratamiento especial a las zonas de montaña». Y en el artículo 131 ya hemos visto que habla de la planificación estatal para equilibrar y armonizar el desarrollo sectorial.

Sería hermoso conseguir, o al menos intentar, que la disparidad disminuyera en grados apreciables. JOSÉ BELMONTE (35) se muestra escéptico al afirmar que esta norma de tipo programático ha sido, como otras, fruto del compromiso político, dudando que llegue a tener una virtualidad práctica. Y ÓSCAR ALZAGA coincide en la misma idea (36), trayendo a colación el comentario del

(35) *Ob. cit.*, pág. 297.

(36) *Ob. cit.*, págs. 788 y 789.

que fue nuestro maestro don NICOLÁS PÉREZ SERRANO, respecto a la Constitución de 1931: «No hemos de oponernos al propósito, ni censurar la buena fe que presidió el empeño; pero sí debe hacerse notar que los programas se empobrecen en punto a eficacia en cuanto se van enriqueciendo en punto a amplitud y que las afirmaciones de esta índole ofrecen el peligro de la inanidad poco airoso cuando los años pasan y la ilusión no se traduce en realidad».

d) *Defensa de la naturaleza*

El artículo 45 de la Constitución dice:

«1. Todos tienen derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.

2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva».

El precepto carece de antecedentes porque la cuestión no se había suscitado antes con los vivos caracteres que hoy se presenta. El tema de la conservación de los recursos naturales constituye actualmente una preocupación universal, pues la humanidad consume, a medida que va creciendo, bienes que la naturaleza no podrá suministrarle de modo ilimitado.

Como dice MARÍA LUISA LEAL (37), el deterioro de las cualidades del entorno del hombre se va extendiendo como consecuencia de las actividades económicas, llegando a producir la pérdida de las condiciones necesarias para el desarrollo del género humano. Estas actividades, en cuanto afectan al suelo rústico y el cultivo agrario, exigirán la regulación de la conducta tanto de los titulares de disposición y disfrute de los predios como de los industriales que puedan incidir sobre ellos para mantener en lo posible las fuentes de bienes renovables, evitando su despilfarro suicida.

La doctrina ha tomado conciencia del problema, estudiando sus aspectos técnicos y jurídicos, y la cuestión ha sido objeto de atención por las Naciones Unidas. En la conferencia de la ONU sobre Medio Humano, celebrada en Estocolmo en 1972, se declaró que el hombre ha adquirido el poder de transformar de innumerables maneras y en una escala sin precedentes cuanto le rodea, y que los dos aspectos del medio humano, el natural y el artificial, son esenciales para el bienestar y para el goce de los derechos humanos

(37) «La ordenación del espacio rural para la protección de la naturaleza y el medio ambiente en su aspecto jurídico», en *Revista de Estudios Agro-Sociales*, núm. 83, abril-junio de 1973, págs. 1 a 14.

fundamentales, incluso el derecho a la vida, por lo que la protección y el mejoramiento del medio humano es una cuestión que afecta al bienestar de los pueblos y al desarrollo económico del mundo entero. Entre las recomendaciones adoptadas señalaremos que se propugna la conclusión de acuerdos internacionales para planificar y ordenar la conservación, restauración y mejora de la capacidad de la Tierra para producir recursos vitales renovables, y se recomienda a la FAO y demás órganos internacionales que incluyan en sus programas las cuestiones referentes a la ordenación y aprovechamiento del espacio rural en relación con la política del medio humano.

C) Lo QUE LA CONSTITUCIÓN NO REGULA

a) *Acceso a la propiedad de la tierra*

Después de mucha busca sólo hemos podido encontrar un modesto y etéreo inciso en el artículo 129, que dice: «También (los poderes públicos) establecerán los medios que faciliten el acceso a los trabajadores a la propiedad de los medios de producción». No se refiere específicamente a la agricultura, pero se podría aplicar. Lo que no explica ni regula en modo alguno son los procedimientos o cauces para facilitar ese acceso, con lo que o el artículo es un programa ideal sin contenido o se deja el tema expuesto a toda clase de arbitrariedades al faltar la regulación de sus límites.

Hasta ahora en el sistema legal vigente en España se puede acceder a la propiedad bien por medios de carácter público, como son la colonización, la concentración parcelaria y la llamada ordenación de explotaciones, o por vías de Derecho privado, como el retracto y el acceso de los arrendatarios, el paso de la posesión a la propiedad y la conversión del dominio yuxtapuesto o dividido en propiedad plena:

1. En el ámbito agrarista se ha acentuado la tendencia que considera al arrendamiento como un eslabón intermedio para que el asalariado campesino pase a la condición de propietario de la finca que cultiva. Aunque el hambre de tierra ya no es tan fuerte como en épocas pretéritas por la emigración masiva del campo a la ciudad, y aunque las normas especiales refuerzan cada vez más la posesión del arrendatario, es lógico que éste siga apeteciendo poder montar sobre tierra de su propiedad la explotación que ha llevado como simple colono. El principio de la tierra para el que la trabaja, aun despojado de su tinte demagógico y de pandereta, sigue vigente no sólo en el deseo de los agricultores, sino en las claras tendencias legislativas de los últimos años en España. El retracto se reguló en la Ley de 16 de julio de 1949, y en la de 15 de julio de 1954 aparece por primera vez el acceso a la propiedad como un derecho a la compra forzosa de la finca

arrendada, como posibilidad del colono independiente de la enajenación del predio.

2. En cuanto al acceso de los poseedores y precaristas, el problema lo centramos y se presenta en sus tonos más candentes cuando hay un ocupante-poseedor de la tierra frente al propietario que aparece investido con las solemnidades jurídicas, pero no ejerce en la realidad sus funciones sobre la finca, que son derechos, pero también deberes. Claro que si, según el artículo 447 del Código Civil, «sólo la posesión que se adquiere y disfruta en concepto de dueño puede servir de título para adquirir el dominio» y el precario precisamente supone la tolerancia del propietario, distinto del poseedor y su oponente por definición, es preciso que el precarista se convierta en poseedor a título dominical mediante el cambio o inversión del título para poder llegar a usucapir la tierra. La posesión para prescribir ha de ser en concepto de dueño, sin que valgan los actos ejecutados por mera licencia o tolerancia (arts. 1.941 y 1.942 del Código Civil). ¿Qué condiciones requiere esa inversión del título? Para las tendencias más avanzadas socialmente, el poseedor puede por sí solo cambiar el título posesorio, pero parece más razonable exigir el cumplimiento de unos requisitos elementales que sean lo bastante eficaces para destruir la presunción del artículo 436 del Código de permanencia en el concepto en que la posesión fue adquirida. VALLET DE GOYTISOLO (38) estima que para considerarse operado el cambio del concepto en que se poseía inicialmente, dando lugar a la inversión, debe probarse tal cambio, sin que para ello baste la mera declaración unilateral del poseedor, sea expresa o implícita, al incumplir los deberes que le ligaban respecto al dueño, y debe actuar de hecho como propietario, permaneciendo el titular del dominio en situación pasiva o, al menos, insuficientemente defensiva por plazo no menor de un año, que es el fijado por el artículo 460-4 del Código Civil. Puestas así las cosas, constituido el precarista en posesión a título de dueño, el camino para acceder a la propiedad plena por medio de la usucapión se le despeja bastante, al menos en el terreno del puro Derecho Civil.

3. En cuanto a las figuras de división o yuxtaposición de facultades dominicales, la riquísima variedad de figuras existentes en las distintas regiones y aun comarcas del campo español es tan amplia que sería imposible recogerla en su totalidad (39).

(38) «La concurrencia de posesiones sobre una misma cosa inmueble», en *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, 1947, segundo semestre.

(39) Con ocasión de las Jornadas Nacionales celebradas en el Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario, a finales de 1974, bajo el temario general de «La Ley de Reforma y Desarrollo Agrario y la realidad jurídica agraria», se presentaron más de setenta comunicaciones que suponen una aportación valiosísima para conocer el Derecho que se vive en el agro. Estas comunicaciones no han sido aún publicadas.

La realidad presenta múltiples variedades. Sobre una misma finca puede concurrir el supuesto de pluralidad siguiente: una titularidad del derecho de labor que puede ejercitarse cada dos, tres, cuatro o más años, según la propia fertilidad del suelo; un titular del derecho de pastos y otro del arbolado. Los supuestos alcanzan mayor complejidad cuando el derecho de pastos pertenece, a su vez, a dos titulares diferentes, uno que tiene el derecho al aprovechamiento de las hierbas o pastos de invierno y otro que tiene derecho al pasto de verano o «medias hierbas».

Otros casos curiosos, casi siempre reminiscencias del pasado, se presentan, a veces con agudos caracteres de problemática social en el mundo actual. Bástenos citar la llamada cuestión de Sástago, ya resuelta, y la aún pendiente y en avanzado estudio para encontrar las vías de solución de las fincas del «Estado del Duque», en los términos de Malagón, Fuente del Fresno, Porzuna y Los Cortijos, en la provincia de Ciudad Real (40).

b) *Reforma de la agricultura*

Las importantísimas cuestiones de la concentración parcelaria, la intensificación de los regadíos, la redistribución de la propiedad que hasta ahora se han llevado a cabo por la llamada colonización y los auxilios económicos y técnicos para conseguir explotaciones viables y en general todo lo concerniente a la reestructuración no sólo territorial, sino empresarial, que es más importante, han sido olímpicamente silenciadas por los redactores de la Constitución (41).

(40) Puede verse SANZ JARQUE. Sobre la cuestión de SÁSTAGO, su libro *Más allá de la Reforma Agraria*, Madrid, 1970, págs. 181 a 350. Y en relación con el otro caso citado, el trabajo de dicho autor «La cuestión de la tierra en los Estados del Duque», en *Estudios jurídicos en homenaje al profesor Federico de Castro*, Madrid, 1976, págs. 643 a 702.

(41) De la Memoria de 1975, publicada por el Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario, se desprende su labor realizada hasta el 31 de diciembre de dicho año:

Nuevos regadíos.....	1.078.080	hectáreas
Regadíos mejorados.....	425.343	»
Concentración parcelaria.....	4.350.000	»
Ordenación Rural.....	11.830.000	»
Fincas a mejorar.....	173	»
Nuevos empresarios.....	53.728	«colonos»
Viviendas rurales.....	30.829	casas
Préstamos concedidos.....	38.247	millones de ptas.
Subvenciones (a fondo perdido).....	6.568	» »

Y las obras de caminos, canales y demás de infraestructura necesarias.

Pero ¿ha sido simple olvido o resultado del consenso que había huido de suscitar cuestiones palpitantes? En cualquiera de los dos casos, el aplazar los problemas no es solucionarlos, sino dar lugar a que se puedan presentar con mayor encono y cuando esas soluciones no sean factibles. GARCÍA CANTERO (42) dice que parece como si se hubiesen temido las reacciones de rechazo que los conceptos reformistas todavía podían suscitar, y por ello se ha recurrido a expresiones más técnicas en apariencia como «la iniciativa pública en la actividad económica» o la de la planificación económica general para atender a las necesidades colectivas, pero cuyos últimos resultados pueden coincidir con los primeros. Si esto fuese así, el remedio sería peor que la enfermedad; en estos casos es mucho mejor afrontar los problemas abiertamente y señalar sus cauces *ab initio* y así se evitarán lamentables desbordamientos posteriores.

c) *Ordenación del territorio*

Las tendencias sociales y planificadoras del Estado sobre el suelo, tratando de ordenar los derechos que sobre él recaen son prácticamente generales en todos los países, no ya sólo por responder a las nuevas concepciones de la propiedad, sino por puras razones de necesidad.

El aumento de la población es un factor que constituye una gran preocupación, pues la humanidad consume bienes de modo creciente, mientras que las disponibilidades de suelo no son ilimitadas; los entornos urbanos con sus industrias adyacentes crecen hasta desbordarse, en claro perjuicio del ámbito rural, no ya sólo porque merma su superficie, sino porque ve dañados sus productos por las contaminaciones y residuos industriales en el aire y en las aguas.

Esta expansión urbana e industrial sobrevalora los terrenos circundantes, influyendo en la agricultura periurbana; es lógico que se trate de imponer la justa distribución de beneficios y cargas entre los agricultores afectados. Por otro lado, la llegada de la civilización del ocio y la motorización general han dado lugar a los chalets y las urbanizaciones que avasallan el ámbito rústico no pocas veces sin orden ni concierto.

Ante estos importantísimos problemas, potenciados por la escasez de suelo, la Constitución sale del paso desconsoladoramente, limitándose a decir en el artículo 148-1-3.º que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de ordenación del territorio. Encima de parqueada, diversidad y confusión; muy lamentable.

(42) En la comunicación citada, sin publicar, a las III Jornadas ítalo-españolas de Barcelona, junio de 1978.

d) *Agricultura de grupo*

Es una de las manifestaciones más genuinas de la agricultura, que ha venido gozando de estímulos valiosos desde la «Ley de Exenciones», o sea, la de Sindicatos Agrarios de 1906, hasta la última Ley de Cooperativas de 19 de diciembre de 1974. La necesaria reordenación de los Grupos Sindicales de Colonización para su pase a las nuevas Sociedades Agrarias de Transformación, la regulación específica de las cooperativas agrícolas con sus caracteres regulares y la contemplación de las variadas y necesarias figuras asociativas del campo, requerían un acicate básico para su desenvolvimiento en la regulación positiva.

La Constitución se limita a prometer que se fomentarán, mediante una legislación adecuada, las sociedades cooperativas (art. 129), olvidando las demás formas asociativas, mucho más frecuentes y afectivas en el ambiente rural. Esperemos de todos modos que esa anunciada legislación mejore efectivamente la situación asociativa, de tanta necesidad para elevar el bajo nivel campesino. De momento, la reciente Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables supone lo contrario, un ataque, ya que no se reconocen límites de garantía en la extensión de las fincas expropiables cuando éstas pertenezcan a «personas jurídicas» (art. 2.º-2) y las cooperativas lo son. Así que la primera ley, lejos de defenderlas, las apalea, a pesar de lo afirmado por la Constitución.

D) CONCLUSIÓN

Suponemos que el lector, si ha tenido la enorme paciencia de llegar hasta aquí, habrá sacado ya las conclusiones pertinentes, aunque no obstante debemos expresar la nuestra.

Las constituciones suponen un programa de propósitos y unos límites y garantías a la actuación de los órganos estatales frente a la autonomía de la voluntad de los individuos. Por eso, los textos liberales, socialistas o comunistas, siguen con mayor o menor fidelidad la línea impuesta por los modos respectivos de vida, dictando en consecuencia las reglas pertinentes.

En España, la historia constitucional, tradicionalmente liberal, con más o menos altibajos, ha desembocado en la Constitución de 1978, caracterizada por la escasez o más bien ausencia de programas concretos, determinado todo por el consenso que ha presidido su redacción. Ello ha desembocado también en una escasa delimitación de esferas, pública y privada, remitiendo demasiado frecuentemente a leyes que serán como sean, incluso contradictorias, según la tendencia que consiga sacarlas adelante. Ojalá acierten todos.

Si esto sucede en general, se agudiza fuertemente en el tema de la agricultura, motivado por la escasez y la poca profundidad de los preceptos que la contemplan.

En opinión de GARCÍA CANTERO, en su comunicación antes citada, el texto constitucional vigente no arroja demasiada luz sobre las líneas directrices por las que en el futuro ha de discurrir la política legislativa agraria española. Esta «incertidumbre consensual», que parece haberse consagrado en el texto de la Constitución, no se sabe si es debida a falta de un programa preciso en materia agraria de los partidos dominantes, o al propósito de enmascarar las verdaderas intenciones de los mismos bajo fórmulas económico-jurídicas de significado aparentemente técnico. En su conjunto, concluye, no pueden merecer aprobación el parco y anodino conjunto de normas del Derecho constitucional agrario que aparecen recogidas en nuestra Constitución.

Nosotros también creemos, sinceramente, que la Constitución española de 1978 supone, en cuanto al tema agrario, un claro retroceso, en extensión, intensidad y directrices, tanto respecto a la Constitución republicana de 1931 como a las Leyes Fundamentales de la época de Franco que le han precedido. Es cierto que toda comparación resulta odiosa, pero a la hora de juzgar es difícil eludir el parangón, que, además, resulta aquí útil y aleccionador.

Es precisa una ordenación general del territorio, estructurando debidamente las explotaciones, y hay que regular el acceso de los campesinos a la propiedad de la tierra, pues cuando son propietarios trabajan mejor y más seguros. Pero no bastaría con eso, pues a la tierra hay que añadirle un crédito fácil y asequible para que los agricultores pueden adquirir la maquinaria y los elementos de cultivo precisos que cada día resultan más costosos. Y se necesitan ayudas técnicas y protección de los precios agrarios, mediante una comercialización bien ordenada; todo ello para que los esfuerzos de la gente del campo reciban una compensación confortante y su nivel de vida se parifique con los otros sectores.

La integral, que comprende todas esas facetas, es la verdadera reforma agraria y no la de pandereta que aún se empeñan en airear de cuando en cuando algunos demagogos anacrónicos. Y tal amplitud y profundidad son las que se echan de menos en la Constitución de 1978 que, olvidando la esencia del problema, sale del paso con las poquísimas y superficiales alusiones que hemos visto.

Por tanto, su tratamiento del tema lo consideramos desenfocado e insuficiente. Nuestros estupendos labradores son merecedores, en verdad, de una atención mayor, no sólo por pura justicia, sino porque, tratándose del sector primario que nos alimenta, revertiría en definitiva en favor de toda la comunidad.

Funciones agrarias del Registro de la Propiedad (*)

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: A) LA NUEVA CONCEPCIÓN DE LA PROPIEDAD INMOBILIARIA. B) LA LEGISLACIÓN AGRARIA ESPAÑOLA VIGENTE.—II. FUNCIONES DEL REGISTRO EN LA TIERRA RUSTICA: A) DEFENSA DE LOS TITULARES Y SEGURIDAD JURÍDICA. B) INSTITUCIÓN PARA ORIENTAR LA POLÍTICA AGRARIA Y CONSOLIDAR SUS RESULTADOS.—III. EL RÉGIMEN PARCELARIO Y EL REGISTRO: A) LA CONCENTRACIÓN PARCELARIA: a) *Su regulación en nuestras leyes*; b) *El Registro de la Propiedad en la concentración*; c) *Modificaciones deseables en esta materia*. B) LA TRANSFORMACIÓN o «COLONIZACIÓN» DE FINCAS: a) *Actuaciones en grandes zonas*; b) *Adquisición y redistribución de tierras*; c) *Régimen jurídico de las explotaciones del IRYDA*; d) *Repercusiones registrales en estas materias*.—IV. LA POLÍTICA AGRARIA EN EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD: A) EL DEBER DE CULTIVAR Y MEJORAR: a) *Consecuencias del incumplimiento*; b) *Normas sobre comarcas y fincas mejorables*. B) EL ASPECTO OBJETIVO: MEDIDAS DE REFORMA ESTRUCTURAL: a) *La ordenación de explotaciones*; b) *Permuta forzosa de fincas rústicas*.

I. INTRODUCCIÓN

A) LA NUEVA CONCEPCIÓN DE LA PROPIEDAD INMOBILIARIA

«Los Registros de la Propiedad encierran en sus páginas el depósito de intereses permanentes del Estado; lo que en ellos se escriba, si bien algunas veces tiene limitados sus efectos a la generación que vive, ha de afectar aún más profundamente a los intereses de las generaciones venideras, que allí verán escritos los derechos de la propiedad, la serie de las sucesiones, las alianzas de las familias, la garantía del crédito y la seguridad de las transacciones verificadas en los siglos que pasaron».

Cuando estas palabras se escribieron en la Exposición de Motivos de la Ley Hipotecaria de 1861, inicio y base de nuestra actual regulación registral, sus autores estaban muy lejos de atisbar las nuevas tendencias sociales y el

(*) En *Revista de Estudios Agro-Sociales*, núm. 106, enero-marzo 1979.

papel importantísimo que en este sentido está llamado a desempeñar cada vez más el Registro Inmobiliario. El etéreo inciso —«depósito de intereses permanentes del Estado»— se puso quizá para redondear la frase en una redacción florida y ampulosa, pero en ningún modo dándole su verdadera y real importancia, ya que el principio individualista y liberal empapaba la legislación de la época y la de muchos años después. Sólo pensaba en un Registro que movilizase y asegurase el tráfico de las fincas, en garantía casi exclusiva de los intereses particulares de los adquirentes de derechos, sin pensar jamás en finalidades de tipo general. La confesión es paladina en la propia Exposición de Motivos, cuando se dice: «España es una nación principalmente agrícola; y si en ella no ha prosperado la más antigua y primera de las artes tanto como es de desear, débese a la falta de capitales..., por ello debe el legislador procurar por medios indirectos que los capitales no vayan todos a buscar las empresas mercantiles o industriales, sino que también vengán en auxilio de la propiedad territorial y de la agricultura».

Se habla de agricultura, sí, pero la verdad es que se pone tan sólo como pantalla o cebo para que acudan los capitales, cuya seguridad se quiere proteger a título primario, aunque el campo pudiera resultar de paso favorecido, y así ha sido en la realidad.

Si se echa un vistazo a las reformas hipotecarias que entrañaron las leyes de 1869 y 1909 y al Código Civil de 1889, su resultado no puede ser más desolador: individualismo a ultranza y consideración de la propiedad como derecho subjetivo casi absoluto. En consecuencia, la inscripción registral sirve, según esta postura, de defensa y garantía, nunca de limitación respecto al titular protegido.

La concepción funcional del dominio y sus derechos anejos, que comporta limitaciones y aún obligaciones de carácter positivo al propietario, se va abriendo paso en la normativa y la doctrina contemporáneas de un modo cada vez más generalizado. Ello implica una adecuación de la institución registral para que no quede anquilosada al cuidar tan sólo sus funciones clásicas, manifestándose inoperante respecto a los nuevos palpitos.

La moderna legislación social española, tanto en materia de viviendas como en el ámbito rural, ha supuesto una profunda transformación del régimen jurídico de la riqueza inmobiliaria, lo que ha hecho precisas algunas innovaciones. Así se refleja en la Exposición de Motivos de la Ley de Reforma Hipotecaria de 1944: «No se desconoce que la gran transformación operada sobre el concepto y función de la propiedad inmueble ha alterado profundamente los fines que hasta el presente se reputaron característicos de la legislación inmobiliaria. Por carácter de época, los sistemas hipotecarios aspiraban casi exclusivamente a mercantilizar la tierra y a someterla totalmente a la ley de la oferta y la demanda. El nuestro centraba también su objeto en garantizar la propiedad y asentar sobre firmes bases el crédito

territorial con el fin de procurar una mayor circulación de la riqueza inmobiliaria. Pero al amparo de indeclinables deberes sociales, se considera hoy necesario vincular gran parte de la propiedad inmueble a la familia como vital base de su sostenimiento y del debido desarrollo de los valores permanentes en la humana personalidad».

Aunque el fin económico y social de la propiedad se desenvuelva con independencia casi completa de las normas hipotecarias, lo cierto es que la titularidad de las relaciones inmobiliarias va recibiendo una conformación que ha de afectar sin duda a su propio contenido, de acuerdo con la nueva visión del dominio, haciéndose resaltar el cada vez mayor interés de la comunidad y el intervencionismo estatal. El Registro puede y debe estar presente en esta evolución.

La importancia social y jurídica de que la institución registral se adapte y sume a las corrientes actuales en materia de propiedad, especialmente la agraria, no es puramente doctrinal, sino que reviste un indudable interés práctico. La legislación sobre reformas agrarias de varios países iberoamericanos, surgida en la última década, ha propugnado en muchos casos la creación de registros especiales agrarios al lado del Registro tradicional que se ha mostrado ineficaz, poniendo así en peligro la importancia y pervivencia de éste (1).

En España no se ha planteado el problema, pues desde los inicios de la legislación agraria especial hasta la vigente Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, siempre se ha tomado como base jurídica para las actuaciones sobre fincas o derechos de carácter rústico al Registro de la Propiedad. Sin embargo, no ya por simple prevención, sino por puras razones de efectividad y espíritu de servicio, creemos que el Registro debe coadyuvar en los procesos reformistas de la propiedad. Para ello serán precisos algunos injertos en su regulación con el fin de armonizar el Derecho Privado, en especial el Inmobiliario, con el Agrario, recogiendo en el Registro las nuevas figuras sustantivas que vayan apareciendo en el ámbito social.

Estas ideas no deben considerarse contrarias al viejo armazón del Derecho Privado, sino más bien complementarias o, en todo caso, reformadoras tan solo, con lo que se conseguirá, a la vez que mantener la vigencia del Registro en toda su plenitud, perfeccionarlo con su puesta al servicio cada día más efectivo de la comunidad social a la que pertenecemos.

(1) JOSÉ MENÉNDEZ HERNÁNDEZ, «El futuro del Registro de la Propiedad en los países que han aprobado la Reforma Agraria Integral», comunicación al II Congreso Internacional de Derecho Registral celebrado en Madrid en 1974, incluida en el tomo II de *Ponencias y comunicaciones* de dicho Congreso, editado por el Ilustre Colegio Nacional de Registradores de la Propiedad de España, págs. 177 y sigs. En su trabajo hace un estudio detallado del problema y señala cuáles son los defectos de estos incompletos registros agrarios que normalmente impedirán su confrontación con el Registro de la Propiedad jurídico o clásico.

B) LA LEGISLACIÓN AGRARIA ESPAÑOLA VIGENTE

Haciendo abstracción de las normas sobre arrendamientos, agricultura de grupo, crédito agrícola, aguas, montes y otras facetas en las que también toca el Registro, aquí nos vamos a limitar al aspecto más interesante, o sea, el de la nueva ordenación o reforma de las estructuras agrarias.

Esto se ha regulado y llevado a cabo en España en el marco de dos instituciones de amplia actuación, que han sido la colonización y la concentración parcelaria. Sus normas, junto con las referentes a las de unidades mínimas de cultivo, permutas forzosas de fincas rústicas, comarcas y fincas mejorables y otras, han quedado incluidas en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario (en adelante LRDA) de 12 de enero de 1973, que es la vigente reguladora de estas materias y en cuyo estudio centraremos nuestra principal atención.

En el *Boletín Oficial del Estado*, de 3 de febrero de 1973, se publicó el Decreto 118/1973, aprobando el texto de dicha Ley, con lo cual el Gobierno cumplió el encargo hecho en la Disposición Adicional 4.^a de la Ley de 21 de julio de 1971, creadora del Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario, de ordeñar y sistematizar en un texto legal único todas las leyes existentes sobre la materia que expresamente se relacionan.

La Ley consta de un título preliminar sobre la reforma y el desarrollo agrario y las normas generales sobre la actuación del Instituto, y de cuatro libros; el primero contiene las normas orgánicas del Instituto y su Consejo, el Jurado de Fincas Mejorables, Comisiones Locales de Concentración Parcelaria y Juntas Provinciales, Comarcales y Locales de Ordenación Rural; el Libro II se refiere a la adquisición y redistribución de tierras y régimen específico de las unidades mínimas de cultivo; el tercero dicta las normas para la actuación del Instituto en comarcas o zonas determinadas por Decreto, referentes a obras y mejoras territoriales, grandes zonas de interés nacional, ordenación de explotaciones, comarcas mejorables y concentración parcelaria. Por último, el Libro IV se ocupa de las actuaciones en fincas o explotaciones agrarias, regulando la expropiación por causa de interés social, régimen de fincas mejorables, permutas forzosas en fincas rústicas, ordenación de explotaciones agrarias ejemplares y calificadas, terminando con las normas sobre auxilios económicos y técnicos a agricultores.

Tiene 292 artículos, 9 Disposiciones Finales y 15 Transitorias, terminando con una Disposición Final derogatoria de todas las normas anteriores de carácter general con rango de Ley relativas a la colonización, ordenación rural o concentración.

En cuanto a si la LRDA es un simple «texto refundido», hay una autorizada opinión contraria que nos dice tratarse de un nuevo texto legal con todas las consecuencias que ello comporta, principalmente la de que no podrán

aducirse en lo sucesivo frente al mismo las numerosas leyes cuyo contenido ha quedado incorporado y cuya derogación, después de promulgado el nuevo texto, debe considerarse definitiva. GÓMEZ-JORDANA (2) apoya su tesis en la Disposición Adicional 4.^a de la ya citada Ley de creación del IRYDA, que permitía la modificación o supresión de las normas antes vigentes que supusieran obstáculo para la sencillez, claridad y armonía del sistema y, por tanto, sigue diciendo, tales modificaciones tendrán fuerza de Ley aún habiendo sido introducidas por el Gobierno, ya que éste puede regular materias de la competencia de las Cortes si una Ley le autoriza expresamente, conforme al artículo 21 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado.

La LRDA, aún reflejando como es natural la distinta mentalidad y estilo de las 19 heterogéneas leyes originarias que absorbe, supone una gran ventaja práctica. El haber sistematizado todo el variado cúmulo legislativo existente a su promulgación en un cuerpo único es tarea que agradecerán sin duda los profesionales a la hora de sus consultas y actuaciones prácticas. Representa además un paso importante en la codificación del Derecho Agrario, aunque, por su contenido humano y cambiante, quizá sea esta una de las materias que menos se presten a la petrificación articulada.

II. FUNCIONES DEL REGISTRO EN LA TIERRA RUSTICA

A) DEFENSA DE LOS TITULARES Y SEGURIDAD JURÍDICA

Tanto si nos atenemos a la barroca prosa de los preámbulos de las piezas legislativas del siglo pasado como a sus propios y ya más escuetos articulados, llegaremos a la conclusión de que no iba tan descaminada la opinión bastante extendida de que el Registro se hizo pensando en defender puras miras individualistas y económicas. El asiento registral era, a la vez que valladar defensivo para el titular, un señuelo para que el dinero afluyese a la propiedad inmueble, protegido por la insuperable garantía de la hipoteca, sin que en el encuadre del legislador entrasen otras posibilidades a la hora de justificar los fines de la institución. Es más, aunque las atisbasen, claramente las rechazaban al decir que «sin negar que los Registros puedan y deban venir en auxilio de la Administración en las arduas tareas que para beneficio público le están encomendadas», su verdadero objeto es mejorar las condiciones de la propiedad inmueble, asegurar el crédito territorial y poner coto a fraudulentos engaños. Y se concluye de modo paladino diciendo que «salir de este terreno, considerar el Registro principalmente como un

(2) Conferencia con el título «Líneas generales de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario», contenida en el libro *Comentarios a la LRDA*. Estudios Monográficos, núm. 3 del IRYDA, Madrid, 1976, págs. 77 a 97.

censo de riqueza inmueble y dar intervención directa en él a la Administración, conduce irremediamente a desconocer su carácter social, económico y civil y sacrificar lo principal a lo accesorio» (3).

El paso del tiempo y las nuevas realidades sociales han venido a señalar qué es principal y qué accesorio entre la defensa del titular, simplemente particular por muy respetable que sea, y la seguridad en el tráfico jurídico, que afecta a toda la comunidad aunque también protege, de paso, al propietario.

La doctrina hipotecarista es ya unánime a la hora de justificar el papel del Registro de la Propiedad, y sería interminable la cita de autores que muestran la seguridad jurídica, basada en los asientos registrales, como un bien social de valor incalculable que es preciso defender con todos los medios legales. La fórmula más generalizada estima que la seguridad jurídica y la buena fe se complementan en el sentido de constituir aquélla el fin perseguido por la Ley; es imprescindible proteger a quien adquiere confiado en el Registro, pues así se asegura el tráfico y se da base seria al comercio jurídico; el proporcionar seguridad jurídica a las transmisiones constituye el móvil o razón de ser del Registro (4).

Pero además se ha venido perfilando últimamente un nuevo aspecto de notoria importancia. Ha sido LÓPEZ MEDEL quien ha hecho resaltar el papel del Registro de la Propiedad como auténtico servicio público cuando se trata de una puesta en forma del bien comunitario, ya que entonces se institucionaliza y cobra relevancia autónoma e independiente. El destinatario del Registro, dice, no es ni el funcionario que lo lleva, ni el particular que acude a él por creerse más seguro, ni el que quiere enterarse de la fortuna del deudor; el destinatario es la sociedad entera, la cual debe conocer la situación jurídica de sus miembros con fines de seguridad, de bienestar y de orden (5).

B) INSTITUCIÓN PARA ORIENTAR LA POLÍTICA AGRARIA Y CONSOLIDAR SUS RESULTADOS

Está fuera de duda que el Registro ha cumplido fielmente el papel que *ab initio* se le asignó de defender las adquisiciones de los titulares y asentar la seguridad jurídica básica para las transmisiones y el crédito territorial.

Lo que ahora queremos resaltar es que también la institución registral, al menos en España, está perfectamente preparada para servir de cauce a las

(3) Exposición de Motivos de la Ley Hipotecaria de 1861.

(4) ROCA SASTRE, al estudiar la buena fe como requisito de la protección registral. Ver *Derecho Hipotecario*, Barcelona, 1948; tomo 1, págs. 445 y sigs.

(5) *Teoría del Registro de la Propiedad como Servicio Público*, Tesis Doctoral, 2.^a ed., Madrid, 1959, pág. 327. También puede verse, del mismo autor, *Modernas orientaciones del Registro de la Propiedad*, Madrid, 1961, donde insiste en las mismas ideas, propugnando la llamada «inscripción obligatoria progresiva» para, al menos, aquellos sectores de la propiedad inmueble de clara incidencia social, como los bienes rústicos.

nuevas directrices funcionales del dominio del suelo y seguirá respondiendo en cada caso a los planteamientos políticos y sociales del agro, como lo ha hecho hasta ahora y de modo perfecto.

Queremos resaltar en el Registro, no como privilegio sino como deber, la función de servir de pieza indispensable para orientar las acciones concretas de política agraria que se consideren convenientes. Y, una vez realizadas, debe igualmente ser medio imprescindible para conservar las mejoras estructurales obtenidas, consolidando los resultados de las reformas y contribuyendo de modo positivo al desarrollo de la economía campesina.

No se trata, ni mucho menos, de dar un tinte administrativo a nuestro Registro. Ni por su contenido fundamentalmente civil, ni por la legítima independencia del Registrador al calificar, cabría admitir una excesiva intervención del Estado a pretexto de encauzar sus programas económico-sociales. Dentro de su sistemática actual y sin cambiar en absoluto su fisonomía jurídica, el Registro puede seguir prestando en España sus valiosos servicios a la comunidad nacional, especialmente a este sector deprimido de la agricultura, digno de apoyo (6).

Ya en la reforma agraria republicana se tomó como base el Registro de la Propiedad, no sólo para la obtención de datos sobre las fincas expropiables, sino incluso como rueda del engranaje operativo, tanto en el inicio como para el mantenimiento de los resultados. En la Base 7.^a de la Ley de Reforma Agraria, de 15 de septiembre de 1932, para proceder al inventario de bienes afectados, se establecía la obligación de los propietarios de efectuar la declaración ante el Registro donde radicasen las fincas y eran los Registradores quienes debían notificar la inclusión de las mismas en el inventario, haciéndose constar esta circunstancia, para publicidad, por nota al margen de la última inscripción de dominio vigente. Y en la Base 14 se establecía la inscripción gratuita en el Registro de las actas levantadas por las Juntas Provinciales al tomar posesión de las tierras que iban a ser objeto de «asentamiento». Por supuesto, también fueron objeto de inscripción las fincas expropiadas, de acuerdo con la legislación específica.

Posteriormente, tanto en la colonización comenzada a partir de 1939, como en la concentración parcelaria que nace en España desde 1952 y en otras figuras agrarias especiales, se ha seguido contando decisivamente con el Registro en todas las fases de su realización, habiéndose conseguido, como fruto, recíprocas e indudables ventajas. Los libros registrales han venido colaborando eficazmente a la política social agraria de los últimos

(6) De paso, se soslayaría el posible peligro apuntado por MENÉNDEZ, cuyo temor no compartimos, de que el Registro de la Propiedad clásico se pueda ver desplazado por registros rurales administrativos del tipo de Hispanoamérica a que nos hemos referido antes.

decenios, demostrándose que la institución tiene también en este campo decisiva razón de ser.

La LRDA, recogiendo sus precedentes legales inmediatos, sigue la misma tónica de colaboración con el Registro. Sería ocioso y supondría repetición enumerar los preceptos de esta Ley que contienen una llamada a la actuación registral en el ámbito de la reforma de estructuras agrarias. Son más de 30 los artículos concretos en los que la figura del Registro aparece *nominatim* en la Ley, aparte otros en que se considera implícita y presente; pero, con ser mucho en cantidad, lo es aún más en calidad, pudiendo decirse que en una regulación de claras bases técnicas, sobresale un tinte jurídico-hipotecario que empapa prácticamente la mayor parte de la norma. La inscripción registral se considera indispensable en la LRDA para casi todas las actuaciones del IRYDA, como garantía de pervivencia de la obra hecha.

Aunque los vamos a ver con más detalle, podemos adelantar que, salvo algunos inconvenientes que siempre hay en toda obra perfectible, los resultados han sido bastante positivos hasta el momento y debemos intentar superarlos.

No podemos cerrar los ojos a la realidad e ignorar que el mundo de nuestros días tiende al reformismo agrario y a la socialización de la tierra con caracteres cada vez más acusados (7). Y si se trata de reorganizar la propiedad, el papel del Registro es insoslayable; una vez más, el jurista especializado en contacto con la realidad campesina debe ser el técnico de la reforma, sin permitir la intromisión de aficionados ni demagogos, para cooperar del modo más efectivo en todo lo que suponga una ordenación justa del dominio y los derechos sobre el suelo.

Terminemos insistiendo en que aunque se acentúe la configuración social de la propiedad, no es preciso innovar de modo revolucionario nuestros principios hipotecarios, pues el Registro, tal como está organizado, tiene suficiente flexibilidad para adaptarse.

III. EL RÉGIMEN PARCELARIO Y EL REGISTRO

El doble problema del minifundio y la dispersión parcelaria, por un lado, y el de la gran finca no aprovechada o deficientemente cultivada, existe aún en España, a pesar de los esfuerzos que se han venido realizando para

(7) La reforma agraria se plantea ya a escala planetaria, no sólo en el interior de cada país; de modo que resulta inconcebible que en unos sobren tierras para pocos habitantes y en otros haya poquísimo suelo cultivable en relación con una masa enorme de población (BALLARÍN, *Derecho Agrario*, pág. 177). La misma idea puede verse en la Encíclica *Mater et Magistra* de Juan XXIII, Parte III, pág. 47, separata de *Ecclesia*, 1961.

paliarlo mediante la concentración parcelaria y la colonización (8). Mientras al norte del río Tajo, aproximadamente, el fenómeno del parcelamiento daba una superficie media por parcela en 1959 de media hectárea y además, en un numeroso promedio de parcelas por agricultor, se encuentran dispersas y en pésimas condiciones para su explotación racional, tenemos al sur y oeste (Andalucía, Extremadura, La Mancha y Salamanca) el problema de los latifundios o grandes fincas indebidamente explotadas. En España, según los datos del Servicio de Catastro de Rústica, al 31 de diciembre de 1959 existían 23.311 fincas de más de 250 Has. y, según encuesta realizada en 1969 por el Instituto Nacional de Estadística, el número de fincas privadas con más de 500 Has. es de 5.616, que ocupan el 12,58 por 100 de la superficie agraria nacional (9).

Aunque algunos piensan que sólo influyeron en la gestación y desenvolvimiento posterior de este singular régimen desigual los acontecimientos histórico-políticos acaecidos en nuestra patria (10), no se deben minusvalorar los condicionamientos naturales, en especial la orografía y el clima. La parte septentrional es abundante en lluvias y montañosa en general, mientras las tierras del sur son secas y llanas; estos supuestos pudieron contribuir a la configuración en pequeñas parcelas de la España húmeda y las mayores extensiones aparecen más adecuadas en el secano de las amplias llanuras.

Sean cuales fueren las causas, ahí están los efectos y, por supuesto, tan perniciosa es la escuálida hacienda formada por diminutas y dispersas parcelas inexplotables, como la acumulación de amplias extensiones en una sola mano (11).

(8) De los veinte millones de hectáreas que aproximadamente miden las tierras de cultivo en España, corresponden el 10 por 100 al regadío y el resto al secano. Pues bien, según datos obtenidos de la Memoria de Actividades del IRYDA en 1975, hasta el 31 de diciembre de dicho año se habían transformado o mejorado por el Instituto un millón y medio de hectáreas de regadío con su distribución a los correspondientes beneficiarios. Y hasta esa fecha se había realizado la concentración parcelaria en 3.175 zonas con un total de 4.350.000 Has. con la enorme absorción del minifundio que esto supone.

(9) Tomados por SANZ JARQUE, *Más allá de la Reforma Agraria*, Madrid, 1970, pág. 121.

(10) En tal sentido, PASCUAL CARRIÓN en su obra *El latifundio en España*, Madrid, 1932, pág. 291, para quien «los verdaderos orígenes de los latifundios se hallan en la reconquista y la desamortización y no en los factores naturales, económicos y sociales con que se pretende justificar». Esta obra fue clásica en su época y contiene un detalladísimo estudio, incluso por términos municipales, a la vez que un vigoroso alegato contra el latifundio, al que achacaba todos los males de la agricultura. Sus datos ya no son válidos, no sólo por haber transcurrido casi medio siglo, con dos o tres generaciones que han subdividido las fincas, sino también por la labor de transformación y loteo que ha llevado a cabo el Instituto.

(11) El mismo autor, PASCUAL CARRIÓN, aunque en 1931 era contrario a la concentración parcelaria, posteriormente (en 1973) cambió de opinión ante la realidad evidente de sus resultados. Tras recoger en un cuadro, deducido del censo agrario de

En ambos casos además del desequilibrio económico y el deterioro a la economía nacional, se producen irritantes desigualdades sociales que es necesario corregir en aras de la paz y la prosperidad de todos.

Las soluciones legales con las que se ha intentado abordar este doble problema son la concentración parcelaria y la transformación y división de fincas (colonización en terminología clásica) que pasamos a exponer.

A) LA CONCENTRACIÓN PARCELARIA

Dada la índole de este trabajo, habremos de ceñirnos a un esbozo o resumen, pues aquí no hay posibilidad de extenderse en la amplísima materia de la concentración. Es una de las más interesantes de nuestra época en cuanto entraña una indudable mejora para las estructuras agrarias y supone una colaboración íntima entre la agricultura y el Derecho, con repercusiones económicas y sociales, que se están dejando sentir en la nueva configuración del suelo agrícola de la gran mayoría de las provincias españolas (12).

a) *Su regulación en nuestras leyes*

La primera Ley de concentración lleva fecha de 20 de diciembre de 1952 y aunque en ella se confesaban sus intenciones meramente experimentales, ya contenía ideas claras sobre las finalidades que se pretendían, las cuales, a la vista del éxito inicial, sirvieron de base para desenvolvimientos posteriores. Estos plasmaron en las Leyes de 1955 y 1962, cuyos preceptos han sido fundamentalmente recogidos en la vigente Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 1973, en sus artículos 171 a 240.

Ateniéndonos a la Ley, la concentración parcelaria consiste en la reorganización de la propiedad rústica de una zona, adjudicando a cada propietario en coto redondo, o en un reducido número de fincas de reemplazo, una superficie equivalente en clase de tierra y cultivo a la de las parcelas de procedencia que anteriormente poseía, pasando inalterados sobre las fincas

España de 1962, la enorme parcelación del territorio nacional (en Galicia había 46.295 explotaciones de más de 50 parcelas cada una; en León estaban 39.461 explotaciones en las mismas condiciones de dispersión y minifundio, y en Castilla la Vieja se contaban 54.686 en igual situación), reconoce que se «ha realizado una gran labor que no ha sido sólo de reunir parcelas, sino trazar nuevos caminos, construir albergues, regadíos, saneamientos y otras mejoras que han contribuido a aumentar la producción». Ambas opiniones contrapuestas pueden verse en su libro *La reforma agraria de la 2.^a República y la situación actual de la agricultura española*, Madrid, 1973, págs. 58 y 180.

(12) La bibliografía es abundante. Puede verse la recogida en nuestro trabajo «La concentración parcelaria en su consideración registral», en las págs. 681 y 682 del tomo II de *Ponencias y comunicaciones* del II Congreso Internacional de Derecho Registra], ya citado.

de reemplazo el dominio, derechos reales y demás situaciones jurídicas que tenían por base las parcelas comprendidas en la concentración. Estas operaciones, normalmente, se complementan con la realización de las obras y mejoras territoriales necesarias y prestación de los auxilios económicos y técnicos encaminados a conseguir explotaciones viables y adecuadas.

En esta definición se recogen las finalidades de la concentración (13) y queda clara su naturaleza; se opera a base de la idea jurídica de la subrogación real, al cambiarse la superficie de procedencia por otra equivalente en clase de tierra y cultivo y además porque, según el artículo 230, las situaciones jurídicas con base en las parcelas sujetas a concentración pasan inalteradas sobre las fincas de reemplazo; existe el paso de una situación que calificaba a una cosa sobre otra distinta, equivalente, que sustituye o reemplaza a la primera en el patrimonio del agricultor (14).

El procedimiento se inicia a petición de la mayoría numérica de los propietarios de la zona o de los titulares de las tres cuartas partes de la superficie a concentrar, aunque cabe iniciarlo de oficio cuando la dispersión parcelaria se ofrezca con acusados caracteres de gravedad, todo lo que se plasma en un Decreto que declara de utilidad pública la concentración de una zona que se determina. Constituida la Comisión Local (15), se procede

(13) Vienen enumeradas en el artículo 173 de la LDRA de la siguiente forma:

a) Adjudicar a cada propietario, en coto redondo o en el menor número posible de fincas de reemplazo, una superficie de la misma clase y cultivo y cuyo valor, según las bases de la concentración, sea igual al que en las mismas hubiera sido asignado a las parcelas que anteriormente poseía.

b) Adjudicar contiguas las fincas integradas en una misma explotación, aunque pertenezcan a distintos propietarios.

c) Suprimir las explotaciones que resulten antieconómicas o aumentar en lo posible su superficie.

d) Emplazar las nuevas fincas de forma que pueda ser atendida del mejor modo su explotación desde el lugar en que radique la casa de labor o la vivienda del interesado, o su finca más importante.

e) Dar a las nuevas fincas acceso directo a las vías de comunicación para lo que se modificarán o crearán los caminos precisos.

(14) Hay otras opiniones, que no nos convencen, sobre el particular: limitación legal del dominio, expropiación forzosa, procedimiento administrativo especial, comunidad transitoria, permuta, etc. Puede verse nuestro trabajo citado en la nota 12, págs. 644 y 645.

(15) La preside el Juez de Primera Instancia y son vocales el Notario y Registrador de la Propiedad, Ingenieros, Alcalde y varios agricultores de la localidad elegidos en votación, siendo secretario un Letrado del IRYDA. Su función principal es proponer las «bases», o sea, señalar el perímetro a concentrar, excluir parcelas, clasificación de tierras y coeficientes de compensación, declaración de dominio de las parcelas aportadas y determinar sus cargas y situaciones jurídicas. Las Comisiones Locales han constituido un acierto de la Ley y funcionan con eficacia; todas las cuestiones de hecho se estudian y casi siempre se resuelven en su ámbito; la concurrencia de funcionarios juristas y técnicos y de hombres prácticos del campo es base de equilibrio.

a fijar las «bases de la concentración» que consisten en investigar la situación de la propiedad en su aspecto jurídico, y por otro lado en medir, clasificar y valorar las tierras en comparación con parcelas tipo, para fijar los coeficientes de compensación.

Publicadas las bases y resueltos los recursos, si los hubiere, se declara su firmeza. Entonces se lleva a cabo el Proyecto de concentración, operación que consiste en atribuir a cada propietario su lote de reemplazo, equivalente a lo aportado en tierras. Igualmente sometido a encuesta y elevado a la fase de Acuerdo, susceptible de recursos, se produce su firmeza cuando estos se resuelven.

Se recoge la nueva ordenación en el documento llamado Acta de Reorganización de la Propiedad que contiene la adjudicación y descripción de las fincas resultantes. Este documento se protocoliza por el Notario competente y se inscribe de modo inexcusable en el Registro de la Propiedad, con reflejo a continuación en el Catastro de Rústica.

b) *El Registro de la Propiedad en la concentración*

Dado que las fincas, base física del dominio, sufren una alteración fundamental, ya que se borran totalmente los linderos de la zona y aparece una configuración distinta en absoluto, es lógica la norma contenida en los artículos 192 y 207 de la LRDA, que impone al Instituto, una vez constituida la Comisión Local, la obligación de comunicar al Registrador los términos a parte de ellos afectados por la concentración, señalando los pueblos, lugares, aldeas, parroquias o partidos, así como los nombres de los parajes si fuera posible.

El Registro de la Propiedad es pieza clave de la concentración, tanto en los inicios como en su realización y en su conservación posterior.

1. *Período inicial.*—En la investigación de la propiedad, si los titulares presentan los documentos en que se fundan sus derechos debidamente inscritos, serán reconocidos como propietarios y las parcelas aportadas figurarán en las bases y en todo el expediente de concentración como inscritas a su favor a todos los efectos. Si hay coincidencia entre la situación registral de la finca y la realidad resultante de la investigación, la concentración se hace sobre datos firmes y seguros.

La discordancia puede presentarse si hay contradicción entre el contenido de los asientos del Registro y la atribución provisional efectuada en favor de otro poseedor como consecuencia y durante el período de la investigación. Entonces el artículo 193 de la LRDA, respetuoso con el principio hipotecario de la legitimación, concede prevalencia a la inscripción señalando que, aportada la certificación registral, regirán las presunciones de posesión en favor del titular establecidas en el artículo 38 de la Ley Hipotecaria

y también, en consecuencia, que en el Registro de la Propiedad no inscribirá dato alguno que contradiga la situación registral existente. Claro que esto no significa que la LRDA tome partido y borre de un plumazo al poseedor; en el propio artículo se previene que se recogerán en las «bases» las situaciones posesorias acreditadas en el expediente de concentración y se determinarán y adjudicarán por separado las fincas de reemplazo que sustituyan a las parcelas objeto de contradicción. De este modo se deja más fácil a las partes la posibilidad de dilucidar en pleito civil el problema de si el poseedor contradictorio ha accedido ya a la propiedad frente al titular inscrito.

2. *Inscripción de las fincas de reemplazo.*—La nueva ordenación de la propiedad se plasma en el Acta de Reorganización, documento en el que se detallan, junto a los titulares respectivos, las fincas que se adjudican a cada uno, conteniendo su descripción y situación jurídica con las circunstancias necesarias para su inscripción en el Registro de la Propiedad.

Todas las fincas de reemplazo serán inscritas de modo inexcusable, dice el artículo 235 de la Ley, sin hacerse referencia a las parcelas de procedencia en cuya equivalencia se adjudican, aun cuando estas parcelas aparezcan inscritas a nombre de personas distintas de aquéllas con quienes a título de dueño se entendió el procedimiento.

Esta inscripción primera de la concentración supone una auténtica inmatriculación, una entrada de las fincas *ex novo*; aunque sean fincas de reemplazo, no tienen a estos efectos engarce alguno con los asientos anteriores de las parcelas antiguas, salvo supuestos excepcionales. Claro que los derechos y situaciones jurídicas que no hubiesen sido asignados en las bases a su legítimo titular no quedarán perjudicados por las resoluciones de la concentración, aunque si estas resoluciones fuesen ya firmes únicamente podrán hacerse valer por vía judicial, según establece el artículo 232.

Los titulares de situaciones protegidas por los antiguos asientos podrán pedir su traslación sobre las fincas de reemplazo con el fin de que éstas gocen de la misma situación jurídica inicial. Habiéndose ya inscrito las fincas de reemplazo, los antiguos asientos relativos a parcelas de procedencia sólo podrán invocarse frente a los titulares de las nuevas fincas, pero no si éstos gozan de la fe pública registral.

Por el juego del sistema que queda reflejado, en el ámbito de la calificación registral de la concentración no puede admitirse como obstáculo dimanante del Registro la existencia de asientos contradictorios anteriores. Así lo señala la regla tercera del artículo 235 de la LRDA: los Registradores en la práctica de los asientos primeros de las fincas de reemplazo no podrán denegar o suspender la inscripción por defectos distintos que la incompetencia de los Órganos, la inadecuación de la clase de procedimiento, la inobservancia de formalidades extrínsecas del documento presentado o los obstáculos que surjan del Registro, distintos de los asientos de las antiguas parcelas.

3. *El Registro después de la concentración.*—El momento en que queda terminada, agronómica y jurídicamente, la concentración marca el punto óptimo de la concordancia entre la realidad y el Registro en cuanto que los títulos de las fincas concentradas, incluso gráficamente plasmadas en planos fehacientes, quedan perfectamente inscritos. Pero ¿cómo articula la Ley la conservación de esta obra tan costosa y a la vez tan importante desde el punto de vista social? ¿Cómo se pretende conseguir que la propiedad clarificada —aspecto jurídico— y las nuevas fincas recompuestas —aspecto agronómico—, no vuelvan a sus antecedentes minifundistas de dispersión, caldo apropiado para pleitos? (16)

Ocupémonos ahora tan sólo del aspecto jurídico, dejando para después la conservación agronómica al estudiar las unidades mínimas de cultivo.

En cuanto a lo jurídico, sabido es que en el sistema hipotecario español la inscripción, salvo escasas excepciones, es declarativa y de carácter voluntario. En la concentración parcelaria, después de una inscripción inexcusable inicial de todas las fincas resultantes, parecía lógico mantener su vida registral y a tal efecto la LRDA lo intenta al decir, en su artículo 235, que los posteriores actos y contratos de trascendencia real que tengan por objeto fincas de reemplazo o derechos reales constituidos sobre las mismas, se inscribirán, de modo inexcusable, en el Registro de la Propiedad. Y señala como consecuencias del incumplimiento:

1.^a Inadmisibilidad de los documentos no inscritos cuando se pretenda el ejercicio de derechos ante los Juzgados, Tribunales y Organismos.

2.^a No poderse llevar a cabo alteraciones contributivas o cambios fiscales si el documento que las motivara no está previamente inscrito.

3.^a Inscripción de oficio, con obligación para el Notario autorizante de remitir directamente la copia de los documentos otorgados al Registrador para que éste practique los asientos que procedan.

En teoría, el sistema parece bueno, si se cumpliera la letra de la Ley. Pero en la práctica no se ha revelado suficiente, por lo que vamos a decir a continuación.

c) *Modificaciones deseables en esta materia*

1. *Para una conservación más eficaz.*—Sicon la concentración parcelaria se consiguen unos indudables resultados económicos, al aumentar de

(16) Sobre las opiniones doctrinales y Derecho comparado en esta materia, puede verse nuestro trabajo «La conservación de la concentración parcelaria y el tema de las nuevas estructuras», publicado en la *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, num. 462, septiembre de 1967.

modo notable la producción y la renta (17), no tiene menor importancia la ordenación jurídica obtenida que hace posible la seguridad en el tráfico inmobiliario, las inversiones y por tanto la capitalización del campo al existir una mejor base crediticia.

Obtenida la titulación pública de las fincas y su inscripción registral en total concordancia con la realidad, no es posible concebir un abandono *a posteriori* de tales logros tan sólo porque nuestro sistema jurídico tradicional sea antiformalista. Si se trata de evitar daño a esta realización, la exigencia de las inscripciones sucesivas de las fincas concentradas debe hacerse imprescindible.

Es cierto que la LRDA declara con toda solemnidad que los actos posteriores a la concentración deben inscribirse «de modo inexcusable», pero las consecuencias de omitir esta norma, en la realidad, se reducen:

- Porque la regla de no admisión de los documentos sin inscribir por los Tribunales y Organismos, casi idéntica en la LRDA y en el artículo 313 de la Ley Hipotecaria, no goza en la práctica de mucha efectividad.
- Porque las alteraciones en las oficinas catastrales se realizan no pocas veces con los datos que remiten las oficinas municipales, sin comprobación documental alguna; algo parecido cabe decir del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales, cuya liquidación ha de llevarse a cabo prescindiendo de los defectos internos o externos del documento presentado por imperativo del artículo 41 de su Reglamento. Y todos sabemos que el agricultor, en cuanto «pasa por el Registro» (que para él es liquidar el Impuesto, aunque sea en documento privado) y «viene a su nombre la contribución», se considera legitimado por completo en su titularidad dominical y se olvida de toda otra formalidad que estima innecesaria y costosa.
- Y porque las Notarías, fieles a la inercia diaria de entregar las copias de los documentos otorgados a los interesados, no suelen cumplir la norma excepcional del envío directo al Registro para que se practique la inscripción de oficio, con lo que falla otra vez más el propósito de efectividad de la Ley.

(17) Véase en la publicación número 1 de la *Serie Monográfica* del extinguido Servicio Nacional de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural el trabajo titulado «Variación de los factores de la producción agrícola como consecuencia de la concentración parcelaria», de los ingenieros LUIS GARCÍA DE OTEYZA y MIGUEL BUENO GÓMEZ y el economista FERNANDO CRUZ CONDE. Si a la concentración de parcelas se añade la agricultura de grupo, los resultados se multiplican de modo francamente notable. Para el estudio de este último punto, ver el número 13 de la Serie citada, «Explotación en común de la tierra y concentración parcelaria», de BUENO GÓMEZ, LAMO DE ESPINOSA y BAZ IZQUIERDO.

¿Cuál sería la solución eficiente?

Las varias medidas propugnadas en el Congreso de Derecho Registral de 1961 (18) fueron recogidas en el texto refundido de la Ley de Concentración Parcelaria de 8 de noviembre de 1962, a excepción del establecimiento de recargos periódicos en el Impuesto de Transmisiones, lo que debió parecer excesivo.

Al no haberse mostrado efectivas dichas medidas y eludirse en algunas ocasiones la llamada inscripción obligatoria, insistimos en nuestra opinión que considera como deseable la inscripción constitutiva. De este modo, tendrían validez, sólo nacerían, las transmisiones o divisiones que el Registrador en su función calificadora encontrase ajustadas a Derecho, con lo que el Registro sería la Institución clave para conservar la concentración no sólo jurídicamente sino también en su aspecto agronómico. No se nos ocultan las dificultades para llegar a tan deseada meta, siendo quizá la principal el propio sistema declarativo y voluntario del Registro de la Propiedad en España. Pero si es constitutiva la inscripción de la hipoteca, la del derecho de superficie y la de las adquisiciones por extranjeros, no vemos la imposibilidad de ampliar la lista para que llegue a ser efectiva la conservación de una mejora que se puede conseguir sin necesidad de crear ningún organismo nuevo y sin que cueste un céntimo al Estado. He aquí un importantísimo papel que puede y debe desempeñar el Registro, el cual, sin convertirse en una rueda más del engranaje administrativo, es decir, dentro del más estricto ámbito privatista, puede prestar a la agricultura, a la sociedad en definitiva, un servicio inestimable al impedir que se deshaga por manos ignorantes una obra valiosísima que debe ser conservada.

2. *Defensa de las unidades de cultivo.*—Ahora nos ocupamos del aspecto agronómico que fue objeto de la Ley de Unidades Mínimas de Cultivo, de 15 de julio de 1954, y de los sucesivos textos de la de Concentración Parcelaria, así como en las Leyes de Colonización, en cuanto a los lotes resultantes.

La indivisibilidad de las unidades mínimas de cultivo también se ha recogido en la LRDA, pero sus artículos 43 a 48 suponen un importante giro en el modo de tratar la cuestión.

Los artículos 72, 73 y 74 de la Ley de Concentración Parcelaria de 1962 decretaban la nulidad total y absoluta de los actos que diesen lugar a fincas inferiores a la unidad mínima establecida, respecto a lotes resultantes de la concentración. Por el contrario, la LRDA prescinde por completo de estas normas, sancionando la contravención con mucha menor intensidad; ya no

(18) La ponencia fue defendida por MARCELINO PIÑEL. Ver el tomo publicado por el Ilustre Colegio Nacional de Registradores de la Propiedad de España, Madrid, 1965, págs. 177 a 179.

hay una nulidad rotunda, sino que se emplea una expresión más diluida al decir que «sólo serán válidas» las divisiones o segregaciones dentro de sus límites (19).

La Ley de Concentración Parcelaria ordenaba en el artículo 73 a los Tribunales, autoridades y funcionarios abstenerse de reconocer efectos a tales actos y contratos, prohibiendo de modo expreso a los Notarios la autorización de documentos que pudieran contener un acto divisorio ilegal. En cambio, el artículo 47 de la LRDA, tras señalar que en toda inscripción de finca rústica se expresará si es de secano o regadío, su extensión superficial y que sólo puede dividirse o segregarse respetando la unidad mínima, sanciona de modo bien leve su incumplimiento al establecer tan sólo que «la inexactitud de aquellos datos no puede favorecer a la parte que ocasionó la falsedad, ni enervará por tanto los derechos establecidos en la Ley, que podrán ejercitarse sin necesidad de anular la inscripción».

¿Cuáles son los derechos ejercitables a que alude el anterior precepto? En definitiva, el de adquisición de los colindantes que, procedente de la Ley de Unidades Mínimas de Cultivo de 1954, recoge la LRDA, con pocas variaciones en el artículo 45.

Otro efecto, también recogido de la Ley de 1954, es la regulación de las operaciones hereditarias, que, según el artículo 46, deben llevarse a cabo respetando la indivisibilidad de las fincas, aun en contra de las disposiciones del causante; en este caso debe adjudicarse la finca indivisible por licitación entre los coherederos o entre extraños si fuere preciso. Sin embargo, concluye el artículo admitiendo la posibilidad de la adquisición por colindantes, que es tanto como reconocer que la división prohibida es posible y no nula de pleno derecho.

En resumen, entendemos que el sistema, después de la LRDA, se configura así:

- 1.º No hay distinción entre fincas concentradas y no concentradas a efectos de su división o segregación.
- 2.º Solo es válido el fraccionamiento de una finca rústica cuando las nuevas no resulten inferiores a la unidad mínima.
- 3.º El efecto principal de contravenir la indivisibilidad de la unidad mínima dada será que los dueños de las fincas colindantes tendrán el derecho de adquirirlas por el justo precio que será determinado judicialmente, por trámite de incidentes, para el caso de que no hubiera acuerdo entre las partes.

(19) Sobre esta materia puede verse la conferencia de MANUEL PEÑA BERNALDO DE QUIROS, «La conservación de las unidades agrarias en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario», publicada en *Estudios Monográficos* del IRYDA, núm. 3, págs. 97 y sigs.

4.º Es necesario hacer constar en toda inscripción de finca rústica que sólo puede ser susceptible de división o segregación respetando la unidad mínima de cultivo.

La opinión doctrinal era unánime en cuanto a la necesidad de evitar en lo posible la fragmentación exagerada de los predios rústicos y recibió con agrado la promulgación de las Leyes de Unidades Mínimas de Cultivo y Concentración Parcelaria que venían a poner remedio a estos males indudables. Es evidente la razón de ser de las medidas conservativas, especialmente las de las fincas concentradas tras un proceso laborioso y de coste no desdeñable.

Por eso extraña el anormal giro que supone la LRDA, al suprimir los preceptos específicos que defendían con nulidad total las divisiones contrarias a ley de las fincas de concentración, sin explicación alguna respecto a tal medida.

Aunque se aduzca que este sistema acusaba ya cierta crisis porque la técnica va superándolo, al sustituir la unidad agraria objetiva por las unidades subjetivas basadas en el prisma de la explotación viable, lo cierto es que no se justifica este «olvido» o tabla rasa que se ha hecho de tales medidas conservativas.

Hay que dejar constancia de que la Notaría, el Registro y el Catastro han venido cumpliendo hasta ahora su función de mantener en pie las normas protectoras de fincas concentradas, impidiendo todo intento de «legalizar» formalmente fraccionamientos no permitidos. Si, además, para estos casos rigiera el sistema de inscripción constitutiva, no es preciso razonar que el Registro de la Propiedad podría colaborar de modo decisivo en la función de conservar estas realizaciones de tanta importancia, ya en el aspecto agronómico como en el jurídico.

3. *Para concordar con la realidad extrarregistral.*—Si la concentración parcelaria se hiciese por *términos municipales completos*, comprendiendo *todas las fincas rústicas* que ingresarían en el Registro, con la correlativa *cancelación de inscripciones antiguas*, se habría conseguido una concordancia total entre los libros registrales y la realidad.

No hay tal acuerdo, por desgracia, entre la legislación hipotecaria y la LRDA, por lo que es preciso reconocer que existen los tres siguientes fallos, que es preciso corregir:

Primero.—El Registro de la Propiedad se lleva en España por municipios, inscribiéndose las fincas en el libro correspondiente al término municipal en que territorialmente se encuentren situadas. En cambio, en la concentración parcelaria, la unidad operativa recibe el nombre de zona, pudiendo o no coincidir con el municipio; aunque esto es lo frecuente, a veces comprende sólo una parte del mismo (pueblo, lugar, aldea, parro-

quia, sitio o pago) o bien se extiende por dos o más términos municipales; en realidad no hay más definición legal de zona que la de extensión comprendida en el perímetro a concentrar, que se fija por el Decreto declaratorio. Siendo así, resulta difícil el encaje, ya que se concentran extensiones de características agronómicas similares que, aunque suelen pertenecer a vecinos de un pueblo, no siempre coinciden con las mojoneras municipales.

Segundo.—El Instituto puede excluir de la concentración las parcelas que, a su juicio técnico, no puedan beneficiarse de ella por la importancia de las obras o mejoras incorporadas a la tierra, por su especial naturaleza o emplazamiento o por cualquier otra circunstancia. Esto, que agronómicamente resulta lógico, puede suponer un fallo en el aspecto jurídico al romperse el régimen general de la zona concentrada con estos lunares o vacíos, dando lugar a una dualidad de sistemas entre fincas concentradas o excluidas. Y puesto que en el período de investigación de la propiedad se identifican también estas parcelas, aunque después se excluyan por razones técnicas, sería facilísimo y de plena utilidad extender a ellas la normativa de la concentración a efectos jurídicos, tanto para la entrada como para su conservación en el Registro.

Tercero.—Si las fincas de reemplazo se inscriben *ex novo* y sin hacerse referencia a las parcelas de procedencia, aparece otra dualidad no menos inquietante por el hecho de que las antiguas inscripciones permanezcan vivas, con lo que se procede a una inexplicable inscripción duplicada y hasta contradictoria a veces.

La solución deseable, ya lo hemos dicho, es que se concentre íntegro el término, con inscripción de todas sus fincas y cancelación de los anteriores asientos de fundos rústicos. Así, ni habría dobles inscripciones dudosas, ni tierras sin inmatricular, con lo que la concordancia entre realidad y Registro sería plena en todo término concentrado desde el momento inicial.

La LRDA, en el artículo 207, señala que los Registradores de la Propiedad, al despachar títulos o expedir certificaciones referentes a fincas rústicas situadas en términos municipales afectados indicarán la existencia de la concentración, salvo que les conste que las fincas estén excluidas de ella o se trate ya de fincas concentradas. Si sólo es una parte de finca la afectada y estuviere inscrita, se expresará por nota marginal la descripción de la porción restante, respecto de la cual la inscripción conserva la eficacia.

Parece que el problema referente a la subsistencia o cancelación de los asientos anteriores a la concentración, teniendo en cuenta que el régimen de las fincas a estos efectos dependerá en todo caso de su identificación, es una pura cuestión de hecho y puede solucionarla el Registrador acudiendo al IRYDA, organismo que realiza la concentración y conserva sus planos y datos. Aunque también es cierto que el mismo tráfico jurídico, por sí solo,

va aclarando paulatinamente la situación de las fincas sin grandes dificultades prácticas.

Pero todos desearíamos que la concordancia resultase efectiva desde el principio y fuese completa y permanente en todos los casos, como sucedería si se adoptasen las medidas que hemos apuntado.

B) LA TRANSFORMACIÓN O «COLONIZACIÓN» DE FINCAS

En la época republicana, ante el entonces candente problema del exceso de mano de obra en el campo y la consiguiente hambre de tierra de los braceros, se consideró que la división de los latifundios, en puro secano y tal como estaban, era la panacea que resolvería estas cuestiones. Las cosas no transcurrieron de modo tan simple, como sabemos, pues aparte de que, tal como se planteó, aquello no era más que repartir pobreza, la guerra vino a dar al traste con todo, cediendo lugar a nuevos planes.

Así surgió en la postguerra el concepto más amplio de «colonización» que no se detenía en una simple división de las fincas, sino en algo tan importante como en proceder previamente a su transformación y mejora y después crear nuevas explotaciones, entregando a los «colonos» los lotes resultantes (20) (21).

De la norma general de la devolución de las fincas a los propietarios afectados por las ocupaciones de la reforma agraria republicana, se exceptua-

(20) El concepto de «colonización», aunque ya no se recoge con este nombre en la vigente LRDA, ha sido estudiado, entre otros, por ALEJO LEAL GARCÍA: «La legislación agraria en los cinco últimos lustros», en *Revista de Estudios Agro-Sociales*, núm. 50, 1965; «Ordenación jurídica de la colonización», folleto del Instituto Nacional de Colonización, Madrid, 1953; «La transformación del medio rural a través de la puesta en regadío y la colonización», conferencia en el Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, el 3 de diciembre de 1968. También deben citarse los estudios de JAIME MONTERO Y GARCÍA DE VALDIVIA: «La colonización interior y el Derecho Agrario», editado en 1965 por el mismo Instituto; «Un proceso legislativo interesante: desde la transformación en regadío como empresa capitalista hasta su implantación como deber social», conferencia en Jornadas Sociales de Málaga, 1950; «La política y el concepto de colonización», conferencia el 16 de marzo de 1966 en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación; «Lecciones», en los cursos de Derecho Agrario que patrocina la Asociación Española del mismo nombre. Estos trabajos y otros de EMILIO GÓMEZ AYAU, ÁNGEL ZORRILLA DORRONSORO, ÁNGEL MARTÍNEZ BÓRQUE y otros fueron publicados en la serie *Estudios*, en folletos del Instituto Nacional de Colonización, casi todos agotados, pero que pueden verse en la biblioteca del IRYDA.

(21) La obra de transformación en regadío, desecación de zonas pantanosas y marismas, construcción de poblados y mejora en general, realizada por el Instituto es importante, sobre todo si se tiene en cuenta la limitación de medios originada por nuestra postguerra y las consecuencias de la II Mundial. Las cifras pueden verse en PASCUAL CARRIÓN, obra citada, *Situación actual de la agricultura en España*, págs. 258 y sigs., así como en los resúmenes de actividades que anualmente publica el IRYDA.

ron las enclavadas en zonas regables o declaradas de alto interés nacional. El Instituto Nacional de Colonización, creado por Decreto de 18 de octubre de 1939, fue autorizado para adquirir éstas y las demás que se le ofreciesen, aptas por su importancia social, para el acceso a la propiedad de los arrendatarios instalados en ellas o para la parcelación con destino a agricultores modestos.

El sistema se fue desarrollando en una prolija serie de disposiciones sobre la materia, hoy todas derogadas y absorbidas por el texto de la LRDA (22).

Esta Ley, en su artículo 5, encomienda al IRYDA, entre otras actuaciones, la transformación económico-social, por razones de interés nacional, de grandes zonas, mediante la realización de obras requeridas para el aprovechamiento de tierras y aguas y la creación de nuevas explotaciones agrarias.

a) *Actuaciones en grandes zonas*

La transformación económica y social de grandes zonas por razón de interés nacional, prescrita en el mandato legal citado, hace necesario el apoyo y la acción directa del Estado en los aspectos técnicos y financieros, así como en el jurídico al que principalmente nos ceñimos.

La declaración de interés nacional para la transformación de una zona determinada se produce por Decreto del Gobierno en el que se señalan las actuaciones a realizar y que pueden ser, según el artículo 92 de la Ley:

- Las que se llevan a cabo en grandes zonas regables dominadas por obras hidráulicas construidas o auxiliadas por el Estado.
- Y las que se realicen en grandes zonas de secano, transformando el sistema productivo, o en marismas o terrenos que deban ser defendidos o saneados cuando abarquen gran superficie.

b) *Adquisición y redistribución de tierras*

Además de la compra de fincas de propiedad particular ofrecidas voluntariamente por sus dueños, el Instituto podrá adquirir tierras por expropiación

(22) Citamos sólo las de rango legal:

- Ley de 26 de diciembre de 1939, sobre colonización de grandes zonas.
- Ley de 27 de abril de 1946, sobre expropiación de fincas rústicas por causa de interés social.
- Ley de 21 de abril de 1949, sobre colonización y distribución de la propiedad de las zonas regables, aclarada por la de 17 de julio de 1958 y modificada por otra de 14 de abril de 1962.
- Ley de 15 de julio de 1952, sobre Patrimonios Familiares.
- Y la Ley de 27 de julio de 1968, sobre régimen de tierras.

ción forzosa, cuya Ley, de 16 de diciembre de 1954, remite para esto a las normas especiales de colonización, incluso en lo relativo a los órganos, medios de valoración y recursos.

A los efectos registrales nos basta con señalar que en las grandes zonas de actuación del IRYDA sean regables, de secano o marismas, la necesidad de la ocupación para expropiar, va implícita en la declaración por el Gobierno del interés nacional unida a la publicación del Decreto aprobatorio del Plan de Transformación o Proyecto de Obras. La norma es lógica, ya que en dicho Plan se determinan las fincas o partes afectadas, señalando las reglas para establecer las superficies que pueden reservarse los propietarios cultivadores directos, las no afectadas por la transformación; las restantes, llamadas en exceso, son las susceptibles de expropiación.

Cuando se trate de atender a necesidades sociales de carácter permanente, previa la declaración de interés social, el Instituto puede expropiar también fincas para destinarlas a huertos familiares o constitución de explotaciones familiares o comunitarias, de acuerdo con las reglas contenidas en los artículos 241 a 255 de la LRDA.

El destino de las tierras adquiridas por el Instituto es precisamente la distribución de las mismas con el fin de crear o completar explotaciones en las que, previo un período de prueba, se adjudican los nuevos lotes a título dominical, bajo las siguientes formas:

- *Explotaciones familiares*, entendiéndose por tales las cultivadas directa y personalmente por una familia laboral tipo que cuente con dos unidades de trabajo, debiendo conformarse de modo que permitan a la familia titular un nivel de vida decoroso y digno, teniendo en cuenta los diversos cultivos y rendimiento.
- *Explotaciones comunitarias*, que responden a las modernas concepciones del laboreo de tierras, más productivo si además se emplean medios técnicos de cultivo superiores, más asequibles a las formas asociativas.
- *Huertos familiares* para trabajadores empleados en las explotaciones agrarias de la zona. Se consideran más bien un complemento o ayuda de carácter laboral y así lo deja traslucir la Ley, pues en su artículo 24 sólo concede el disfrute de los huertos a los trabajadores beneficiarios, pasando la propiedad a las correspondientes entidades municipales o sindicales.

c) *Régimen jurídico de las explotaciones del IRYDA*

La antigua legislación colonizadora exigía para otorgar el título de propiedad que se hubiese satisfecho por el colono totalmente tanto el impor-

te de la parcela adjudicada como el de los elementos de explotación recibidos con sus intereses. La Ley de 27 de julio de 1968, hoy recogida en la LRDA, permitió anticipar para los titulares la cualidad de propietarios aun antes del total reintegro. Así, transcurridos ocho años desde la instalación del concesionario, reducibles a cuatro por el Ministerio, el Instituto otorgará en favor de cada nuevo empresario la escritura pública de transferencia de la propiedad de los inmuebles objeto de la concesión, estableciéndose las hipotecas y los derechos o condiciones suficientes para garantizar las cantidades pendientes o el cumplimiento de las obligaciones de los adquirentes. Para el otorgamiento es preciso que el concesionario no haya sido declarado falto de aptitud para ser empresario, haya cumplido las obligaciones derivadas de la concesión y que tenga en regla su cuenta con el IRYDA; el título se entrega al adquirente una vez inscrito en el Registro de la Propiedad.

Esta explotación familiar forma un todo indivisible y, en consecuencia, no se podrá, sin autorización del Instituto:

- Desafectar todos o algunos de sus elementos inmobiliarios.
- Agrupar ni dividir las explotaciones o agregarles nuevos inmuebles.
- Transmitir o gravar todo o parte de cualquiera de ellos.

Las *transmisiones inter vivos*, así como el gravamen, de toda la explotación o alguno de sus elementos, requieren autorización del Instituto que sólo la concederá mediando causa justificada, según el artículo 28-1.d de la LRDA. No será precisa autorización previa, aunque sí notificación posterior al IRYDA, cuando la transmisión se realice en favor de un hijo o descendiente que sea agricultor profesional; en defecto de ellos, puede transmitirse también entre vivos en favor de un ascendiente o hermano que, además de la profesionalidad agrícola, reúna la condición de cooperador en la explotación. En todo caso, transmitida de su titular inicial a otro u otros sucesivos, la explotación continuará sujeta a las prescripciones legales especiales.

Las *transmisiones monis causa* de las tierras, viviendas y demás elementos de la explotación se verificarán, según el artículo 35 de la LRDA, de acuerdo con lo dispuesto en el Código Civil o la legislación especial o foral aplicable. Pero como la explotación, a no existir declaración en contra, es por esencia indivisible, sólo puede ser adjudicada a uno solo de los herederos, sin perjuicio del usufructo sobre la totalidad de la misma que corresponderá en todo caso al cónyuge supérstite que sea cultivador directo. El adjudicatario abonará el exceso en dinero a los demás herederos legitimarios. Si concurren varios herederos habrá que estar a las siguientes reglas:

1.º El testador designará a quien haya de atribuirse la explotación, habiendo de hacerlo, en primer lugar, entre los herederos legitimarios que no hubiesen incurrido en justa causa de desheredación.

2.º No existiendo disposición testamentaria, la adjudicación se hará al legitimario cooperador habitual en el cultivo. Si no hubiere ninguno con esa cualidad o concurriesen varios, se atribuirá al que de ellos elijan unánimemente los herederos. En defecto de acuerdo, la adjudicación se hará en favor del de mayor edad.

d) *Repercusiones registrales en esta materia*

La LRDA considera esencial la colaboración del Registro de la Propiedad para conseguir la transformación de grandes zonas y para conservar los lotes adjudicados dentro del régimen jurídico para el que fueron pensados.

Para mejor verlo, distinguiremos los dos grandes períodos, inicial y final, de la mejora:

1.º *Al adquirir las tierras el Instituto*, sea de modo voluntario o por expropiación, la inscripción en el Registro es inexcusable y viene mandada en cuanto al primer medio por el artículo 20 de la LRDA, y en cuanto al segundo por la Ley del Patrimonio del Estado (arts. 42 a 47).

Debemos resaltar que desde el Decreto declaratorio del interés nacional hasta que se señalan en las grandes zonas cuáles son las fincas expropiables, hay un período de incertidumbre jurídica al limitarse, en diferente grado y según las diversas fases de la transformación de la zona, las facultades dispositivas de la propiedad privada; por ello se debe procurar la mayor publicidad que evite las consecuencias desagradables a que puede dar lugar el artículo 108 de la LRDA para el caso de enajenaciones de fincas que, tan sólo por eso, pasan de la categoría de reservadas a expropiables. En consecuencia, la Ley ordena al IRYDA que comunique cuáles son los términos municipales afectados y el perímetro de la zona a los Notarios y Registradores, para que los primeros hagan las oportunas advertencias en los documentos que otorguen y los Registradores hagan constar la existencia de la transformación en curso, tanto en las notas de los títulos como en las certificaciones relativas a estas fincas, salvo que se acredite que están exceptuadas.

También se publica hipotecariamente la carga real a que quedan sujetas todas las fincas reservadas en zona regable en favor del IRYDA para garantizar el pago de las cantidades invertidas en la proporción imputable al propietario y que impone el artículo 77 de la LRDA, en el modo regulado por el Decreto de la Presidencia del Gobierno 2871/1974 de 27 de septiembre.

2.º *Al adjudicarse en propiedad las fincas* resultantes de la transformación y mejora, los títulos se entregan a los nuevos dueños ya inscritos en el Registro de la Propiedad (art. 34 de la LRDA).

La obligatoriedad de la inscripción no es sólo inicial, sino también para los actos sucesivos. Así se desprende del número 3 del artículo 28 de la

misma Ley al establecer que respecto de los inmuebles que figuren inscritos como elementos de la explotación, la desafectación o los cambios de titularidad por actos *inter vivos* o *mortis causa* deberán hacerse en escritura pública e inscribirse en el Registro de la Propiedad.

La explotación transmitida, sigue diciendo el precepto, continuará sujeta a las prescripciones de la Ley. Eso supone que en manos del Registrador, con su calificación, se pone una vez más el medio para tratar de evitar que se deshaga una realización costosa y de importancia social indudable; así, pues, tendrá que exigirse, siempre que sea precisa, la autorización del Instituto para gravar o transmitir la explotación, impidiendo que se desmembre y procurando que se mantengan las líneas de su régimen jurídico.

Lástima que, igual que en la concentración parcelaria, no se haya decidido tampoco la Ley a imponer la inscripción constitutiva. Con una simple inscripción obligatoria, sin señalarse las consecuencias de su omisión, e incluso dejando la posibilidad de transmitir por documento privado, se dejan unos agujeros que puedan ser aprovechados por la carcoma de los zurupetos. En cuanto se liquiden del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y se realicen mutaciones en el Catastro de Rústica sin las exigencias legales, el desaguado sería un hecho difícilmente evitable. ¿Por qué no ha de tener valor constitutivo la inscripción en el Registro en estos casos tan justificados y especiales?

Una vez más propugnamos esta modificación, no por mero capricho o deformación profesional, sino por una razón más convincente como es conseguir la mayor efectividad en la conservación de estas evidentes mejoras sociales obtenidas y asegurar en el futuro una total concordancia con la realidad extrarregistral.

Tratándose de una propiedad ya inicialmente inscrita, segura y en perfectas condiciones para ser base crediticia, ¿no es lógico que se trate de mantenerla en el Registro? ¿Y no es absurdo que se permita su salida de él?

IV. LA POLÍTICA AGRARIA EN EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD

El principio de que el suelo rústico deberá utilizarse en la forma que mejor corresponda a su naturaleza, con subordinación a las necesidades de la comunidad nacional, frontispicio de la LRDA, supone una formulación legal explícita del aspecto funcional del dominio, de acuerdo con la tónica imperante casi universalmente en los países occidentales.

En el título preliminar de esta Ley se contiene ya el doble aspecto bajo el que, para su estudio, puede contemplarse esta configuración social de la propiedad:

- el subjetivo, referido al contenido del dominio, que obliga a cultivar y mejorar; y
- el objetivo, que se orienta a la distribución adecuada de la propiedad en sus facetas económica y social.

Veamos ambas direcciones:

A) EL DEBER DE CULTIVAR Y MEJORAR

La evolución del dominio arranca de su concepción como poder absoluto, pasa por su consideración funcional y concluye, por el momento, en la idea de «derecho-deber». Esta moderna construcción contempla de modo prevalente los vínculos y aún cargas concretas que, al lado de los derechos, crea la propiedad sobre sus titulares. Estos no sólo tienen facultades, sino auténticos deberes por razón de la cosa y respecto a los demás. «La propiedad obliga», dijo, gráficamente y terminantemente, la Constitución de Weimar (23).

Y la misma expresión se recoge en la LRDA, en su artículo 2.º: El cumplimiento de la función social de la propiedad, cualquiera que sea la naturaleza pública o privada de su titular, *obliga*:

- a) A que sea explotada la tierra con criterios técnico-económicos apropiados según su destino agrario más idóneo o utilizada para otros fines, sin perjuicio de la debida rentabilidad para el particular, atendiendo en todo caso al interés nacional.
- b) A que en las fincas de aprovechamiento agrario se realicen las transformaciones y mejoras necesarias para conseguir la más adecuada explotación de los recursos naturales disponibles de acuerdo con el nivel técnico existente y siempre que las inversiones necesarias sean rentables desde un punto de vista económico y social.
- c) A que en la empresa agraria se preste el trabajo en condiciones adecuadas y dignas y a que se efectúen, bien directamente o en colaboración con la Administración, las inversiones necesarias de carácter social que sean proporcionadas a la dimensión e importancia de la empresa, teniendo en cuenta la rentabilidad de ésta para la promoción de sus trabajadores.

(23) ALBERTO BALLARÍN estudia esta cuestión en «Principios generales de la reforma agraria integral», *Revista de Estudios Agro-Sociales*, núm. 52, julio-septiembre de 1965. Puede verse especialmente su conferencia «El deber de cultivar y mejorar», publicada en *Estudios Monográficos* del IRYDA, núm. 3, págs. 201 y sigs.

a) *Consecuencias del incumplimiento*

El deber de cultivar y mejorar las fincas, tal como queda formulado, no es una pura declaración programática de la Ley, sino que se manifiesta en consecuencias concretas.

Así, el cultivo directo es requisito imprescindible para poder optar a la reserva de tierras en las zonas de transformación (art. 111), ya que en otro caso la expropiación es total. Y el derecho a la reserva se pierde *a posteriori* si no se obtiene el grado mínimo de intensidad en el cultivo previsto en el Plan General de la zona (art. 122). La mejora que supone la concentración parcelaria, sujeta a todos los propietarios comprendidos en el perímetro de la zona, aun a aquellos que no la hayan solicitado (art. 225), pudiendo incluso decretarse de oficio (art. 181).

Lo mismo ocurre con las transformaciones en regadío, recuperación de terrenos pantanosos, saneamientos agrícolas y, en general, las que por su índole hayan de afectar a la totalidad de un sector determinado; obtenido el suficiente porcentaje de aquiescencias, basta para que los restantes propietarios queden sujetos a aceptar las mejoras y cooperar con ellas (art. 84).

Pero las consecuencias más importantes son las de la llamada Ley Allen-de de 1971, hoy en la LRDA que vamos a ver (24).

b) *Normas sobre comarcas y fincas mejorables*

Suponen una manifestación concreta del deber de cultivar y mejorar que se establece sobre el propietario de fincas rústicas. Este está obligado a cultivar de un modo eficiente y correcto su explotación y mejorarla si fuere preciso, acudiendo al patrón específico de que el cultivo debe responder a criterios técnicos apropiados según el destino agrario más idóneo. Respetan-

(24) Sobre este punto, antes conocido con el nombre de «Ordenación Rural», se publicaron en la *Serie Monográfica* del Servicio Nacional de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural, los siguientes trabajos:

En el núm. 6, *La Ordenación Rural en España*, de RAMÓN BENEYTO SANCHÍS.

En el núm. 8, *Concentración Parcelaria y Ordenación Rural*, de LUIS GARCÍA DE OTEYZA, LEOVIGILDO GARRIDO y RAFAEL DAL-RE.

En el núm. 17, *Explotaciones ganaderas en comarcas de Ordenación Rural*, de MIGUEL BUENO, FRANCISCO GALINDO y RAMÓN GÓMEZ MANZANARES.

En el núm. 18, *Aspectos sociológicos de la Ordenación Rural*, de MIGUEL SIGUÁN y otros.

Hay además otros trabajos estudiando aspectos parciales, publicados en el *Boletín de Información* del Servicio dicho. En éste se publicó (núm. 32, año 1969) nuestro trabajo *Los incentivos de la Ordenación Rural para la reforma de estructuras*, que habíamos presentado a la Semana Hispano-Francesa organizada por la Asociación Española de Derecho Agrario, en Mérida, mayo de 1968.

do la debida rentabilidad para el particular, puede y deben imponerse las transformaciones necesarias para obtener los mejores resultados, no sólo económicos, sino sociales, tal como hemos visto plasmados en el apartado c) del artículo 2 de la LRDA.

En el preámbulo de la Ley de 1971 sobre Comarcas y Fincas Mejorables ya se consideraba que la existencia de fincas mal explotadas podría atribuirse no sólo a la falta de voluntad o al absentismo de los propietarios, sino también a las deficientes estructuras y a la falta de capital y de dirección técnica. Por ello se debía procurar la superación de estas situaciones articulando un sistema combinado de medidas privadas y de la Administración para lograr las finalidades propuestas.

A este efecto, el artículo 40 de la LRDA faculta a la Administración para establecer por Decreto planes de mejora comarcales que, aparte señalar el perímetro de la zona afectada, contendrán las actuaciones a realizar en la comarca con sus directrices generales e índices de productividad a alcanzar en los plazos máximos que se señalan, implicando la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación si fuese preciso acudir a la expropiación. Respecto a fincas situadas en estas comarcas deprimidas, pueden señalarse planes individuales que especifiquen las mejoras a realizar, plazo y cifra total de la inversión.

Pueden también ser declaradas mejorables las fincas aisladas de explotación deficiente, sólo imputable a la negligencia del propietario, aunque no estén incluidas en planes de comarcas deprimidas por su infraestructura defectuosa. Han de tener una extensión superior a 50 hectáreas de regadío, 200 hectáreas de secano o aprovechamiento forestal en especies de crecimiento rápido, o 300 hectáreas en los restantes casos.

Al publicarse el Decreto aprobatorio del Plan Comarcal, el IRYDA comunicará el perímetro afectado a los Notarios del Distrito para que hagan las oportunas advertencias en los documentos que autoricen y a los Registradores de la Propiedad correspondientes para que en las notas de despacho de los títulos de fincas afectadas o en las certificaciones relativas a las mismas hagan constar que resultan afectadas por dicho Plan.

El Catálogo de Fincas Mejorables es un registro administrativo del Ministerio de Agricultura en el que se incluyen las fincas rústicas sujetas a un plan individual de mejoras de ejecución forzosa, lo que lleva implícita la declaración de interés social a los efectos legales que después veremos. En consecuencia, en aras de la publicidad y seguridad jurídica de los posibles adquirentes de estas fincas, la Ley ordena que de esta inclusión en el Catálogo se tome razón en el Registro de la Propiedad y entendemos que será por nota marginal. Para ello se expedirá certificación administrativa en la que constará haberse entendido las actuaciones con el titular registral y la forma en que se hayan hecho al mismo las notificaciones pertinentes. Si

la finca no estuviese inscrita, se impone a su titular la obligación de inmatricularla, pudiendo además la Administración solicitar en cualquier momento la anotación preventiva de suspensión que corresponda.

Una vez excluida la finca del Catálogo en los casos de ejecución del plan y en los demás previstos en la Ley, se cancelarán los asientos practicados en el Registro de la Propiedad en virtud de comunicación de la Administración.

Si las mejoras o transformaciones señaladas en el plan de mejoras no se llevan a cabo voluntariamente por los propietarios, desaparece el aspecto puramente indicativo del sistema de la planificación y entra en juego la faceta imperativa o sustitutiva de la Administración, la cual puede, respecto a cada finca incluida en el Catálogo, optar por someterla a arrendamiento o consorcio forestal forzoso o proceder a su expropiación:

- El arrendamiento forzoso en favor de quienes se comprometan a realizar las mejoras forzosas y llevar la explotación en condiciones adecuadas, técnicas y sociales, tiene como consecuencia más destacada el derecho de acceder a la propiedad cuando el arrendatario realice el plan a satisfacción de la Administración, de acuerdo con las normas detalladas en el artículo 164 de la LRDA.
- El consorcio forestal forzoso se concierta con el Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza, ICONA, en las condiciones establecidas en la legislación de montes.
- La expropiación forzosa tiene como especialidad, aparte la subasta y fijación del tipo de licitación, que sólo se admitirán como postores las personas que, prestando las garantías a exigir por la Administración, se obliguen a realizar la mejora prevista como forzosa en el Plan individual.

B) EL ASPECTO OBJETIVO: MEDIDAS DE REFORMA ESTRUCTURAL

La LRDA contiene en su libro cuarto, bajo el epígrafe «Actuaciones en fincas o explotaciones agrarias», las normas conducentes a solucionar o paliar problemas más bien sociales que económicos mediante tratamientos que se consideran adecuados sobre la propiedad y sobre los tipos de empresa que deben llevar las explotaciones.

Como complemento del deber subjetivo del buen cultivo, que hemos visto, la Administración acepta su propia parte en el cumplimiento de la faceta social del dominio, realizando la distribución de la tierra al servicio de los empresarios, familiares o colectivos, que en cada situación se consideren preferibles y actuando de acuerdo con la propia planificación establecida.

La acción del Estado en relación con la reforma y el desarrollo agrario, dice el artículo 3.º de la Ley, tendrá como fines fundamentales:

- a) La transformación económica y social de las grandes zonas y de las comarcas que así lo precisen en beneficio de la comunidad nacional y la mejora del medio rural en orden a la elevación de las condiciones de vida de la población campesina.
- b) La creación, mejora y conservación de explotaciones agrarias de características socioeconómicas adecuadas.
- c) El mejor aprovechamiento y conservación de los recursos naturales en aguas y tierras.

Las acciones que acaban de enumerarse y en general todas las demás funciones encomendadas al IRYDA, son en síntesis medidas de reforma estructural o de conservación de las explotaciones agrarias. Vistas estas últimas, así como la concentración y la colonización en cuanto a las estructurales, estudiemos las restantes.

a) *La ordenación de explotaciones*

Esta medida apareció con el nombre de Ordenación Rural en el I Plan de Desarrollo de 1963, fue regulada por una Ley de 1968 y hoy está incluida en la LRDA.

Si la colonización y la concentración enfocan los problemas estructurales bajo el prisma objetivo de la finca, es preciso completar la visión con el aspecto subjetivo de la explotación, porque puede ocurrir, y muchas veces ocurre, que un empresario agrícola, aun teniendo una sola finca de reemplazo, tenga una base insuficiente para sacar adelante su empresa con resultados económicos deseables; de aquí la necesidad de obtener el mayor número de explotaciones viables.

Este nivel está sujeto a las variaciones impuestas por las necesidades de la técnica y las circunstancias de cada caso, pero puede decirse que la viabilidad económica se alcanza cuando la explotación tiene una dimensión suficiente para proporcionar a los agricultores, dados los sistemas de precios y cultivos vigentes, una renta que sea socialmente aceptable.

La ordenación de explotaciones tiene por finalidad conseguir la reestructuración de las zonas rurales en orden a la elevación de las condiciones de vida de la población y al mayor aprovechamiento de los recursos naturales. Para ello se señala como procedimiento principal la constitución de explotaciones de dimensiones suficientes y de características adecuadas respecto a su estructura, capitalización y organización empresarial.

Se manifiesta, fundamentalmente, en:

- Medidas de tipo técnico-jurídico (redistribución de la propiedad para constituir explotaciones viables y concentración parcelaria).

- Medidas de tipo asesor y formativo (asistencia técnica, asesoramiento a gerentes de explotaciones, centros culturales y deportivos).
- Medidas económicas (promover la agricultura de grupo, modernización de las explotaciones, obras y mejoras territoriales e incentivos dinerarios).

Estos incentivos se concretan en préstamos y además subvenciones a fondo perdido que se realizan por el IRYDA, ya sea directamente o bien a través de convenios con el Banco de Crédito Agrícola o las Cajas de Ahorro. Las condiciones personales, reales y formales de estos incentivos son, a más de las generales y comunes, las especiales que en cada momento se fijan, teniendo en cuenta que son auxilios supervisados, dirigidos a finalidades concretas, de acuerdo siempre con las directrices orientadoras de la Administración.

Se auxilia la adquisición de tierras que permita obtener una explotación viable, o sea, que alcance el grado de producción final agraria fijado, la de maquinaria agrícola y ganado y el importe de las instalaciones o mejoras que aumenten la rentabilidad de las explotaciones y en especial las transformaciones en regadío.

Estos préstamos o subvenciones tienen su reflejo en el Registro de la Propiedad cuando se utilice la garantía real, al tener la inscripción de la hipoteca carácter constitutivo, como es sabido, en nuestro sistema inmobiliario.

b) *Permuta forzosa de fincas rústicas*

Esta medida fue introducida por la Ley de 11 de mayo de 1959, y hoy regulada en los artículos 261 a 269 de la LRDA, está también encaminada a la mejora de la estructura de la tierra agrícola mediante la supresión de fundos enclavados dentro de otras fincas mayores o de los situados de modo que tengan linderos comunes superiores al 70 por 100 de su perímetro.

La Ley detalla los requisitos y el procedimiento, pudiéndose resolver la cuestión, bien por acuerdo de los interesados o por sentencia judicial, mediando la intervención técnica del IRYDA para determinar el lugar, extensión y valor de la finca que se ofrece en permuta. Esta debe hallarse libre de cargas e inscrita en el Registro de la Propiedad a nombre del que insta la permuta.

Se ha cumplido, según nuestras noticias, la aparente paradoja que se daba como deseable en el preámbulo de la Ley, o sea, que se aplicase el menor número de veces posible; ha sido más bien una norma coercitiva,

cuyo solo enunciado sirvió en muchos casos para hacer innecesario el procedimiento (25).

Del trato que la LRDA da al Registro de la Propiedad se puede constatar la faceta de éste como institución muy importante para orientar una eficaz política agraria, con suficientes resortes y posibilidades para consolidar sus resultados *a posteriori*.

Es cierto que el Registro tiene un contenido prevalentemente iusprivatista y no acepta de buen grado las trabas administrativas. Sin embargo, no podemos ser insensibles a la realidad que nos rodea; aunque la específica función registral sea asegurar el tráfico inmobiliario, esto se conseguirá más plenamente si la seguridad jurídica coincide con la social, constante histórica ineludible que debe ser tenida en cuenta en nuestro mundo.

Si sabemos adaptar las viejas normas a los aires nuevos, nuestros agricultores lo agradecerán y subirá el bien ganado prestigio de esta Institución.

RESUMEN

Las teorías que justifican al Registro de la Propiedad como institución protectora del crédito territorial, el tráfico inmobiliario y la seguridad jurídica, se han visto reforzadas por la importancia creciente que la legislación actual concede al Registro en la defensa y conservación de determinados logros sociales en el ámbito rural.

Bajo el prisma de la concepción funcional del dominio, que impone al propietario no sólo limitaciones sino también obligaciones positivas como el deber de mejorar y cultivar, ha de conseguirse una adecuación del Registro para que no quede anquilosado tan sólo en sus funciones clásicas que no serían grandemente efectivas ante las nuevas inspiraciones.

Por eso, en este trabajo se defiende la idea de que aunque la Ley Hipotecaria nació en plena época liberal, es perfectamente compatible con la nueva idea dominical. Para llegar a esta conclusión se estudia la propiedad agraria en relación con el Registro, señalando las funciones de éste en la tenencia y regulación de la tierra rústica, no sólo como instrumento de defensa de la seguridad en el tráfico jurídico, lo que de por sí es ya importante, sino también como institución básica para orientar la política agraria, colaborar en las realizaciones y consolidar sus resultados.

(25) En un caso concreto en que tuvimos ocasión de intervenir profesionalmente, el dueño del enclave siguió el pleito hasta el final, con resultado adverso. Y después puso toda serie de trabas y dificultades para la ejecución de la sentencia. Es un supuesto aislado de pintoresca terquería.

Como el núcleo principal del actual Derecho Agrario lo constituye la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, se estudia el tratamiento que en ella recibe el Registro de la Propiedad, detallando las diversas actuaciones del IRYDA que tienen repercusión registral, estudiando cada una de sus figuras y cuestiones. Así se señala el prevalente papel que tienen los asientos en los momentos de realizarse y conservar la concentración parcelaria con sus múltiples problemas. Del mismo modo se estudia la transformación, redistribución y adjudicación de tierras que, bajo el rótulo ya no vigente de «colonización», supone un campo de colaboración registral inestimable. Y para completar la gama de supuestos de esta Ley se analiza igualmente la actuación registral en materia de comarcas y fincas mejorables, en la permuta forzosa de fincas rústicas y en los auxilios económicos destinados a obtener o mejorar explotaciones agrarias viables.

El Registro de la Propiedad posee garantías y resortes que no han sido plenamente utilizados por nuestra legislación y con los que se podrían conseguir metas deseables. Por eso se postula un mayor valor para la inscripción de estos actos y el perfeccionamiento del sistema conservativo de las unidades agrarias.

Se concluye que el Registro de la Propiedad responde a la tónica social de la época y es indispensable para servir a las tendencias dominantes en materia de regulación de la tierra.

RESUME

Les théories qui justifient l'Enregistrement de la Propriété en tant qu'institution protectrice du crédit territorial, du transfert immobilier et de la sécurité juridique ont été renforcées par l'importance croissante que la législation actuelle qui accorde pour la défense et la conservation de certaines réussites sociales dans le milieu rural.

Sous le prisme de la conception fonctionnelle du domaine, qui impose au propriétaire, non seulement des limitations, mais aussi des obligations positives, comme le devoir d'améliorer et de cultiver celui-ci, on doit obtenir une adaptation de l'Enregistrement pour qu'il ne s'ankylose pas seulement dans ses fonctions classiques, qui ne seraient pas très effectives devant les nouvelles inspirations.

C'est pourquoi, on défend dans ce travail l'idée que, bien que la «Loi hypothécaire» soit née en pleine époque libérale, elle est parfaitement compatible avec la nouvelle idée domaniale. Pour arriver à cette conclusion on étudie la propriété agricole en rapport avec l'enregistrement, en indiquant les fonctions de celui-ci dans la possession et la réglementation de la propriété rurale, non seulement comme instrument de défense de la sécu-

rité dans le transfert juridique, mais aussi comme institution de base pour orienter la politique agricole, collaborer aux réalisations et consolider ses résultats.

Comme le noyau principal du Droit agraire actuel est constitué par la Loi sur la Réforme et le Développement agraire, l'auteur étudie le traitement qui est fait à l'Enregistrement de la Propriété et expose en détail les différentes actions de l'IRYDA, qui ont une répercussion sur celui-ci et étudie chacune de ses questions. Ainsi, 11 indique le rôle essentiel qu'ont les emplacements au moment où l'on réalise et l'on conserve le remembrement avec ses multiples problèmes. De même, on étudie la transformation, la redistribution et l'adjudication de terres qui, sous l'étiquette, qui n'est plus en vigueur, de «colonisation» représente un domaine de collaboration de l'enregistrement inestimable. Et pour compléter la gamme de cas de cette loi, on analyse également l'action de l'enregistrement en matière de contrées et de propriétés améliorables, dans l'échange obligatoire de propriétés rustiques et dans les aides économiques destinées à obtenir ou à améliorer des exploitations agricoles viables.

L'Enregistrement de la propriété possède des garanties et des ressorts qui n'ont pas été complètement utilisés par notre législation. Un pourrait obtenir avec eux des objectifs souhaitables. C'est pourquoi on préconise de donner une plus grande valeur à l'inscription de ces actes et de perfectionner le système de conservation des unités agraires.

On conclut en disant que l'Enregistrement de la Propriété répond à la mentalité sociale de l'époque et est indispensable pour servir les tendances dominantes en matière de réglementation de la terre.

SUMMARY

The theories which justify the Real-Estate Record Office as an institution protecting credit secured by real estate, trade in real estate and legal security, have been reinforced by the growing importance that the present legislation concedes to the Record Office in the defence and conservation of certain social achievements in the rural sphere.

From the point of view of the functional conception of ownership, which imposes on the owner not only limitations but also positive obligations such as the duty to improve and cultivate, it is necessary for the Record Office to be brought up to date in order that it may not remain hidebound in only its classical functions, which would not be very effective in the face of the new inspirations.

This work therefore defends the idea that although the Mortgage Law was born in the middle of the liberal era, it is perfectly compatible with the new

ideas of ownership. To reach this conclusion the work studies agradan ownership in relation to the Record Office, indicating the latter's functions with regard to the tenure and regulation of rural land, not only as an instrument of the defence of security in legal trade, which is already important in itself, but also as a basic institution to orientate agradan policy, collaborate in its actions and consolidate its results.

As the principal nucleus of the present Agradan Law is the Law of Agradan Reform and Development, the treatment that the Real Estate Record Office receives in this is studied; details are given of the different actions of IRYDA that have a repercussion on the Record Office, and each of their figures and questions is studied. From this we see the predominant part played by the entries at the times when the concentration of smallholdings is being carried out and preserved, with their many problems. In the same way a study is made of transformation, redistribution and award of lands which, under the title not yet in force of «colonisation», imply a field in which the Record Office can give priceless help. And to complete the range of implications of this Law, there is also an analysis of the Record Office's actions with regard to rural estates and in the economic aid designed to obtain or improve viable agradan exploitations.

The Real Estate Record Office possesses guarantees and resources which have not been fully used by our legislation and with which desirable goals could be achieved. The writer therefore ascribes a greater value to the registration of these acts and asks for the improvement of the conservative system of agradan units.

He concludes that the Real Estate Record Office responds to the social tonic of our time and is indispensable for serving the dominant tendencies with regard to the regulation of the land.



Los principios hipotecarios en las leyes agrarias (*)

SUMARIO: I. UNA APARENTE DISPARIDAD DE NORMAS.—II. LA ADAPTACIÓN DEL SISTEMA HIPOTECARIO Y LAS LEYES AGRARIAS: A) EL PRINCIPIO DE INSCRIPCIÓN. B) EL PRINCIPIO DE LEGITIMACIÓN. C) LA FE PÚBLICA REGISTRAL. D) EL TRACTO SUCESIVO. E) EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD. F) EL PRINCIPIO DE ROGACIÓN. G) EL PRINCIPIO DE ESPECIALIDAD.—III. RESULTADOS OBTENIDOS.—IV. REVISIONES DESEABLES: A) EN CUANTO AL VALOR DE LA INSCRIPCIÓN. B) PARA LA CONSERVACIÓN DE LAS UNIDADES AGRARIAS. C) PARA CONCORDAR EL REGISTRO Y LA REALIDAD.

I. UNA APARENTE DISPARIDAD DE NORMAS

Por ser una idea conocida, no es preciso insistir demasiado en que el Registro de la Propiedad constituye una pieza indispensable para orientar las acciones concretas de una política agraria congruente con el tinte social de nuestra época, así como para conservar, una vez realizadas, las mejoras obtenidas (1).

En el amplio campo de la legislación social agraria, la multiplicidad y dispersión de sus disposiciones, casi siempre con finalidades concretas y de tono coyuntural, hace que no resulte fácil centrar el tema de sus relaciones con las normas hipotecarias. Sin embargo, parece que hay un punto en el que coinciden casi todas las tendencias y es la consideración social de la propiedad y los derechos sobre la tierra.

Del título preliminar de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario (en adelante LRDA), se pueden extraer las figuras que interesan a nuestro estudio, resultantes del doble aspecto en que se contempla la función social de la propiedad de las fincas rústicas:

(*) En *Documentación Jurídica*, núm. 29-32, enero-diciembre 1981.

(1) Puede verse con mayor amplitud estos aspectos en nuestra obra *El Registro de la Propiedad y la legislación social agraria*, tesis doctoral editada por el Ilustre Colegio Nacional de Registradores de la Propiedad de España, Madrid, 1978.

- El subjetivo, referido al contenido del dominio y que obliga al dueño, incluso de modo positivo, a cultivar y mejorar sus tierras, con las consecuencias marcadas para las comarcas y fincas que se declaran mejorables, las posibilidades de acceder a la propiedad, consorcios forestales forzosos, etc.
- Y el objetivo, en el que el propio Estado orienta la debida estructuración de las exportaciones, mejoras, transformación en regadío y demás obras y actuaciones, de acuerdo con una previa planificación. Aquí tenemos la concentración parcelaria, la llamada colonización, los incentivos para la creación y mejora de las explotaciones, la permuta forzosa de fincas y, ya fuera del ámbito de la LRDA, la protección a la naturaleza, concretada en la defensa de la riqueza forestal y los recursos hidráulicos, entre otras medidas.

Frente a la cambiante legislación agraria, la registral ha permanecido casi intacta desde la primitiva Ley Hipotecaria de 1881 hasta nuestros días, y ello ha permitido que sus normas hayan cristalizado en una serie sistemática y científica de bases fundamentales que todos conocemos con el nombre de principios hipotecarios. Fue don JERÓNIMO GONZÁLEZ quien primero sistematizó esta materia en sus trabajos publicados en la *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*; hoy se considera una aportación generalmente aceptada (2).

Gracias a dichos principios, la Ley Hipotecaria, que tiene atribuida fama de árida, ha ganado comprensión y puede ser mejor estudiada y aplicada por los profesionales del Derecho, alcanzando una madurez y altura científica indiscutibles.

ROCA SASTRE enumera y estudia los principios de inscripción, presunción de exactitud registral (en sus dos aspectos de legitimación y fe pública); de especialidad, de tracto sucesivo, de legalidad o calificación, de prioridad y el de rogación o instancia (3).

En las actuaciones agrarias antes enumeradas y partiendo del dominio supeditado a una planificación, el papel a jugar por el Registro se ha revalorizado de modo bien patente, ya que puede constituir un medio de la máxima eficacia para que se consigan mejor los fines propuestos. Aunque las nuevas tendencias sean tan distintas de las existentes a mediados del pasado siglo, cuando se redactó la Ley Hipotecaria, la finalidad inicial que atribuyeron al Registro sus creadores permanece firme y vigente: la propiedad y

(2) Para su estudio, bien conocido, puede verse cualquier tratado, en especial, *Derecho Hipotecario*, de ROCA SASTRE, donde se, exponen los diversos principios, con claridad y sistematización respecto a las disposiciones hipotecarias vigentes.

(3) En *Derecho Hipotecario*, citado, 5.^a edición, Barcelona, 1948, tomo I, págs. 149 y sigs.

el crédito están más seguros en sus inscripciones. Pero, además, con el cariz social de nuestra época, son aún más válidas estas bases, pues no sólo el propietario, sino también el tercero y la comunidad en general sabrán de modo cierto cuáles son los límites sociales que el dominio lleva consigo y con arreglo a esas normas comportarán su conducta.

Así pues, el Registro con esta nueva faceta justifica aún más su existencia y razón de ser, ya que junto a su indiscutible protección a la seguridad del tráfico jurídico, contribuye de modo decisivo a la realización de estas obras de indudable interés general.

Por ello, aunque puedan parecer dispares ambos sistemas en una primera visión superficial, hemos de ver el grado de adaptación de las normas hipotecarias con las especiales de la materia social-agraria, contemplando después los resultados obtenidos en esta colaboración para concluir con alguna nota crítica en la que se apuntan algunos retoques que serían deseables para obtener una mayor efectividad en el empeño.

II. LA ADAPTACIÓN DEL SISTEMA HIPOTECARIO Y LAS LEYES AGRARIAS

Para ver cómo se conjuga nuestro sistema registral con las leyes especiales agrarias, aspirando a una mayor efectividad y la obtención de los consiguientes mejores resultados, intentaremos hacer una escueta síntesis, siguiendo la clásica lista de los principios hipotecarios que han sido admitidos por la mayoría de la doctrina.

A) Empezando por el *principio de inscripción*, o sea, el valor que tiene ésta en los actos o contratos respectivos, las leyes agrarias otorgan un variado trato según los diferentes supuestos:

- a) Es *constitutiva* únicamente en la figura de los llamados Patrimonios Familiares en cuanto a su constitución y transmisión por actos *inter vivos* (arts. 38 y 39 de la LRDA). Derogados estos preceptos por el Estatuto de la Explotación Familiar Agraria, carecen de aplicación.
- b) Es *inexcusable* la inscripción de las fincas y derechos resultantes de la concentración parcelaria, tanto en la originaria inmatriculación global de la nueva ordenación de la propiedad como en los posteriores actos y contratos de trascendencia real que tengan por objeto las llamadas fincas de reemplazo.

El artículo 235 de la LRDA, tras señalar, de entrada que las fincas y derechos reales resultantes de la nueva ordenación serán inexcusablemente inscritos, establece la siguiente normativa:

1. Los posteriores actos y contratos de trascendencia real que tengan por objeto fincas de reemplazo o derechos reales constituidos sobre las mismas se inscribirán de modo inexcusable en el Registro de la Propiedad.

2. No podrán ser admitidos en los Juzgados, Tribunales y Organismos administrativos, los documentos en que consten dichos actos o contratos, si no hubiesen sido inscritos previamente, cuando el objeto de la presentación sea el ejercicio de derechos o la defensa del titular según los mismos. Tampoco podrá realizarse alteración contributiva alguna si el documento en que conste el hecho, acto o negocio jurídico que deba producirla no ha sido previamente inscrito en el Registro de la Propiedad.

3. Deber de los notarios que autoricen documentos referentes a actos sujetos a inscripción obligatoria de remitir las copias auténticas de un modo directo al Registrador competente para que éste proceda a practicar los asientos a que haya lugar.

A la vista de esta regulación que pasamos a estudiar, surge la primera cuestión en cuanto a los actos posteriores sobre fincas de reemplazo:

La inscripción de las fincas concentradas ¿es *constitutiva o simplemente obligatoria*? En el sistema hipotecario español la inscripción es declarativa y voluntaria con carácter general; tan sólo en los supuestos conocidos de hipoteca, anotación preventiva de embargo, superficie urbana y determinadas adquisiciones realizadas por extranjeros, la legislación exige de modo expreso que se inscriban en el Registro para su eficaz constitución. En otros casos, la inscripción obliga, por disposición de la Ley, sin que esto signifique que el derecho no exista por sí solo; pero si no se inscribe voluntariamente, pueden venir determinadas consecuencias, como la inscripción de oficio o la inadmisibilidad de oficio igualmente si se trata de ejercitar el derecho ante Tribunales u Organismos. Se distingue, pues, claramente, entre inscripción constitutiva y obligatoria.

Contemplando la LRDA en sus disposiciones sobre la concentración, no existe duda alguna de que, por muy deseable que parezca, la inscripción de los actos y contratos referentes al dominio y derechos reales sobre fincas de reemplazo no es constitutiva. Tanto en la inscripción inicial del acta de reorganización como en la de los actos o contratos posteriores, la terminología legal («inexcusablemente», «de modo inexcusable») y las consecuencias de la no inscripción (inadmisibilidad ante Tribunales, inscripción de oficio) nos llevan claramente a concluir que el sistema adoptado es el de la inscripción obligatoria, pero no constitutiva.

Siendo esta inscripción tan sólo inexcusable u obligatoria, ¿cuáles serán los efectos de su omisión?

No han faltado quienes creen que tales actos deben considerarse nulos, en virtud de lo dispuesto en el artículo 6.º-3 del Código Civil. Pero esta

opinión es exagerada y viene contradicha por la propia Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, que marca expresamente las consecuencias de la falta de inscripción:

1.^a Inadmisibilidad de los documentos no inscritos cuando se pretenda el ejercicio de derechos ante los Juzgados, Tribunales u Organismos. La regla segunda del artículo 235 de la LRDA es casi idéntica al artículo 313 de la Ley Hipotecaria y todos sabemos la escasa efectividad que tiene en la práctica.

2.^a No poderse llevar a cabo alteraciones contributivas si el documento que las motivase no está inscrito. Nuestras noticias tampoco son muy consoladoras en este punto, pues las alteraciones de titularidad se realizan en las oficinas catastrales; casi siempre con los datos que reciben de las oficinas municipales simplemente, sin comprobación documental alguna, ni mucho menos de carácter registral.

Respecto a los Impuestos de Transmisiones o Sucesiones, tampoco se puede hacer demasiado mientras subsista vigente el artículo 2 del Reglamento, que impone la obligación de liquidar sin tener en cuenta los defectos internos o externos del documento presentado. Aquí es preciso reconocerlo, hay un portillo lamentable, pues el agricultor en cuanto «ha pasado por el Registro», que para él es liquidar el impuesto, aunque sea en documento privado, y «viene la contribución a su nombre», se considera legitimado por completo en su titularidad dominical y se olvida de toda otra formalidad que considera innecesaria y costosa.

Y el Registrador de la Propiedad, que es también en las Oficinas de Partido liquidador de dichos impuestos, se ve ante una dolorosa disyuntiva: está obligado a liquidar el documento defectuoso, pero sabe que si lo hace los interesados consideran perfeccionada su adquisición tan sólo con satisfacer el importe de la carta de pago tributaria, con lo cual se consuma el desaguisado. Aquí viene entonces la labor de información y consejo del Registrador, pero no siempre son atendidas sus sugerencias; si la inscripción fuese constitutiva, el planteamiento sería muy distinto: mientras no se inscriba no hay transmisión, aunque se haya liquidado el impuesto. Esta idea, clara, tajante, la entenderían los interesados con toda nitidez y su difusión por los ámbitos rurales no sería difícil.

c) Es obligatoria la inscripción en los siguientes casos:

- En la adjudicación en propiedad de explotaciones familiares constituidas por el Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario (IRYDA), en las que éste entregará al adquirente su título inscrito en el Registro de la Propiedad (art. 34-5 de la LRDA); deben también inscribirse los cambios de titularidad, sean *inter*

- vivos* o *monis causa*, así como la desafección de los inmuebles inscritos como elementos de la explotación (art. 28-3 de la misma Ley). La norma es extensiva a las llamadas explotaciones comunitarias o asociativas (art. 28).
- En la adquisición de las fincas por el IRYDA para el cumplimiento de sus fines, sea por compra voluntaria (art. 20-1 de la LRDA) o por expropiación forzosa (art. 53 de la Ley y art. 82 del Reglamento de Expropiación). Este mandato queda confirmado por el artículo 42 de la Ley del Patrimonio del Estado de 15 de abril de 1984.
 - En los montes catalogados, cuya adquisición o deslinde se inscribirán obligatoriamente en favor de la entidad pública a quien pertenezcan (art. 11 de la Ley de Montes de 8 de junio de 1957). Igualmente deberán ser inscritos los montes vecinales en mano común de Galicia a nombre de la comunidad titular de los mismos (art. 5.º-1 de la Ley de 27 de junio de 1988).
 - En las adjudicaciones o remates en subasta de las tierras sobrantes de la concentración parcelaria, transcurridos tres años desde que el acuerdo sea firme, ya que durante ese plazo están destinadas a subsanar posibles errores.
 - En los casos de inclusión en el Catálogo de Fincas Rústicas de Mejora Forzosa se tomará razón obligatoriamente en el Registro de la Propiedad, por nota marginal, para dar efectividad respecto a terceros a lo dispuesto en el artículo 152 de la LRDA.
- e) La inscripción es *voluntaria* y puramente declarativa en todos los demás supuestos no especialmente exceptuados: por ejemplo, la compra de tierra por los interesados para constituir o completar explotaciones viables, la constitución de asociaciones de cultivo, los auxilios económicos no hipotecarios, el acceso a la propiedad plena de arrendatarios, poseedores o comuneros y la importantísima materia de aguas y riegos quedan en principio a merced de la libre voluntad y la desidia de los interesados. Incluso hay un supuesto de abandono incomprensible en la propia LRDA en las permutas forzosas, pues en su artículo 283 se limita a exigir que la parcela ofrecida a cambio del enclave esté inscrita en favor del que insta el cambio, pero sin rematar, como sería lógico, la obra hecha con la exigencia, que cae por su peso, de que se inscriba a continuación la permuta forzosa realizada.

Como se ve, el sistema es difuso, incomprensible y bastante débil, y se hace preciso un retoque fundamental. Pero de esto hablaremos especialmente después.

B) El *principio de legitimación*, según el cual se presume que el derecho inscrito en el Registro existe y pertenece a su titular en la forma determinada en el asiento respectivo, no encuentra problemas en las diversas leyes agrarias y es, además, correctamente tratado en el artículo 193 de la LRDA.

Como es sabido, las operaciones de la concentración parcelaria se inician con la investigación de la propiedad en la zona de actuación que, normalmente, se encuentra en estado deficiente de titulación y, por consiguiente, de inscripción. Pues bien, el supuesto contemplado en dicho precepto es el de la discordancia respecto a una parcela determinada entre el Registro de la Propiedad y los resultados de la investigación; entonces se da prevalencia expresa a la presunción del artículo 38 de la Ley Hipotecaria, el cual a todos los efectos legales considera que los derechos reales inscritos en el Registro pertenecen al titular con el alcance determinado en el respectivo asiento, y, en consecuencia, en el expediente de concentración no se hará constar para su posterior inscripción dato alguno que contradiga la situación registral existente. Otra cosa es que se adopten precauciones por si los interesados litigan; aquí se sigue la línea ortodoxa, ya que las presunciones del artículo 38 de la Ley Hipotecaria son *iuris tantum* y susceptibles de contradicción.

C) La *fe pública registral* es el eje de nuestro sistema hipotecario en cuanto que protege al tercero de buena fe que adquiera a título oneroso algún derecho de un titular registral, manteniéndole en su adquisición si se anulase o resolviese la transmisión por causas que no consten en el Registro. Este principio se respetó plenamente por las leyes agrarias que se someten a él, dando por sentada su primordial importancia.

Así, en la Ley de Montes, la inscripción de los deslindes de los incluidos en el Catálogo se verifica mediante un expediente administrativo, que, sin embargo, «no será título suficiente para rectificar los derechos anteriormente inscritos a favor de los terceros a que se refiere el artículo 34 de la Ley Hipotecaria», según exceptúa expresamente el artículo 11-2.

Por su parte, la LRDA confirma en dos ocasiones el respeto a este principio explícitamente: una, la inclusión en el Catálogo de Fincas Mejorables, que se consigna en el Registro para darle efectividad «respecto a terceros protegidos» (art. 152), y la otra, al aceptar el IRYDA responsabilidad respecto a titulares de derechos sobre parcelas que no hubiesen sido tenidos en cuenta en el expediente de concentración, cuando no pueda efectuarse la traslación o subrogación sobre las fincas de reemplazo precisamente, como dice en su artículo 234, «por haber éstas pasado a tercero que reúna los requisitos establecidos por el artículo 34 de la Ley Hipotecaria».

Hay, no obstante, una pequeña corrección en el precepto del artículo 235-1.^a de la LRDA, determinante de que las inscripciones iniciales de la propiedad concentrada no surtirán efectos respecto de terceros hasta transcu-

rridos noventa días naturales desde el asiento de presentación. Al rebajar el plazo normal de los dos años que en este supuesto establece el artículo 207 de la Ley Hipotecaria, se facilita el tráfico de estas fincas y creemos que sin grandes riesgos, dada la publicidad casi total que alcanzan las operaciones de concentración, por lo que incluso debería desaparecer ese pequeño plazo de *vacatio legis*.

D) El *tracto sucesivo* es el principio según el cual el titular registral es el único que puede realizar actos inscribibles para transmitir, gravar, modificar o extinguir el dominio o los demás derechos reales inmobiliarios. Tampoco encuentra modificaciones en las leyes agrarias en su doctrina esencial (4).

Como puras especialidades pueden señalarse algunas que vamos a ver y que confirman la regla.

El artículo 20 de la Ley Hipotecaria comprende también los actos declarativos, por lo que, para ser inscritos, han de emanar del precedente titular registral. Sin embargo, en la concentración parcelaria, por su propia naturaleza y el modo en que se lleva a cabo, el principio se atenúa. En efecto, al consistir la esencia de la concentración en el traslado, por el principio de subrogación real, del dominio y demás situaciones jurídicas desde unas parcelas de procedencia a unas fincas de reemplazo, parece que el encadenamiento debe darse y que ese dominio sea declarado precisamente en favor del titular registral de las parcelas antecedentes. Pero debe tenerse en cuenta la situación deficientísima en lo jurídico de las tierras sobre las que se opera; de aquí la lógica declaración del artículo 191 de la LRDA de que para efectuar la concentración no es obstáculo la carencia de título inscrito y la necesidad de operar a base de los resultados de una investigación sobre el terreno (así, literalmente), aunque de muy aceptable garantía por lo exhaustiva.

De ahí la aparente ruptura con el historial jurídico antecedente que entraña el artículo 235 de la LRDA al ordenar que «todas las fincas de reemplazo serán inscritas sin hacerse referencia a las parcelas de procedencia en cuya equivalencia se adjudican, aun cuando estas parcelas aparezcan inscritas a nombre de personas distintas de aquéllas con quienes a título de dueño se entendió el procedimiento».

Pero, a pesar de aparecer como una fuente de excepción al principio del *tracto sucesivo*, más bien lo confirma, pues en los casos de inscripciones «muertas» (por su antiquísima fecha, por las diversas transmisiones posteriores no inscritas o por las múltiples divisiones no reflejadas registralmente)

(4) Así ocurre con el traslado de cargas en la concentración, en especial con las hipotecas en las que supone doble cuidado por ser derechos en favor de terceros y por ser su inscripción constitutiva. Aquí se da el *tracto* con toda su pureza y en los títulos de las nuevas fincas, para su posterior inscripción, se hacen constar los datos registrales, antecedentes que conforman e identifican la hipoteca trasladada.

lo que se hace realmente es utilizar un tracto abreviado, una puesta al día del Registro que, lejos de atacarlo, lo revitaliza. Aunque sea por procedimientos casi revolucionarios, porque hacen tabla rasa del historial obrante en los libros, bienvenidos lleguen si hacen concordar el Registro y la realidad con las debidas garantías. Por eso se inscriben las nuevas fincas como en un primer ingreso, como si fuera una inmatriculación (y así es realmente en los casos de parcelas de origen no tituladas).

Otro supuesto de tracto abreviado se contiene en el Decreto de la Presidencia del Gobierno 2871/1974, de 27 de septiembre, que desenvuelve el artículo 77 de la LRDA sobre garantías reales en favor del IRYDA para el reintegro de las obras realizadas en fincas «reservadas» en las zonas de transformación. En este Decreto se regula el documento llamado acta de ordenación de la propiedad, señalándose que este título, aparte otras finalidades, es suficiente para la inscripción en el Registro del régimen y condiciones de la reserva y de la carga constituida en favor del Instituto, aunque la finca esté inscrita a nombre de persona distinta del beneficiario. Para ello se exige el requisito de que se haya justificado en el expediente administrativo que dicho beneficiario de la reserva es causahabiente del titular registral y que, citado éste o sus herederos, no hayan formulado oposición; estos extremos, lógicamente, serán objeto de la calificación del Registrador.

Aparentemente también habría otro caso especial en el artículo 5.º de la Ley de 27 de julio de 1988, sobre montes vecinales en mano común, que deben ser inscritos en favor de la comunidad respectiva. Para caso de contradicción entre lo que haya resuelto el Jurado Provincial correspondiente y lo que conste en el Registro (lo normal y frecuente es que los Ayuntamientos hubieran inscrito a su favor de modo indebido por certificación del art. 206 de la Ley Hipotecaria) se remite de modo genérico a lo establecido en las legislaciones hipotecaria y forestal. Pero la Disposición Transitoria de la Ley especial atribuye eficacia, a título excepcional y por plazo de diez años de su vigencia, a las resoluciones firmes de los Jurados para rectificar las inmatriculaciones contradictorias del Registro. Hemos calificado esta especialidad de aparente, pues no hay ruptura de tracto, sino rectificación de un asiento, lo que es muy distinto, y, por otro lado, esa rectificación tampoco podría realizarse si ha mediado sentencia firme en juicio declarativo o si, por la protección de la fe pública, los montes hubiesen sido adquiridos por terceros hipotecarios con las condiciones del artículo 34. Así se establece, para este último caso, en el artículo 11-2 de la Ley de Montes.

E) El *principio de legalidad* hemos de considerarlo de suma importancia en esta materia (5), sobre todo si se pone de relieve el magnífico resorte

(5) Puede verse en *Derecho Hipotecario*, de ROCA SASTRE, tomo II, págs. 7 a 57, donde se estudia la función del Registrador al clarificar y su extensión y límites con

que en la calificación registral puede tener el Estado, más bien la sociedad, para hacer cumplir del modo más efectivo sus postulados de política agraria plasmados en las leyes. Si el Registrador juzga de la validez de los actos que se le presenten documentados y, en consecuencia, inscribe o rechaza, el control no puede ser más eficaz, seguro y además económico, todo hay que decirlo, tanto para la Administración como para los administrados (6), para ser empleado al servicio de los fines públicos en que toda la comunidad debe tener el mayor interés. La Administración no ha de montar un órgano especial, pues ya lo tiene, sin costes nuevos.

Los Registradores, según la norma general del artículo 18 de la Ley Hipotecaria, y teniendo en cuenta las disposiciones legales comunes y las especiales agrarias, calificarán bajo su responsabilidad, primero, la legalidad de los títulos presentados a inscripción y, por otra parte, la capacidad de los otorgantes y la validez intrínseca de los actos dispositivos realizados. Como elementos de juicio contará con el propio contenido de los documentos otorgados y lo que resulte de los asientos del Registro relacionados con la finca de que se trate.

Respecto a la concentración parcelaria en especial, establece el artículo 235 de la LRDA que los Registradores en la práctica de los asientos primeros de las fincas de reemplazo no podrán denegar o suspender la inscripción por otros defectos distintos que la incompetencia de los órganos, la inadecuación de la clase de procedimiento, la inobservancia de formalidades extrínsecas del documento presentado o los obstáculos que surjan del Registro distintos de los asientos de las antiguas parcelas. El paralelismo de esta norma con el artículo 99 del Reglamento Hipotecario, en cuanto a la

arreglo a la legislación vigente, todo expuesto con claridad insuperable. Respecto a las Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado, son abundantísimas; en *Comentarios a la legislación hipotecaria*, de CAMY, se dedican las páginas 121 a 168 del tomo V a recoger, en apretadísima letra, sólo las reseñas; tal es su importancia.

(6) Precisamente en materia agraria, los aranceles conceden unas apreciables rebajas en honorarios registrales:

a) En el arancel ordinario de 23 de diciembre de 1971 hay una reducción del 50 por 100 en las inscripciones en favor del Estado, provincia o municipio; igualmente los pósitos, cámaras agrarias, asociaciones o cooperativas agrarias, el ICONA y el IRYDA.

b) En la inmatriculación de montes públicos se aplican las reducidas tarifas del Decreto de 22 de julio de 1958.

c) En la concentración parcelaria, el Decreto de 23 de julio de 1971 establece unos bien módicos honorarios de tan sólo 100 pesetas por finca, cantidad que va decreciendo hasta llegar a 25 pesetas por inscripción.

d) La Ley de Cooperativas, de 19 de diciembre de 1974, en el artículo 43 establece la bonificación del 50 por 100 de los honorarios en los Registros Mercantiles; la bonificación sube al 90 por 100 en cuanto a las cooperativas del campo ya existentes, para su inmatriculación como sociedades de dichos Registros. Todo ello, además, de los beneficios indicados en el apartado a).

calificación de documentos judiciales, es evidente, pero en la concentración no parece admitirse como obstáculo dimanante del Registro la existencia de asientos contradictorios anteriores, puesto que las fincas de reemplazo se inscriben sin referencia a las parcelas en cuya equivalencia se adjudican.

Como se ve, aunque aquí el ámbito de la calificación sea más limitado, el Registrador no es, ni podría serlo, un autómata ante la concentración, como algunos han pensado.

A los efectos del artículo 112 del Reglamento Hipotecario era innecesario aclarar que el IRYDA, como dice la Ley, tiene personalidad para recurrir gubernativamente contra la calificación registral, pues está fuera de toda duda que el citado organismo, que lleva a cabo la concentración, tiene no sólo interés, sino la obligación de procurar, mediante los asientos registrales, su efectividad inicial y su posterior conservación.

En cuanto a las inscripciones segundas o posteriores sobre fincas concentradas, el Registrador ejercerá sus funciones de calificación según las reglas ordinarias.

Lo mismo cabe decir respecto a todas las demás materias agrarias que tengan relación con el Registro, en las que se calificarán los títulos según sean de origen notarial, judicial o administrativo con arreglo a las normas comunes, ya que la función del Registrador es independiente y se ejerce bajo su exclusiva responsabilidad.

Vemos, por tanto, que el principio de legalidad es correctamente tratado y la pequeña especialidad apuntada se justifica por la propia esencia de la concentración (7).

F) El *principio de rogación*, según el cual el Registrador no inscribe de oficio, sino a instancia de los interesados, se cumple normalmente en estas materias y sin restricción alguna. Más bien cabe señalar un estímulo, pues aquí no sólo «pueden» pedir la inscripción los transmitentes, adquirentes o interesados en los derechos, sino que en varias ocasiones la Administración además «debe» hacerlo cuando la inscripción es obligatoria, como hemos visto.

(7) En realidad, el artículo 235 de la LRDA es semejante al artículo 99 del Reglamento Hipotecario, que se refiere a los documentos dimanantes de órganos judiciales, dejando a salvo la lógica excepción apuntada. Como dicen CHICO ORTIZ y BONILLA ENCINA (*Apuntes de Derecho Inmobiliario Registral*, 2.^a ed., Madrid, 1967, pág. 348), hay que estimar que «el alcance del precepto debe ser interpretado en sus justas proporciones, ya que la Ley no habrá querido el absurdo de imponer una registración contraria a todos los principios del sistema». En efecto, no serían admisibles los ejemplos que ponen de adjudicación de participaciones a condueños que sumasen no el 100, sino el 125 por 100; ni el establecimiento de una hipoteca sobre varias fincas sin distribuir el crédito; ni señalar una carga sobre una determinada extensión de una finca en vez de segregar esa porción o imponerla sobre participación indivisa. Ni el error ni la exageración; eso, por supuesto.

Así, las entidades públicas en general, respecto a montes catalogados y el IRYDA en cuanto a las fincas que adquiere, en las explotaciones que adjudica, en las fincas de mejora forzosa y en la concentración parcelaria, donde sus respectivas normas imponen esa solicitud de inscripción registral como consustancial a la propia actuación llevada a cabo.

En cuanto a los estímulos, recordaremos que el artículo 89 del Reglamento de Montes facilita al Registrador para reclamar la presentación de los documentos precisos para practicar las inscripciones omitidas.

Y respecto a la concentración parcelaria, la LRDA, no conformándose con atribuir al IRYDA la obligación de promover la inscripción inicial en el Registro de la Propiedad (art. 223) llega, respecto a los demás documentos sujetos a inscripción obligatoria, a querer establecer una actuación de oficio, ordenando a los notarios autorizantes que remitan directamente las copias auténticas al Registrador competente para que éste lleve a cabo los asientos que correspondan.

El artículo 238 de la LRDA, en efecto, establece que los notarios autorizantes remitirán en todo caso directamente las copias de los documentos al Registrador, quien procederá a practicar los asientos a que haya lugar. Girará éste los impuestos a su cargo y, si no fuere competente, practicará los asientos que procedan, haciendo constar en ellos la falta de pago del impuesto, y devolverá el documento al interesado para que éste proceda a su presentación en la Oficina Liquidadora competente en los plazos y según las reglas del artículo los del Reglamento del Impuesto.

Pero ¿cuáles asientos son los que en este supuesto practicará el Registrador? BUENAVENTURA CAMY entiende que está clara la posibilidad de verificar la inscripción en todo caso, sin perjuicio de que después se siga la vía de apremio, si fuese necesaria, para el cobro del tributo (8). BOUZAS COSTA entiende, por el contrario, que los artículos 254 de la Ley Hipotecaria y 178 de la Ley de Reforma Tributaria de 1984 sólo permiten el asiento de presentación, pero no la inscripción propiamente dicha, sin el previo requisito del pago del impuesto; por eso interpreta la frase legal «asientos procedentes» en el sentido restringidísimo de la presentación tan sólo (9).

Creemos que es preferible aceptar el primer criterio por la consideración de que es norma especial frente a la general, cuanto más que la Hacienda no queda dañada al asegurarse la posibilidad de exacción del impuesto inscribiéndose la finca en favor del deudor. Entendemos, por tanto, que se consagra una auténtica facultad de inscripción de oficio, pues en otro caso

(8) *Comentarios a la legislación hipotecaria*, Pamplona, 1972, vol. VI, pág. 888.

(9) «Los principios hipotecarios en la Ley de Concentración Parcelaria», en el *Boletín del Servicio Nacional de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural*, núm. 29, año 1969.

carecería de sentido la norma excepcional. Y esta opinión se confirma en el último párrafo del artículo 238 de la Ley, al disponer que la expresión registral de la falta de pago del impuesto será cancelada mediante la presentación de la correspondiente carta de pago.

G) En cuanto al *principio de especialidad*, o sea, la determinación de los titulares y derechos, no hay particularidad alguna. Lo mismo hemos de decir en cuanto a la finca o la explotación, que pueden ser inscritas con arreglo al artículo 44 del Reglamento Hipotecario, con la ventaja de que aquí la identificación suele ser más segura por el añadido de plano oficial (10).

III. RESULTADOS OBTENIDOS

Después de este repaso, que sintetiza toda la casuística de la legislación agraria en relación con el Registro, hemos de concluir que, salvo algunos fallos que fueron apuntados, el balance es bastante positivo.

En primer lugar, sin que duelan prendas, debe reconocerse que bastantes Registros rurales han cambiado enormemente su fisonomía en relación con el estado anémico que soportaban antes de la concentración o de las obras de riego y transformación realizadas en su ámbito. El campo allí se ha revitalizado, y ese aumento de valor y productividad ha repercutido en el Registro, en el cual ingresan fincas que antes vivían fuera por completo. Con ello ha recibido una justa compensación a los indudables trastornos y hasta sacrificios que suelen comportar estas obras de gran complejidad y larga duración, en cuyo intervalo prácticamente se paralizan las oficinas.

En cambio, el campo y la sociedad entera han recibido del Registro una colaboración inestimable, que se ha de notar más cada día a medida que se van consolidando los resultados económicos y sociales de las reformas estructurales y se aprecien las variaciones sensacionales en los factores de producción que se obtienen con las mejoras.

El Registro ha servido de base para llevar a cabo estas realizaciones y al recibir las nuevas fincas y explotaciones, preservándolas de intentos disgregadores, cumple un papel social indiscutible. Si además, por añadidura, estas fincas, ahora perfectamente identificadas y tituladas, evitan litigios y dan garantías para el crédito, de nuevo cobrarían vigencia las sonoras frases de los legisladores hipotecarios de 1861 y quedaría doblemente justificada la institución registral: protege el tráfico y el crédito y, a la vez, favorece al sector necesitado que es la agricultura.

(10) Véase nuestro libro citado, págs. 223 y sigs.

Unas fincas claramente determinadas, defendidas en lo agronómico y lo jurídico por una inscripción fuerte, sería el ideal para conseguir plenamente las metas deseables. ¿Cómo tenerlo?

Eso es lo que nos proponemos exponer a continuación.

IV. REVISIONES DESEABLES

A) EN CUANTO AL VALOR TOTAL DE LA INSCRIPCIÓN

La insistencia con que hemos propugnado la conservación jurídica de los logros sociales obtenidos en la agricultura y en especial de las inscripciones realizadas en el Registro, defendiendo el valor constitutivo de los asientos, ha podido sonar a utopía o, lo que es peor, a «músicas celestiales», según expresión vulgar. Porque es corriente pensar que eso de la inscripción constitutiva está muy bien, pero es irrealizable en un sistema consensual como el nuestro, con una dualidad de legislaciones en cuanto al tráfico de inmuebles y, además, con un Registro articulado a base de inscripciones voluntarias.

Pero aquí no tratamos de reflejar los argumentos empleados por autorizados contendientes en las amplias discusiones que se han producido y se seguirán produciendo sobre el tema genérico del valor que debe atribuirse a la inscripción. En lo único que insistimos es en la idea firme, corroborada por no escasas experiencias de la vida rural, de que en la defensa de las realizaciones jurídicas logradas en el campo social agrario sería elemento de insustituible eficacia dotar de categoría constitutiva a las inscripciones.

Si se ha declarado inexcusable u obligatoria la entrada masiva en el Registro de las fincas concentradas, de las explotaciones adjudicadas por el IRYDA; si es obligatorio inmatricular los montes; si ocurre igual con los riegos de aguas públicas, obras todas carísimas y costeadas por la comunidad nacional, una vez que ya están debidamente inscritas, o sea, controladas y aseguradas, ¿vamos a dejar que las destrocen en transmisiones sucesivas o en irracionales divisiones posteriores los ignorantes o «zurupetos» que no escasea en los ámbitos rurales? ¿Vamos a permitir, por pruritos de dudosa pureza doctrinal, que salgan del Registro para ser destruidos una propiedad y unos derechos de indudable importancia económica y social que sólo están perfectamente protegidos en su seno?

Ante estos argumentos, ¿qué académicas dificultades pueden aducirse para negar valor constitutivo a las inscripciones subsiguientes? Se dirá que ya figura en las leyes especiales la obligatoriedad, pero la práctica nos enseña que el término, por carecer de sanciones efectivas, queda no pocas veces en el buen deseo, pero sin resultados efectivos.

Por ello reafirmamos, una vez más, que en el sector social agrario, obtenida la inscripción inicial de las fincas, que es lo difícil, las transmisiones o modificaciones posteriores han de ser constitutivas para que la calificación registral sirva de garantía que impida la aniquilación de una obra trabajosamente conseguida. No hacerlo así nos parece descabellado y, sobre todo, inexplicable.

B) PARA LA CONSERVACIÓN DE LAS UNIDADES AGRARIAS

El mantenimiento de la integridad física o agronómica de las fincas y explotaciones es, en principio, la consecuencia inmediata de la conservación jurídica. Si en el Registro consta la condición de indivisible de cualquier unidad agraria que se haya inmatriculado en él; lógicamente no se podrá menoscabar la sustancia física o territorial de que se trate, ni entre partes ni respecto de terceros, cuando la división o segregación se oponga a lo dispuesto en las normas vigentes.

La calificación registral es resorte suficiente e insuperable para evitar todo ataque. Si todos los actos dispositivos posteriores precisasen de la inscripción para su eficaz constitución, el sistema funcionaría perfectamente.

Volvemos a lo mismo: si nuestro sistema inmobiliario estuviese suficientemente maduro, la solución sería, sin duda alguna, la inscripción constitutiva. Siendo así la inscripción de la hipoteca, la del derecho de superficie y la de las adquisiciones por extranjeros, no vemos la imposibilidad de ampliar la lista para que llegue a ser efectiva la conservación de estas mejoras, que se puede conseguir sin necesidad de crear un nuevo organismo y sin que cueste un céntimo al Estado.

He aquí un importantísimo papel que puede y debe desempeñar el Registro, el cual, sin convertirse en una rueda más del engranaje administrativo, es decir, dentro del más estricto ámbito privativista, puede prestar a la agricultura, a la sociedad en definitiva, un servicio inestimable e impedir que se deshaga por manos ignorantes una obra valiosísima que debe ser conservada.

C) PARA CONCORDAR EL REGISTRO Y LA REALIDAD

Para el caso especial de la concentración parcelaria, si ésta se hiciese por términos municipales íntegros, es decir, comprendiendo todo su perímetro, sin hacer exclusiones de fincas o hasta de parajes enteros, se habría conseguido en el momento de entrar en bloque la propiedad rústica en los libros registrales una total concordancia entre la realidad y el Registro de la Propiedad.

Pero el Derecho ha de ceñirse a su entorno y, en este caso concreto, a unas técnicas agronómicas sujetas a imperativos insoslayables (topográficos y de cultivo) que no se pueden desconocer. Por eso hay veces en que no es posible incluir todo el término en la mejora.

Sin embargo, queremos terminar diciendo que si la mejora agronómica no puede hacerse en todos los casos con carácter general, sí podría y debería extenderse el régimen jurídico especial por igual a todas las fincas, concentradas o no, dentro de las mojoneras municipales. La regulación actual puede dar lugar a numerosas confusiones por el hecho de que entren en el Registro fincas *ex novo*, quedando otras fuera y, para colmo de males, subsistiendo vigentes además las inscripciones antiguas, que son contradictorias con la nueva conformación fundiaria de la zona. Aquí es precisa una revisión.

El Registro de la Propiedad en la regulación de la tierra rústica en España (*)

Aporte del Ilustre Colegio Nacional de Registradores
de la Propiedad de España

Centro de Estudios Hipotecarios

SUMARIO:INTRODUCCIÓN: a) El Registro de la Propiedad en sus dos vertientes: aspectos jurídicos y sociales que diferencian lo urbano de lo rural; b) El Derecho Agrario y los agraristas en España; c) La legislación agraria española vigente; d) Organismos españoles en la agricultura. El Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario (IRYDA).—1 CUESTIÓN PRINCIPAL: FUNCIONES DEL REGISTRO DE LA PROPIEDAD ANTE LA CUESTIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA RÚSTICA Y su REGULACIÓN: a) Como defensa de la adquisición del titular y base de la seguridad en el tráfico jurídico; b) Como institución de carácter público precisa para orientar la política agraria y consolidar sus resultados. 1.1. EN CUANTO AL TÍTULO: a) Derechos sobre las fincas rústicas inscribibles en el Derecho español; b) Posibilidad de ampliar la enumeración legal. 1.1.1. Títulos viciados o incompletos: a) El acceso a la propiedad de los arrendatarios; b) Las «concesiones» del IRYDA. Antecedentes. Su naturaleza. Régimen jurídico de su transmisión, Inter vivos y mortis causa. Transformación en dominio o caducidad. Su reflejo registral; c) Otros supuestos de paso al dominio pleno en Derecho español. 1.1.2. Falta de título: a) La posesión y sus efectos en el Registro español; b) El fenómeno posesorio en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario. 1.2. RÉGIMEN PARCELARIO: EL DOBLE PROBLEMA DEL MINIFUNDIO Y LA DISPERSIÓN, POR UN LADO, Y LA GRAN FINCA NO APROVECHABLE, POR OTRO, EN ESPAÑA. SUS POSIBLES SOLUCIONES LEGALES: 1.2.1. La unificación o concentración parcelaria: a) Estudio de su regulación en la legislación española; b) El Registro de la Propiedad en la concentración; c) Modificaciones deseables en esta materia para una mayor efectividad del Registro en la conservación de esta mejora y su concordancia con la realidad

(*) En *Ponencias y Comunicaciones presentadas al III Congreso Internacional de Derecho Registral* (1977, San Juan de Puerto Rico). Madrid: Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Centro de Estudios Hipotecarios, 1978.

extrarregistral. 1.2.2. La división, transformación y mejora de grandes fincas para crear nuevas explotaciones: a) *Actuaciones en grandes zonas*; b) *Adquisición y redistribución de tierras por el IRYDA*; c) *Régimen jurídico de las explotaciones. Especial trato de sus transmisiones entre vivos o por herencia*; d) *Repercusiones registrales en esta materia*.—2. POLÍTICA GUBERNAMENTAL: a) *Posturas teóricas posibles*; b) *La planificación agrícola española*. 2.1. LA LEY DE REFORMA Y DESARROLLO AGRARIO Y sus DIRECTRICES: a) *El dominio como «derecho-deber»: el deber de cultivar las fincas rústicas en esta Ley. Consecuencias del incumplimiento: normas sobre comarcas y fincas mejorables*; b) *El aspecto objetivo de la función social del dominio. Medidas de reforma estructural: ordenación rural, permutas forzosas y unidades mínimas de cultivo*.—CONCLUSION.

INTRODUCCIÓN

«Los Registros de la Propiedad encierran en sus páginas el depósito de intereses permanentes del Estado; lo que en ellos se escriba, si bien algunas veces tiene limitados sus efectos a la generación que vive, ha de afectar aún más profundamente a los intereses de las generaciones venideras, que allí verán escritos los derechos de la propiedad, la serie de las sucesiones, las alianzas de las familias, la garantía del crédito y la seguridad de las transacciones verificadas en los siglos que pasaron» (1).

Cuando estas palabras se escribieron en la Exposición de Motivos de la Ley Hipotecaria española de 1861, inicio y base de nuestra actual regulación registral, sus autores estaban muy lejos de atisbar las nuevas tendencias sociales y el papel importantísimo que en tal sentido está llamado a desempeñar cada vez más el Registro Inmobiliario. El etéreo inciso —depósito de intereses permanentes del Estado— se puso quizá para redondear la frase en una redacción florida y ampulosa, pero en ningún modo dándole su verdadera y real importancia, ya que el principio individualista y liberal empapaba la legislación de la época y la de muchos años después. Sólo se pensaba en un Registro que movilizase y asegurase el tráfico de las fincas, en garantía casi exclusiva de los intereses particulares de los adquirentes de derechos, sin pensar jamás en finalidades de tipo general. La confesión es paladina en la propia Exposición de Motivos, cuando se dice: «España es una nación principalmente agrícola; y si en ella no ha prosperado la más antigua y primera de las artes, tanto como es de desear, débese a la falta de capitales..., por ello..., debe el legislador procurar por medios indirectos que los capitales

(1) Exposición de Motivos de la Ley Hipotecaria de 8 de febrero de 1861. Texto tomado de la obra *Leyes Hipotecarias y Registrales de España. Fuentes y evolución*. Tomo I: *Leyes de 1861 a 1869*, pág. 308. Editado por el Centro de Estudios Hipotecarios del Ilustre Colegio Nacional de Registradores de la Propiedad de España. Editorial Castalia, Madrid, 1974.

no vayan todos a buscar las empresas mercantiles o industriales, sino que también vengán en auxilio de la propiedad territorial y de la agricultura» (2).

Se habla de agricultura, sí, pero la verdad es que se pone tan sólo como pantalla o cebo para que acudan los capitales, cuya seguridad se quiere proteger a título primario, aunque el campo pudiera, de paso, resultar favorecido, y así ha sido en la realidad.

Si se echa un vistazo a las reformas hipotecarias que entrañaron las Leyes de 1869 y 1909, y al Código Civil español de 1889, su resultado no puede ser más desolador; individualismo a ultranza y consideración de la propiedad como derecho subjetivo casi absoluto. En consecuencia, la inscripción registral sirve, según esta postura, de defensa y garantía, nunca de limitación respecto al titular protegido.

La concepción funcional del dominio y sus derechos anejos, que comporta limitaciones y aun obligaciones de carácter positivo al propietario, se va abriendo paso en la normativa y la doctrina contemporánea de un modo cada vez más generalizado. Ello implica una adecuación de la institución registral para que no quede anquilosada al cuidar tan sólo sus funciones clásicas y, por tanto, inoperante respecto a los nuevos palpitos.

La moderna legislación social, más acusada en España a partir de la postguerra, tanto en materia de viviendas como en el ámbito rural, ha supuesto una profunda transformación del régimen jurídico de la riqueza inmobiliaria, lo que ha hecho precisas algunas innovaciones, como ya se refleja en la Ley de Reforma Hipotecaria de 1944, pauta de la vigente Ley Hipotecaria de 8 de febrero de 1946 (3).

Aunque el fin económico y social de la propiedad se desenvuelva con independencia casi completa de las normas hipotecarias, lo cierto es que la titularidad de las relaciones inmobiliarias va recibiendo una conformación

(2) Obra citada, pág. 230.

(3) Puede verse en la pág. 201 de *Comentarios a la Legislación Hipotecaria* de Camy, t. I, Granada, 1969, lo que expresivamente recoge la Exposición de Motivos de la Ley de Reforma Hipotecaria de 30 de diciembre de 1944; «No se desconoce que la gran transformación operada sobre el concepto y función de la propiedad inmueble ha alterado profundamente los fines que hasta el presente se reputaron característicos de la legislación inmobiliaria. Por carácter de época, los sistemas hipotecarios aspiraban casi exclusivamente a mercantilizar la tierra y a someterla totalmente a la Ley de la oferta y la demanda. El nuestro centraba también su objeto en garantizar la propiedad y asentar sobre firmes bases el crédito territorial con el fin de procurar una mayor circulación de la riqueza inmobiliaria. Pero al amparo de indeclinables deberes sociales, se considera hoy necesario vincular gran parte de la propiedad inmueble a la familia como vital base de su sostenimiento y del debido desarrollo de los valores permanentes en la humana personalidad. De ahí la creación de los patrimonios familiares, las nuevas e importantes limitaciones en los derechos denominados dominicales y las sucesivas medidas en favor de colonos y arrendatarios encaminadas a consolidar su permanencia en la tierra y conseguir, en definitiva, el mejor cumplimiento de aquellos superiores objetivos».

que ha de afectar sin duda a su propio contenido, de acuerdo con la nueva visión del dominio, haciéndose resaltar el cada vez mayor interés de la comunidad y el intervencionismo estatal. El Registro puede y debe estar presente en la evolución.

La materia, a más de sugestiva, es tan amplia, que nos vamos a limitar por nuestra parte tan sólo a la esfera rural, estudiando la legislación y la doctrina agraria españolas preferentemente bajo el prisma registral.

a) *El Registro de la Propiedad en sus dos vertientes:
aspectos jurídicos y sociales que diferencian lo urbano y lo rural*

No es cuestión fácil ni carente de importancia, distinguir la finca rústica de la urbana, dadas las múltiples implicaciones y las diversas consecuencias que pueden resultar de la clasificación.

La Ley Hipotecaria y el Código Civil se abstuvieron tanto de definir la finca como de señalar su naturaleza en cada caso; la inscripción era exactamente igual en tierras que en edificios. Tan sólo la ley exigió señalar en su artículo 9 «la naturaleza... de los inmuebles objeto de inscripción», la cual se determinará, según el artículo 51 del Reglamento Hipotecario, expresando «si es rústica o urbana, el nombre con que las de su clase sean conocidas en la localidad, y en aquéllas, si se dedican a cultivo de secano o regadío...», así como... «el término municipal, pago o partido..., sus linderos por los cuatro puntos cardinales... y cualquier otra circunstancia que impida confundir con otra la finca que se inscriba».

Como puede observarse a primera vista, no tuvo mayor cuidado la Ley Hipotecaria que el de la pura identificación de la finca. Si se exige la constancia de su naturaleza urbana o rústica es sólo para no confundirla con otra, como un elemento descriptivo, pero nada más (4). Naturalmente, las tendencias intervencionistas no habían aparecido y no hacía entonces falta diversificar.

Posteriormente, tanto desde el punto de vista jurídico como social, la distinción se ha mostrado con indudable importancia y, sin embargo, no siempre se presenta todo lo nítida que fuera deseable. Si en principio hay clara diferencia entre campo y ciudad, hay veces que es difícil decidirse ante casos concretos en los que no se sabe cuáles normas serían aplicables.

(4) Además de los tratados o compendios generales de legislación hipotecaria, este punto se ha estudiado amplia y profundamente por FERNANDO MUÑOZ CARIÑANOS y JOSÉ MANUEL GARCÍA GARCÍA, en su trabajo «Identificación de fincas rústicas», publicado en *RCDI*, núm. 505, págs. 1335 y sigs., y en el t. I de *Ponencias o comunicaciones presentadas al II Congreso Internacional de Derecho Registral*, Madrid, 1975, págs. 255 y sigs.

La legislación de arrendamientos rústicos atribuye este carácter a la finca cuyo disfrute o aprovechamiento se ceda para una explotación agrícola, pecuaria o forestal, incluyéndose las construcciones o edificaciones enclavadas en ellas (art. 2.º del Reglamento de 29 de abril de 1959).

La Ley de Arrendamientos Urbanos considera fincas rústicas aquellas que, aún teniendo casa-habitación, se destinan primordialmente al aprovechamiento agrícola, lo que se presume cuando se cotiza más por Contribución Rústica que por la Urbana (arts. 1 y 2 de la Ley de 24 de diciembre de 1964).

La Ley del Suelo, para determinar lo que sea suelo rústico, acude a la exclusión: Es rústico lo no urbano, entendiéndose por esto último los terrenos situados en el casco edificado de las poblaciones, los urbanizados y los comprendidos en planes de ordenación, aunque lo sean sólo como de reserva urbana (arts. 62 a 66).

En la legislación fiscal, el Texto Refundido de la Contribución Territorial Rústica, de 23 de julio de 1988, se remite al de la Urbana de 12 de mayo del mismo año, haciéndose por este último una enumeración bastante absorbente en atención a ser más gravosa que el impuesto sobre suelos rústicos; ello hace que sus criterios no sean siempre ortodoxos. Para el Arbitrio municipal de plusvalía, aparte los edificios propiamente dichos, el artículo 499 de la Ley de Régimen Local incluye los solares del casco urbano o de la zona de ensanche, cuando cuenten con encintado de aceras, afirmado y alumbrado; lo que, a *contrario sensu*, nos delimitará las tierras rústicas.

La legislación especial agraria tampoco es explícita en la distinción y regula la propiedad rústica como dándola por conocida *a priori*. Así la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, de 12 de enero de 1973, que es la norma principal reguladora de la materia agraria en España (en adelante nos referiremos a ésta como LRDA), señala que «el suelo rústico deberá utilizarse en la forma que mejor corresponda a su naturaleza», debiendo explotarse «según su destino agrario más idóneo» y realizarse las transformaciones y mejoras necesarias para la más «adecuada explotación». Parece, pues, que la naturaleza, el destino o la explotación agrícola, pecuaria o forestal son los datos que según esta ley configuran a la finca rústica (arts. 1.º y 2.º).

La propia ley, incidentalmente, parece perfilar más su ámbito:

- señalando una excepción a la norma que veta el troceo de fincas por debajo de la unidad mínima de cultivo, si la porción segregada se destina a cualquier género de edificación o construcción permanente, a fines industriales o a otros de carácter no agrario (art. 44), en cuyo caso serían urbanos;
- considerando la posibilidad de elaborar, también excepcionalmente, planes con otros Ministerios no agrícolas para expansión y mejoras, urbanizando terrenos para fines industriales, servicios comunitarios y

residenciales en las poblaciones cabeceras de comarca (art. 57), con lo que tales terrenos pasarán de rústicos a urbanos.

La Jurisprudencia del Tribunal Supremo y las Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado, al resolver las cuestiones de hecho presentadas a su decisión en cada caso, han tratado de delimitar la naturaleza rústica o urbana en los distintos supuestos y la doctrina ha sistematizado los criterios, considerándose que, debidamente armonizados, son principales la situación, construcción, destino y accesoriedad (5).

Conjugando armónicamente los criterios dichos y teniendo en cuenta además las normas específicas de la legislación aplicable a cada caso, se podrá obtener la calificación de finca rústica, cuando proceda, y entonces quedará encuadrada en el estudio, al que hemos de ceñirnos, de la normativa registral de las relaciones jurídicas agrarias (6) y (7).

La importancia social y jurídica de que la Institución Registral se adapte y sume a las corrientes sociales en materia de propiedad agraria, no es puramente doctrinal, sino que reviste un indudable interés práctico.

La legislación sobre reformas agrarias de varios países iberoamericanos surgida en la última década ha propugnado en casi todos los casos la creación de registros especiales agrarios, al lado del Registro tradicional que de este modo pudiere verse dañado en su eficacia y pervivencia. MENÉNDEZ HERNÁNDEZ, en su Ponencia *El futuro del Registro de la Propiedad en los países que han aprobado la Reforma Agraria integral*, presentado al II Congreso Internacional celebrado en Madrid, al hacer un estudio detallado del problema, señala cuáles son los defectos de estos registros incompletos agrarios que normalmente impedirán su progreso frente al Registro de la Propiedad clásico y jurídico (8).

(5) ROCA SASTRE, *Derecho Hipotecario*, t. II, pág. 82, Barcelona, 1948. Referencia a la jurisprudencia más moderna puede verse en el trabajo de MUÑOZ CARIÑANOS y GARCÍA GARCÍA, citado en la nota anterior.

(6) Recoge los mismos criterios distintivos y clasifica las fincas rústicas según diversos aspectos. JUAN JOSÉ SANZ JARQUE, en *Derecho Agrario*, Madrid, 1975, pág. 274.

(7) Dentro de la concepción empresarial del Derecho Agrario de Alberto Ballarín, la tierra es, como elemento de la hacienda o explotación, una parte integrante de la empresa agraria; por ello en su obra rara vez enfoca el concepto aislado de «finca» como tal. Su postura es sugestiva, pues entraña la solución que propugna a la «cuestión agraria»; pero no podría olvidar, y no lo hace, la importancia de la entidad finca como gran jurista y Notario que es; nosotros, Registradores de la Propiedad, no podemos prescindir del concepto: el Registro se lleva por fincas y a ellas hemos de ceñirnos.

(8) Tomo II de las *Ponencias*, citadas, págs. 177 y sigs. El llamado Registro Agrario existe, hasta ahora, en las legislaciones de Ecuador, Venezuela, Perú, Honduras, Brasil, Colombia y Chile, según el autor, que estudia las principales características y defectos de dichos registros.

En España, como veremos con mayor amplitud más adelante, no se ha planteado el problema, pues desde los inicios de la legislación agraria especial a la LRDA vigente, siempre se ha tomado como base jurídica para las actuaciones sobre fincas o derechos de carácter rústico al Registro de la Propiedad. Sin embargo, no ya por simple prevención, sino por puras razones de efectividad y espíritu de servicio, estamos de acuerdo con MENÉNDEZ en que el Registro debe coadyuvar en los procesos reformistas de la propiedad; para ello serán precisos algunos injertos en su regulación con el Agrario, recogiendo en el Registro las nuevas figuras sustantivas, con el fin de armonizar el Derecho Privado, en especial el Inmobiliario, que vayan apareciendo en el ámbito social.

En consecuencia, hemos de mentalizarnos, los Registradores de la Propiedad, con estas ideas, que no deben considerarse contrarias al viejo armazón del Derecho Privado, sino más bien complementarias o, en todo caso, reformadoras tan sólo, con lo que conseguiremos, a la vez que mantener la vigencia del Registro en toda su plenitud, ponerlo al servicio, cada día más efectivo, de la comunidad social a la que pertenecemos.

b) *El Derecho Agrario y los agraristas en España*

Entre las distintas ramas que han nacido del tronco común del clásico *Ius Civile* y con características propias por su tinte técnico y publicista, destaca el Derecho Agrario, objeto de atención creciente y universal en los últimos tiempos. Pueden oscilar las posiciones doctrinales desde la tajante separación que postula una independencia total, hasta la que considera que las normas agrarias son simple desenvolvimiento de las civiles sin otra particularidad que su objeto rural, con abundante gama de opiniones intermedias; pero lo cierto es que hay unos sujetos, una materia y unos objetivos indudablemente dirigidos al campo de modo exclusivo y que reclaman un tratamiento específico.

Incluso situándonos en la postura civilista más absorbente e integradora, es preciso reconocer que la regulación diferenciadora del ambiente rural no responde a meros caprichos o distingos doctrinales, sino que viene exigida por una realidad social innegable. El tema de las reformas agrarias, ya sean integrales, ya limitadas a la estructuración de la tierra o la empresa agraria, unidas o combinadas con el desarrollo tecnológico, económico y social, es algo que actualmente preocupa a los gobernantes y estudiosos de todo el mundo.

En materia agraria, el Derecho común avanza y se transforma por un fuerte contenido social, mediante el cual la norma jurídica es un instrumento de progreso para resolver las tensiones entre la seguridad político-social y la

seguridad jurídica. Como dice ALBERTO BALLARÍN (9), aquí está la grandeza y servidumbre de los juristas agrarios: bajo el fuego cruzado de ambos extremos, tejen con paciencia la trama de la evolución para salvar a la sociedad de revoluciones y contrarrevoluciones enemigas del Derecho, fuentes de injusticia y causa de todas las inseguridades. Los agraristas sienten una profunda inquietud renovadora, pero no son atacantes de la seguridad jurídica; simplemente, conocen de modo dramático la realidad campesina y pretenden conseguir la justicia distributiva, sin que por ello sean menos respetuosos ni menos amantes del Derecho que los que se llaman conservadores (10).

Precisamente en España debe destacarse que entre los Notarios y Registradores de la Propiedad, cuerpos poco dudosos de la tacha de revolucionarios, pero sí plenos de juristas preparados que viven en su propio ambiente la realidad campesina y la moldean día a día, abundan los estudiosos agrarios. Desde el insigne JOAQUÍN COSTA, en el siglo pasado, hasta los contemporáneos, hay una copiosa lista que confirma el aserto (11).

El Derecho Agrario en España empieza a formarse bajo el reinado de Carlos II, en la segunda mitad del siglo XVIII, según reseña BALLARÍN (12), como consecuencia de factores culturales (nueva visión del hombre y del mundo, distinta de la existente en tiempos de los Austrias), económicos (el dogma de la libre iniciativa económica de Adam Smith y la exaltación hecha por la escuela de los fisiócratas de la agricultura como fuente matriz y principal de todas las riquezas) y los llamados Informes y Expedientes que se emitieron en materia agraria y que pretendían la doble finalidad de una mejor distribución de la riqueza y el aumento de la producción.

(9) Artículo publicado en el diario *Ya*, de Madrid, el día 12 de julio de 1971, recogido en *Estudios de Derecho Agrario y Política Agraria*, Zaragoza, 1975, pág. 37.

(10) «Sería un error creer que el agrarista es una especie de antítesis del jurista de Derecho común. Verlo como un joven revolucionario en contraste con el profesor de cuello duro sería una calcomanía de caricatura. La formación y la madera son las mismas en uno y otro tipo humano. Sus diferencias son, al fin y al cabo, de matiz, ya que también el civilista puede ser reformador, elaborar anteproyectos y sentir la trascendencia social de su trabajo. Mas, en principio, el agrarista es quien, procediendo del Derecho común, ha desarrollado dentro de sí una vocación, no contraria, sino mucho más viva, de reformador social» (BALLARÍN en el prólogo del libro *El crédito agrario*, editado por la Asociación Española de Derecho Agrario, 1968, recogido con el título «El jurista agrarista», pág. 25 de la obra *Estudios*, reseñada en la nota precedente).

(11) Podrían citarse, entre otros: DÍAZ DEL MORAL, JUAN JOSÉ BENAYAS, RAMÓN FECED, RAMÓN DE LA RICA, PEDRO SÁNCHEZ REQUENA, RAMOS BASCUÑANA, PAZOS GARCÍA, CAMPUZANO, ALEJO LEAL, ALBERTO BALLARÍN... No podemos olvidar tantos otros compañeros que han trabajado silenciosa pero eficazmente en los puestos de colaboración jurídico-agraria, primero en el antiguo Instituto de Reforma Agraria y después en el de Colonización y el Servicio Nacional de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural, así como en su Organismo continuador, el actual Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario.

(12) *Derecho Agrario*, Madrid, 1966, págs. 23 y sigs., donde se hace un estudio acabado de esta época.

Hito importante de la época de Carlos III es la iniciación de lo que después se ha llamado reforma agraria, con los repartos de tierras concejiles de 1761 a 1768 y la colonización y repoblación de Sierra Morena que fue encomendada por Real Cédula de 5 de julio de 1767, a don PABLO DE OLAVIDE (13), que concibió su obra como «un cambio de vida».

Las Cortes de Cádiz, según VIÑAS MEY (14), se encontraron en el Expediente sobre la Ley Agraria con un material riquísimo enteramente gacetable, pero por influencia de JOVELLANOS, se inspiraron en ideas liberales, dejando a un lado el sentido social de los demás informes. Pueden reseñarse el Decreto de 8 de junio de 1813, declarando cerradas a la ganadería todas las tierras de dominio particular, frente a los viejos privilegios de la Mesta; y la Orden de 6 de marzo de 1834, legitimando roturaciones arbitrarias, que concedía el acceso a la propiedad de las tierras para los labradores que las hubieran trabajado.

Junto a la legislación desvinculadora que en 1820 declaró libres de las prohibiciones de enajenar a las tierras sujetas a mayorazgos, vinculaciones y fideicomisos, quizá la regulación que marca época fue la desamortizadora. Por la desamortización se pusieron en venta enorme número de tierras a bajos precios, siendo adquiridas por quienes venían a formar una nueva clase no menos individualista que la nobleza; según conocida frase, la desamortización «hizo más ricos a los ricos y más pobres a los pobres», acentuándose el problema social del campo, sobre todo en Andalucía y Extremadura (1.5).

(13) En el IRYDA hemos visto una copia de dicha Real Cédula en la que Carlos III hace saber a Olavide, a quien nombra Superintendente General para la dirección de las nuevas poblaciones que se han de hacer en Sierra Morena, y a los demás Corregidores, Intendentes, Jueces, Justicias, Ministros y demás personas que, «habiéndome propuesto Don Juan Gaspar de Thurriegel, de nación Bávaro, de Religión Católico, la introducción de seis mil Colonos Católicos Alemanes y Flamencos en mis Dominios, tuve a bien admitir esta propuesta baxo de diferentes declaraciones, que reducidas a Contrata se expresan por menos en mi Real Cédula, expedida en el Pardo a dos de abril de este año (1767), encargando al mi Consejo, que para la referida introducción y establecimiento de los pobladores, formase, con acuerdo del Superintendente General de mi Real Hacienda, la Introducción competente». Siguen las 77 reglas o capítulos que forman un verdadera fuero de población de esta colonización agraria que nos gustaría transcribir y comentar. Pero esto, por muy interesante que sea, excede de los límites y finalidad de este estudio. Puede verse íntegro el texto y un breve estudio en el trabajo de CONSTANCIA BERNALDO DE QUIRÓS, *Los reyes y la colonización interior de España desde el siglo XVI al XIX*, Madrid, 1929. Un resumen de los resultados de esta colonización se encontraría en el libro *Los latifundios en España*, Madrid, 1932, págs. 9 a 11, de PASCUAL CARRIÓN.

(14) *La reforma agraria en España en el siglo XIX*, Santiago de Compostela, 1933, pág. 18, citado por BALLARÍN en *Derecho Agrario*, pág. 35.

(15) Desde su magnífico observatorio de Bujalance, en la Sierra de Córdoba, donde ejerció de Notario, JUAN DÍAZ DEL MORAL dio fe de esta parcela del malestar social en su obra, *Historia de las agitaciones campesinas andaluzas* (2.^a ed., Alianza Editorial, S. A., Madrid, 1967). Con el trabajo de CONSTANCIO BERNALDO DE QUIRÓS, «El espar-

Ya hemos apuntado antes que la legislación hipotecaria y el Código Civil significaron poco en la materia agraria (16), como no fuese la reafirmación de los principios liberales e individualistas, heredados del *Code* francés, plenamente acordes con la época (17).

Tras la Ley de Colonización y Repoblación Interior de 1907, que contenía normas y conceptos aceptables, pero de poca efectividad práctica, podemos señalar algunas disposiciones en tiempos de la llamada Dictadura, como el Real Decreto-ley de 7 de enero de 1927, sobre compra de fincas a particulares para su parcelación (que ha estado vigente hasta su absorción por la actual LRDA), las normas sobre riegos creadoras de las Confederaciones Hidrográficas y las regulaciones sobre arrendamientos y redención de foros (18).

Para enjuiciar serenamente la política agraria de la Segunda República, quizá falte aún la necesaria perspectiva histórica y sobren prejuicios, a pesar de haber transcurrido casi medio siglo. La literatura va prestando cada día

taquismo andaluz» (*Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, abril de 1919) suelen ser las fuentes clásicas sobre la materia. En el libro de PASCUAL CARRIÓN, *El latifundio*, antes citado (págs. 19 y sigs.), se hace un resumen de estas obras y de la *Historia General de Andalucía*, de JOAQUÍN GUICHOT.

(16) Naturalmente, queremos decir que no traslucen en su articulado demasiadas inquietudes sociales. Por lo demás, es innegable que ambos Cuerpos siguen siendo fundamentales en la regulación del tráfico inmobiliario y garantía hipotecaria, la Ley, y la configuración jurídica del dominio y los derechos reales, el Código.

Como puntos concretos referentes al espacio rústico tocados por este último podríamos enumerar:

- Clasificación y enumeración de bienes (arts. 333 a 345).
- Propiedad en general (arts. 348 a 351).
- Regulación de los frutos (arts. 353 a 357).
- Accesión en bienes inmuebles (arts. 358 a 374).
- Deslinde y amojonamiento (arts. 384 a 387).
- Reafirmación del derecho a cerrar fincas rústicas (art. 388).
- Comunidad de bienes y copropiedad (arts. 392 a 406).
- Régimen de las aguas (arts. 407 a 425).
- Regulación de la posesión (arts. 430 a 466).
- Derechos de usufructo (arts. 467 a 522) y uso (arts. 523 a 529).
- Limitaciones legales (configuradas como servidumbres: aguas, paso, medianería, distancias para plantaciones) (arts. 530 a 593).
- Servidumbres voluntarias, en especial de pastos (arts. 594 a 604).
- Retracto de colindantes (art. 1.522).
- Regulación de arrendamientos y aparcería (arts. 1.542 a 1.579).
- Censos en general (arts. 1.604 a 1.627) y enfiteusis (arts. 1.628 a 1.655).
- Censo a primeras cepas (art. 1.656).

(17) Para estudiar el ordenamiento jurídico individualista-laboral en su etapa codificadora y la precedente, remitimos a BALLARÍN, *Derecho Agrario*, citado, págs. 49 a 115, donde se recogen los diversos proyectos doctrinales y legislativos, prácticamente infructuosos, de reforma agraria.

(18) Ver el capítulo XI del *Derecho Agrario*, de BALLARÍN, págs. 11.7 y sigs., para estudiar la etapa de la Dictadura.

más frecuente atención al tema (19) de la reforma agraria republicana que, más que fracasar, nació prácticamente muerta. En lo que los autores no suelen estar acordes del todo es en señalar las causas que motivaron su aborto.

Siguiendo a GARCÍA ESCUDERO (20) podrían señalarse:

1. Fue tardía. La reforma por Decreto era la indicada por la Comisión Técnica y, sin embargo, no se llevó a cabo; hasta el 15 de septiembre de 1932, año y medio después de la proclamación de la República, no se promulgó la Ley de Bases, desperdiciando un tiempo que pudo ser trascendental y decisivo (21).

2. Se daba la tierra, pero no medios para cultivarla (22). La tierra, además, ni era en propiedad ni en expectativa de obtenerla, y es

(19) Pueden verse principalmente:

a) *La Reforma Agraria de la II República y la situación actual de la Agricultura española*, de PASCUAL CARRIÓN, Ariel, S. A., Barcelona, 1973, págs. 113 y sigs. El autor intervino de modo personal como redactor del proyecto elaborado por la llamada Comisión Técnica y sus opiniones son, naturalmente, bastante parciales e interesadas.

b) BALLARÍN, en el capítulo XI de su obra *Derecho Agrario*, págs. 129 y sigs.

c) EDWARD MALEFAKIS, *Reforma agraria y revolución campesina en la España del siglo XX*, Ediciones Ariel, Barcelona, 1970. Es, por el momento, la obra más centrada sobre el tema, haciendo un estudio extenso de los factores políticos que principalmente incidieron en el fracaso. Su condición de extranjero le da un aceptable tono de imparcialidad.

d) JOSÉ MARÍA GARCÍA ESCUDERO, *Historia política de las dos Españas*, Editora Nacional, Madrid, 1975, t. II, págs. 1073 a 1082. Se analizan las causas, que resumiremos, ocasionantes del fracaso según este autor.

e) «Un quinquenio de legislación agraria», RAMÓN DE LA RICA en el *Boletín del IRA*, II, de 1935, pág. 664.

(20) Obra citada, pág. 1073.

(21) RICARDO DE LA CIERVA, en *Historia básica de la España actual (1800-1975)*, Editorial Planeta, Barcelona, 4.^a ed., mayo 1975, dice en su pág. 297: «Descartado el sistema de reforma por decreto, la reforma agraria se perdió en un laberinto gacetil y burocrático sin remedio, lo que provocó la amarga decepción de millones de trabajadores del campo. Durante varias conversaciones en aquel verano de 1931, cuando toda audacia constructiva parecía posible, Pascual Carrión y sus compañeros de Comisión hablaron varias veces con Azaña. El viejo ingeniero lo recuerda vivamente cuarenta años después. Azaña, más conservador y más derechista que los conservadores auténticos de la Comisión, se encogía de hombros».

(22) Es sabido que la exigua dotación anual que se concedía al Instituto de Reforma Agraria (50 millones de pesetas) no alcanzaba ni para pagar las expropiaciones. En el Boletín del citado Instituto, que hemos leído cuidadosamente, aparecen las actas de las reuniones de su Consejo Ejecutivo y de las Juntas Provinciales. Es significativo lo que expone la Junta de Sevilla en la sesión del 26 de enero de 1935, referente al fracaso de los asentamientos en las fincas «Arroyuela Mayor», «Arroyuela Menor» y «Torre del Viejo»: «De las manifestaciones hechas por los campesinos se llega a la conclusión de que ninguno de los presuntos asentados cuenta con medios para poder desenvolver la labor de las tierras que se les asignen por ser todos ellos braceros a los cuales habrá de facilitárseles yuntas, aperos, semillas y medios de subsistencia; que, salvo

sabido que la estabilidad para el campesino tiene un valor siempre alto (23).

3. La reforma se enfocó en gran parte como pura represalia política contra la nobleza (24) y los encartados en la rebelión de agosto de 1932 (25), cuando sus bienes eran mínimos en relación con el total reformable.

4. Perjudicó a la pequeña y mediana propiedad al comprender las fincas arrendadas situadas a menos de dos kilómetros de los pueblos y en general a todas las arrendadas por plazo superior a dos años. Estas medidas, dice el propio PASCUAL CARRIÓN (26), afectaban a muchos miles de propietarios modestos de toda España y fueron la causa de que tuviese la reforma muchos enemigos sin necesidad: fue un gran error.

5. La reforma sólo dio tierra a un número ínfimo de campesinos de los inicialmente previstos, por diversas causas económicas, políticas y de organización.

un tercio, los demás son obreros del campo que no cuentan con la experiencia y capacidad suficientes para dirigir una labor de secano. Dado que los asentamientos se han de practicar en tierras actualmente de rastrojos, aunque se haga con mucha rapidez la parcelación y dotación de yuntas y aperos, la Junta sienta la racional presunción de que estos asentamientos, tanto por la calidad del personal a asentar como por la fecha en que se realizan, serán un fracaso agrícola y económico».

(23) MALEFAKIS, obra citada, pág. 19, dice que «la línea de separación entre los campesinos revolucionarios y los conservadores no hay que buscarla en el nivel de vida de unos y otros, sino en la ilusión de independencia que proporciona la propiedad de la tierra».

Y en la página 184 recoge el acuerdo tomado ya en 1919 por la Sección Local de la CNT (anarquista) de FERNÁN NÚÑEZ: «Todos los trabajadores, aunque abominamos de la propiedad, la deseamos, pues nos libra de la necesidad».

(24) «La distinción entre propietarios nobles y comunes es irrelevante: a pesar de las ostentosas listas republicanas, las tierras de la nobleza constituían una parte mínima de los latifundios, dominados extensiva y productivamente por la burguesía agraria, que se aprovechó a fondo de la desamortización» (RICARDO DE LA CIERVA, *Historia...*, citada, pág. 296). En el mismo sentido se pronuncia MALEFAKIS (obra citada, pág. 95) señalando que las propiedades de la nobleza en todo el país eran alrededor del 8 por 100 solamente de los 21 millones de hectáreas que se cultivaban, mientras que la inmensa mayoría de la tierra en poder de los grandes propietarios pertenecía a individuos sin título nobiliario, descendientes de familias que las habían comprado en la desamortización o durante la primera guerra mundial.

Como las tierras pertenecientes a miembros de la Grandeza de España se expropiaron sin indemnización, el Instituto de Reforma Agraria malgastó no poco de su tiempo en averiguar si los afectados se «habían cubierto» o no ante el Rey y si las señoras «habían tomado la almohada» (signos de tal Grandeza). Pueden verse las laboriosas resoluciones en el *Boletín del IRA*, citado. Es curiosa la referente al Duque de Ciudad Rodrigo, descendiente de Wellington, que, alegando su nacionalidad inglesa, consiguió zafarse del «palmetazo»; puede verse en el t. I del *Boletín*, 1933, pág. 611).

(25) Entre los 194 «encartados» reunían unas 40.000 hectáreas solamente, según MALEFAKIS, pág. 238.

(26) Obra citada, pág. 124.

Todo concluyó trágicamente, como es sabido, con nuestra guerra de 1936-1939, que acabó con la segunda República, abriendo la nueva época cuya legislación agraria, de marcado tinte social, nos proponemos estudiar con mayor amplitud a continuación.

c) *La legislación agraria española vigente*

En las Leyes Fundamentales de España se encuentran los principios que después han servido de base para la abundante regulación positiva agraria actual, no la que se ha plasmado toda la realidad social de la época presente española (27).

El Fuero del Trabajo, promulgado el 9 de marzo de 1938, todavía en plena guerra, y declarado Ley Fundamental del Reino por la Ley de Sucesión de 26 de julio de 1947, en su Declaración y (28), aún bajo el prisma laboral, contiene ya un programa inicial básico en la agricultura de claro tinte social. Empieza sentando que las normas de trabajo en la empresa agrícola se ajustarán a sus especiales características y el Estado se compromete a capacitar técnicamente al productor agrícola para que realice los trabajos exigidos por cada unidad de explotación; en el punto 3.º de la misma Declaración se promete la disciplina y revalorización de los precios de los principales productos a fin de asegurar un beneficio mínimo, en condiciones normales, al empresario agrícola y, en consecuencia, exigirle para los trabajadores jornales que les permitan mejorar sus condiciones de vida; en el punto 4.º se señala la tendencia a dotar a cada familia campesina de una pequeña parcela, el huerto familiar, que le sirva para atender sus necesidades elementales y ocupar sus actividades en los días de paro estacional; el punto 5.º tiende a conseguir el embellecimiento de la vida rural, perfeccionando la vida campesina y mejorando las condiciones higiénicas de los pueblos y caseríos de España; en el punto 6.º el Estado promete que asegurará a los arrendatarios la estabilidad en el cultivo de la tierra por medio de contratos a largo plazo que les garanticen del desahucio injustificado y les aseguren la amortización de las mejoras que hubieren realizado en el predio y, por último, se contempla el acceso a la propiedad al decirse que «es aspiración

(27) Sobre este punto pueden verse el trabajo de JAIME MONTERO, «Normas programáticas del Movimiento español y preceptos de las Leyes Fundamentales del Reino en relación con el régimen agrario», en *Anuario de Derecho Civil*, julio-septiembre 1973, págs. 732 y sigs.; el cap. XIV del *Derecho Agrario*, de BALLARÍN, págs. 179 a 189, y la obra de JUAN JOSÉ SANZ JARQUE, *Más allá de la Reforma Agraria*, Madrid, 1970, págs. 175 y sigs.

(28) Puede verse su texto en *Diccionario de Legislación*, Editorial Aranzadi, Pamplona, 1961, t. VII, pág. 1694, número marginal 8819.

del Estado arbitrar los medios conducentes para que la tierra, en condiciones justas, pase a ser de quienes directamente la explotan».

El Fuero de los Españoles de 17 de julio de 1945, en su artículo 30, sienta de entrada el reconocimiento y amparo de la propiedad privada como medio natural para el cumplimiento de sus fines naturales, individuales, familiares o sociales, estableciéndose que todas las formas de la propiedad queden subordinadas a las necesidades de la nación y al bien común, de modo que la riqueza no podrá permanecer inactiva ni ser destruida indebidamente ni aplicada a fines ilícitos. No obstante, como dice BALLARÍN (29), quizá la más importante modificación llevada a cabo por el Fuero de los Españoles sea la de haber admitido en su artículo 32 el «interés social» al lado de la «utilidad pública» como causa de la expropiación forzosa; esto supone, dice citando a CASTÁN, una modificación radical del concepto de la propiedad; con esto adquiere gran relieve el aspecto social de este derecho.

Y entre los Principios del Movimiento Nacional, según el Texto Refundido de Leyes Fundamentales del Reino de 20 de abril de 1967 (30), encontramos en el Principio X reconocida la propiedad privada en todas sus formas como derecho «condicionado a su función social», expresión esta última cuyo sentido queda claro y patente para los juristas; y en el Principio XII, entre otros sectores, se hace expresión directa de la Agricultura proponiéndose el Estado, con su mejora, impulsar el progreso económico de la nación, la multiplicación de las obras de regadío y la reforma social del campo.

Aparte las leyes de los distintos planes de desarrollo que veremos, los principios básicos que quedan apuntados se han ido desarrollando en multitud de leyes y disposiciones, cuya enumeración sería amplísima y seguramente incompleta (31). Iremos citándolas a medida que estudiemos las respectivas materias de que tratan y por ahora indicaremos tan sólo las más importantes, que son: Leyes de 1940, 1942, 1944, 1953 y 1954, que perfilan y modifican la todavía básica Ley de Arrendamientos Rústicos de 1935, introduciendo y regulando el acceso a la propiedad; Ley de Cooperativas, de 19 de diciembre de 1974, y normas referentes a los llamados Grupos Sindicales de Colonización y su trato fiscal indulgente; Ley de Montes, de

(29) *Derecho Agrario*, pág. 185.

(30) Texto completo de dicha Ley en Apéndice del *Diccionario de Aranzadi*, Pamplona, 1967, t. VIII, pág. 1237, número marginal 10.269.

(31) BALLARÍN, en su *Derecho Agrario* (págs. 195 a 217), sistematiza orgánicamente las disposiciones sobre materia agraria de modo exhaustivo; lástima que por la fecha del libro (1965) la relación ya resulta parcial y no exacta por la aparición de varias importantes regulaciones posteriores. Lo mismo cabe decir del estupendo trabajo de ALEJO LEAL GARCÍA, «La Legislación Agraria de los cinco últimos lustros», publicado en la *Revista de Estudios Agro-Sociales*, núm. 50, año 1965. Más actualizada es la enunciación que hace JUAN JOSÉ SANZ JARQUE en *Derecho Agrario*, pág. 58; aún después de este libro se ha publicado la Ley de Cooperativas con fecha 19 de diciembre de 1974.

8 de junio de 1957, y del Patrimonio Forestal del Estado de 10 de marzo de 1941; disposiciones de 1982 y 1964 sobre el Banco de Crédito Agrícola y Cajas Rurales Cooperativas; Leyes de Seguridad Social Agraria y Ordenanza General del Trabajo en el Campo; Organización Sindical Agraria; creación de Organismos defensores de precios y comercialización como el Servicio Nacional del Trigo, hoy Servicio Nacional de Productos Agrarios, y el Fondo de Ordenación y Regulación de Precios y Productos Agrarios y tantas otras disposiciones que han tratado de poner en práctica el programa agrario trazado.

El aspecto que aquí más nos interesa, o sea, el de la ordenación nueva o reforma de las fincas y estructuras agrarias en España, se ha regulado y llevado a cabo en el marco de dos instituciones de amplia actuación, que han sido la Colonización por un lado y la Concentración Parcelaria y Ordenación Rural por otro. Sus normas, junto con las referentes a las de unidades mínimas de cultivo, permutas forzosas de fincas rústicas, fincas mejorables y otras, han quedado incluidas en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, de 12 de enero de 1973 (32), que es la vigente reguladora de la materia y en cuyo estudio centramos nuestra principal atención (33).

(32) Para el estudio de los antecedentes puede verse la conferencia de EMILIO LAMO DE ESPINOSA, «Proceso formativo de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario», pronunciada el 25 de noviembre de 1974 en las I Jornadas Nacionales de Derecho Agrario, que patrocinaron el Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario (IRYDA) y la Asociación Española de Derecho Agrario.

(33) En el *Boletín Oficial del Estado* de 3 de febrero de 1973 se publicó el Decreto 118/1973, de 12 de enero, aprobando el texto de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, por el cual el Gobierno cumple el encargo hecho en la Disposición Adicional 4.^a de la Ley de 21 de julio de 1971, creadora del Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario, de ordenar y sistematizar en un texto legal único todas las leyes existentes sobre la materia que se relacionan.

La Ley consta de un título preliminar, sobre la reforma y desarrollo agrario y las normas generales sobre la actuación del Instituto, y de cuatro libros; el primero contiene las normas orgánicas del Instituto y su Consejo, el Jurado de Fincas Mejorables, Comisiones Locales de Concentración Parcelaria y Juntas Provinciales, Comarcales y Locales; el Libro II se refiere a la adquisición y redistribución de tierras y régimen específico de las unidades mínimas de cultivo; el tercero dicta las normas para la actuación del Instituto en comarcas o zonas determinadas por Decreto, referentes a obras y mejoras territoriales, grandes zonas de interés nacional, ordenación de explotaciones, comarcas mejorables y concentración parcelaria. Por último, el Libro IV se ocupa de las actuaciones en fincas o explotaciones agrarias, regulando la expropiación por causa de interés social, régimen de fincas mejorables, permutas forzosas en fincas rústicas, ordenación de explotaciones agrarias ejemplares y calificadas, terminando con las normas sobre auxilios económicos y técnicos a agricultores.

Tiene 292 artículos, nueve Disposiciones Finales y 15 Transitorias, terminando con una Disposición Final Derogatoria de todas las normas anteriores de carácter general con rango de Ley relativas a la colonización, ordenación rural o concentración parcelaria.

De momento digamos que la nueva ley (34), aun reflejando, como es natural, la distinta mentalidad y estilo en que fueron publicadas las heterogéneas 19 leyes originales, supone una gran ventaja práctica. El haber sistematizado todo el variado cúmulo legislativo vigente a su promulgación en un cuerpo único es tarea que agradecerán sin duda los profesionales a la hora de sus consultas y actuaciones prácticas. Las críticas concretas irán apareciendo después; en principio la LRDA representa al menos un paso importante en la codificación del Derecho Agrario, aunque, por su contenido humano y cambiante, quizá sea ésta una de las materias que menos se presten a la «petrificación» articulada (35).

d) *Organismos españoles en la agricultura.*
El Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario (IRYDA)

En la Administración española corresponde al Ministerio de Agricultura la alta dirección de la política agraria, marcando las líneas de actuación en lo referente al fomento y desarrollo de la riqueza puramente agrícola o de cultivos, así como de la forestal y ganadera.

A su frente se encuentra el ministro y la estructura orgánica del Departamento actualmente viene marcada por el Decreto 2684/1971, de 4 de noviembre, que prescinde de la clásica división sectorial (Agricultura, Montes y Ganadería) para crear otras Direcciones Generales (Capacitación y Extensión Agraria, Producción Agraria y de Industrias y Mercados en Origen de Productos Agrarios) y conferir al Ministerio una mayor coherencia en su actuación periférica, creando las Delegaciones Regionales y Provinciales.

(34) FRANCISCO GÓMEZ Y GÓMEZ JORDANA, Jefe de la Asesoría Jurídica del IRYDA, que intervino personalmente en su preparación, mantiene que la LRDA no es un «texto refundido»: es un nuevo texto legal con todas las consecuencias que ello comporta, principalmente la de que no podrán en lo sucesivo invocarse frente al mismo las numerosas leyes cuyo contenido ha quedado incorporado y cuya derogación, después de promulgado el nuevo Texto, debe considerarse definitiva. Aduce en defensa de su tesis la Disposición Adicional 4.^a, ya citada, de la Ley de creación de IRYDA, que permitía la modificación o supresión en el nuevo texto legal de las normas antes vigentes que supusieran obstáculo para la sencillez, claridad y armonía del sistema y, por tanto, tales modificaciones tendrán fuerza de Ley aun habiendo sido introducidas por el Gobierno, ya que éste puede regular materias de la competencia de las Cortes si una Ley le autoriza expresamente, conforme a los artículos 21 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y 4 de la Ley Orgánica del Estado (Conferencia en las «Jornadas» citadas en la nota 32, con el título «Líneas generales de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario»).

(35) Sobre intentos legislativos y doctrinales de codificación rural en España, pueden verse: BALLARÍN, *Derecho Agrario*, págs. 64 y sigs., y JAIME MONTERO, «Sistematización de bases para una Ley Agraria», en *Anuario de Derecho Civil*, año 1973, pág. 741.

Entre las Entidades Autónomas dependientes del Ministerio de Agricultura, señalaremos:

1. El Fondo de Ordenación y Regulación de Productos y Precios Agrarios (FORPPA), creado por Ley de 20 de junio de 1968, en base a la necesidad de dar unidad y coherencia a la política de ordenación de los mercados agrarios, la de integrar en la formulación de la misma a los sectores que han de participar en su ejecución y arbitrar los medios precisos para su puesta en práctica.

2. El Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza (ICONA), creado por Decreto-ley de 28 de octubre de 1971, y regulado por Decreto de 9 de marzo de 1972, y cuyas funciones son conservar los recursos naturales renovables del país, administrar y defender los montes, masas forestales y vías pecuarias, defensa contra incendios forestales, protección del paisaje y vigilancia y control de las aguas continentales.

3. El Servicio Nacional de Productos Agrarios (SENPA), sucesor del antiguo Servicio Nacional del Trigo, creado el 23 de agosto de 1937 durante la guerra. Su configuración actual se encuentra en el Decreto-ley de 28 de octubre de 1971 y Decreto de 24 de marzo de 1972, que señalan como actividades del Organismo adquirir, almacenar, conservar, distribuir y enajenar productos agrarios, con el fin de mantener los precios, para lo que cuenta con una red de silos o depósitos adecuados.

La realización de las acciones para llevar a cabo la política del Gobierno en la regulación y tenencia de la tierra rural está encomendada actualmente en España al *Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario*, cuya abreviatura IRYDA, ya se ha generalizado.

Fue creado por Ley de 21 de julio de 1971, como continuador y sucesor del Instituto Nacional de Colonización y Servicio Nacional de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural (que se extinguían), con el cometido de impulsar y coordinar las acciones que estos organismos venían realizando en el problema de las estructuras agrarias para lograr una reforma económica y social de la tierra y, a la vez, la incorporación del sector agrario al proceso general del desarrollo del país. Según el artículo 4.º de la LRDA, el Instituto realizará todas las funciones que se le encomienden en relación con el desarrollo rural y la reforma agraria. Para poder cumplir estos fines se atribuyeron al naciente Instituto todas las funciones y competencias que las normas legales y reglamentarias entonces vigentes asignaban a los organismos absorbidos, del mismo modo se declaraban traspasados por el mandato legal tanto las subvenciones y beneficios fiscales como las obligaciones y cargas de dichos organismos.

El IRYDA se configura como Organismo Autónomo adscrito al Ministerio de Agricultura, con personalidad jurídica propia, que se rige por las

disposiciones de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario y la legislación de Entidades Estatales Autónomas. Por Decreto 3220/1971, de 23 de diciembre, complementado por Orden del Ministerio de Agricultura de 28 de enero de 1972, se articuló su estructura orgánica.

Ya que numerosísimos, casi todos sus actos sobre fincas tienen como base o desembocan en el Registro de la Propiedad, como hemos de ver, es muy interesante en el aspecto práctico conocer a quiénes corresponden dentro del IRYDA las facultades representativas y dispositivas para llevar a cabo las actuaciones documentales originantes de mutaciones jurídicas inmobiliarias con reflejo en los libros registrales.

Al frente del Instituto existe un Presidente, auxiliado por un Secretario General que puede sustituirle en el ejercicio de sus funciones (36). Por resolución de la Presidencia del IRYDA, de 9 de febrero de 1977, se delegan parte de estas atribuciones en el Secretario General. Directores Adjuntos, Inspectores Regionales y Delegados Provinciales, según una detallada casuística (37).

Aunque después lo estudiaremos más detenidamente, señalaremos como tipos de actuaciones del IRYDA con consecuencias registrales, las siguientes:

- Transformación de grandes zonas, con realización de obras, para crear nuevas explotaciones agrarias u ordenación de las existentes para que alcancen adecuadas dimensiones en lo social y económico; es lo que se ha venido llamando colonización.
- Establecimiento de Planes de Mejora para comarcas deprimidas. Aquí la propiedad comporta la obligación de cultivar y mejorar las fincas, so pena de expropiación. Es la actuación sobre comarcas y fincas mejorables.
- Concentración parcelaria, por la que se reorganiza la propiedad rústica de una zona, adjudicando a cada propietario en coto redondo o en un reducido número de fincas de reemplazo, una superficie equivalente en clase de tierra y cultivo a la de las parcelas de procedencia aportadas.

(36) Son funciones del Presidente del IRYDA, según el Decreto de 13 de agosto de 1971:

a) Cuantas le corresponden como Jefe del Organismo conforme a la legislación vigente sobre Entidades Estatales Autónomas.

b) La representación del Organismo para toda clase de actos y contratos.

c) Las que le atribuye especialmente la legislación sobre reforma y desarrollo agrario.

(37) Ver *Boletín Oficial del Estado* de 18 de febrero de 1977. Además, CARLOS HERNÁNDEZ CRESPO, puede verse en *RCDJ*, núm. 501, marzo-abril 1974, pág. 315, como complementario del trabajo «La legislación de reforma y desarrollo agrario y el Registro de la Propiedad», publicado en la misma Revista, núm. 499, noviembre-diciembre 1973, págs. 1433 a 1470.

En cambio los auxiliares económicos y técnicos facilitados por el IRYDA sólo tienen reflejo en el Registro en los casos en que se garantizan mediante hipoteca, sin otras especialidades.

1. CUESTIÓN PRINCIPAL

FUNCIONES DEL REGISTRO DE LA PROPIEDAD EN LA TENENCIA Y REGULACIÓN DE LA TIERRA RÚSTICA

a) *Como defensa de la adquisición del titular y base de la seguridad en el tráfico jurídico*

Tanto si nos atenemos a la barroca prosa de los preámbulos de las piezas legislativas del siglo pasado, como a sus propios y ya más escuetos textos articulados, llegaremos a la conclusión de que no iba tan descaminada la opinión general de que el Registro se hizo pensando en defender puras miras individualistas y económicas. El asiento registral era, a la vez que valladar defensivo para el titular, un señuelo para que el dinero afluyese a la propiedad inmueble, protegido por la insuperable garantía de la hipoteca, sin que en el encuadre del legislador entrasen otras posibles finalidades para justificar la institución. Es más, aunque las atisbasen, claramente las rechazaban al decir que «sin negar que los Registros puedan y deban venir en auxilio de la Administración en las arduas tareas que para beneficio público le están encomendadas», su verdadero objeto es mejorar las condiciones de la propiedad del inmueble, asegurar el crédito territorial y poner coto a fraudulentos engaños. Y se concluye de modo paladino diciendo que «salir de este terreno, considerar el Registro principalmente como un censo de la riqueza inmueble y dar intervención directa en él a la Administración, conduce irremediabilmente a desconocer su carácter social, económico y civil y sacrificar lo principal a lo accesorio» (38).

El paso del tiempo y las nuevas realidades sociales han venido a señalar qué es principal y qué accesorio entre la defensa del titular, simplemente particular por muy respetable que sea, y la seguridad en el tráfico que afecta a toda la comunidad, aunque también protege, de paso, al propietario.

La doctrina hipotecarista es ya unánime a la hora de justificar el papel del Registro de la Propiedad y sería interminable la cita de autores que muestran la seguridad jurídica, basada en los asientos registrales como un bien social de valor incalculable que es preciso defender con todos los

(38) Exposición de Motivos de la Ley Hipotecaria de 1861; puede verse en el lugar antes dicho.

medios legales. La formulación más generalizada (39) estima que la seguridad jurídica y la buena fe se complementan en el sentido de constituir aquélla el fin perseguido por la ley; es imprescindible proteger a quien adquiere confiado en el Registro, pues así se asegura el tráfico y se da base seria al comercio jurídico; proporcionar seguridad jurídica a las transmisiones constituye el móvil o razón de ser del Registro.

Pero, además, se ha venido perfilando últimamente un nuevo aspecto de notoria importancia. Ha sido LÓPEZ MEDEL quien ha hecho resaltar el papel del Registro de la Propiedad como auténtico servicio público cuando se trata de una puesta en forma del bien comunitario, ya que entonces se institucionaliza y cobra relevancia autónoma e independiente. El destinatario del Registro —dice— no es ni el funcionario que lo lleva, ni el particular que acude a él por creerse más seguro, ni el que quiera enterarse de la fortuna del deudor: el destinatario es la sociedad entera, la cual debe conocer la situación jurídica de sus miembros con fines de seguridad, de bienestar y de orden (40). La teoría institucional es sugestiva y nos abre cauce para nuevas aplicaciones registrales (41).

b) *El Registro como institución de carácter público precisa para orientar la política agraria y consolidar sus resultados*

Está fuera de toda duda que el Registro ha cumplido fielmente el papel que *ab initio* se le asignó de defender las adquisiciones de los titulares y asentar la seguridad jurídica básica para las transmisiones y el crédito territorial.

Lo que ahora queremos resaltar es que también la institución registral, al menos en España, está perfectamente preparada para servir de cauce a las nuevas directrices funcionales del dominio del suelo y seguirá respondiendo en cada caso a los planteamientos políticos y sociales del agro, como lo ha hecho hasta hoy, con calificación sobresaliente.

Debemos reivindicar para el Registro, no como privilegio, sino como deber, la función de servir como pieza indispensable en el momento de

(39) Puede verse en ROCA SASTRE al estudiar la buena fe como requisito de la protección registral en *Derecho Hipotecario*, Barcelona, 1948, t. I, págs. 445 y sigs.

(40) Teoría del Registro de la Propiedad como servicio público, tesis doctoral, editado en Madrid, 2.^a ed., 1959, pág. 127. También puede verse del mismo autor, *Modernas orientaciones del Registro de la Propiedad*, Madrid, 1961, donde insiste en las mismas ideas de la tesis y propugna la llamada «inscripción obligatoria progresiva» para, al menos, aquellos sectores de la propiedad inmueble de clara incidencia social, como los bienes rústicos.

(41) Véase FRANCISCO MESA MARTÍN, «Aproximación al Institucionalismo. El Registro de la Propiedad como Institución jurídica», publicado en el t. II de las *Ponencias del II Congreso de Derecho Registral*, Madrid, 1975, págs. 131 y sigs.

orientar las acciones concretas de la política agraria. Y una vez realizadas debe constituir el medio indispensable para poder conservar las mejoras estructurales obtenidas, consolidando los resultados de las reformas y contribuyendo al desarrollo de la economía campesina.

No se trata, ni mucho menos, de dar un tinte administrativo a nuestro Registro. Ni por su contenido fundamentalmente civil, ni por el legítimo orgullo de la independencia científica del Registrador al calificar, cabría admitir una excesiva intervención del Estado a pretexto de encauzar sus programas económico-sociales. Dentro de su sistemática actual y sin cambiar en absoluto su fisonomía jurídica, el Registro puede seguir prestando en España sus valiosos servicios a la comunidad nacional, especialmente a este sector deprimido de la agricultura, digno de todo apoyo (42).

Ya en la reforma agraria republicana se tomó como base al Registro de la Propiedad, no sólo para la obtención de datos sobre las fincas expropiables, sino incluso como rueda del engranaje operativo, tanto en el inicio como para el mantenimiento de los resultados (43).

Posteriormente, tanto en la Colonización, comenzada a partir de 1939, como en la Concentración Parcelaria, que nace en España desde 1952, y en otras figuras agrarias especiales, se ha seguido contando decisivamente con el Registro en todas las fases de sus realizaciones, habiéndose conseguido, como fruto, recíprocas e indudables ventajas. Los libros registrales han venido colaborando eficazmente a la política social agraria de los últimos decenios, demostrándose que la institución tiene decisiva razón de ser también en este campo. La LRDA, recogiendo sus precedentes legales inmediatos, sigue la misma tónica de colaboración con el Registro (44); aunque los

(42) De paso, se soslayaría el posible peligro, apuntado por MENÉNDEZ, cuyo temor no compartimos, de que el Registro de la Propiedad clásico se puede ver desplazado por registros rurales del tipo de Hispanoamérica, a que antes nos hemos referido.

(43) En la Base 7.^a de la Ley de 15 de septiembre de 1932, para proceder al inventario de bienes afectados por la reforma, se establecía la obligación de los propietarios de efectuar la declaración ante el Registro donde radicasen las fincas y eran los Registradores quienes debían notificar la inclusión de las mismas en el inventario, haciéndose constar esta circunstancia por nota al margen de la última inscripción de dominio vigente. Y en la Base 14 se establecía la inscripción gratuita en el Registro de las actas levantadas por las Juntas Provinciales al tomar posesión de las tierras que iban a ser objeto de asentamiento. Por supuesto, también fueron objeto de inscripción las fincas expropiadas, de acuerdo con la legislación específica.

El Decreto de 7 de septiembre de 1933, regulando las comunidades de campesinos de la reforma, establecía que los sindicatos y sus cabezaleros podrían acudir a los Registradores de la Propiedad y Notarios del Distrito para que estos funcionarios les evacuasen gratuitamente las consultas jurídicas sobre la comunidad.

(44) Sería ocioso, y supondría repetición, enumerar los preceptos de la LRDA que contienen una llamada a la actuación registral en el ámbito de la reforma de las estructuras agrarias. Son más de 30 los preceptos concretos en los que la figura del Registro aparece *nominatim* en la Ley, aparte de otros en que se considera implícita y

vamos a ver con más detalle, podemos adelantar que, salvo algunos inconvenientes que siempre hay en toda obra perfectible, los resultados han sido bastante positivos hasta el momento y debemos intentar superarlos.

No podemos cerrar los ojos a la realidad e ignorar que el mundo de nuestros días tiende al reformismo agrario y a la socialización de la tierra con caracteres cada vez más acusados (45). Y si se trata de reorganizar la propiedad, el papel del Registro es insoslayable; una vez más, el técnico jurídico especializado en contacto con la realidad campesina debe ser el técnico de la reforma, el que sin permitir la intromisión de principiantes ni demagogos, coopere de modo más decisivo en todo lo que suponga una ordenación justa del dominio y los derechos sobre el suelo (46). Tarea tan difícil como apasionante, a la que España debe incorporarse para seguir la pauta de otros países, siendo de especial interés, por sus soluciones, las de nuestros hermanos de América (47).

Concluiremos aceptando que aunque se acentúe la configuración social de la propiedad, esto no supone por sí solo que hayan de innovarse de modo revolucionario nuestros principios hipotecarios, pues el Registro, tal como está organizado, tiene la suficiente flexibilidad para adaptarse.

Pero aun así, no olvidemos que es una institución de carácter público que ha demostrado su aptitud para orientar toda política agraria constructiva y contiene aún mayores posibilidades de futuro si los Registradores sabemos estar a la altura de las necesidades de nuestro tiempo.

presente; pero, con ser mucho en cantidad, lo es más aún en calidad, pudiendo decirse que en una regulación de claras bases técnicas sobresale un tinte jurídico-hipotecario que empapa prácticamente la mayor parte de la norma. La inscripción registral según la LRDA es indispensable en casi todas las actuaciones del IRYDA, como garantía de la pervivencia de la obra hecha.

(45) «La reforma agraria se plantea ya a escala planetaria, no sólo en el interior de cada país; de modo que resulta inconcebible que en unos sobren tierras para pocos habitantes y en otros haya poquísimo suelo cultivable disponible en relación con una masa enorme de población» (BALLARIN, *Derecho Agrario*, pág. 177). La misma idea en la Encíclica *Mater et Magistra* de Juan XXIII, Parte III, pág. 47 de la separata núm. 38 de *Ecclēsia*, 1961.

(46) Es erróneo confundir socialización con socialismo: no hay más que leerse las últimas encíclicas papales. Precisamente la socialización que se extendió por Europa tras la primera guerra mundial organizó la llamada «revolución verde» frente a la roja que amenazaba con desbordarse desde Rusia. Y en América del Sur, como réplica a Cuba, a partir de la Conferencia de Punta del Este, se extiende igualmente una regulación reformista de hondo contenido.

(47) Es inagotable el tema de las reformas agrarias en Hispanoamérica. Como países con recientes Leyes de reforma podemos citar: en 1960, Venezuela; en 1961, Colombia; en 1962, República Dominicana, Costa Rica, Guatemala y Chile; en 1963, Panamá, Paraguay, Nicaragua y Honduras; en 1964, Perú y Brasil; en 1969, El Salvador, y en 1973, Ecuador.

Una exposición panorámica y bastante bien resumida en el libro *Fuerzas campesinas agrarias en América Latina*, de ALAIN BIROU, Madrid, 1971. La bibliografía es abun-

1.1. EN CUANTO AL TÍTULO

a) *Derechos sobre las fincas rústicas inscribibles en el Derecho español*

El artículo 1.º de la Ley Hipotecaria vigente, de 8 de febrero de 1946, dice que «el Registro de la Propiedad tiene por objeto la inscripción o anotación de los actos y contratos relativos al dominio y demás derechos reales sobre bienes inmuebles».

Este precepto tiene el desenvolvimiento suficiente, dentro de su texto, para que la ley se ahorrara toda la farragosa enumeración posterior. En efecto, para conceder la consideración de inscribibles bastaría con que tales derechos cumplieran estas dos condiciones:

1. Que sean derechos reales, es decir, que recaigan de modo inmediato sobre el objeto, sin necesidad de intermediarios, y, por otra parte, que sean oponibles no sólo respecto a un obligado contrato, sino frente a todos en general que deben respetarlos. Sabemos que no es nítida, ni mucho menos, la distinción entre derechos personales y reales, pero el criterio señalado puede valerlos, salvo casos muy concretos.

2. Que recaigan sobre bienes inmuebles, es decir, que tengan la consideración de fincas, ya que el Registro español se lleva abriendo un folio especial a cada una, en el que se ha de contener su historial jurídico (art. 243 LH). El concepto doctrinal comúnmente aceptado, ya que no existe definición legal de finca como «trozo de terreno cerrado por una línea poligonal y perteneciente a un solo propietario o a varios en común» (48), si bien constituye el caso más general, queda estrecho para las nuevas concepciones de la empresa agraria, donde cada vez más van primando los conceptos de explotación y agricultura de grupo. Y he aquí cómo nuestra legislación hipotecaria, una vez más, demuestra su capacidad de adaptación, ya que el artículo 8 de la ley permite que se inscriba como una sola finca, bajo un mismo número, «toda explotación agrícola, con o sin casa de labor, que forme una unidad orgánica, aunque esté constituida por predios no colindantes» (49), lo que facilita grandemente el tráfico jurídico para las figuras

dantísima; puede verse el extraordinario de la *Revista de Estudios Agro-Sociales*, dedicado a la reforma agraria y el desarrollo en Iberoamérica (núm. 54, enero-marzo de 1966).

(48) ROCA SASTRE, *Derecho Hipotecario*, t. II, pág. 64.

(49) El Reglamento Hipotecario, en el artículo 44, desenvuelve el precepto, considerando como una sola finca a los efectos del artículo 8 de la Ley, entre otras:

1.^a Las fincas rústicas colindantes.

2.^a Los cortijos, haciendas, labores, masías, dehesas, cercados, torres, caseríos, granjas, lugares, casales, cabanas y otras propiedades análogas que formen un cuerpo de bienes dependientes o unidos con uno o más edificios y una o varias piezas de

cooperativas y colectivistas en general; la misma adecuación presenta el tratamiento unitario de las explotaciones o patrimonios familiares adjudicados por el IRYDA, normalmente compuestos de tierras, viviendas y otros elementos inmobiliarios cuya separación no se permite.

La Ley Hipotecaria española, no satisfecha con la fórmula conceptual de su artículo 1, que sería suficiente, recurre a la enumeración en el artículo 2, por cierto, siguiendo un orden carente de sistemática e incluso incurriendo en repeticiones. Sus dos primeros apartados se pueden refundir diciendo que en el Registro se inscribirán los títulos por los que se constituyan, declaren, reconozcan, transmitan, modifiquen o extingan el dominio, como derecho básico sobre los bienes inmuebles, y los derechos impuestos sobre los mismos, como el usufructo, uso, habitación, enfiteusis, hipoteca, censos, servidumbres y otros cualesquiera de tipo real.

En el apartado 5.º se admite la inscripción del arrendamiento de bienes inmuebles por un período de más de seis años o aquellos en los cuales se hayan anticipado las rentas de tres o más o cuando haya convenio expreso de las partes para inscribir, aunque no se den tales circunstancias. Las críticas han sido abundantes a este precepto, bajo prismas puramente privatistas, aduciéndose que el arrendamiento no es derecho real y así se le concede ficticiamente por vía registral un privilegio del que el contrato carecería por sí; si lo miramos con ojos agraristas, también puede ser considerado como un eslabón, como un buen servicio que el Registro podría prestar al arrendatario, no sólo para su garantía y seguridad actual, sino con miras a que su situación sea cada vez más estable y desemboque en el acceso a la propiedad de la tierra que cultiva; teniendo en cuenta el fracaso del Registro especial creado por la Ley de Arrendamientos Rústicos de 1935 y la corriente cada vez más fuerte de considerar a la relación arrendaticia como derecho real y pósito del dominio, no faltan quienes apadrinan para esta figura un tratamiento registral idéntico a los demás derechos reales inmobiliarios (50).

La gama de derechos inscribibles es, pues, bastante amplia en nuestro Derecho en cuanto a la tierra rústica. El Reglamento Hipotecario contempla diversidad de figuras que matizan o amplían las normas legales expuestas.

terreno, con arbolado o sin él, aunque no linden entre sí ni con el edificio y con tal que en este caso haya *unidad orgánica de explotación*.

3.ª Las explotaciones agrícolas, aunque no tengan casa de labor y estén constituidas por predios no colindantes siempre que formen una unidad orgánica, con nombre propio que sirva para diferenciarlas y una *organización económica que no sea la puramente individual*.

(50) Puede verse extensamente tratado el aspecto registral del arrendamiento en CAMY, *Comentarios a la Legislación Hipotecaria*, t. I, págs. 460 y sigs., y en ROCA SASTRE, *Derecho Hipotecario*, t. III, págs. 39 y sigs.

Junto a la fórmula lata de su artículo 7.º, que veremos a continuación, declara expresamente inscribibles:

- Las particularidades inmobiliarias existentes en provincias donde rigen fueros especiales (art. 8), abundantísimas en materia de fincas rústicas.
- Los deslindes y amojonamientos de fincas (art. 12).
- Los subarriendos, subrogaciones y cesiones de arrendamientos no prohibidos por la ley (art. 13).
- La opción de compra, pactada de modo principal o en contrato de arrendamiento (art. 14).
- El dominio de los montes de utilidad pública (art. 30-1.º).
- Las roturaciones legitimadas, los títulos de concentración parcelaria y las concesiones de fincas o derechos reales otorgados por la Administración para colonización u otros fines análogos de carácter social (art. 30-2.º).
- El derecho real de vuelo sobre fincas rústicas ajenas (art. 30-3.º), muy frecuente en bastantes regiones españolas.
- Las concesiones administrativas en cuanto se refieran a bienes inmuebles o derechos reales (art. 31).
- Los asientos derivados de procedimientos de expropiación forzosa (art. 32), con importantes especialidades en las actuaciones del IRYDA.
- Las concesiones de aguas públicas para riego (art. 69) y los aprovechamientos de las mismas por prescripción (art. 70), de vital importancia en la agricultura. Igualmente se da trato especial al dominio privado de las aguas, al considerarlas inmuebles susceptibles de abrir folio registral como figura independiente (art. 71).

b) *Posibilidad de ampliar la enumeración legal*

En la contraposición de los sistemas de *numerus clausus*, que señalaba taxativamente los derechos inscribibles, y de *numerus apertus*, que, por el contrario, permite la entrada, sin apenas cortapisa, en el Registro de todas las situaciones que afecten a las fincas, parece que el Derecho español acepta el segundo, pero con ciertas determinaciones.

El artículo 79 del Reglamento Hipotecario, haciendo referencia al dominio y los derechos reales enumerados en el artículo 2 de la ley, señala que también son inscribibles cualesquiera otros títulos relativos a derechos reales, «así como cualquier acto o contrato de trascendencia real que sin tener nombre propio en Derecho modifique, desde luego o en el futuro, algunas de las facultades del dominio sobre bienes inmuebles o inherentes a derechos reales».

Como se ve, el sistema es de una enorme flexibilidad, tratándose por vía reglamentaria incluso de ampliar la enumeración legal. Se pueden inscribir el dominio, los derechos de usufructo, uso y habitación, censos, enfiteusis, foros, hipotecas y anticresis, servidumbres, superficie, tanteo y retracto y, en general, todos los derechos que, aunque sean innominados, tengan la cualidad de reales, y eso en cuanto a sus actos no sólo presentes, sino futuros.

Claro que si el principio se llevase a sus últimas consecuencias y no se impusieran las lógicas trabas, el Registro se convertiría en un cajón de sastre, en un inmenso saco que engulliría todo cuanto se quisiera llevar a él.

Por eso, la jurisprudencia (51) ha tenido que deslindar en varias ocasiones la cuestión, señalando directrices que podríamos resumir así:

1. Que se trate de un verdadero derecho real, lo que no depende del nombre que caprichosamente le atribuyan los interesados, sino de su auténtica naturaleza, por lo que debe configurarse con claridad el derecho real innominado.

2. Es inscribible un derecho real pendiente de condición suspensiva, pero no lo es la simple obligación de constituir un derecho en el futuro.

3. No es admisible la configuración de un supuesto derecho real que tenga por objeto burlar las prohibiciones legales, lo que supondría un abierto fraude a la ley.

Una vez más queda claro que la Ley Hipotecaria española, si no tuvo una visión social, tampoco supone un obstáculo para el desarrollo de la idea funcional del dominio. El *numerus apertus* es, sin duda, una posibilidad aprovechable.

Desde el punto de vista de nuestro estudio, diremos que en materia agraria son abundantes los apoyos registrales que hasta el momento se han utilizado como coadyuvantes de los propósitos de la Administración. Para ello, además del asiento principal de la inscripción, se ha echado mano, a veces exageradamente, de las anotaciones preventivas y notas marginales que actúan como sucedáneos, tanto en el papel de aviso a terceros como en el de verdaderas reservas registrales. Es típico el anormal caso de las prohibiciones o servidumbres legales, que por constituir el *status* normal de la propiedad, no sería necesario llevar al Registro, lo que, sin embargo, se realiza con demasiada frecuencia.

De aquí que es preciso insistir en que si bien el Registro puede ser pieza clave en la realización de buena política agraria, debe evitarse su conversión en cúmulo de cortapisas administrativas, que deben tener otro lugar en la sistemática jurídica.

(51) Puede verse la exposición más amplia de los derechos reales no regulados en BUENAVENTURA CAMY, *Comentarios...* citados, t. I, págs. 431 y sigs.

1.1.1. Títulos viciados o incompletos

El Registro de la Propiedad no sería un verdadero Registro de inmuebles si sólo recogiese los derechos reales perfectos, pues en la vida del Derecho existen situaciones intermedias que superan el concepto del *ius ad rem*, sin llegar a tener las características del derecho real pleno (52).

En efecto, tanto desde el lado del titular registral, que es dueño según los libros, pero no «ejerce» su propiedad realmente, como desde el opuesto, o sea, el que con talante dominical explota la tierra, pero no tiene un asiento registral a su nombre, el Registro no sería perfecto si no reflejase la realidad. Es preciso, en aras de la seguridad y el orden jurídico, que se muestren tal como son las situaciones inválidas o las que aún están en gestación o pendency, pero pueden perfectamente llegar a la categoría de pleno derecho real, derogando o disminuyendo la titularidad registral vigente en la actualidad.

En cuanto a los títulos viciados de alguna causa originaria de invalidez o nulidad, la norma es clara en Derecho español: La inscripción no convalida los actos o contratos que sean nulos con arreglo a las leyes (art. 33 LH); pero nuestro sistema protege, aun en este caso, al tercero de buena fe que adquiere a título oneroso de persona que en el Registro aparezca con facultades para transmitir, siendo entonces mantenido en su adquisición, aunque con posterioridad se anule o resuelva el derecho del anterior otorgante por virtud de causas que no consten en el mismo Registro (art. 34 LH). Es decir, no se consagra la fuerza formal del Registro, ya que el título viciado, al inscribirse, no se convalida y afecta, por tanto, a las partes que en él intervinieron (53); pero, en cambio, por el principio de la fe pública, sí actúa la protección registral respecto a terceros que confiaron en la apariencia jurídica en aras de la seguridad en el tráfico jurídico; el tercero puede incluso adquirir a *non domino*, con tal que se den los requisitos señalados en dicho artículo 34 (54). La jurisprudencia es acorde en este sentido (55).

(52) CAMY, obra citada, t. I, pág. 437.

(53) Son clásicas y conocidas las palabras al respecto de GALINDO Y ESCOSURA, afirmando que «la inscripción no es el agua del Jordán, que borra toda mancha», recogida por numerosos autores. La cita aquí es de ROCA SASTRE, obra citada, t. I, pág. 503.

(54) Es opinión común de cuantos autores estudian el sistema español. La última afirmación que recogemos la apunta MANUEL AMORÓS GUARDIOLA en su ponencia al II Congreso Internacional de Derecho Registral, tomo *Principios y desarrollo legislativo de los Registros Jurídicos de Bienes*, Madrid, 1975, pág. 790.

(55) CAMY, en *Comentarios...*, t. V, págs. 38 y 39, recoge varias sentencias del Tribunal Supremo, desde una de 29 de diciembre de 1883 hasta la de 8 de febrero de 1962; en éste se declara que si bien el artículo 34 de la Ley Hipotecaria no puede crear lo inexistente ni convalidar lo anulable, sí origina un derecho inexpugnable por obra de la inscripción, que no es destruido por la declaración de nulidad o inexactitud del primer acto o contrato que lo motivó.

Este principio, conocido y básico del sistema hipotecario español, es el aplicable a todos los inmuebles y no presenta especialidades en lo referente a la tenencia de tierras rústicas, por lo que nos proponemos tocar el tema.

De mayor interés resulta contemplar las situaciones provisionales, itinerantes hacia el dominio pleno, muy frecuentes en el agro, y sus posibles reflejos registrales.

En cuanto a éstos, en el sistema español actual se puede acceder a la propiedad bien por medios de carácter público, como son la colonización y la concentración parcelaria, que merecerán nuestra atención en apartados especiales, o bien por vías de Derecho Privado, como el retracto y el acceso de los colonos y otros diversos supuestos.

a) *El acceso a la propiedad de los arrendatarios*

En el ámbito iusprivatista se ha acentuado la tendencia que considera el arrendamiento como un eslabón para que el asalariado campesino pase a la condición de propietario de la finca que cultiva. Aunque el «hambre de tierra» ya no es tan fuerte, ni mucho menos, como en épocas pretéritas (56) por la emigración masiva del campo a la ciudad, y aunque las normas especiales refuerzan cada vez más la posesión del arrendatario, es lógico que éste siga apeteciendo poder montar sobre tierra de su propiedad la explotación que hasta ahora ha llevado como simple colono.

El principio de «la tierra para quien la trabaja», aun despojado de su tinte demagógico y de pandereta, sigue vigente no sólo en el deseo de los agricultores, sino en las claras tendencias legislativas de los últimos años en España. La posición del Código Civil, fiel trasunto del modelo romano francés, reconoció la facultad de las partes para regular con plena libertad la relación dueño-colono, con desdoro casi siempre de la parte débil; consagró la terminación del contrato, sin indemnizar mejoras, por la transmisión de la finca a otro («venta quita renta») y permitió no pequeñas injusticias, originando molestias y agitaciones sociales a finales del pasado siglo y primer tercio del actual (57), y no sólo de tinte anarquista o político, sino de pura

La última sentencia del Tribunal Supremo que conocemos, de 30 de marzo de 1964, confirma a *contrario sensu* la misma doctrina al decir que no opera el artículo 34 de la Ley Hipotecaria en el caso del adquirente en escritura viciada por inexistencia del contrato, pues éste no tiene la cualidad de tercero, sino parte, y la inscripción por sí sola no convalida al acto en el que intervino.

(56) «Según reciente encuesta, el 75 por 100 de los jóvenes agricultores españoles quieren abandonar el campo, lo que justifica la frase de que el acceso a la propiedad se sustituye hoy, en cuanto aspiración, por el acceso a la ciudad». BALLARÍN, *Estudios*, citado, pág. 989.

(57) DÍAZ DEL MORAL, en su libro citado, narra la visita del Conde de Romanones a Andalucía para estudiar el problema originado por el hambre colectiva de 1905. Puede

justicia. Tanto doctrinalmente como desde la propia Administración se propugnó entonces la reforma del sistema liberal de arrendamientos protegiendo al colono y concediéndole mayor estabilidad. El Real Decreto de 21 de noviembre de 1929, aparte de regular la renta justa, estableció para el comprador de una finca arrendada la obligación de respetar el contrato. En la Segunda República se acentuó el sentido proteccionista del colono con numerosas disposiciones que desembocarán en la todavía esencialmente vigente Ley de Arrendamientos Rústicos, de 15 de marzo de 1935. Debida —ironías de la política— al empeño personal del ministro «derechista» Manuel Giménez Fernández, en ella se estableció un sistema de prórrogas del contrato, indemnización de mejoras y retracto, que supuso un enorme avance social, aceptado y consolidado por la España de la posguerra.

De la época actual deben destacarse la Ley de 28 de junio de 1940, que dio entrada al concepto del cultivo directo; la de 23 de julio de 1942, que centra el arrendamiento esencialmente protegido en la conjugación de la pequeña empresa y el cultivo directo y personal; la de 4 de mayo de 1948, que estableció prórrogas para los contratos. El retracto se reguló en la Ley de 16 de julio de 1949, y en la de 15 de julio de 1954 aparece por primera vez el acceso a la propiedad como un derecho a la compra forzosa de la finca arrendada, no por retracto, sino como posibilidad del colono independiente de la enajenación del predio.

Por Decreto de 23 de abril de 1959, bajo el título de Reglamento de Arrendamientos Rústicos, se ha refundido toda la legislación vigente sobre la materia. Veamos, por el momento, los medios de Derecho privado por los que el colono asume el dominio de la tierra: el retracto y el acceso (58).

El *retracto*, regulado por los artículos 18 y 17 de la Ley de Arrendamientos Rústicos, de 15 de marzo de 1935, y los preceptos de igual numeración del Reglamento de 1959, confiere al arrendatario el derecho de subrogarse en lugar del adquirente de la finca arrendada que se haya transmitido a título oneroso, con las mismas condiciones estipuladas en la transmisión, mediante el reembolso del precio de la venta, los gastos necesarios y útiles hechos en la finca, los del contrato y cualquier otro pago legítimo hecho para la venta; si la enajenación no se hubiere verificado por precio en metálico, el retrayente satisfará el valor de la finca o participación objeto del retracto y además los otros reembolsos citados; incluso en las transmisiones por dona-

verse en la pág. 226 la reseña del conflicto en el que fueron actores los arrendatarios de Fernán-Núñez, Montemayor, Espejo, Castro, Bujalance y otros pueblos cordobeses. Eran, afortunadamente, unas circunstancias muy diferentes a las actuales.

(58) Nos ha servido de mucho, en su planeamiento y por el amplio estudio que realiza, la tesis doctoral que, bajo el título «El acceso a la propiedad de la tierra en el Derecho Agrario privado español», está preparando JOSÉ LUIS ALGIBEZ CORTÉS, bajo la dirección del Profesor Albaladejo para la Universidad Complutense de Madrid.

ción, que no sea por razón de matrimonio o en favor de herederos forzosos, puede exigirse del donatario la venta por precio equivalente. Se señalan normas de preferencia entre este retracto y los demás del Código Civil o las legislaciones forales, no admitiéndose su ejercicio a los arrendatarios que, por ser ya propietarios de 100 hectáreas de secano o 10 hectáreas de regadío, no se consideran acogibles a estos beneficios de marcado carácter social. Por último, ejercitado el retracto, el arrendatario adquirente queda obligado durante seis años al cultivo directo de la finca, sin poder enajenarla ni arrendarla, o darla en aparcería, salvo la transmisión al IRYDA cuando éste la compre para cumplir fines específicos.

Las medidas para evitar que el colono sea defraudado con transmisiones ocultas se articulan, entendemos que con no demasiada garantía, a base de exigir una notificación del comprador al vendedor y de éste al arrendatario para que el último pueda ejercitar el retracto, concediéndole un plazo de tres meses, que se contará a partir de la fecha en que el retrayente tenga conocimiento de la transmisión. Para mayor seguridad, extraño que no se haya adaptado un criterio igual al de los arrendamientos urbanos, cuya ley especial exige, en el artículo 55, la justificación de haberse practicado las notificaciones pertinentes para poder inscribir en el Registro de la Propiedad los documentos adquisitivos, constituyendo la falta de justificación un defecto que suspende la inscripción; abogamos, pues, por un retoque análogo, ya que la *ratio legis* de servir a finalidades sociales protegibles es la misma en el ámbito rural que en el urbano en materia arrendaticia.

El *acceso a la propiedad* se introdujo por Ley de 15 de julio de 1954. Esta ley tuvo por objeto principal solucionar el problema angustioso que presentaban alrededor de 800.000 familias cuyos contratos terminaban el 30 de septiembre de aquel año, según se había determinado por Ley de 4 de mayo de 1948; se trataba de arrendamientos especiales protegidos, o sea, los llevados de un modo directo y personal por cultivadores que pagaban una renta anual en metálico inferior al valor de 40 quintales métricos de trigo, que quedarían reducidos a la condición de braceros, en el caso de ser lanzados de las tierras que cultivaban. Con este supuesto fáctico, la ley se montó sobre dos estribos fundamentales: prórroga de los contratos, que se ha venido repitiendo indefinidamente hasta la fecha, en espera de la anunciada regulación arrendaticia nueva, y, por otro lado, el intento de facilitar el paso hasta la propiedad de los renteros, lo que, de haberse conseguido, habría supuesto prácticamente realizar casi la anhelada reforma agraria. Pero para llegar a una meta tan ambiciosa, necesitada de la indispensable financiación, hubiera sido precisa una fuente crediticia oficial que excedería en muchísimo a las posibilidades nacionales; por entonces era bastante tratar de superar a trancas y barrancas no sólo la posguerra nuestra, sino también la de la segunda mundial en la que España, aunque no participó para nada, fue

tratada peor que algunos de los vencidos en ella. No obstante, algo se ha hecho, aunque poco, y aún mantiene el IRYDA sus créditos y subvenciones para la adquisición de tierras con destino a la creación de explotaciones viables.

En esencia, el acceso regulado por el artículo 34 de la Ley de 1954 es un desenvolvimiento del derecho de retracto hasta llegar a la venta forzosa, con un indudable parecido a la expropiación (59). Todo colono especialmente protegido español, que se encuentre al corriente en el pago de sus rentas podrá ejercitar el derecho de acceso a la propiedad del predio satisfaciendo al arrendador una cantidad equivalente al resultado de capitalizar al 2 por 100, el valor de la cantidad de trigo por la que se hubiese modulado la renta en el año agrícola 1953-1954.

La ley impuso cierto freno al acceso al introducir un equilibrio de fuerza en atención a la humilde condición de numerosos propietarios que podrían verse desfavorablemente afectados y por ello estableció que este derecho del colono podría ser enervado por el arrendador mediante el pago de una cantidad comprendida entre el 25 y el 50 por 100 de la suma obtenida en la anterior capitalización, que sería fijada en atención a las características de cada comarca. Enervado el acceso, no se resuelve el arrendamiento de modo inmediato, sino transcurridos los dos años agrícolas siguientes, con obligación, además, de cultivar la finca el arrendador directamente durante seis años. Pero el freno mayor a la efectividad del acceso tuvo un matiz más bien sociológico: la emigración masiva a la ciudad de todos aquellos modestos renteros, con lo que la ley tuvo poca aplicación práctica.

El proceso para ejercitar el derecho de acceso se detalla en el artículo 96 del Reglamento, iniciándose con la notificación notarial del propósito en tal sentido, seis meses antes que termine el año agrícola, expresando además el compromiso de satisfacer las cantidades que resulte y el de cultivar directa y personalmente la finca durante seis años.

La transmisión del dominio entendemos será, naturalmente, inscribible en el Registro de la Propiedad mediante la escritura que la formalice otorgada por el dueño o por el juez en caso de rebeldía. Igualmente no habrá inconveniente en que el arrendatario, durante el procedimiento obtenga anotación preventiva de la demanda interpuesta, si la cuestión tomase cariz litigioso, al amparo del artículo 42 de la Ley Hipotecaria.

(59) BALLARÍN (*Estudios*, pág. 693) entiende que el acceso es el derecho del colono a la venta forzosa por parte del arrendador, es un fenómeno expropiatorio por causa de utilidad social y con beneficiario específicamente determinado; pero la expropiación, sigue diciendo, al entrar en el cauce del Derecho Privado, utiliza la figura de la compraventa, en este caso forzosa.

b) *Las «concesiones» del IRYDA*

Es otra de las figuras transitorias por las que el trabajador agrícola, arrendatario o no, pasa a propietario y que es digna de estudio, tanto por su naturaleza peculiar de difícil encuadre, como por constituir la vía general de la legislación colonizadora, incorporada a la LRDA para acceder al dominio rural.

Aunque después estudiaremos con mayor detalle el contenido de la normativa de transformación y mejora de la tierra, digamos de momento que el destino de las fincas adquiridas por el IRYDA es precisamente su posterior distribución con el fin de crear o completar explotaciones agrarias de carácter familiar o comunitario, adjudicándose los lotes a título de propiedad, pero previo un período de concesión.

Como *antecedente* no nos vale la figura atípica y desdibujada del «asentamiento» de la reforma agraria republicana (60) que hacía del asentado un auténtico siervo de la tierra, carente de derechos y sin esperanza de llegar a propietario (61).

A partir de la Ley de 26 de diciembre de 1939, sobre colonización de grandes zonas, las relaciones del entonces llamado Instituto Nacional de Colonización con los agricultores se fueron instrumentando a base de disposiciones circunstanciales que respondían, con tono experimental, a las

(60) FECED, en la discusión parlamentaria de la Base 2.^a de la Ley, dijo que no se trataba de un contrato de Derecho Privado, ni arrendamiento: «ni se trata tampoco de un censo enfiteútico porque no se concede el dominio útil al asentado. Se trata de un acto administrativo, de una concesión administrativa que se diferencia de las demás concesiones en que no se concede la libertad de disposición; es decir, que el asentado no puede disponer de los bienes» (Reseña de la sesión de 17 de mayo de 1932, recogida en ALCUBILLA, «Diccionario de la Administración Española», *Anuario 1932*, pág. 625, nota 9 a pie de página).

SÁNCHEZ ROMÁN, en sus *Lecciones de Derecho Agrario en la Universidad de Madrid*, entendió que el asentamiento era un precario para crear nuevos titulares «sin ser propietarios, pero como si lo fueran» (j). Citado por J. JOSÉ SANZ JARQUE, *Derecho Agrario*, pág. 159.

(61) El Notario que fue de Gerona, EMILIO SAGUER OLIVET, en su obra *Estudios jurídicos. De la cuestión agraria*, Barcelona, 1933, tras lamentarse de la carencia de un concepto del asentamiento que precisase su naturaleza, dice que no puede vislumbrarse si se transmitirán las fincas expropiadas con carácter definitivo, sí se harán concesiones temporales o casi a precario, por lo que «es de afirmar que el Estado se queda en libertad completa para tener bajo su férula a los seres humanos que se dediquen a la explotación del suelo patrio».

PASCUAL CARRIÓN, en su obra *Los latifundios en España*, pág. 398, reconoce que una de las principales objeciones de la Reforma Agraria era que no concedía la propiedad a los asentados e intenta convencer, con débiles argumentos, que no debe darse la propiedad; «basta —dice— con la seguridad en el disfrute de la tierra y de las mejoras que en ella se realicen», aunque esa seguridad del asentado no aparecía por ningún sitio. La realidad fue muy diferente y los hombres del campo pensaban de distinta manera en aquella época, según hemos visto en las notas 22 y 23 anteriores. Los «resultados» fueron aún más elocuentes.

necesidades de cada momento; Se trataba de instalar colonos en las fincas expropiadas y loteadas que habían de amortizar a larguísimos plazos (hasta cincuenta años) sus parcelas, viviendas y los capitales circulantes que se les entregaron para constituir y poner en marcha la explotación. Se consideraba al colono en período de «tutela» durante cinco años, articulándose por una Orden de 30 de mayo de 1945 una modalidad especial de aparcería entre el Instituto, aportante de la tierra y elementos de cultivo, y el colono, que se obligaba a aportar el trabajo familiar y los gastos de la explotación; transcurrido ese plazo, se pasaba al período llamado de «acceso a la propiedad» que atribuía al colono una situación más estable, con cierto talante o expectativa dominical, pero todavía posesoria; la propiedad plena sólo se adquiriría cuando el colono reintegraba el importe de su lote.

La Ley de 27 de julio de 1968, sobre régimen de tierras adquiridas por el Instituto o afectadas por sus planes, cuyas disposiciones han sido incluidas en la LRDA, ha venido a permitir el otorgamiento de la propiedad plena antes del reintegro total, colocando a los empresarios agrícolas en situación dominical anticipada, como veremos. Aquí, siguiendo el estudio de las llamadas «concesiones», diremos que el Decreto de 10 de julio de 1969, para aplicación de la Ley de 1968, estableció las condiciones que deben tener los asalariados, trabajadores autónomos y empresarios agrícolas para poder ser considerados agricultores profesionales a fin de solicitar la adjudicación de lotes, señalándose para lo sucesivo un plazo máximo de veinte años de reintegro para la tierra y treinta años para la vivienda. Las relaciones internas entre el Instituto y los empresarios agrícolas instalados en sus fincas se rige actualmente por la Orden de 19 de junio de 1971, que prescinde por completo de la antigua consideración de aparcería del vínculo existente, entendiéndose que los auxilios técnicos y económicos prestados para la puesta en marcha de las explotaciones son simples créditos supervisados.

El artículo 29 de la LRDA establece que las tierras destinadas a constituir explotaciones, se adjudicarán siempre en concepto de concesión administrativa.

Lo que realmente se quiere decir es que no hay, de entrada, adjudicaciones dominicales, sino que antes debe superarse un período de prueba; la norma de la provisionalidad es lógica, pues se trata de someter a un examen previo al adjudicatario, con el fin de comprobar su aptitud, exigiendo el cumplimiento de determinadas condiciones, a saber:

- Cultivar personalmente la explotación como titular de la empresa.
- Observar las normas de cultivo formuladas por el IRYDA, debiendo alcanzarse la intensidad marcada.
- Y tolerar la ejecución de obras o llevarlas a cabo por sí cuando expresamente se ordene en los planes de la zona.

Lo que no resulta tan claro, viendo su regulación, es que pueda configurarse como una verdadera concesión administrativa, pues, como dice GÓMEZ-JORDANA (62), la esencia de toda concesión administrativa es la transferencia a un particular de funciones que son propias del Estado; el IRYDA no transfiere a sus concesionarios función pública alguna, sino que se limita a adjudicarles la propiedad de la finca una vez comprobada su aptitud para ser buenos empresarios agrícolas.

No es una aparcería, pues han desaparecido los supuestos de aportaciones y percepción de parte de los frutos por el Instituto que, como tal, lo configuraron en sus inicios en el ya inexistente período de «tutela». Tampoco es arrendamiento, pues las anualidades del antes llamado «colono» no son a título de renta, sino de amortización, y lo importante no es que se transmita el uso actual de la cosa, sino la expectativa del futuro dominio. No hay opción de compra, sino al revés, en todo caso de venta, pues es el IRYDA el que a la vista del comportamiento del empresario agrícola, decide elevarlo o no al rango de propietario. Pudiera entonces parecer que hay venta sujeta a condición resolutoria, pero más semejanza existe con la suspensión, ya que la confirmación pende de una madurez futura e incierta del aspirante, cuya postura se ha de consolidar *a posteriori* por razón de sus actos como buen cultivador. No es un precario, pues existe título posesorio válido; ni creemos que haya otro medio de pasar al dominio que la confirmación por el IRYDA, ya que la institución está plenamente dentro de la competencia administrativa, por lo que excluimos la posibilidad de la *posesorio ad usucapionem*.

La concesión del IRYDA, en el sentido aquí contemplado, es un derecho especial o más bien una situación itinerante, en marcha, de vida meramente transitoria y cuyo fin normal es consolidarse, convirtiéndose en pleno dominio. Esto la distingue claramente del «asentamiento» republicano, que carecía de esperanzas dominicales. Pero, además, la LRDA señala detalladamente su régimen jurídico:

La concesión se otorga *intuitu personae* y, por tanto, se regula en atención a su generalidad específica, tratando de evitar que caiga en manos inadecuadas. Según el artículo 31, la concesión no puede ser objeto de enajenación ni embargo (63).

(62) Conferencia citada. Publicada en el t. 3 de la serie «Estudios monográficos» del IRYDA, *Comentarios a la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario*, Madrid, 1975, pág. 86.

(63) La sentencia del Tribunal Supremo de 6 de noviembre de 1881 declaró nulo todo pacto o contrato que ocasione la transferencia de cualquier derecho sobre la finca concedida sin autorización del Instituto, de acuerdo con la legislación entonces vigente, que se cita.

No obstante, el mismo precepto permite transmitir *inter vivos*, en globo y no, por partes, siempre que sea en favor de un hijo o descendiente o, en defecto de éstos, en favor de un ascendiente o un hermano, agricultores profesionales en todo caso y además cooperadores anteriores en la explotación, de no ser descendientes. Esta transmisión será notificada al IRYDA, el cual, o la declara nula si no concurren los requisitos, o la confirma, quedando entonces el nuevo concesionario subrogado en la concesión originaria.

El artículo 32 señala que, a causa de muerte del concesionario, se transmite la concesión por este orden:

1. Al cónyuge viudo.
2. A uno de los hijos o descendientes que sea agricultor profesional. Si hubiese varios, al designado por el padre en el testamento y al no haber disposición al respecto, al elegido de común acuerdo entre ellos. Si no hay acuerdo, el IRYDA adjudicará la concesión al que viniese cooperando habitualmente en el cultivo y, entre ellos, al de mayor edad.
3. A falta de los anteriores, al designado por el concesionario en el testamento o al heredero *ab intestato* declarado judicialmente si fuere agricultor. Si hay varios, se seguirán las pautas de preferencia del apartado anterior.

También se precisa la notificación al Instituto en la transmisión *monis causa* y, a efectos de valoración en el inventario del caudal relicto, sólo se computará lo que se hubiere pagado a cuenta del precio y las mejoras útiles realizadas en la finca por el concesionario (64).

Caduca la concesión por falta de aptitud en el ejercicio de la empresa agraria o incumplimiento de las condiciones expresadas para ser concesionario, cuando medien dolo o culpa grave o reiterada e hijos mayores de dieciocho años, colaboradores habituales. También caduca por muerte del concesionario sin que exista persona apta para sucederle. El artículo 33 de la ley señala el procedimiento y los efectos de la declaración de nulidad.

La transformación en dominio se realiza cuando el Instituto otorgue en favor del concesionario la escritura pública de transferencia de la propiedad de los inmuebles objeto de la concesión. Para ello, según el artículo 34 de la ley, es preciso que el concesionario no hubiere sido declarado falto de aptitud para ser empresario, haya cumplido las obligaciones derivadas de la concesión y tenga en regla su cuenta con el IRYDA. Antes de la ley citada de 27 de julio de 1968 era norma cerrada que no se podía otorgar

(64) Respecto a la transmisión de las concesiones, y en especial la sucesoria, versó la conferencia de AGUSTÍN LUNA SERRANO, «La sucesión *monis causa* del concesionario de tierras de reforma agraria», de 29 de noviembre de 1974 en el IRYDA, págs. 125 y sigs. del t. 3 de «Estudios monográficos».

el título de propiedad hasta que el colono no hubiese satisfecho totalmente el importe de la parcela adjudicada. Esta Ley de 1968, recogida en la LRDA, ha supuesto un gran avance al establecer que transcurridos ocho años desde la instalación del concesionario en la explotación, plazo que puede reducirse a cuatro años por el Ministerio de Agricultura, el Instituto otorgará la correspondiente escritura de transferencia de la propiedad, con las hipotecas o condiciones suficientes para garantizar el pago de la parte de precio u otras cantidades pendientes o el cumplimiento de las obligaciones de los adquirentes.

El reflejo registral no parece ofrecer duda si se atiende al tenor literal del artículo 30-2.º del Reglamento Hipotecario, que dice que se inscribirán en el Registro las concesiones de fincas o derechos reales otorgadas por la Administración para colonización u otros fines análogos de carácter social. Sin embargo, como ya dijimos en otra ocasión (65), por tratarse de una situación transitoria, que se convierte en dominio o caduca, no aparece muy práctica la constancia en los libros del Registro de estas concesiones mientras dura su interinidad y no conocemos ni un solo caso en que se haya verificado. De inscribirse la concesión se inscribirían también diversas vicisitudes posteriores, ya que persiste como tal concesión, según dice expresamente el artículo 34 de la LRDA, hasta que no se otorgue la escritura, salvo declaración de caducidad. El otorgamiento, las transferencias entre vivos o *monis causa* y la caducidad, se harían constar en el Registro en virtud de traslado o certificación de la Resolución de la Presidencia del IRYDA en la que constará la motivación y referencia al expediente seguido de acuerdo con los preceptos de la ley.

Una vez convertida la concesión en dominio, «el Instituto entregará al adquirente, con cargo a su cuenta, el título inscrito en el Registro de la Propiedad», según establece con tono imperativo el número 5 del artículo 34, con lo que esta inscripción se configura como obligatoria. Y casi estamos por decir que constitutiva, pues el concesionario no pasa a la cualidad de propietario hasta que no se entrega la escritura, precisamente inscrita, y no de otro modo.

La medida está plenamente justificada si se tiene en cuenta que el adquirente queda sujeto a determinadas limitaciones en lo productivo y lo jurídico respecto al lote recibido, incluso después de haber amortizado por completo su deuda, por lo que la calificación del Registrador puede ser la mejor garantía de que no se vaya a malograr la finalidad social específica pretendida.

(65) En nuestro trabajo titulado «Régimen jurídico de las actuaciones inmobiliarias del IRYDA», publicado en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, julio-agosto 1975, págs. 903 y sigs.

Aunque de las vicisitudes posteriores de la explotación hablaremos más adelante, señalemos al menos, para completar este punto, que el artículo 28-3 de la LRDA señala con carácter general que la desafectación o cambios de titularidad de estos inmuebles deberán hacerse en escritura pública e inscribirse en el Registro de la Propiedad; con ello se asegura que la explotación transmitida quede sujeta a las prescripciones de la ley.

e) *Otros supuestos de paso al dominio pleno en Derecho español*

Dejando para después la transferencia de la posesión en dominio, digamos que la riquísima variedad de figuras existente en las distintas regiones, y aún comarcas, del campo español es tan amplia que sería imposible recogerla en su totalidad.

Con ocasión de las Jornadas Nacionales celebradas en el IRYDA a finales de 1974, bajo el temario general de «La Ley de Reforma y Desarrollo Agrario y la realidad jurídica agraria», se presentaron más de setenta comunicaciones que suponen una aportación valiosísima para conocer el Derecho que se vive en el agro cuya publicación celebraríamos.

En dichas comunicaciones se hace referencia, junto a formas declinantes, a otras en pleno vigor, apuntándose por último a inicios nuevos de transformación de la actividad cooperativa o laboral agrícola en acceso a la propiedad plena o al menos en una coparticipación.

No consideramos oportuno detenernos a estudiar ahora las figuras de museo de los censos, incluso en sus manifestaciones aún latentes del enfiteútico catalán (66) y el foro gallego (67), que han venido contando con las llaves poderosas del tanteo, el retracto y la redención para que el llevadar pueda acceder a la propiedad. La legislación, tanto civilista pura, como la especial proteccionista, ha tenido el margen suficiente como para que se haya podido consolidar el dominio en todos los casos en que realmente se pretendiera.

El llamado derecho de superficie en las fincas rústicas supone una yuxtaposición de aprovechamientos sobre una misma tierra, de modo que se separan el suelo y el vuelo o arbolado. En nuestra experiencia de tres años como titular de un Registro en el Valle de la Serena, en Extremadura,

(66) La Compilación del Derecho Civil Especial de Cataluña, de 21 de julio de 1945, regula esta materia en sus artículos 296 a 320, haciendo remisión expresa además a la Ley de 31 de diciembre de 1945 sobre inscripción, división y reducción de censos en Cataluña.

(67) La materia de los foros, subforos y otros gravámenes análogos, con especial atención a los modos de extinguirse, está regulada en los artículos 3 a 46 de la Compilación de Derecho Civil Especial de Galicia, de 2 de diciembre de 1963.

podimos ver la enorme variedad de supuestos posibles que acudían a la inscripción para asegurar los diversos derechos sobre una misma finca (68).

Otros casos curiosos, casi siempre reminiscencias del pasado, se presentan, a veces con agudos caracteres de problemática social en el mundo actual. Bástenos citar la llamada cuestión de Sástago, ya solucionada (69), y la aún pendiente y en avanzado estudio para encontrar las vías de solución de las fincas que pertenecieron al duque de Medinaceli en los términos de Malagón, Fuente el Fresno, Porzuna y Los Cortijos, más conocidas por eso con el nombre de «Estados del Duque» (70), aunque los actuales titulares ya no son herederos del mismo.

(68) En la comunicación presentada por el Letrado del IRYDA en Cáceres, ENRIQUE MORENO DE ACEVEDO, a las Jornadas de 1974, antes reseñadas, se dice que de una encuesta realizada por el autor resulta que en más de 60 por 100 de los municipios de dicha provincia extremeña se dan estos supuestos de división dominical que suponen un grave obstáculo para el desarrollo agrario. Estudia las sentencias del Tribunal Supremo que abordaron la naturaleza jurídica de estas situaciones (9 de marzo de 1893, 9 de enero de 1903, 22 de enero de 1953 y 8 de abril de 1965), en las que se concluye que hay un «dominio compartido», una yuxtaposición de derechos sobre el elemento común que es el suelo; éste está limitado por el vuelo en cuanto sea necesario para realizar sus aprovechamientos y el vuelo, a su vez, está limitado por los aprovechamientos directos del suelo.

En la práctica, dice Moreno de Acevedo, el dueño del vuelo tiene el derecho de aprovechar la bellota durante la montanera; hace suya la leña, pudiendo también carbonear en el suelo; puede limpiar y podar los árboles en la época acostumbrada, y si entre ellos hubiese alcornoques tiene derecho a efectuar la pela, obteniendo el corcho. Como compensación a los perjuicios que sufran los pastos, el dueño del suelo tiene derecho, a su vez, a que el del vuelo le pague lo que se llama derecho de «granillo», que suele equivaler a la tercera parte del importe de la montanera. Aunque lo normal es que esta desmembración del dominio se encuentre en trenas de cereal con encimar, alcornocal o robleal, algunas veces también se da en plantaciones de cultivo intensivo como el olivar.

La práctica presenta múltiples variedades. Sobre una misma finca puede concurrir el supuesto de pluralidad siguiente: una cotitularidad del derecho de labor, que puede ejercitar cada dos, tres, cuatro o más años, según la propia fertilidad del suelo; un titular del derecho de pastos y otro del arbolado. Los supuestos alcanzan mayor complejidad cuando el derecho de pastos pertenece, a su vez, a dos titulares diferentes: uno que tiene derecho al aprovechamiento de las hierbas o pastos de invierno y otro que tiene derecho a las llamadas «medias hierbas», que son los pastos de verano.

(69) SANZ JARQUE, en su libro *Más allá de la Reforma Agraria*, Madrid, 1970, págs. 181 a 350, explica detalladamente el problema, sus orígenes y resolución.

(70) Conocemos la curiosa problemática de los llamados «Estados del Duque» por estudios de José Ramón Antón Riesco y Felipe Barroso Salcedo, que fueron Notario y Alcalde, respectivamente, de Malagón, y por un resumen hecho por José María García Marín, Letrado del IRYDA en Ciudad Real, todos buenos amigos nuestros; estos trabajos no han sido publicados. Posteriormente hemos tomado nuevos detalles del estudio y encuesta de un grupo de trabajo dirigido por Juan José Sanz Jarque, donde se contemplan no sólo sus antecedentes y vicisitudes, sino que se apuntan soluciones prácticas.

La finca denominada «Montes y Terrenos del Estado de Malagón» fue cedida por el Emperador Carlos I, representado por su hijo el Príncipe Don Felipe, en escritura de

En todos los casos, el planteamiento es idéntico; la tierra pasa más o menos paulatinamente desde el antiguo dueño al que empieza sólo trabajándola, para ir ganando estabilidad y facultades y acaba convirtiéndose en propietario. Al actuar el IRYDA siempre procura armonizar la mejora técnica con la jurídica y no hay mejor transformación para el campesino que constituirlo dueño de la tierra que labra. Por ello, se procuran limpiar, por medio de la expropiación, tratándose de fincas que se adquieren para distribuir las, las cargas y residuos de tinte dominical-señorial anteriores con el fin de entregar propiedad plena a los nuevos empresarios agrícolas. Y si se trata de concentración parcelaria, aunque el principio de la subrogación real implica el traslado íntegro de cargas y situaciones desde las parcelas de procedencia a las fincas de reemplazo, ya se ha ensayado más de una vez con éxito la valoración de los derechos de suelo, vuelo, comunidades y servidumbres para convertirlos en nuevas fincas adjudicadas por separado a cada uno de los distintos titulares agrícolas según su participación, ya «limpias de polvo y paja», como se suele decir en el gráfico lenguaje del campo.

Y queda, por último, contemplar la creciente aplicación en la agricultura de las explotaciones llevadas por cooperativas cuyos socios, no sólo son los propietarios aportantes de tierras, sino también los obreros y los técnicos que

compraventa el 14 de enero de 1548, al Mariscal de Castilla Ares Pardo de Saavedra, siendo preciso arbitrar poco después, el 5 de mayo de 1552, una «escritura de concordia» entre el comprador y los vecinos que se consideraban lesionados por injusticia, imposiciones y abusos del nuevo señor. En dicha escritura de concordia se otorgan a Ares Pardo de Saavedra, aparte del señorío territorial o dominio directo de todas las tierras, el derecho de caza mayor, fabricación de carbón vegetal, corta de leñas y montes, pescar en el río Bullaque y libre paso de carretas y carros con leña. Y en favor de los vecinos, además de la pesca, caza mayor y pastos y rastrojeras, se les concede el importantísimo, casi dominical, derecho de roturar y plantar, o sea, arar, romper y cortar alto y bajo y poner viñas y olivos, con facultad de vender las viñas a quienes quisieran.

Con posterioridad, en el transcurso de los años se producen situaciones de tirantez y hasta violencia social entre los vecinos de Malagón y los sucesores del señor que se agudizan a principios del siglo actual al intentarse el desahucio de los vecinos; los «señores directos» pretenden considerarlos como simples precaristas o arrendatarios, mientras que éstos aducen por su parte ser dueños verdaderos al tener la «almendra» la posesión dominical; los «señores» únicamente tienen la «cascara», una posesión ficticia y fantasmal tan sólo apoyada en las inscripciones obrantes en los Registros de la Propiedad de Ciudad Real, Daimiel y Piedrabuena. Esta cuestión, que peligraba en degenerar en grave alteración de orden público, dio lugar, según puede verse en ROCA SASTRE, t. I, pág. 306, a la reforma del artículo 41 de la Ley Hipotecaria por Decreto-ley de 13 de junio de 1927, suavizando su fuerte presunción posesoria para dejarla en los más justos términos del actual artículo 38.

Los múltiples pleitos han terminado denegando la pretensión de expulsar a los llevadores, y ahí está el problema en pie. Creemos que el IRYDA abordará la mejor solución al realizar la transformación y concentración parcelaria de la zona, ya iniciadas. Véase el citado trabajo de SANZ JARQUE en *Estudios jurídicos en homenaje al Profesor Federico de Castro*, Madrid, 1976.

las llevan y que acabarán accediendo a la propiedad, pues, como dice BALLARÍN (71), en otro caso fallaría la inexorable ley histórica, según la cual quien empieza por cultivar acaba por convertirse en dueño, por sí o por sus herederos. La Ley de Reforma y Desarrollo Agrario contempla con buenos ojos, en varios preceptos, estas agrupaciones que se están viniendo en llamar «técnico-laborales» y es muy posible que el centro de gravedad pase del dominio a la empresa o explotación agraria que lo engloba. Lo cierto es que aquí puede estar el nuevo cauce de acceso a la propiedad del futuro.

1.1.2. Falta de título

Si entendemos por carencia de título lo que antecede a la pura y simple ocupación de hecho de la *res nullius*, diremos que en España no tiene sitio actualmente una institución que sólo puede concebirse en etapas atrasadas que ya fueron superadas por completo en la mayoría de los países del área europea. Y si algún inmueble quedase sin dueño, caería *ipso iure* bajo el dominio estatal en virtud de lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley del Patrimonio del Estado que atribuye a éste, como bienes patrimoniales, los inmuebles vacantes y sin dueño conocido.

Pero el problema se presenta en sus más candentes tonos cuando hay un ocupante-poseedor de la tierra frente al propietario que aparece investido de las solemnidades jurídicas, pero no ejerce de verdad sus funciones —derechos pero también deberes— sobre la finca. El precarista siempre fue el desheredado, el que *ab initio* tuvo que agradecer al *dominus* que se dignase permitirle el laboreo de la tierra como tolerancia; este favor, bien gratuito o acompañado de una merced, que recordaba de modo periódico y constante la verdadera posición de cada cual, no fue obstáculo para que de modo inexorable se haya cumplido siempre la ley histórica congruente con la apetencia de tierras que convierte a sus llevadores en dueños, de un modo u otro. Para SÁNCHEZ ROMÁN (72) el precario es un instrumento de reforma agraria, es la fórmula que habilita de modo inmediato a un señorío económico, entendiéndose que esta situación es siempre provisional, «como si se fuera titular de dicho señorío», o sea, que, como siempre, se tiende al propio y verdadero dominio como figura inamovible y deseable en definitiva.

(71) En el artículo «Biología de los contratos agrarios», recogido en la obra *Estudios*, citada, pág. 645.

(72) En sus lecciones de Derecho Agrario en la Universidad de Madrid, citado por SANZ JARQUE, *Derecho Agrario*, págs. 159 y 160. Sobre la evolución histórica del precario puede verse BALLARÍN, *Estudios*, págs. 624 y sigs., bajo el capítulo «Biología de los contratos agrarios».

Claro que, si según el artículo 447 del Código Civil, «sólo la posesión que se adquiere y disfruta en concepto de dueño puede servir de título para adquirir el dominio» y el precario precisamente supone la tolerancia del propietario distinto del poseedor y su oponente por definición, es preciso que el precarista se convierta en poseedor a título dominical, mediante el cambio o inversión del título, para poder llegar a usucapir la tierra. La posesión para prescribir ha de ser en concepto de dueño, sin que valgan los actos ejecutados por mera licencia o tolerancia. Es *conditio sine qua non* sentada de modo inapelable en los artículos 1.941 y 1.942 del mismo Código, que sigue la corriente jurídica general.

Entonces, ¿cabe esa inversión del título? ¿Qué condiciones requiere? Para las tendencias más avanzadas socialmente no existe duda de que el poseedor puede por sí solo cambiar el título posesorio. Según la formulación de DE BUEN (73), basta para purgar el vicio de la precariedad con que el poseedor demuestre que ha dejado de poseer a título de arrendatario, comodatario o simple precarista, para pasar a hacerlo a título de dueño, aunque no haya mediado oposición de la propiedad ni acto de terceros. Se comprende que la postura tiene poca solidez en un contexto de convivencia con los demás, cuyos derechos o expectativas merecen, al menos, el mismo respeto que los del interesado. Por ello parece más razonable admitir la posibilidad de la inversión del título posesorio, eso sí, pero con el cumplimiento de unos requisitos elementales que sean lo bastante eficaces para destruir la presunción del artículo 436 del Código Civil, de la permanencia en el mismo concepto en que la posesión fue adquirida. VALLET DE GOYTISOLO (74) estima que para considerarse operado el cambio del concepto en que se poseía inicialmente, dando lugar a la inversión, debe probarse tal cambio sin que para ello baste la mera declaración unilateral del poseedor, sea expresa o implícita al incumplir los deberes que le ligaban respecto al dueño; y debe actuar de hecho como propietario, permaneciendo el titular del dominio en situación pasiva o al menos insuficientemente defensiva por plazo no menor de un año, que es el fijado en el artículo 460, número 4, del Código Civil.

Puestas así las cosas y constituido nuestro precarista en poseedor a título de dueño, el camino para acceder a la propiedad plena por medio de la usucapición se le despeja bastante, al menos en el terreno del puro Derecho Civil. El sistema español contenido en los artículos 1.930 a 1.960 de su Código no presenta excesivas particularidades respecto a la generalidad de las legislaciones occidentales, para adquirir el dominio, lo que nos releva

(73) En *Adiciones a Colin y Capitant*, t. II-2.º, págs. 980 y sigs.

(74) «La concurrencia de posesiones sobre una misma cosa inmueble», trabajo publicado en el segundo semestre de 1947, en la *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*.

de una atención detenida. En cambio, sí merece estudio especial la posesión en cuanto al Registro de la Propiedad y su tratamiento en la legislación especial agraria vigente.

a) *La posesión y sus efectos en el Registro español*

La posesión tiene difícil encaje en el Registro de la Propiedad, fundamentalmente por dos motivos:

1. Porque no es propiamente un derecho, sino más bien y tan solamente un hecho. Y aunque éste pueda producir consecuencias jurídicas repercutibles en su día en los libros registrales, mientras tanto no parece deba concedérsele categoría suficiente para exigir una constatación escrita, que resultaría a todas luces perturbadora (75).

2. Por el principio de protección al tercero, el cual no debe ver menoscabada la transmisión del dominio que le hizo el titular registral por hechos exteriores y ajenos. Así lo presupone el artículo 462 del Código al decir que «la posesión de las cosas inmuebles y de los derechos reales no se entienden perdida ni transmitida para los efectos de la prescripción en perjuicio de terceros, sino con sujeción a lo dispuesto en la Ley Hipotecaria».

Y la Ley Hipotecaria vigente, quizá en atención a estas consideraciones, sólo admite de plano la posesión aneja al dominio e incluso la presume en su artículo 38 en favor del titular dominical inscrito, al cual protege además con el procedimiento ejecutivo del artículo 41. Por el contrario, en cuanto a la posesión independiente o en sí misma considerada, el artículo 5.º establece que «los títulos referentes al mero o simple hecho de poseer no serán inscribibles», con lo cual la deja en principio fuera del Registro (76).

(75) «El Registro de la Propiedad es el exponente de un mundo jurídico formado por titularidades de derecho subjetivo de carácter real inmobiliario; revela, publica y constata una vida tabular abstracta de derechos sobre inmuebles atribuidos a sus respectivos titulares. En cambio, la posesión vive y se desenvuelve en la realidad avasalladora de los hechos; campea libre en el mundo real o extrarregistral con independencia de toda idea de legitimación documentada» (ROCA SASTRE, *Derecho Hipotecario*, t. I, pág. 522). En el mismo sitio se recoge la frase: «Posesión y Registro son dos figuras antípodas; de ahí el rechinar constante de todas las piezas de ambos sistemas al ponerse en contacto» (NÚÑEZ LAGOS, en «Realidad y Registro», *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, 1945, pág. 415).

(76) El cambio de criterio se justifica así en la Exposición de Motivos de la Ley de Reforma Hipotecaria de 30 de diciembre de 1944: «Se ha partido de la clásica distinción entre el *ius possidendi* y el *ius possessionis*; el derecho a poseer como parte integrante del dominio es un derecho real que el Registro debe reflejar y proteger; el mero hecho de poseer, en cambio, si bien trasciende jurídicamente, con dificultad alcanza la integridad de un derecho real. Registro, tutela de derechos y posesión *defacto* se mueven en campos distintos. De ahí que si el derecho de poseer y las acciones

Hay, pues, un criterio general adverso a la inscripción de la posesión que supone un giro o variación respecto a las leyes anteriores. Estas sí la admitían, concediéndole unos efectos de no pequeña trascendencia, casi equiparables al dominio, que aún subsisten por virtud de las normas transitorias. Y queda en pie, como es natural, el instituto de la prescripción que repercute en el Registro sin limitaciones entre el usucapiente y el dueño y con un tratamiento protector respecto a terceros.

Inicialmente, en la primitiva Ley Hipotecaria de 1861, ante el problema de la falta de títulos acreditativos de la propiedad en muchos casos se acude a la inscripción de la posesión como procedimiento supletorio y de transición (77). La transitoriedad se convierte en permanencia por Real Decreto de 10 de febrero de 1875, que permitió la inscripción posesoria de bienes, aunque hubiesen sido éstos adquiridos después de comenzar el funcionamiento del Registro (1 de enero de 1863). Y a partir de la Ley de 1909 se considera al expediente posesorio como un auténtico y normal medio de inmatriculación.

Respecto a los efectos de la posesión al inscribirse, en la Ley de 1861 se establecía, por un lado, que perjudicaría o favorecería a terceros, «pero solamente en cuanto a los efectos que atribuyen las leyes a la mera posesión» y, por otro, que no perjudicaría al que tuviera mejor derecho a la propiedad del inmueble; entre partes interesadas, dejaba a la posesión reducida en sus efectos conforme al Derecho común. La Ley de 1909 asimilaba prácticamente posesión y dominio al decir en su artículo 41 que producía «iguales efectos», aunque dejaba a salvo en el artículo 396 la posibilidad de quien tuviere mejor derecho a la propiedad del inmueble, aunque su título no hubiere sido inscrito, de ejercitar las acciones reivindicatorias procedentes.

Pero el precepto más importante de la Ley Hipotecaria de 1909 en este aspecto fue el artículo 399, que permitía la conversión en inscripción dominical de la posesoria «cuando hayan transcurrido diez años desde la fecha de la inscripción, siempre que en el Registro no aparezca asiento alguno posterior de información o certificación posesoria o demanda que la afecte

reivindicatorias, negatorias y confesorias corresponden en principio al titular registral, la posesión de hecho permanece completamente desconectada del Registro, de forma que quien ostente el señorío efectivo podrá defenderse contra todo perturbador, cualquiera que sea el contenido de aquél. Llevar al Registro el simple señorío de hecho equivaldría a introducir confusión en el sistema e intentar una protección jurídica en absoluto extraña a su naturaleza y fines».

(77) «De aquí resulta la necesidad de procurar que a la titulación perdida o nunca formada reemplace una titulación nueva, la cual si bien no podrá inspirar desde luego tanta confianza, ni tener tanta eficacia como los verdaderos títulos de propiedad, acreditará la posesión, y con el transcurso del tiempo y con llegar a ser más antigua que la posesión más larga, será tan buena y tan segura como la titulación más compleja» (Exposición de Motivos de la Ley Hipotecaria de 1861).

o contradiga». Esta norma mantiene su vigor en cuanto que la disposición transitoria cuarta de la ley vigente prescribe que las inscripciones de posesión existentes antes de 1 de enero de 1945 surtirán todos los efectos determinados por la legislación anterior. Y el Reglamento Hipotecario, en su artículo 355 redactado por Decreto de 17 de marzo de 1959 autoriza para convertir en inscripciones de dominio las de posesión, cuando se extienda alguna inscripción relativa a las fincas o se expida una certificación a solicitud del titular, una vez transcurridos más de diez años desde la inscripción posesoria si no existiese asiento contradictorio.

Como dice ROCA SASTRE (78) aquí se estableció una verdadera usucapión tabular o registral a los efectos de terceros. Si la posesión inscrita produce los efectos del dominio debe considerarse que su titular dispone de un justo título y ha de presumirse la buena fe, aparte de que la ausencia del asiento posterior contrario implica la no interrupción. Era, pues, una posesión pública, pacífica y no interrumpida. Era una usucapión, concluye ROCA, que se producía sólo con datos o materiales del Registro; la realidad sólo ponía una cosa: el tiempo.

Aparte de mantener, por derecho transitorio, la usucapión tabular relacionada, la vigente Ley Hipotecaria no desconoce la indudable efectividad del fenómeno posesorio que nace de la regulación civil. Una cosa es que el artículo 5.º vote la inscripción al «mero o simple hecho de poseer», y otra muy distinta es que el Registro haya de reflejar en su día las variaciones jurídicas que se hayan producido fuera del mismo, aunque procure la lógica protección al tercero hipotecario, eje del sistema.

Así, el artículo 35 admite claramente la usucapión o prescripción adquisitiva, pero distinguiendo:

- En cuanto a usucapiente y al dueño del inmueble que se esté prescribiendo y a sus sucesores que no tengan la condición de terceros, se calificará el título y se contará el tiempo con arreglo a la legislación común. O sea, se adquirirá el dominio, según prescribe el Código mediando buena fe y justo título por la posesión pública, pacífica e ininterrumpida de la finca durante diez años entre presentes y veinte entre ausentes; si la posesión es de treinta años, ni siquiera hará falta el título ni la buena fe.
- En cambio, frente al titular que reúna la condición de tercero protegido, según el artículo 34 de la propia ley, la prescripción consumada sólo prevalecerá cuando se demuestre que dicho tercer adquirente conoció o tuvo motivos suficientes para conocer con anterioridad que la finca estaba poseída de hecho y a título de dueño por persona

(78) *Derecho Hipotecario*, t. I, pág. 545.

distinta de su transmitente; también le afectará la usucapión, aún no conociéndola, si el titular inscrito consiente la posesión adversa tácitamente, durante todo el año siguiente a la adquisición del inmueble.

b) *El fenómeno posesorio en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario*

Dejando aparte otros supuestos más o menos transitorios contemplados por esta ley (79), la posesión adquiere aquí importancia real, en expresión exacta, por cuanto puede cambiarse, y se cambia de hecho y derecho, en verdadero dominio en algún supuesto.

La mutación ocurre concretamente en materia de concentración parcelaria cuyo campo de actuación más frecuente tiene lugar en zonas muy fragmentadas, con parcelas de poco valor y dispersas, las cuales carecen comúnmente de toda titulación que acredite el dominio.

Por extravío o destrucción, por desidia o porque del documento privado sólo se confeccionó un ejemplar, aunque había varios interesados, o, simplemente, porque ni siquiera se formuló la transmisión en su día o por eludir los impuestos, lo cierto es que esta situación es bastante corriente en el campo secano español y es preciso, si se quiere hacer la concentración, prescindir de la utopía de exigir documentos y conformarse a veces con

(79) En la redistribución de tierras de la llamada colonización, en tanto no se resuelve sobre la adjudicación de los lotes, el Instituto puede ceder provisionalmente el cultivo a los agricultores que presumiblemente pueden llegar a ser «concesionarios», al Municipio o Hermandad Sindical de Labradores y Ganaderos, o directamente a trabajadores de la zona o a los agricultores que las vinieran cultivando. Esta cesión provisional, sin obligación alguna por parte del Instituto, que puede en cualquier momento revocar la posesión cedida, es un precario claro, según TÉLLEZ DE PERALTA (Letrado del IRYDA en Almería, en su trabajo, no publicado, *Precario y posesión en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario*); aquí se dan, según él, los elementos precisos para su configuración, tolerancia, benevolencia, gratuidad, potestad revocatoria discrecional y posesión natural en el precarista, y esto último aunque se tratase de agricultores que eran antes arrendatarios, los cuales pasan a ser precaristas si continúan disfrutando la tierra después de la expropiación (sentencia del Tribunal Supremo de 19 de junio de 1948).

En la concentración parcelaria la Ley contempla dos casos de precario en cuanto a las fincas adjudicadas en sustitución de parcelas de propietarios desconocidos y las que tienen la consideración de «sobrantes». Respecto a las primeras, el artículo 205 faculta al IRYDA para «cederlas en precario» al Ayuntamiento hasta que el Ministerio de Hacienda no resuelva sobre su destino con arreglo a la Ley del Patrimonio del Estado. Las «sobrantes», según el artículo 206 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, podrán también ser cedidas en precario para su cultivo al Municipio, Entidad Local Menor o Hermandad Sindical de Labradores y Ganaderos hasta que, transcurridos tres años desde que el Acuerdo de Concentración sea firme, se apliquen del modo en que detalla el propio precepto.

partir tan sólo de situaciones posesorias. En la investigación, si no se aportan títulos, se admiten las declaraciones que hacen los agricultores, bajo la advertencia, natural, de las consecuencias civiles y penales de las posibles falsedades y omisiones. La Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, con sentido realista, admite la posesión como dato inicial válido para la concentración, sentando en el artículo 191 que la carencia del título escrito de propiedad no será obstáculo para efectuar las operaciones respecto a los poseedores de las parcelas.

Esa investigación se somete, a renglón seguido, a una publicidad máxima por medio de encuestas repetidas que garantizan casi de modo absoluto la veracidad de las declaraciones, por lo que concluye con la declaración formal del dominio de las parcelas a favor de quienes las posean en concepto de dueño (art. 183, letra *c*).

Aparte el supuesto de que el contradictor sea titular registral, circunstancia especialmente respetada, como veremos, el poseedor a título de dueño resulta reconocido y reforzado, en el artículo 194 de la ley, para el caso de surgir en la investigación una discordancia entre interesados sobre parcelas no inscritas. Entonces se hace constar esta circunstancia en las llamadas «bases» de la concentración y se determinarán y adjudicarán por separado las fincas que reemplacen a las parcelas en litigio dando preferencia a todos los efectos al poseedor en concepto de dueño.

La figura del poseedor dominical tiene pues en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, dentro del procedimiento de concentración, estas consecuencias reales y, por tanto, registrales:

- En primer lugar, al ser declarado como verdadero dueño en las bases, obtiene la inscripción de sus fincas de reemplazo en tal concepto.
- La contradicción, si existe, se expresará en el Acta de Reorganización y pasa por consiguiente a la inscripción de la finca con los mismos efectos de la anotación preventiva de demanda, caducando a los dos años de su fecha.
- Por último, si dentro de esos dos años el contradictor en el expediente de concentración plasma su oposición en una demanda y obtiene la auténtica anotación preventiva correspondiente, ésta surtirá todos sus efectos por los plazos y con las posibilidades de prórroga determinados en los artículos 86 de la Ley Hipotecaria y 199 de su Reglamento.

1.2. RÉGIMEN PARCELARIO

El doble problema del minifundio y la dispersión parcelaria, por un lado, y el de la gran finca no aprovechada o deficientemente cultivada existe aún en España, a pesar de los esfuerzos que se han venido realizando en

los últimos años para combatirlo, o paliarlo al menos, mediante la concentración parcelaria y la colonización (80). Mientras al norte del río Tajo aproximadamente, el fenómeno del parcelamiento daba una superficie media por parcela en 1959 de media hectárea y además, en un numeroso promedio de parcelas por agricultor, se encuentran dispersas y en pésimas condiciones para su explotación racional, tenemos al sur y oeste (Andalucía, Extremadura, La Mancha y Salamanca) el problema de los latifundios o grandes fincas indebidamente explotadas. En España, según los datos del Servicio de Catastro de Rústica, al 31 de diciembre de 1959 existían 23.311 fincas de más de 250 hectáreas y según encuesta realizada en 1969 por el Instituto Nacional de Estadística, el número de fincas privadas con más de 500 hectáreas es de 5.616, que ocupan el 12,58 por 100 de la superficie del país (81).

Aunque algunos piensan que sólo influyeron en la gestación y desenvolvimiento posterior de este singular régimen desigual las acontecimientos histórico-políticos acaecidos en nuestra patria (82), no se deben minusvalorar los condicionamientos naturales, en especial la orografía y el clima. La parte septentrional es abundante en lluvias y montañosa en general, mientras las tierras del sur son secas y llanas; estos supuestos pudieron contribuir a la configuración en pequeñas parcelas de la España húmeda y las mayores extensiones aparecen más adecuadas en el secano de las amplias llanuras.

Sean cuales fueren las causas, ahí están los efectos y, por supuesto, tan perniciosa es la escuálida hacienda formada por diminutas y dispersas parcelas inexplotables, como la acumulación de amplias extensiones, labrables en una sola mano (83).

(80) De los veinte millones de hectáreas que aproximadamente miden las tierras de cultivo en España, corresponden el 10 por 100 al regadío y el resto al secano. Pues bien, según datos obtenidos de la Memoria de actividades del IRYDA en 1975, hasta el 31 de diciembre, se habían transformado o mejorado por el Instituto 1.490.000 hectáreas de regadío con su distribución a los correspondientes empresarios agrícolas. Y se había realizado la concentración parcelaria en 3.175 zonas con un total de 4.350.000 hectáreas, con la enorme absorción del minifundio que esto supone.

(81) Tomados por SANZ JARQUE, *Más allá de la Reforma Agraria*, Madrid, 1970, pág. 121.

(82) En tal sentido, PASCUAL CARRIÓN, en su obra *El latifundio en España* (Madrid, 1932, pág. 291), para quien «los verdaderos orígenes de los latifundios se hallan en la Reconquista y la desamortización y no en los factores naturales, económicos y sociales con los que se pretenden justificar». Esta obra fue clásica en su época y contiene un detalladísimo estudio, incluso por términos municipales, a la vez que un vigoroso alegato contra el latifundio, al que achacaba todos los males de la agricultura. Sus datos ya no son válidos, no sólo por haber transcurrido casi medio siglo, con dos o tres generaciones que han subdividido las fincas, sino por la labor de transformación y loteo que ha llevado a cabo el Instituto en los últimos cuarenta años.

(83) El mismo autor, PASCUAL CARRIÓN, aunque en 1931 era contrario a la concentración parcelaria, actualmente ha cambiado de opinión ante la realidad evidente de sus resultados. Tras recoger en un cuadro, deducido del censo agrario de España de

En ambos casos, aparte del desequilibrio económico y el deterioro a la economía nacional, se producen irritantes desigualdades sociales que es necesario corregir en aras de la paz y la prosperidad de todos.

Las soluciones legales con las que se ha intentado abordar en España este doble problema son la concentración parcelaria y la transformación y división de fincas (colonización en terminología clásica) que pasamos a exponer.

1.2.1. La concentración parcelaria

Dada la índole de este trabajo, habremos de ceñirnos a un esbozo o resumen, pues no hay posibilidad de extenderse en la amplísima materia de la concentración. Es una de las más interesantes de nuestra época en cuanto entraña una indudable mejora para las estructuras agrarias y supone una colaboración íntima entre la agricultura y el Derecho, con repercusiones jurídicas, económicas y sociales que se están dejando sentir en la nueva configuración del suelo agrícola de la gran mayoría de las provincias españolas (84).

a) *Regulación en nuestra legislación*

La primera ley de concentración en España lleva fecha de 20 de diciembre de 1952, y aunque en ella se confesaban sus intenciones meramente experimentales, ya contenía ideas claras sobre las finalidades que se pretendían, las cuales, a la vista del éxito inicial, sirvieron de base para los desenvolvimientos posteriores. Estos plasmaron en las leyes de 1955 y 1962, cuyos preceptos han sido fundamentales recogidos en la vigente Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 1973, artículos 171 a 240 y además en los artículos 15 a 18 que tratan de las Comisiones Locales.

Ateniéndonos a la ley, la concentración parcelaria consiste en la reorganización de la propiedad rústica de una zona, adjudicando a cada propietario en coto redondo, o en un reducido número de fincas de emplazo, una

1982, la enorme parcelación del territorio nacional (en Galicia había 49.295 explotaciones de más de 50 parcelas cada una; en León estaban en iguales condiciones de minifundio, 39.461, y en Castilla la Vieja, 54.686), reconoce que se «ha realizado una gran labor que no ha sido sólo de reunir parcelas, sino trazar nuevos caminos, construir albergues, regadíos, saneamientos y otras mejoras que han contribuido a aumentar la producción». Ambas opiniones contrapuestas pueden verse en la obra *La Reforma Agraria de la II República y la situación actual de la agricultura española*, Madrid, 1973, págs. 58 y 180; el cuadro en la pág. 155.

(84) La bibliografía es abundante. Puede verse la recogida en nuestro trabajo «La concentración parcelaria en su consideración registral», en las págs. 681 y 682 del segundo tomo de *Ponencias y Comunicaciones del II Congreso Internacional de Derecho Registral*, Madrid, 1974.

superficie equivalente en clase de tierra y cultivo a la de las parcelas de procedencia que anteriormente poseía, pasando inalterados sobre las fincas de reemplazo el dominio, derechos reales y demás situaciones jurídicas que tenían por base las parcelas comprendidas en la concentración. Estas operaciones, normalmente, se complementan con la realización de las obras y mejoras territoriales necesarias y prestación de los auxilios económicos y técnicos encaminados a conseguir explotaciones viables y adecuadas.

En esta definición se recogen las finalidades de la concentración (85) y queda clara su naturaleza; se opera dentro de la institución jurídica de la subrogación real, al cambiarse la superficie de procedencia por otra *equivalente* en clase de tierra y cultivo, y, además, porque, según el artículo 230, las situaciones jurídicas con base en las parcelas sujetas a concentración pasan *inalteradas* sobre las fincas de reemplazo; existe el paso de una situación que calificaba a una cosa sobre otra distinta, equivalente, que sustituye o reemplaza a la primera en el patrimonio del agricultor (86).

El procedimiento se inicia a petición de la mayoría numérica de los propietarios de la zona o de los titulares de las tres cuartas partes de la superficie a concentrar, aunque cabe iniciarlo de oficio cuando la dispersión parcelaria se ofrezca con acusados caracteres de gravedad, todo lo que se plasma en un Decreto que declara la concentración de utilidad pública en la zona que se determine. Constituida la Comisión Local (87) se procede a

(85) Vienen enumeradas en el artículo 173 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de la siguiente forma:

a) Adjudicar a cada propietario, en coto redondo o en el menor número posible de fincas de reemplazo, una superficie de la misma clase de cultivo y cuyo valor, según las bases de la concentración, sea igual al que en las mismas hubiera sido asignado a las parcelas que anteriormente poseía.

b) Adjudicar contiguas las fincas integradas en una misma explotación, aunque pertenezcan a distintos propietarios.

c) Suprimir las explotaciones que resulten antieconómicas o aumentar en lo posible su superficie.

d) Emplazar las nuevas fincas de forma que pueda ser atendida del mejor modo su explotación desde el lugar en que radique la casa de labor, o la vivienda del interesado, o su finca más importante.

e) Dar a las nuevas fincas acceso directo a las vías de comunicación, para lo que se modificarán o crearán los caminos precisos.

(86) Hay otras opiniones, que no nos convencen, sobre el particular: limitación legal del dominio, expropiación forzosa, procedimiento administrativo especial, comunidad transitoria, permuta, etc. Puede verse nuestro trabajo citado en la nota 84, págs. 644 y 645.

(87) La preside el Juez de Primera Instancia y son Vocales el Notario y Registrador de la Propiedad, Ingenieros, Alcalde, Jefe de la Hermandad de Labradores y varios agricultores de la localidad elegidos en votación, siendo Secretario un Letrado del IRYDA. Su función principal es proponer las «bases», o sea, señalar el perímetro a concentrar, parcelas excluidas, clasificación de tierras y coeficientes de compensación, declaración de dominio de las parcelas y determinar sus cargas y situaciones jurídicas.

fijar las «bases de la concentración» que consisten en investigar la situación de la propiedad en su aspecto jurídico y por otro lado en medir, clasificar y valorar las tierras en comparación con parcelas tipo para fijar los coeficientes de compensación.

Publicadas las bases y resueltos los recursos, si los hubiere, se declara su firmeza. Entonces se lleva a cabo el Proyecto de concentración, operación consistente en atribuir a cada propietario su lote de reemplazo, equivalente en clase de tierra a lo aportado.

Igualmente sometido a encuesta y elevado a Acuerdo susceptible de recursos, se produce su firmeza cuando éstos se resuelven. Se recoge la nueva ordenación en el documento llamado Acta de Reorganización de la Propiedad que contiene la adjudicación y descripción de las fincas resultantes. Este documento se protocoliza por el Notario competente y se inscribe de modo inexcusable en el Registro de la Propiedad, con reflejo en el Catastro de Rústica.

b) *El Registro de la Propiedad en la concentración parcelaria*

Dado que las fincas, base física del dominio, sufren una alteración fundamental, ya que se borran totalmente los linderos de la zona y aparece una configuración distinta en absoluto, es lógica la norma contenida en los artículos 192 y 207 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario que impone al Instituto, una vez constituida la Comisión Local, de la que es vocal nato el Registrador, la obligación de comunicar a este último los términos o partes de ellos afectados por la concentración, señalando los pueblos, lugares, aldeas, parroquias o partidos, así como los nombres de los parajes si fuera posible.

El Registro de la Propiedad es pieza clave de la concentración, tanto en los inicios como en su realización y en su conservación posterior.

a') *Período inicial*

En la investigación de la propiedad, si los titulares presentan los documentos inscritos en que se funde su derecho, serán reconocidos como propietarios y las parcelas aportadas figurarán en las bases y en todo el expediente de concentración como inscritas a su favor a todos los efectos.

Las «Comisiones Locales» han constituido un acierto de la Ley y funcionan con eficacia; todas las cuestiones de hecho se estudian y casi siempre se resuelven en su ámbito; la concurrencia de funcionarios juristas y técnicos y hombres prácticos del campo es base de equilibrio.

Si hay coincidencia entre la situación registral de la finca y la realidad resultante de la investigación, la concentración se hace sobre datos firmes y seguros.

La discordancia puede presentarse si hay contradicción entre el contenido de los asientos del Registro y la atribución provisional efectuada en favor de otro poseedor como consecuencia y durante el período de la investigación. Entonces el artículo 193 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, respetuoso con el principio hipotecario de legitimación, concede prevalencia a la inscripción señalando que, aportada la certificación registral, regirán las presunciones de posesión en favor del titular establecidas en el artículo 38 de la Ley Hipotecaria y que en el Registro de la Propiedad no se inscribirá en consecuencia dato alguno que contradiga la situación registral. Claro que esto no significa que la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario tome partido y borre de un plumazo al poseedor; en el propio artículo se previene que se recogerán en las «bases» las situaciones posesorias acreditadas en el expediente de concentración y se determinarán y adjudicarán por separado las fincas de reemplazo que sustituyan a las parcelas objeto de contradicción. De este modo se deja más fácil a las partes la posibilidad de dilucidar en pleito civil el problema de si el poseedor contradictorio ha accedido ya a la propiedad frente al titular inscrito.

b') Inscripción de las fincas de reemplazo

La nueva ordenación de la propiedad se plasma en el Acta de Reorganización, documento en el que se detallan, junto a los titulares respectivos, las fincas que se adjudican a cada uno, conteniendo su descripción y situación jurídica con las circunstancias necesarias para su inscripción en el Registro de la Propiedad.

Todas las fincas de reemplazo serán inscritas de modo inexcusable, dice el artículo 235 de la ley, sin hacerse referencia a las parcelas de procedencia en cuya equivalencia se adjudican, aun cuando estas parcelas aparezcan inscritas a nombre de personas distintas de aquéllas con quienes, a título de dueño, se entendió el procedimiento.

Esta inscripción primera de la concentración supone una auténtica inmatriculación, una entrada de las fincas *ex novo*, que son de reemplazo, pero no tienen a estos efectos engarce alguno con los asientos anteriores de las parcelas antiguas, salvo supuestos excepcionales. Claro que los derechos y situaciones jurídicas que no hubiesen sido asignados en las bases a su legítimo titular no quedarán perjudicados por las resoluciones de la concentración, aunque el artículo 232 señala que únicamente podrán hacerse valer por vía judicial, si tales resoluciones fueren ya firmes.

Los titulares de situaciones protegidas por los antiguos asientos podrán pedir su traslación sobre las fincas de reemplazo con el fin de que éstas gocen de la misma situación jurídica inicial. Habiéndose ya inscrito las fincas de reemplazo, los antiguos asientos relativos a parcelas de procedencia sólo podrán invocarse frente a los titulares de las nuevas fincas, pero no si éstos gozan de la fe pública registral.

Por el juego del sistema que queda reflejado, en el ámbito de la calificación registral de la concentración no puede admitirse como obstáculo dimanante del Registro la existencia de asientos contradictorios anteriores. Así lo señala la regla tercera del artículo 235 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario: los Registradores en la práctica de los asientos primeros de las fincas de reemplazo no podrán denegar o suspender la inscripción por defectos distintos que la incompetencia de los Organos, la inadecuación de la clase de procedimiento, la inobservancia de formalidades extrínsecas del documento presentado o los obstáculos que surjan del Registro, distintos de los asientos de las antiguas parcelas.

c') *El Registro después de la concentración*

El momento en que queda terminada, agronómica y jurídicamente la concentración, marca el punto óptimo de la concordancia entre la realidad y el Registro en cuanto que los títulos de las fincas concentradas, incluso gráficamente plasmadas en planos fehacientes, quedan perfectamente inscritos. ¿Cómo articula la ley la conservación de esta obra tan importante en el aspecto social y a la vez tan costosa? ¿Cómo se pretende conseguir que la propiedad clarificada —aspecto jurídico— y las nuevas fincas recompuestas —aspecto agronómico— no vuelvan a sus antecedentes minifundistas y propicios a los pleitos? (88).

Ocupémonos tan sólo ahora del aspecto jurídico, dejando para después la conservación agronómica.

Sabido es que en el sistema hipotecario español la inscripción, salvo escasas excepciones, es declarativa y de carácter voluntario. En la concentración parcelaria, después de una inscripción inicial de todas las fincas resultantes, parecía lógico mantener su vida registral y a tal efecto la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, lo intenta al decir, en su artículo 235, que los posteriores actos y contratos de trascendencia real que tengan por objeto

(88) Sobre las opiniones doctrinales y Derecho comparado en esta materia puede verse nuestro trabajo «La conservación de la concentración parcelaria y el tema de las nuevas estructuras», publicado en la *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 462, septiembre de 1967.

fincas de reemplazo o derechos reales constituidos sobre las mismas, se inscribirán, de modo inexcusable, en el Registro de la Propiedad. Y señala como consecuencias del incumplimiento:

1. Inadmisibilidad de los documentos no inscritos cuando se pretenda el ejercicio de derechos ante los juzgados, Tribunales y Organismos.
2. No poderse llevar a cabo alteraciones contributivas o cambios fiscales si el documento que las motivara no está previamente inscrito.
3. Inscripción de oficio, con obligación para el Notario autorizante de remitir directamente la copia de los documentos otorgados al Registrador para que éste practique los asientos que proceda.

En teoría, el sistema parece bueno, pero en la práctica no se ha revelado suficiente, por lo que vamos a decir a continuación.

c) *Modificaciones deseables en esta materia*

a') Para una mayor efectividad del Registro en la conservación

Si con la concentración parcelaria se consiguen unos magníficos e indudables resultados económicos, ya que aumentan de modo notable la producción y la renta (89), no tiene mayor importancia la ordenación jurídica obtenida que hace posible la seguridad en el tráfico inmobiliario, las inversiones, y por tanto la capitalización al existir una mejor base crediticia.

Conseguida la titulación pública de las fincas y su inscripción registral en total concordancia con la realidad, no es posible concebir un abandono *a posteriori* de tales logros tan sólo porque nuestro sistema jurídico tradicional sea antiformalista. Si se trata de evitar daño a esta realización, la exigencia de las inscripciones sucesivas de las fincas concentradas debe hacerse imprescindible.

Es cierto que la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario declara con toda solemnidad que los actos posteriores a la concentración deben inscribirse «de modo inexcusable», pero las consecuencias de omitir esta norma, en la realidad, se reducen:

(89) Puede verse en la publicación núm. 1 de la *Serie monográfica* del Servicio Nacional de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural, el trabajo titulado «Variación de los factores de la producción agrícola como consecuencia de la concentración parcelaria», de los Ingenieros Luis García de Oteyza y Miguel Bueno Gómez y el Economista Fernando Cruz Conde. Si a la concentración de parcelas se añade el sistema de cooperativas u otro de agricultura de grupo, los resultados se multiplican de modo francamente notable. Para su estudio ver el núm. 13 de la serie citada, «Explotación en común de la tierra y concentración parcelaria», de Bueno Gómez, Lamo de Espinosa y el Letrado Fernando Baz Izquierdo.

- Porque la regla de no admisión de los documentos sin inscribir por los Tribunales y Organismos, casi idéntica en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario y en el artículo 313 de la Ley Hipotecaria, no goza en la práctica de mucha efectividad.
- Porque las alteraciones en las oficinas catastrales se realizan no pocas veces con los datos que reciben de las oficinas municipales, sin comprobación documental alguna; algo parecido cabe decir del Impuesto de Transmisiones, cuya liquidación ha de llevarse a cabo prescindiendo de los defectos internos o externos del documento presentado, por imperativo del artículo 41 de su Reglamento. Y todos sabemos que el agricultor, en cuanto «pasa por el Registro» (que para él es liquidar el Impuesto aunque sea un documento privado) y «viene la contribución a su nombre», se considera legitimado por completo en su titularidad dominical y se olvida de toda otra formalidad que considera innecesaria y costosa.
- Y porque las Notarías (fieles a la inercia diaria de entregar las copias de los documentos otorgados a los interesados), no suelen cumplir la norma excepcional del envío directo al Registrador para que éste practique la inscripción de oficio, con lo que falla otra vez más el propósito de efectividad de la ley.

¿Cuál sería, pues, la solución?

Las varias medidas propugnadas en el Congreso de Derecho Registral de 1961 (90) fueron recogidas en el texto refundido de la Ley de Concentración Parcelaria de 8 de noviembre de 1962 (hoy incluido en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario) a excepción del establecimiento de recargos periódicos y sucesivos en el Impuesto de transmisiones lo que, sin duda, debió parecer demasiado fuerte.

Al no haberse mostrado efectivas dichas medidas y eludirse en algunas ocasiones la llamada inscripción obligatoria, nuestra opinión (91) en el terreno puramente doctrinal, considera como remedio deseable el de la inscripción constitutiva. De este modo sólo tendrían validez, sólo nacerían, las transmisiones o divisiones que el Registrador en su función calificadora encontrase

(90) La ponencia fue defendida por Marcelino Piñel. Ver el tomo publicado por el Ilustre Colegio de Registradores de la Propiedad de España, Madrid, 1965, págs. 177 a 179.

(91) El deseo de que sean constitutivas las inscripciones de los actos sobre fincas concentradas ya lo expresamos en nuestros dos trabajos sobre la materia antes citados. En ellos recogíamos las opiniones doctrinales, en el mismo sentido, de varios compañeros. Así, los Registradores Vidal Francés y López Medel, los Notarios Bailarín y Banzo Mestre y los Letrados del Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario, Bouzas Costa y García Cidón. En el Derecho comparado la tendencia es casi general en los países europeos.

ajustadas a Derecho, con lo que el Registro sería la institución clave para conservar la concentración no sólo jurídicamente sino también en su aspecto agronómico. No se nos ocultan las dificultades para llegar a la deseada meta, siendo quizá la principal el propio sistema declarativo y voluntario del Registro de la Propiedad en España. Pero si es constitutiva la inscripción de la hipoteca, la del derecho de superficie y la de las adquisiciones por extranjeros, no vemos la imposibilidad de ampliar la lista para que llegue a efectiva la conservación de una mejora que se puede conseguir sin necesidad de crear ningún organismo nuevo y sin que cueste un céntimo al Estado. He aquí un importantísimo papel que puede y debe desempeñar el Registro, el cual, sin convertirse en una rueda más del engranaje administrativo, es decir, dentro del más estricto ámbito privatista, puede prestar a la agricultura, a la sociedad en definitiva, un servicio inestimable al impedir que se deshaga por manos ignorantes una obra valiosísima que debe ser conservada.

b') Modificaciones para mejor concordar con la realidad extrarregistral

Si la concentración parcelaría se hiciese por *términos municipales* completos, comprendiendo *todas* las fincas rústicas que pasarían al Registro con la correlativa *cancelación de inscripciones antiguas*, se habría conseguido una concordancia total entre los libros registrales y la realidad.

Por desgracia, la legislación hipotecaria y la especial agraria no han llegado a tal acuerdo, por lo que es preciso reconocer que existen los tres fallos apuntados, que deben corregirse:

Primero. El Registro de la Propiedad se lleva en España por Municipios, inscribiéndose las fincas en el libro correspondiente al término municipal en que territorialmente se encuentren situadas. En cambio, en la concentración parcelaria, la unidad operativa recibe el nombre de zona, pudiendo o no coincidir con el municipio; aunque esto es lo frecuente, a veces comprende sólo una parte del mismo (pueblo, lugar, aldea, parroquia, sitio o pago) o bien se extiende por dos o más términos municipales; en realidad no hay más definición legal de zona que la de extensión comprendida en el perímetro a concentrar, que se fija por el Decreto declaratorio. Siendo así, resulta difícil el encaje, ya que se concentran extensiones de características agronómicas similares que, aunque suelen pertenecer a vecinos de un pueblo, no siempre coinciden con las mojoneras municipales.

Segundo. El Instituto puede excluir de la concentración los sectores o parcelas que a su juicio (técnico) no puedan beneficiarse de ella por la importancia de las obras o mejoras incorporadas a la tierra, por su especial naturaleza o emplazamiento o por cualquier otra circunstancia. Esto, que resulta lógico en cuanto que deben excluirse las parcelas que agronómicamente

mente no se beneficien de la concentración, puede suponer un fallo desde nuestro punto de vista al romperse el régimen general de la zona concentrada con estos lunares o vacíos; ello da lugar a una dualidad de sistema entre fincas concentradas y excluidas. Y puesto que en el período de investigación se identifican también estas parcelas, aunque después se excluyan, sería facilísimo y de plena utilidad extender a ellos la normativa de la concentración aunque sólo fuese a efectos jurídicos, tanto para la entrada como para su conservación en el Registro.

Tercero. Si las fincas de reemplazo se inscriben *ex novo* y sin hacerse referencia a las parcelas de procedencia, aparece otra dualidad no menos inquietante por el hecho de que las antiguas inscripciones permanezcan vivas.

Teniendo en cuenta, además, la posibilidad de fincas excluidas y la no coincidencia de municipio y zona, pueden darse estas situaciones, que señala ISIDORO DELGADO ROLLAN (92):

- Fincas ya inscritas, que se vuelven a inscribir con la concentración parcelaria, las cuales tendrán por tanto dos inscripciones.
- Fincas que se inscriben por primera vez con la concentración.
- Fincas excluidas de concentración, inscritas antes, por lo que sus inscripciones se mantienen en todo su valor.
- Fincas no inscritas antes, no afectadas por la concentración, con lo que permanecen totalmente fuera del Registro.

La solución deseable, ya lo hemos dicho, es que se concentre íntegro el término, con inscripción de todas sus fincas y cancelación de los anteriores asientos de fundos rústicos. Así, ni habría dobles inscripciones dudosas ni tierras sin inmatricular, con lo que la concordia entre realidad y Registro sería plena en todo término concentrado.

Ya hemos visto que hay razones que impiden la realización de este ideal a corto plazo, pero también es cierto que el sistema funciona actualmente sin más problemas prácticos que el de la identificación de las fincas que es una pura cuestión de hecho.

La Ley de Reforma y Desarrollo Agrario en el artículo 207 señala que los Registradores de la Propiedad, al despachar títulos o expedir certificaciones referentes a fincas rústicas situadas en términos municipales afectados indicarán la existencia de la concentración, salvo que les conste que las fincas estén excluidas de ella o se trate ya de fincas concentradas. Si sólo es una parte de finca la afectada y estuviere inscrita, se expresará por nota marginal la descripción de la porción restante, respecto de la cual la inscripción conserva su eficacia.

(92) En su interesante trabajo titulado «Concentración parcelaria: Problemas», en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núms. 346-347, año 1957.

Repetimos que los problemas referentes a la subsistencia o cancelación de los asientos anteriores a la concentración, teniendo en cuenta que el régimen de fincas a estos efectos dependerá en todo caso de su identificación, es una pura cuestión de hecho y puede solucionarla el Registrador acudiendo al IRYDA, Organismo que realizó la concentración y conserva sus datos. Por sí solo, el mismo tráfico jurídico va aclarando la situación de las fincas paulatinamente, sin grandes dificultades prácticas.

Pero todos desearíamos, de verdad, que la concordancia resultase efectiva desde el principio y completa y permanente en todos los casos, como sería si se pudieran aplicar las medidas que hemos apuntado.

1.2.2. División de las fincas

Ya hemos visto cómo en la época republicana ante el entonces candente problema del exceso de mano de obra en el campo y la consiguiente hambre de tierra de los braceros, se consideró que la división de los latifundios, en puro secano y tal como estaban, era la panacea que resolvería todas las cuestiones. Las cosas no discurrieron, como sabemos, de modo tan sencillo, pues aparte de que aquello no era más que repartir pobreza, la guerra vino a dar al traste con todo, cediendo lugar a distintos planteamientos.

Así surgió el concepto, más amplio, de «Colonización» que no se detenía en una simple división de las fincas, sino en los aspectos más importantes de proceder previamente a su transformación y mejora, para la creación de nuevas explotaciones mediante la entrega a los «colonos» de los lotes resultantes (93), (94).

(93) El concepto de «colonización», aunque ya no se recoge con este nombre en la vigente Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, ha sido estudiado, entre otras, por ALEJO LEAL GARCÍA (en su trabajo *La legislación agraria en los cinco últimos lustros*, ya citado, y en *Ordenación jurídica de la colonización*, Madrid, 1953, y «La transformación del medio rural a través de la puesta regadío y de la colonización», conferencia en el Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, el 3 de diciembre de 1968), y JAIME MONTERO y GARCÍA DE VALDIVIA (*La colonización interior y el Derecho Agrario*, Madrid, 1965; *Un proceso legislativo interesante: desde la transformación en regadío como empresa capitalista hasta su implantación como deber social*, Jornadas sociales de Málaga, 1950; «La política y el concepto de colonización», conferencia de fecha 16 de marzo de 1966 en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de Madrid, y las lecciones en los Cursos de Derecho Agrario que patrocina la Asociación Española del mismo nombre). Estos trabajos y otros de Emilio Gómez Ayau, Ángel Zorrilla Dorronsoro, Ángel Martínez Borque y otros fueron publicados en la serie «Estudios», en folletos del Instituto Nacional de Colonización, casi todos agotados, pero que pueden verse en la biblioteca del IRYDA.

(94) La obra de transformaciones en regadío, desecación de zonas pantanosas y marismas, construcción de poblados y mejora en general realizada por el Instituto es importante sobre todo si se tiene en cuenta la limitación de medios originada por nuestra

De la norma general de la devolución de las fincas a los propietarios afectados por las ocupaciones de la reforma agraria republicana, se exceptuaron las enclavadas en zonas regables o declaradas de alto interés nacional. El Instituto Nacional de Colonización, creado por Decreto de 18 de octubre de 1939, fue autorizado para adquirir éstas y las demás que se le ofreciesen, aptas por su importancia social, para el acceso a la propiedad de los arrendatarios instalados en ellas o para la parcelación con destino a agricultores modestos.

El sistema se fue desarrollando en una prolija serie de disposiciones sobre la materia (95), hoy todas derogadas, habiendo quedado absorbidos sus preceptos en los del vigente texto de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario.

Esta ley, en su artículo 5.º, encomienda al IRYDA, entre otras actuaciones, la transformación económico-social, por razones de interés nacional, de grandes zonas, mediante la realización de obras requeridas para el aprovechamiento de tierras y aguas y la creación de nuevas explotaciones agrarias.

a) *Actuaciones en grandes zonas*

La transformación económica y social de grandes zonas por razón de interés nacional, prescrita en el mandato legal citado, hace necesario el apoyo y la acción directa del Estado en los aspectos técnicos y financieros, así como en el jurídico al que principalmente nos ceñimos.

La declaración de interés nacional para la transformación de una zona determinada se produce por Decreto del Gobierno en el que se señalan las actuaciones a realizar y que pueden ser, según el artículo 92 de la ley:

- Las que llevan a cabo en grandes zonas regables dominadas por obras hidráulicas construidas o auxiliadas por el Estado.

posguerra y las consecuencias de la Segunda Mundial. Las cifras pueden verse en PASCUAL CARRIÓN, *Situación actual de la agricultura en España*, págs. 258 y sigs., y en los *Resúmenes de actividades* que anualmente publica el IRYDA.

(95) Citamos sólo las de rango legal:

- Ley de 26 de diciembre de 1939, sobre colonización de grandes zonas.
- Ley de 27 de abril de 1946, sobre expropiación de fincas rústicas por causa de interés social.
- Ley de 21 de abril de 1949, sobre colonización y distribución de la propiedad de las zonas regables, aclarada por la de 17 de julio de 1958 y modificada por otra de 14 de abril de 1962.
- Ley de 15 de julio de 1952, sobre Patrimonios Familiares, de nula efectividad práctica.
- Y la Ley de 27 de julio de 1968, sobre régimen de las tierras adquiridas por el Instituto Nacional de Colonización o afectadas por sus planes.

- Y las que se realicen en grandes zonas de secano, transformando el sistema productivo, o en marismas o terrenos que deban ser defendidos o saneados, cuando abarquen gran superficie.

b) *Adquisición y redistribución de tierras por el IRYDA*

Además de la compra de fincas de propiedad particular ofrecidas voluntariamente por sus dueños, el Instituto podrá adquirir tierras por expropiación forzosa, cuya Ley, de 16 de diciembre de 1954, remite a las normas especiales de colonización, incluso en lo relativo a los órganos, medios de valoración y recursos (96).

A los efectos registrales nos basta con señalar que en las grandes zonas de actuación del IRYDA, sean regables, de secano o marismas, la necesidad de la ocupación, para expropiar, va implícita en la declaración por el Gobierno del interés nacional unida a la publicación del Decreto aprobatorio del Plan de Transformación o Proyecto de Obras. La norma es lógica, ya que en dicho Plan se determinan las fincas o partes afectadas, señalando las reglas para establecer las superficies que pueden reservarse los propietarios cultivadores directos, las no afectadas en absoluto por la transformación y las restantes, llamadas en exceso, que son las susceptibles de expropiación.

Cuando se trate de atender a necesidades sociales de carácter permanente, previa la declaración de interés social, el Instituto puede expropiar también fincas para destinarlas a huertos familiares o constitución de explotaciones familiares o comunitarias, de acuerdo con las reglas contenidas en los artículos 241 a 255 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario.

El destino de las tierras adquiridas por el Instituto es precisamente la distribución de las mismas con el fin de crear o completar explotaciones, en las que, previo un período de prueba, se adjudican los nuevos lotes a título dominical, bajo las siguientes formas:

- *Explotaciones familiares*, entendiéndose por tales las cultivadas directa y personalmente por una familia laboral tipo que cuente con dos

(96) Sobre las especialidades en los diversos períodos del trámite expropiatorio por el Instituto, puede verse nuestro trabajo «Régimen jurídico de las actuaciones inmobiliarias del IRYDA», en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, julio-agosto de 1975, págs. 909 a 913, y la comunicación de JOSÉ LUIS SÁNCHEZ GIL, presentada en las Jornadas de Derecho Agrario de 1974, bajo el título «Estudio comparativo del procedimiento de expropiación forzosa en su Ley específica y en la de Reforma y Desarrollo Agrario»; igualmente puede verse, sobre aguas, otra comunicación a las mismas Jornadas, del también Letrado del Instituto, Andrés Gutiérrez Valdeón, titulada «Aguas subterráneas: Su régimen jurídico en la Reforma y Desarrollo Agrario. Decreto de 5 de febrero de 1954: Facultades del IRYDA»; estos dos últimos trabajos están pendientes de publicación.

unidades de trabajo, debiendo conformarse de modo que permitan a la familia titular un nivel de vida decoroso y digno, teniéndose para ello en cuenta los diversos cultivos y rendimientos.

- *Explotaciones comunitarias*, que responden a las modernas concepciones del laboreo de tierra, más productivo si además se emplean medios técnicos de cultivo superiores, más asequibles a las formas asociativas.
- *Huertos familiares* para trabajadores empleados en las explotaciones agrarias de la zona. Se consideran más bien un complemento o ayuda de carácter laboral y así lo deja traslucir la ley, pues en su artículo 24 sólo concede el disfrute de los huertos a los trabajadores beneficiarios, pasando la propiedad a las Hermandades de Labradores o a las correspondientes Entidades municipales.

c) *Régimen jurídico de las explotaciones*

La antigua legislación colonizadora exigía para otorgar el título de propiedad que se hubiese satisfecho totalmente por parte del colono, tanto el importe de la parcela adjudicada como el de los elementos de explotación recibidos con sus intereses.

La Ley de 27 de julio de 1968, hoy recogida en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, permitió anticipar para los titulares la cualidad de propietarios aún antes del total reintegro. Transcurridos ocho años desde la instalación del concesionario, reducibles a cuatro por el Ministerio, el Instituto otorgará en favor de cada nuevo empresario la escritura pública de transferencia de la propiedad de los inmuebles objeto de la concesión, estableciéndose las hipotecas y los derechos o condiciones suficientes para garantizar las cantidades pendientes o el cumplimiento de las obligaciones de los adquirentes. Para el otorgamiento es preciso que el concesionario no haya sido declarado falto de aptitud para ser empresario, haya cumplido las obligaciones derivadas de la concesión y que tenga en regla su cuenta con el IRYDA; el título se entrega al adquirente una vez inscrito en el Registro de la Propiedad.

Esta explotación familiar forma un todo indivisible y, en consecuencia, no se podrá sin autorización del Instituto:

- Desafectar todos o algunos de sus elementos inmobiliarios.
- Agrupar ni dividir las explotaciones o agregarles nuevos elementos inmobiliarios.
- Transmitir o gravar todo o parte de cualquiera de ellos.

Las *transmisiones inter vivos* de la explotación o alguno de sus elementos, así como el gravamen, requieren autorización del Instituto que sólo la

concederá mediando causa justificada, según el artículo 28-1.d) de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario. No se verá precisa autorización previa, aunque sí notificación posterior al IRYDA, cuando la transmisión se realice en favor de un hijo o descendiente que sea agricultor profesional; en defecto de ellos, puede transmitirse también entre vivos en favor de un ascendiente o hermano que, además de la profesionalidad agrícola, reúna la condición de cooperador en la explotación. En todo caso, transmitida de su titular inicial a otro u otros sucesivos, la explotación continuará sujeta a las prescripciones legales especiales.

Las *transmisiones monis causa* de las tierras, viviendas y demás elementos de la explotación se verificarán, según el artículo 35 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, de acuerdo con lo dispuesto en el Código Civil o la legislación especial o foral aplicable. Pero como la explotación, a no existir declaración en contra, es por esencia indivisible, sólo puede ser adjudicada a uno solo de los herederos, sin perjuicio del usufructo sobre la totalidad de la misma que corresponderá en todo caso al cónyuge superviviente que sea cultivador directo. El adjudicatario abonará el exceso en dinero a los demás herederos legítimos.

Concurriendo varios herederos, habrá que estar a las siguientes reglas:

1. El testador designará al heredero a quien haya de atribuirse la explotación, habiendo de hacerlo en primer lugar entre los legítimos que no hubiesen incurrido en justa causa de desheredación.

2. No existiendo disposición testamentaria, la adjudicación se hará al legítimo cooperador habitual en el cultivo. Si no hubiere ninguno con esta cualidad o concurriesen varios, se atribuirá al que de entre ellos elijan unánimemente los herederos. En defecto de acuerdo, la adjudicación se hará en favor del de mayor edad.

d) *Repercusiones registrales en esta materia*

La Ley de Reforma y Desarrollo Agrario considera esencial la colaboración del Registro de la Propiedad para conseguir la transformación de grandes zonas y para conservar los lotes adjudicados dentro del régimen jurídico para el que fueron pensados.

Para mejor verlo, distinguiremos los dos grandes períodos, inicial y final, de la mejora.

1. Al adquirir las tierras el Instituto, sea de modo voluntario o por expropiación, la inscripción en el Registro es inexcusable y viene mandada en cuanto al primer medio por el artículo 20 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario y en cuanto al segundo por la Ley del Patrimonio del Estado (arts. 42 a 47).

Debemos resaltar que desde el Decreto declaratorio del interés nacional hasta que se señalan en las grandes zonas cuáles son las fincas expropiables, hay un período de incertidumbre jurídica al limitarse, en diferente grado y según las diversas fases de la transformación de la zona, las facultades dispositivas de la propiedad privada; por ello se debe procurar la mayor publicidad que evite las consecuencias desagradables a que da lugar el artículo 108 para el caso de enajenaciones de fincas que sólo por eso pueden pasar de reservadas a expropiables. En consecuencia, la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario ordena al IRYDA que comuniqué cuáles son los términos municipales afectados y el perímetro de la zona a los Notarios y Registradores, para que los primeros hagan las oportunas advertencias en los documentos que otorguen y los Registradores hagan constar la existencia de la transformación en curso, tanto en las notas de los títulos como en las certificaciones relativas a estas fincas, salvo que se acredite que están exceptuadas.

Es también importante hipotecariamente el modo de publicar la carga real a que quedan sujetas todas las fincas reservadas en zona regable, cualquiera que sea su poseedor, en favor del IRYDA, para garantizar el pago de las cantidades invertidas en la proporción imputable al propietario y que señala el artículo 77 en relación con el 118 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario. El Decreto de la Presidencia del Gobierno 2871/1974, de 27 de septiembre, ha venido a regular el modo de reflejar en el Registro este especial régimen de publicidad y garantía de las tierras reservadas:

- Al solicitarse la reserva se ha de presentar certificación registral de dominio y cargas de la finca y su expedición a estos efectos constará en el Registro por nota marginal. Esta nota supone una preferencia de rango en favor del IRYDA respecto a inscripciones posteriores, y se cancelará por caducidad a los seis años de su fecha, si no consta algún nuevo asiento relacionado con el mismo expediente.
- Concluidas las obras de transformación, el Instituto autorizará el documento denominado «Acta de Ordenación de la Propiedad», que será el título adecuado para hacer constar en el Registro el régimen, cargas y condiciones a que están sujetas las fincas reservadas, que vengán a modificar las facultades dominicales, y especialmente la expresión de la cantidad máxima de que responda la finca, en cuya garantía se establece la carga real (97).

(97) Para el estudio del Acta de Ordenación de la Propiedad, sus efectos inmatriculadores y de reanudación del tracto, así como la comparación con el Acta de Reorganización de la concentración parcelaria, remitimos a nuestro trabajo citado en la nota anterior, págs. 915 a 917.

2. Al adjudicarse en propiedad las fincas resultantes de la transformación y mejora, los títulos se entregan a los nuevos dueños ya inscritos en el Registro de la Propiedad (art. 34-5 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario).

La obligatoriedad de la inscripción no es sólo inicial, sino para los actos sucesivos. Así se desprende del número del artículo 28 de la misma ley al establecer que respecto de los inmuebles que figuren inscritos como elementos de la explotación, la desafección o los cambios de titularidad por actos *inter vivos* o *mortis causa* deberán hacerse en escritura pública e inscribirse en el Registro de la Propiedad.

La explotación transmitida, sigue diciendo el precepto, continuará sujeta a las prescripciones de la ley. Eso supone que en manos del Registrador, con su calificación, se pone una vez más el medio para tratar de evitar que se deshaga una realización costosa y de importancia social indudable: así pues, tendrá que exigirse, siempre que sea precisa, la autorización del Instituto para gravar o transmitir la explotación, impidiendo que se desmembre y procurando que se mantengan las líneas de su régimen. Lástima que, igual que en la concentración, no se haya tampoco decidido la ley a imponer la inscripción constitutiva; con una simple inscripción obligatoria, sin señalarse las consecuencias de su omisión, e incluso con la posibilidad del documento privado al transmitir, se dejan unos agujeros que pueden ser aprovechados por la carcoma de los zurupetos; en cuanto se liquiden del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y se realicen mutaciones en el Catastro de Rústica, sin las exigencias legales, el desaguisado será un hecho difícilmente evitable. ¿Por qué no ha de tener valor constitutivo en estos casos tan justificados y especiales la inscripción en el Registro? Una vez más, deseáramos esta modificación para conseguir la mayor efectividad no sólo en la conservación de la mejora obtenida, sino para conseguir la total concordancia con la realidad extrarregistral.

2. POLÍTICA GUBERNAMENTAL

a) *Posturas teóricas posibles*

Vamos a exponer tan sólo un esbozo esquemático, susceptible, por tanto, de puntualización y no pocas matizaciones.

En principio, junto a los dos extremos, abstención o intervención total, cabe la tercera postura de orientación en la política económica del campo, mediante la cual el Estado respeta la iniciativa privada pero la encauza para conseguir los fines económico-sociales pretendidos.

La posición abstencionista, no hace falta decirlo, fue la tradicional en épocas pasadas de las civilizaciones occidentales, agudizada por los princi-

pios liberales o individuales. La propiedad es un derecho sagrado e inviolable y cada cual puede abusar o destruir sus cosas aunque ello comporte un perjuicio para los demás. En su formulación pura, rotunda en los principios, pero inviable en la realidad, supone un ataque a la Justicia Social que difícilmente podríamos concebir hoy.

La intervención absoluta en el ámbito privado es también casi una utopía en la que incurrió Lenin en sus célebres decretos de 1917, por los que se ordenaba el pase de las fincas rústicas a poder del Estado. Bien pronto, a la vista de los catastróficos resultados y ante la resistencia de los «mujiks», hubo de dulcificarse el radicalismo con la «Nueva política económica». No obstante, el sistema de la socialización persiste y se extiende por los países tras el «telón de acero» y por aquellos otros de América o el Tercer Mundo donde imperan formas de gobierno comunista o de socialismo avanzado.

Frente a la «revolución roja», Europa opuso la «revolución verde», barrera económica y política conducente a reformar estructuras y planificar el campo para impulsar su desarrollo. En los países de órbita occidental se respeta la esfera privada del propietario aunque, si por un lado se estimula su desarrollo ayudándole, por otro se limitan sus posibles actuaciones antisociales, todo de acuerdo con programas cuidadosamente estudiados. Una de las tendencias características, dice BALLARÍN (98), de las Constituciones y las legislaciones posteriores a la segunda guerra mundial, dentro de la Europa occidental, es la del triunfo definitivo, sobre precedentes anteriores, de la idea de programación o planificación.

En España podría decirse que se han manifestado, más o menos puramente, las tres posiciones:

- la abstencionista o liberal, con limitaciones, hasta principio de este siglo (99);
- la intervencionista, aunque transitoriamente y en momentos de plena anormalidad, como fue en la zona republicana durante la guerra civil (100);
- y la de agricultura orientada o planificada de la época actual.

(98) *Derecho Agrario*, citado, pág. 174.

(99) Su formulación más conocida es la del artículo 348 del Código Civil el definir la propiedad como el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes. Pero este concepto ha sido ya superado, legal y doctrinalmente.

(100) El 8 de agosto de 1938 se dispuso por Decreto que todo propietario que abandonase voluntariamente los trabajos de una explotación rural consentía en que fuese intervenida, haciéndose cargo de ella las autoridades municipales. (El «abandono voluntario» y el «consentimiento» en aquellas trágicas circunstancias eran, desde luego, un puro eufemismo legal.) El 7 de octubre del mismo año, el Ministro de Agricultura, Vicente Uribe (comunista), dictó otro decreto expropiando sin indemnización las fincas

b) *La planificación agraria española*

La línea evolutiva en España, a partir del abandono de ideas individualistas y del fallido reformismo, se ha manifestado después de nuestra guerra en coincidir con el ejemplo de otros países europeos, donde dicho reformismo ha desembocado en la planificación, que respeta el derecho subjetivo y la autonomía personal.

Se empezó a partir de 1939 con la Colonización, primero en fincas aisladas y luego en planes regionales con el Plan Badajoz o Jaén; después, ya en 1952, con la Concentración Parcelaria en las zonas más destrozadas por el minifundismo y la dispersión; desde 1962, con la Ordenación Rural en diversas comarcas, especialmente volcada en Tierra de Campos (Castilla la Vieja) y Campo de Gibraltar. Y es en 1963 cuando empieza a regir el I Plan de Desarrollo Económico y Social, habiendo llegado el II, último por el momento, hasta 1975.

El Plan de Desarrollo, si bien obliga a la Administración, es sólo indicativo o estimulante para los particulares. Sin embargo, la intervención estatal se ha venido haciendo mayor, acentuando su imperatividad, en cada uno de los planes sucesivos. Así lo demuestra la redacción del artículo 2 de la Ley del III Plan, en su texto refundido de 15 de junio de 1972: El Plan es vinculante para la Administración del Estado, Organismos Autónomos, Empresas Nacionales y Corporaciones Locales, en cuanto al programa de inversiones públicas y objetivos y directrices que se señalan al sector público; en cambio, las previsiones y objetivos consignados en el Plan no constituyen obligación para el sector privado, cuya actuación se regirá por el principio de libertad de decisión e iniciativa. Pero surge el tinte intervencionista en el número 2 del propio artículo, al decirse que «no obstante, en los casos de notoria desviación respecto a los objetivos previstos, el Estado estimulará la acción de los particulares mediante la concesión de incentivos y, de no ser esto suficiente, adoptará las medidas subsidiariamente a través de las empresas nacionales» (101).

rústicas «pertenecientes a personas que hayan intervenido directa o indirectamente en el movimiento contra la República»; estas fincas se entregaron a las organizaciones obreras para su explotación colectiva. Puede verse el alcance de esta expropiación en la obra, ya mencionada, de PASCUAL CARRIÓN, *La reforma agraria de la II República*, págs. 133 a 137.

(101) «Esta forma de expresarse —dice BALLARÍN— nos recuerda la de aquella campesina rusa que dijo a su marido, después de la ceremonia nupcial: «En las cosas en que estemos de acuerdo mandarás tú». De la misma manera, el Plan le dice aquí, más o menos, a la iniciativa privada: serás libre mientras sirvas los objetivos de la planificación».

BALLARÍN estudió la planificación española en un artículo publicado en la *Revista de Estudios Agro-Sociales*, núm. 44, año 1963, pág. 37, cuando se estaba iniciando el I

Las orientaciones en materia agraria vienen plasmadas en el artículo 13 de la Ley de III Plan, que pueden quedar resumidas en el propósito de elevar el nivel de vida del sector agrario más aceleradamente que el de los demás sectores con el fin de conseguir la paridad económica y social entre los mismos.

Y las acciones que se propone el Estado, contenidas en los artículos 14 a 20, se concretan, en cuanto a nuestro estudio, en las medidas siguientes, entre otras (102):

- Fomentar la creación, conservación y mejora de explotaciones viables e incrementar los regadíos.
- Aprovechamiento adecuado de las fincas insuficientemente explotadas o indebidamente ociosas, mediante aplicación de la adecuada legislación, mayor imposición, arrendamiento forzoso, expropiación o acceso a la propiedad.
- Actualizar la normativa vigente de arrendamientos rústicos y acceso a la propiedad para crear explotaciones viables.
- Impedir el fraccionamiento de las explotaciones por debajo de los límites que se fijen.
- Perfeccionar y agilizar las formas de tenencia de la tierra, protegiendo las explotaciones de tipo familiar viable y prestando apoyo a los sistemas asociativos.
- Intensificar las actuaciones del IRYDA en todo el territorio nacional.

Como se ve, el programa de planificación recoge e impulsa lo que ya se venía realizando por el Instituto en virtud de leyes dispersas y que han quedado recogidas en la Ley básica de la Reforma y el Desarrollo, cuyas líneas maestras vamos a estudiar.

2.1. DIRECTRICES DE LA LEY DE REFORMA Y DESARROLLO AGRARIO

El principio de que el suelo rústico deberá utilizarse en la forma que mejor corresponda a su naturaleza, con subordinación a las necesidades de

Plan. Después, ya en vigencia el III Plan, ha estudiado la especialidad del sector agrario en la planificación de una conferencia en San José de Costa Rica en 1973. Ambos trabajos se reproducen en su obra ya citada, *Estudios de Derecho Agrario*, págs. 186 y 231. En ellos se recoge la bibliografía, abundante en sus aspectos social, político y económico, y no tanto en la faceta jurídica.

(102) Una sistematización completa de estas acciones, con referencia a los sujetos, objeto, contenido, reforma y desarrollo, ordenación del territorio, capitalización del campo, trabajo y seguridad social y sindicalismo agrario puede verse en SANZ JARQUE, *Derecho Agrario*, págs. 346 a 348.

la comunidad nacional, frontispicio de la ley, supone una formulación legal explícita del aspecto funcional del dominio, de acuerdo con la tónica imperante casi universalmente en los países occidentales.

En su título preliminar se contiene ya el doble aspecto bajo el que, según BALLARÍN (103), puede contemplarse la función social de la propiedad:

- El subjetivo, referido al contenido del dominio, que obliga a cultivar y mejorar.
- Y el objetivo, que se orienta a la distribución adecuada de la propiedad en sus facetas económica y social.

Veamos ambas directrices:

- a) *El dominio como «derecho-deber». El deber de cultivar y mejorar las fincas rústicas en esta ley*

La evolución desde la idea del dominio como poder absoluto a su consideración funcional, se concluye con la más moderna construcción de los vínculos y aun cargas concretas que, al lado de los derechos, crea la propiedad sobre sus titulares. Estos no sólo tienen derechos, sino auténticos deberes por razón de la cosa y respecto a la demás. «La propiedad obliga», dijo ya, gráficamente y terminantemente, la Constitución de Weimar.

Y la misma expresión se recoge en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario: «El cumplimiento de la función social de la propiedad, dice el artículo 2.º, cualquiera que sea la naturaleza pública o privada de su titular, obliga:

- a) A que sea explotada la tierra con criterios técnico-económicos apropiados, según su destino agrario más idóneo, o utilizada para otros fines, sin perjuicio de la debida rentabilidad para el particular, atendiendo en todo caso el interés nacional.
- b) A que en las fincas de aprovechamiento agrario se realicen las transformaciones y mejoras necesarias para conseguir la más adecuada explotación de los recursos naturales disponibles de acuerdo con el nivel técnico existente y siempre que las inversiones necesarias sean rentables desde un punto de vista económico y social.

(103) «Principios generales de la Reforma Agraria Integral», en *Revista de Estudios Agro-Sociales*, núm. 52, julio-septiembre de 1965. Bajo el título «El deber de cultivar y mejorar», BALLARÍN dio una conferencia el 4 de diciembre de 1974, publicada en *Estudios monográficos del IRYDA*, núm. 3, págs. 201 y sigs., donde desarrolla ampliamente sus ideas.

- c) A que en la empresa agraria se preste el trabajo en condiciones adecuadas y dignas y a que se efectúen, bien directamente o en colaboración con la Administración, las inversiones necesarias de carácter social que sean proporcionadas a la dimensión e importancia de la empresa, teniendo en cuenta la rentabilidad de ésta, para la promoción de sus trabajadores».

Consecuencias del incumplimiento

El deber de cultivar y mejorar las fincas, tal como queda formulado, no es una pura declaración programática de la ley, sino que se manifiesta en consecuencias concretas.

Así, el cultivo directo es requisito imprescindible para poder optar a la reserva de tierras en las zonas de transformación (art. 111), ya que en otro caso la expropiación es total. Y el derecho a la reserva se pierde *a posteriori* si no se obtiene el grado mínimo de intensidad en el cultivo previsto en el Plan General (art. 122).

La mejora que supone la concentración parcelaria sujeta a todos los propietarios comprendidos en el perímetro de la zona, aun a aquellos que no lo hayan solicitado (art. 225), pudiendo incluso decretarse de oficio (art. 181).

Lo mismo ocurre con las transformaciones en regadío, recuperación de terrenos pantanosos, saneamientos agrícolas y, en general las que por su índole hayan de afectar a la totalidad de un sector determinado; bastando entonces, obtenido el suficiente porcentaje de aquiescencias, para que los restantes propietarios queden sujetos a aceptar las mejoras y cooperen en ellas (art. 84).

Pero las consecuencias más importantes son las que se han configurado a partir de la Ley Allende de 1971, hoy incluida íntegramente en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario.

Las *normas sobre comarcas y fincas mejorables* suponen una manifestación concreta del deber que, emparejado con los derechos, se establece sobre el propietario. Este está obligado a cultivar de un modo eficiente y correcto su explotación y mejorarla si fuese preciso acudiendo al patrón específico de que el cultivo debe responder a criterios técnicos apropiados según el destino agrario más idóneo. Respetando la debida rentabilidad para el particular, pueden y deben imponerse las transformaciones necesarias para obtener los mejores resultados no sólo económicos, sino sociales, tal como hemos visto plasmados en el apartado c) del artículo 20.

En el preámbulo de la citada Ley de 1971, sobre Comarcas y Fincas Mejorables, ya se consideraba que la existencia de fincas mal explotadas

podría atribuirse no sólo a la falta de voluntad o al absentismo de los propietarios, sino también a las diferentes estructuras y a la falta de capital y de dirección técnica. Por ello se debía procurar la superación de estas situaciones articulando un sistema combinado de medidas privadas y de la Administración para lograr las finalidades propuestas.

A tal efecto, el artículo 40 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario faculta a la Administración para establecer por Decreto Planes de Mejoras Comarcales que, aparte señalar el perímetro de la zona afectada, contendrá las actuaciones a realizar en la comarca con sus directrices generales e índices de productividad a alcanzar en los plazos máximos que se señalan, implicando la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación, si fuese preciso acudir a la expropiación. Respecto a fincas situadas en estas comarcas deprimidas, pueden señalarse planes individuales que especifiquen las mejoras a realizar, plazo y cifra total de la inversión.

Pueden también ser declaradas mejorables las fincas aisladas de explotación deficiente, sólo imputable a la negligencia del propietario, aunque no estén incluidas en Planes de comarcas deprimidas por su infraestructura defectuosa. Han de tener una extensión superior a 50 hectáreas en regadío, 200 hectáreas en secano, o aprovechamiento forestal en especies de crecimiento rápido, o 300 hectáreas en todos los restantes casos.

Al publicarse el Decreto aprobatorio del Plan Comarcal, el Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario comunicará el perímetro afectado a los Notarios del Distrito para que hagan las oportunas advertencias en los documentos que autoricen y a los Registradores de la Propiedad correspondientes, para que en las notas de despacho de los títulos de fincas afectadas o en las certificaciones relativas a las mismas hagan constar que resultan afectadas por dicho Plan.

El Catálogo de fincas mejorables es un Registro administrativo del Ministerio de Agricultura en el que se incluyen las fincas rústicas sujetas a un Plan Individual de mejoras de ejecución forzosa, lo que lleva implícita la declaración de interés social a los efectos legales que vamos a ver.

En consecuencia, en aras de la publicidad y seguridad jurídica de los posibles adquirentes de estas fincas, la ley ordena en el artículo 152 que de esta inclusión en el Catálogo se tome razón en el Registro de la Propiedad y entendemos que bastará la nota marginal. Para ello se expedirá certificación administrativa en la que constará haberse entendido las actuaciones con el titular registral y la forma en que se hayan hecho al mismo las notificaciones procedentes. Si la finca no estuviese inscrita, se impone a su titular la obligación de inmatricularla, pudiendo además la Administración solicitar en cualquier momento la anotación preventiva de suspensión que corresponda.

Una vez excluida la finca del Catálogo en los casos de ejecución del Plan y demás previstos en la ley, se cancelarán los asientos practicados

en el Registro de la Propiedad, en virtud de comunicación de la Administración.

Si las mejoras o transformaciones señaladas no se llevan a cabo voluntariamente por los propietarios, desaparece el aspecto puramente indicativo del sistema de la planificación y entra la faceta imperativa o sustitutiva de la Administración, la cual puede elegir, respecto a cada finca inscrita en el Catálogo, antes someterla a arrendamiento o consorcio forestal forzoso o proceder a su expropiación:

- El arrendamiento forzoso, en favor de quienes se comprometen a realizar las mejoras forzosas y llevar la explotación en condiciones adecuadas, técnicas y sociales, tiene como consecuencia más destacada el derecho de acceder a la propiedad cuando el arrendatario realice el Plan a satisfacción de la Administración, de acuerdo con las normas detalladas en el artículo 164 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario.
- El consorcio forestal forzoso se concierta con el Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza (ICONA), en las condiciones establecidas en la legislación de montes.
- La expropiación forzosa tiene como especialidad, aparte la subasta y fijación del tipo de licitación, que sólo se admitirán como pastores las personas que, prestando las garantías a exigir por la Administración, se obliguen a realizar la mejora prevista como forzosa en el Plan individual.

b) *El aspecto objetivo de la función social del dominio*

La Ley de Reforma y Desarrollo Agrario contiene en su Libro cuarto, bajo el epígrafe «Actuaciones en fincas o explotaciones agrarias», las normas conducentes a solucionar o paliar problemas más bien sociales que económicos, mediante tratamientos que se consideran adecuados sobre la propiedad y sobre el tipo de empresa que debe llevar la explotación.

Como complemento del deber subjetivo del buen cultivo que hemos visto, la Administración acepta su propia parte en el cumplimiento del tinte social del dominio, realizando la distribución de la tierra al servicio de los empresarios, familiares o colectivos, que en cada situación se consideren preferibles y actuando de acuerdo con la propia planificación establecida.

«La acción del Estado en relación con la reforma y el desarrollo agrario, dice el artículo 3.º de la ley, tendrá como fines fundamentales:

- a) La transformación económica y social de las grandes zonas y de las comarcas que así lo precisen en beneficio de la comunidad nacional

y la mejora del medio rural en orden a la elevación de las condiciones de vida de la población campesina.

- b) La creación, mejora y conservación de explotaciones agrarias de características socioeconómicas adecuadas.
- c) El mejor aprovechamiento y conservación de los recursos naturales en aguas y tierras».

Las acciones que acaban de enumerarse y, en general, todas las demás funciones que en relación con el desarrollo rural y la reforma agraria se le encomienden, corresponden al Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario (IRYDA), según el artículo 4 de la propia ley, y son en síntesis:

- medidas de reforma estructural y
- conservación de las explotaciones agrarias.

a') Entre las *medidas de reforma estructural*, aparte la concentración parcelaria y colonización (transformación y parcelación de grandes zonas) ya vistas, la ley se ocupa de la Ordenación Rural y de la permuta forzosa de fincas.

La *Ordenación Rural* arranca con la Ley del I Plan de Desarrollo Económico y Social de 28 de diciembre de 1963, siendo objeto de diversas normas posteriores, hoy incluidas en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario (104).

Si la colonización y la concentración enfocan los problemas estructurales bajo el prisma objetivo de la finca, es preciso completar la visión con el aspecto subjetivo de la explotación, porque puede ocurrir, y muchas veces ocurre, que un empresario agrícola, aun teniendo una sola finca de reemplazo, tenga una base insuficiente para sacar adelante su hacienda con resultados económicos deseables; de aquí la necesidad de obtener el logro del mayor número de explotaciones viables.

(104) Pueden verse sobre Ordenación Rural los siguientes trabajos, publicados en la *Serie monográfica* del extinguido Servicio Nacional de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural.

Núm. 6: «La Ordenación Rural en España», de RAMÓN BENEYTO SANCHIS.

Núm. 8: «Concentración Parcelaria y Ordenación Rural», de LUIS GARCÍA DE OTEYZA, LEOVIGILDO GARRIDO y RAFAEL DAL-RÉ.

Núm. 17: «Explotaciones ganaderas en comarcas de ordenación rural», de MIGUEL BUENO, FRANCISCO GALINDO y RAMÓN GÓMEZ MANZANARES.

Núm. 18: «Aspectos sociológicos de la Ordenación Rural», de LUIS GARCÍA DE OTEYZA, MARCO MARCHIONI, MIGUEL SIGUEN y RAMÓN BUVE.

Además hay otros trabajos, estudiando aspectos parciales, publicados en el *Boletín de Información* del Servicio dicho. En éste se publicó también (núm. 32, año 1969) nuestro estudio «Los incentivos de la Ordenación Rural para la reforma de estructuras», que habíamos presentado en la Semana Hispano-Francesa, organizada, mayo 1968, en Mérida por la Asociación Española de Derecho Agrario.

Este nivel está sujeto a las variaciones impuestas por las necesidades de la técnica y las circunstancias de cada caso, pero puede decirse que la viabilidad económica se alcanza cuando la explotación tiene una dimensión suficiente para proporcionar a los agricultores, dados los sistemas de precios y cultivos vigentes, una renta que sea socialmente aceptable.

La Ley de Ordenación Rural de 27 de julio de 1968 explicaba que ésta tiene por finalidad conseguir la reestructuración de las zonas rurales en orden a la elevación de las condiciones de vida de la población y al mayor aprovechamiento de los recursos naturales. Para ello se señala como procedimiento principal la constitución de explotaciones de dimensiones suficientes y de características adecuadas respecto a su estructura, capitalización y organización empresarial.

La llamada Ordenación Rural se manifiesta en:

- Medidas de tipo técnico-jurídico (concentración parcelaria y redistribución de la propiedad para constituir explotaciones viables).
- Medidas de tipo asesor y formativo (asistencia técnica, asesoramiento a gerentes de explotaciones, centros culturales y deportivos).
- Medidas económicas (promover la agricultura de grupo, modernización de las explotaciones, obras y mejoras territoriales y, por último, préstamos y subvenciones).

Los *incentivos de la Ordenación Rural* se concretan en los préstamos y subvenciones a fondo perdido, que se realizan por el Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario directamente o bien a través de convenios con el Banco de Crédito Agrícola. Las condiciones personales reales y formales de estos incentivos son, a más de las generales y comunes, las especiales que en cada momento se fijan, teniendo en cuenta que son auxilios supervisados, dirigidos a finalidades concretas, de acuerdo siempre con las directrices orientadas de la Administración.

Se auxilia la adquisición de tierras que permita obtener el grado de producción final agraria, la de maquinaria agrícola y ganado y el importe de las instalaciones o mejoras que aumenten la rentabilidad de la explotación.

Estos préstamos o subvenciones tienen su reflejo en el Registro de la Propiedad cuando se utilice la garantía real, al tener la inscripción de la hipoteca, como es sabido, carácter constitutivo en España.

La *permuta forzosa de fincas rústicas* introducida por la Ley de 11 de mayo de 1959 y hoy regulada en los artículos 261 a 269 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, es otra de las medidas encaminadas a la mejora de la estructura de la tierra agrícola, mediante la supresión de fundos enclavados dentro de otras fincas mayores o situados de modo que tengan linderos comunes superiores al 70 por 100 de su perímetro.

La ley detalla los requisitos y el procedimiento, pudiéndose resolver la cuestión bien por acuerdo de los interesados o por sentencia judicial, mediando la intervención técnica del Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario, para determinar el lugar, extensión y valor de la finca que se ofrece en permuta. Esta debe hallarse libre de cargas e inscrita en el Registro de la Propiedad a nombre del que insta la permuta. Se ha cumplido, según nuestras noticias, la aparente paradoja que se daba como deseable en el preámbulo de la ley, o sea, que se aplicase el menor número de veces posible; ha sido más bien una norma coercitiva, cuyo solo enunciado sirvió en muchos casos para hacer innecesario el procedimiento (105).

b') *Conservación de las unidades agrarias.* Ya hemos hablado de su aspecto jurídico y del papel del Registro y del que debiera tener si mediara inscripción constitutiva.

Ahora nos ocupamos del aspecto agronómico, que fue objeto de la Ley de Unidades Mínimas de Cultivo, de 15 de julio de 1954, y de los sucesivos textos de la de Concentración Parcelaria, así como en las Leyes de Colonización, en cuanto a los lotes resultantes (106).

La indivisibilidad de las unidades mínimas de cultivo se ha recogido en los artículos 43 a 48 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, suponiendo un importante giro en esta materia, ya que se prescinde por completo de las normas de los artículos 72, 73 y 74 de la Ley de Concentración Parcelaria de 1962, que decretaban la nulidad total y absoluta de los actos que produzcan fincas inferiores a la unidad mínima establecida respecto a los lotes resultantes de la concentración.

La ley nueva comprende todo tipo de fincas, sin distinción alguna, al decir en su artículo 44 que la división o segregación de una finca rústica sólo será válida cuando no dé lugar a parcelas de extensión inferior a la unidad mínima de cultivo. Esta extensión se señalará y revisará, tanto en secano como en regadío, para las distintas zonas o comarcas de cada provincia por Decreto del Gobierno.

Habíamos visto que el artículo 73 de la Ley de Concentración Parcelaria sancionaba con nulidad absoluta, privándolo de efectos *inter partes* y frente a terceros, cualquier acto de división por bajo de la unidad mínima fijada

(105) En un caso concreto en que tuvimos ocasión de intervenir profesionalmente, el dueño del enclave siguió perdiendo el pleito hasta el final, y puso después toda serie de trabas y dificultades para la ejecución de la sentencia. Un supuesto aislado de pintoresca terquería; el agricultor español no suele ser así.

(106) Sobre esta materia puede verse «La conservación de las unidades agrarias en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario», conferencia de MANUEL PEÑA Y BERNALDO DE QUIRÓS el 28 de noviembre de 1974, publicada en *Estudios Monográficos* del IRYDA, núm. 3, págs. 97 y sigs.

para los predios concentrados, rigiendo una tónica muy distinta respecto a los demás.

Por el contrario, la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario sanciona las contravenciones con menor intensidad, pues no se preceptúa una nulidad rotunda, sino que se emplea una expresión más diluida diciendo que «sólo serán válidas» las divisiones o segregaciones dentro de sus límites. El artículo 73 de la Ley de Concentración Parcelaria ordenaba a los Tribunales, autoridades y funcionarios abstenerse de reconocer efectos a tales actos y contratos, prohibiendo a los Notarios la autorización de documentos que pudieran contener un acto divisorio ilegal; en cambio, el artículo 47 de la nueva ley, aplicado también a las fincas concentradas el sistema general existente en la de Unidades Mínimas de Cultivo, tras señalar que en toda inscripción de finca rústica se expresará si es de secano o de regadío, su extensión superficial y que sólo puede dividirse o segregarse respetando la unidad mínima, sanciona de modo leve su incumplimiento al establecer que la inexactitud de aquellos datos no puede favorecer a la parte que ocasionó la falsedad, ni enervará, por tanto, los derechos establecidos en la ley, *que podrán ejercitarse sin necesidad de anular la inscripción*».

¿Cuáles son los derechos ejercitables a que alude el anterior precepto? El más importante es el retracto de los colindantes, que ya se establecía en la citada Ley de Unidades Mínimas de Cultivo de 15 de julio de 1954 y que se recoge y regula en el artículo 45 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario con pocas variaciones.

Del mismo modo, el artículo 46 de esta última ley, recoge el Texto del artículo 49 de la de 1954, en cuanto al modo de llevar a cabo las particiones hereditarias, habiendo de realizarse en todo caso respetando la indivisibilidad de las fincas, aun en contra de las disposiciones del causante, debiendo adjudicarse la finca indivisible por licitación entre los coherederos o entre extraños si fuere preciso. Sin embargo, concluye el artículo, admitiendo la posibilidad del retracto de los colindantes, que es tanto como reconocer que la división prohibida ha tenido lugar.

En resumen, entendemos que el sistema, después de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, se configura así:

1. No hay distinción entre fincas concentradas y rústicas concentradas a efectos de su división o segregación.
2. Sólo es válido el fraccionamiento de una finca rústica cuando las nuevas no resulten inferiores a la unidad mínima que se fije por Decreto y que será aquella superficie suficiente para que las labores fundamentales puedan llevarse a cabo con rendimiento satisfactorio, según las características agrícolas de la comarca y utilizando los medios normales de producción.

3. El efecto principal de contravenir la indivisibilidad de la unidad mínima que se fije será que los dueños de las fincas colindantes tendrán el derecho de adquirirlas por el justo precio que será determinado judicialmente, por trámite de incidentes, para el caso de que no hubiera acuerdo entre partes.

4. Es necesario hacer constar en toda inscripción de finca rústica que sólo puede ser susceptible de división o segregación respetando la unidad mínima de cultivo.

5. Desde el punto de vista práctico, puesto que la consecuencia que más resalta en la actual regulación es la del retracto, y para evitar toda duda, parece aconsejable seguir guardando la norma, que se reflejaba en el Decreto de 22 de septiembre de 1955, de que tanto en la escritura como en la inscripción se haga constar expresamente la posibilidad de los colindantes de ejercitar su derecho de adquisición, que caducará a los cinco años de realizarse la división o segregación indebida.

La opinión doctrinal era unánime en cuanto a la necesidad de evitar en lo posible la fragmentación exagerada de los predios rústicos y recibió con agrado la promulgación de las Leyes de Unidades Mínimas y Concentración Parcelaria que venían a poner remedio a estos males indudables. De ahí la razón de ser de las medidas conservativas, procurando impedir la división en todo caso y en especial la de las fincas de concentración, obtenidas en un proceso laborioso y de coste no desdeñable.

Esta consideración primó en la Ley de Concentración Parcelaria de 1955, pasando a la de 1962, al declarar la nulidad de las segregaciones o divisiones de los fundos concentrados por bajo de determinados límites puramente objetivos.

Aunque este sistema acusaba ya cierta crisis porque la técnica va superándolo y tiende a sustituir la unidad agraria objetiva por las unidades subjetivas en las que prevalece el prisma de la explotación viable, la Notaría, el Registro de la Propiedad y el Catastro han venido cumpliendo en estos años su función de mantener en pie las normas protectoras de las fincas concentradas, con lo que han impedido cualquier intento de «legalizar» fraccionamientos no permitidos. Sin embargo, tales fraccionamientos a veces se han venido realizando por vías torcidas, bien documentando como si se tratase de una transmisión indivisa entre condueños, los cuales partían la finca físicamente en la realidad, o por el medio peor del documento privado, con lo que dichas fincas quedaban para lo sucesivo arrojadas fuera del Registro de la Propiedad.

Si para estos casos rigiera el sistema de la inscripción constitutiva, no es preciso razonar que el Registro podría cumplir plenamente su función de conservar en lo agronómico y lo jurídico estas realizaciones de tanta importancia.

CONCLUSIÓN

Hemos tratado de exponer, en apretada síntesis, la función que en España corresponde al Registro de la Propiedad en la regulación de la tenencia de la tierra rural.

Aunque nuestra legislación hipotecaria nació en tiempos de tendencias individualistas, la Institución ha respondido a la llamada social de la época presente y se ha revelado útil para servir a los nuevos palpitos.

Ya no sería cierta la opinión expresada por JOAQUÍN COSTA en el siglo pasado, considerando al sistema hipotecario demasiado suntuoso para agriculturas desmadradas. Por una parte, justo es reconocer que el estado de nuestra agricultura ha mejorado lo bastante como para seguir soportando tan infamante calificativo, aunque no haya llegado, ni mucho menos, a metas deseables. Y por otro lado, es también importante constatar que el Registro de la Propiedad viene mostrando de modo patente su faceta de institución básica orientadora de una eficaz política agraria con suficientes resortes y posibilidades para consolidar después sus resultados.

Los Registradores no podemos ser insensibles a la realidad que nos rodea. Y, si bien nuestra función específica es, en principio, asegurar el tráfico inmobiliario, no se debe olvidar que lo conseguiremos más plenamente si la seguridad jurídica coincide con la social.

Si sabemos dar vida a este contenido social del Registro de la Propiedad, aparte del seguro agradecimiento de los hombres del campo, se consolidará y aumentará para el futuro el prestigio que ganaron para nuestra Institución los compañeros que nos han precedido.

La ordenación del territorio y el Registro de la Propiedad (*)

SUMARIO: I. PLANTEAMIENTO.—II. LA NECESIDAD DE ORDENAR EL TERRITORIO: 1. MOTIVOS QUE IMPONEN LA ORDENACIÓN: a) *Las nuevas concepciones de la propiedad*; b) *El aumento de la población*; c) *La plusvalía de transformación*; d) *La llamada «civilización del ocio»*; e) *La deficiencia de las estructuras rústicas*. 2. LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN ESPAÑA: a) *Disposiciones legales*; b) *Actuaciones urbanísticas*; c) *Medidas de planificación agraria*.—III. FUNCIONES DEL REGISTRO DE LA PROPIEDAD: 1. LAS FINALIDADES IUSPRIVATISTAS DEL REGISTRO. 2. EL ASPECTO SOCIAL DEL REGISTRO. 3. LA CONCORDANCIA DE AMBAS FUNCIONES.—IV. **EL REGISTRO EN LA ORDENACIÓN TERRITORIAL:** 1. LA PUBLICIDAD REGISTRAL EN LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO. 2. MODOS DE HACER CONSTAR LA ORDENACIÓN. 3. EFECTOS DE LA PUBLICIDAD REGISTRAL: a) *Valor de las inscripciones*; b) *La seguridad jurídica, básica en lo económico-social*.—V. CONCLUSIÓN.

I. PLANTEAMIENTO

No se trata de una cuestión circunstancial ni puramente académica. La necesidad de plantearse el tema de la ordenación del territorio es cada día más evidente y perentoria. Crece la población mundial, necesitando más espacio y más alimentos, mientras que el suelo ya se va mostrando escaso y cada vez más desgastado; por ello se impone una revisión de sus estructuras, sean estrictamente territoriales, como de técnicas de urbanización o explotación y empresariales. La tierra es nuestro tesoro, que hemos de transmitir sin dilapidarlo; es preciso administrar lo que tenemos, entregándolo sin agotar a las generaciones venideras y por eso es preciso ordenar adecuadamente el suelo.

La preocupación a escala mundial tiene ya una declaración formal en la conferencia de la ONU sobre el Medio Humano, celebrada en 1972 en

(*) En *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 528, septiembre-octubre 1978.

Estocolmo, en la que, tras señalar cómo el hombre ha adquirido el poder de transformar de innumerables maneras y en una escala sin precedentes cuanto le rodea, se sienta que los dos aspectos del medio humano, el natural y el artificial, son esenciales para el bienestar y para el goce de los derechos humanos fundamentales, incluso el derecho a la vida; se concluye, en consecuencia, que la protección y el mejoramiento del medio humano es una cuestión que afecta al bienestar de los pueblos y al desarrollo económico del mundo entero. En su virtud, se recomienda la conclusión de acuerdos internacionales para planificar y ordenar la tierra como productora de recursos vitales y se encarga a la FAO y otros organismos internacionales que incluyan en sus programas estas cuestiones referentes a la ordenación y aprovechamiento del territorio en relación con la política del medio humano.

La doctrina viene recogiendo estas inquietudes con estudios que servirán de base, en mayor o menor medida, a las normas en que se espera plasmen estas ordenaciones territoriales inaplazables. En general, se aboga por una política de ordenación del espacio, cuyos puntos principales se concretan en procurar el crecimiento mínimo de las grandes ciudades, delimitación clara de los campos respecto a fábricas y viviendas a base de montar las industrias de modo disperso y sobre ejes de comunicación, el desarrollo de las regiones y el desarrollo integral de las comarcas (1).

El Comité Europeo de Derecho Rural, que en su Coloquio de La Haya en 1973 ya declaró que el auténtico agricultor es no sólo productor de alimentos, sino guardián de la naturaleza en su medio y ambiente, celebró en Valencia en septiembre-octubre de 1977, su IX Congreso para tratar en amplitud y profundidad el tema de la propiedad rústica y la explotación agrícola en el cuadro de la ordenación del territorio.

Anteriormente, en las «Jornadas Iberoamericanas y Europeas de Derecho Agrario» de Zaragoza-Jaca, en julio de 1976, se había concluido que los recursos naturales renovables —suelos, aguas, flora y fauna— constituyen unidad y deben ser regulados en forma unitaria dentro del cuadro general del ordenamiento del territorio, en sus aspectos de protección o defensa, conservación, mejora, uso racional, aprovechamiento y disponibilidad (2).

¿Y cuál puede ser el papel del Registro de la Propiedad en esta materia? A primera vista, no aparece como muy importante si nos limitamos a contemplar el aspecto iusprivatista de los libros registrales, concretamente como medio de escueta protección.

(1) Puede verse en este sentido el trabajo de ALBERTO BALLARÍN, «La reforma de la agricultura en España», publicado en el libro *La España de los 70*, y que se recoge en *Estudios de Derecho Agrario y Política Agraria*, Madrid, 1975, pág. 986.

(2) Ver las conclusiones en el libro del mismo título publicado por la Universidad de Los Andes, de Mérida, Venezuela, 1977, pág. 632, que hemos resumido en el número anterior de esta Revista.

Pero la institución registral va acreditando día a día una indudable faceta social al prestar valiosos servicios a la comunidad y en este aspecto sí que tiene una actuación que debe ser contemplada. La inscripción registral, con la publicidad que lleva consigo, no sólo debe significar una garantía de los particulares o, lo que es más importante, una protección al tráfico jurídico inmobiliario, sino que además debe verse el Registro como una institución de carácter público que brinda ilimitadas posibilidades para orientar una buena política de ordenación territorial, constituyendo un medio indispensable para el mantenimiento y conservación de los planes a realizar y de las mejoras estructurales que se obtengan.

En la misma línea de efectividad, CHICO ORTIZ ha dicho acertadamente que «si el Registro tiene su razón de ser, ésta es la publicidad, pero no de simple anuncio, sino productora de ciertos efectos en relación con lo que se publica. Un registro secreto no pasaría de ser un archivo. Un registro en el que la publicidad no produjese más efecto que el de la noticia, la publicación o el anuncio, no pasaría de ser un mero fichero administrativo. La razón de ser del Registro de la Propiedad es la publicidad *productora de efectos jurídicos* (3).

Por eso tratamos de presentar, junto al por qué y cómo de las medidas de ordenación territorial, cuáles son las funciones del Registro, tanto en general como en la parcela concreta a la que hemos de ceñirnos, todo ello en esquema, para estudiar después los efectos positivos que su publicidad puede reportarnos en el intento ordenador de nuestros suelos.

II. LA NECESIDAD DE ORDENAR EL TERRITORIO

1. MOTIVOS QUE IMPONEN LA ORDENACIÓN

a) *Las nuevas concepciones de la propiedad.*—Las tendencias sociales y planificadoras del Estado sobre el suelo, tratando de ordenar los derechos que sobre él recaen y en especial el dominio como el más típico que los representa, son prácticamente generales en todos los países de civilización occidental y responden tanto a satisfacer perentorias necesidades económicas de la época como a repudiar las exageraciones individualistas o intervencionistas.

La postura liberal que proclama el dominio como derecho sagrado e inviolable es tan absurda como su polo opuesto que propugna la interven-

(3) JOSÉ MARÍA CHICO ORTIZ, *La publicidad registral en relación con el urbanismo y la prehorizontalidad*. Comunicación presentada al III Congreso Internacional de Derecho Registral. Separata publicada por el Ilustre Colegio Nacional de Registradores de la Propiedad de España, Madrid, 1977, pág. 5.

ción absoluta del Estado en el ámbito privado, tratando de anular prácticamente, y hasta abolir, la propiedad. Si la primera supone un ataque a la Justicia Social, la segunda va contra la libertad y la dignidad de la persona; ambas son inviables en sus formulaciones puras y difícilmente podrían ser concebidas hoy sin fuertes restricciones.

Va ganando, pues, generalidad y firmeza la idea de una propiedad sometida a limitaciones conducentes a ordenar el territorio con vistas a su desarrollo comunitario. Se respeta, en principio, la esfera privada del propietario, el cual explotará mejor la tierra si se sabe destinatario de sus beneficios; para ello se le ayuda con estímulos; pero por otro lado se limitan sus actuaciones cuando éstas puedan resultar antisociales, de acuerdo con programas que han debido ser estudiados.

Una de las características de las constituciones y legislaciones posteriores a la segunda guerra mundial es la del triunfo de la tendencia de programar o planificar el territorio urbano o rústico en lo que se refiere a su ordenación, aprovechamiento y defensa.

La propiedad ya no se concibe como un derecho absoluto del individuo, ni tampoco puede abolirse de un plumazo. Pertenece a quien la impulsa y cuida, cumpliendo unos cometidos que la coloquen en función de la sociedad a la que debe servir, siendo objeto de una cuidadosa regulación. Es necesario ordenar la tierra con criterios de justicia, sin olvidar los principios económicos y sociales que imperan en nuestra época.

Frente a la amplitud que el artículo 348 del Código Civil otorga al dominio, nuestras leyes más recientes recortan sus facultades de modo notable:

- En la esfera urbana, la Ley del Suelo ordenando que debe utilizarse en congruencia con la función social de la propiedad y la utilidad pública, limitando dicho dominio de modo que se asegure el uso del suelo racionalmente en cuanto al mantenimiento de una densidad adecuada al bienestar de la población (arts. 3 y 76).
- En la esfera rural, la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario determina que el suelo deberá utilizarse en la forma que mejor corresponda a su naturaleza, con subordinación a las necesidades de la comunidad nacional y que el cumplimiento de la función social de la propiedad de fincas rústicas obliga a que sean explotadas según su destino agrario más idóneo y a realizar en ellas las mejoras necesarias para obtener recursos acordes con el nivel técnico existente (arts. 1 y 2).

b) *El aumento de población.*—Este factor constituye indudablemente una gran preocupación, pues la humanidad consume bienes de modo creciente, mientras que las fuentes de la naturaleza no son ilimitadas. Las estadís-

ticas son tan elocuentes y conocidas que ni siquiera es preciso traerlas a colación.

Los entornos urbanos con sus industrias adyacentes crecen hasta desbordarse, en claro perjuicio del ámbito rural, no ya sólo porque merma su superficie, sino porque ve dañados sus productos por las contaminaciones y residuos industriales en el aire y en las aguas.

Y dentro del estricto ámbito urbanístico, es imprescindible una planificación que impida el crecimiento caótico que haría imposible la vida en las poblaciones; por ello se impone una ordenación en cuanto a vías, altura o volumen de las edificaciones, espacios libres comunales para dedicarlos a fines de enseñanza, recreo y tantos otros servicios indispensables a la población.

c) *La plusvalía de transformación.*—Si se piensa en la enorme expansión urbana e industrial acaecida últimamente en las grandes ciudades de nuestra patria, con la consiguiente sobrevaloración de sus terrenos circundantes, que antes eran de pura labor y aun baldíos algunos, los cuales pasan a la condición de solares de «oro» por sus precios, es lógico imponer a sus propietarios que no han tenido arte ni parte en la riqueza que les cae llovida del cielo, además de las naturales y justificadas cargas fiscales, unas normas limitativas y aun sacrificios y prestaciones positivas a la hora de la nueva ordenación. Es lógico que se haya de «impedir la desigual atribución de los beneficios y cargas del planteamiento entre los propietarios afectados e imponer la justa distribución de los mismos» [art. 3.º-2.b), de la Ley del Suelo], y esto ha de hacerse, naturalmente, en una normativa planificada del territorio. Ante el fenómeno universal de la expansión urbana (4), para evitar ganancias injustificadas, se precisa una ordenación del suelo.

d) *La llamada «civilización del ocio».*—La espectacular elevación del nivel de vida que ha tenido lugar en España en los años sesenta y la consiguiente llegada de los hábitos consumistas trajeron consecuencias. Algunas de ellas han cooperado de modo más o menos evidente a este pequeño desbarajuste territorial que hemos de afrontar: por un lado, el contagio de la civilización del ocio, con sus largos fines de semana, sus vacaciones y sus «puentes» que es preciso rellenar; por otro, el paso de los españoles de a pie a españoles motorizados, con lo que hay más facilidad para viajar y moverse. Su resultado inmediato es el nacimiento de una nueva

(4) Así lo ve NARCISO DE FUENTES SANCHIZ en sus conferencias en el Instituto de Estudios Jurídicos, publicada bajo el título «En torno al urbanismo. Política del suelo y Registro de la Propiedad», en la *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, julio-agosto de 1963, págs. 449 y sigs.

y supuesta necesidad a la que pocos se resisten: la segunda vivienda, la casita en el campo o el chalet incardinado en esas anárquicas urbanizaciones privadas, donde se avasalla y destroza el ámbito rústico sin orden ni concierto. Esta propiedad horizontal «tumbada», como gráficamente se ha dado en llamar, precisa también una reglamentación ponderada dentro del ámbito genérico del ordenamiento territorial.

e) *La deficiencia de las estructuras rústicas.*—Tanto en el aspecto empresarial como en el territorial, las explotaciones agrarias están necesitadas de una ordenación eficiente que eleve su producción y las haga más rentables.

En cuanto a lo primero, las economías individuales o a lo más familiares, que son el modo más frecuente de llevar el cultivo de la tierra, resultan por completo incapaces de conseguir mejoras y a veces ni siquiera pueden mantener la explotación a flote.

Y en relación al aspecto territorial, a pesar de los esfuerzos que se vienen haciendo por combatir el problema, aún tenemos en España, por una parte, el minifundio y la dispersión parcelaria y, por otra, la existencia de zonas con grandes fincas deficientemente aprovechadas.

En ambos casos se precisa una reordenación territorial para evitar irritantes desigualdades sociales y los desequilibrios económicos que repercuten en la prosperidad y hasta la paz de toda la nación.

2. LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN ESPAÑA

a) *Disposiciones legales.*—No tenemos lo que se dice una regulación ordenadora general de la tierra en España. Y la verdad es que se hace cada vez más necesaria para delimitar claramente las esferas urbana y rural y planificar tanto las cuestiones del suelo edificable como los adecuados aprovechamientos agrícolas, ganaderos o forestales en cada una de las diversas comarcas del territorio nacional. Todo ello de acuerdo, naturalmente, con las necesidades sociales y las características de los suelos.

Sólo tenemos, de momento, disposiciones que contemplan aspectos más o menos extensos, pero siempre parciales, entre las que podemos señalar:

- La Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, según texto refundido de 9 de abril de 1976, cuyo objeto es la ordenación urbanística en todo el territorio nacional.
- La Ley de Propiedad Horizontal, de 21 de julio de 1960.
- La Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, de 12 de enero de 1973, regulando la acción del Estado en este campo por medio del IRYDA

para el mejor aprovechamiento y conservación de los recursos naturales de aguas y tierras.

- La Ley de Montes, de 8 de junio de 1957, complementada por la de 4 de enero de 1977, sobre fomento de la producción forestal.
- Nuestra veterana Ley de Aguas, de 13 de junio de 1879, que sigue vigente, con algún retoque del Código Civil.
- Y, por último, aunque no incidan sus normas de modo directo en el aspecto hipotecario de la ordenación territorial, podríamos añadir el Decreto-ley de 28 de octubre de 1971, creando el Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza (ICONA); la Ley de 22 de diciembre de 1972, sobre protección del medio ambiente; la Ley de 28 de diciembre de 1963, sobre centros y zonas de interés turístico, y la de 19 de diciembre de 1951, sobre repoblación forestal y ordenación de cultivos en los terrenos integrados en las cuencas alimentadoras de los embalses de regulación.

En definitiva, repetimos que el territorio no está unitariamente ordenado, pues o se rige por alguna o varias a la vez de las disposiciones especiales citadas o por la legislación civil ordinaria que no regula los aspectos económicos y sociales que aquí interesan. Así, no pocas veces se producen desamparos o contradicciones normativas que es preciso corregir cuanto antes.

b) *Actuaciones urbanísticas.*—Dentro de este amplio campo, pueden y deben integrar el entramado de una orgánica ordenación territorial, en sus aspectos físico y jurídico, todas las relaciones sean propiamente dominicales o de tenencia y uso de que el suelo es susceptible para su más adecuado aprovechamiento. Contamos ya para ello, como hemos visto, con varios «mimbres» que pueden ser muy útiles:

- Si el objeto primordial de la Ley del Suelo se centra en la ordenación de todo el territorio nacional en cuanto a planteamiento, régimen y ejecución de las urbanizaciones respecto al uso del suelo y su edificación, se comprende que sus normas inciden de lleno en esta materia.
- Los planes de urbanismo comportan un cúmulo de limitaciones y aun prestaciones de carácter activo sobre la propiedad que la afectan de modo bien notable.
- El derecho de superficie recibe en esta Ley una conformación específica, pudiendo alterar las clásicas facultades de usar y disponer del suelo, típicas del dominio.
- Lo mismo cabe decir de la limitación que supone el llamado volumen de edificación, con consecuencias no sólo de pura técnica jurídica,

sino de auténtico menoscabo del patrimonio para el adquirente inadvertido (5).

- La reparcelación, que tiene un tratamiento específico de indudable paralelismo con la concentración parcelaria rústica, en cuanto supone una nueva ordenación al adjudicarse los solares en proporción a las aportaciones, lo que se efectúa a base de una «subrogación, con plena eficacia real, de las antiguas por las nuevas parcelas», según sienta rotundamente el artículo 100 de la Ley del Suelo.

Fuera ya de esta Ley, señalemos toda la normativa de las viviendas de tipo social, que por su aspecto especial y gozar de trato favorable en lo fiscal, conllevan las lógicas limitaciones derivadas de su finalidad específica que debe protegerse.

Y, por último, debe merecer especial atención el amplio campo de las edificaciones en régimen de propiedad horizontal. Tras las abundantes discusiones y diversas posturas doctrinales, ya se ha producido el suficiente poso como para proceder a reordenar y revisar sus normas. Uno de los problemas pendientes, muy acuciante por cierto, es el de la llamada «prehorizontalidad» y ya va siendo hora de aceptar que la única solución efectiva para evitar los riesgos que acechan al comprador por todas partes es acudir al reflejo registral (6).

c) *Medidas de planificación agraria.*—A tono con las deficiencias antes señaladas, deben ser objeto de la normativa del Estado tanto los aspectos personales y territoriales de la empresa agraria como la defensa de los recursos naturales:

a') *Agricultura de grupo.*—La Ley General de Cooperativas, de 17 de diciembre de 1974, formula de modo solemne el compromiso que el Estado

(5) Sobre la limitación del volumen edificable ya es abundante la literatura jurídica. Ya la estudió NARCISO DE FUENTES en la conferencia citada. Puede verse también el trabajo «El derecho de superficie y el volumen de construcción en relación con el Registro de la Propiedad», comunicación de PEDRO AMENGUAL PONS, al III Congreso Internacional de Derecho Registral, y la conferencia de JOSÉ MARÍA CHICO ORTIZ, en Barcelona: «Tráfico jurídico inmobiliario en la nueva Ley del Suelo», publicada en «Encuentro», *Revista Universitaria Centroamericana*, Nicaragua, enero-junio 1977.

(6) Véase «Modalidades en la construcción de los regímenes de indivisión de la propiedad urbana», ponencia española en el X Congreso Internacional del Notariado Latino, presentada por DE LA CÁMARA ALVAREZ, GARRIDO CERDA y SOTO BISQUERT, publicada por la *Revista de Derecho Notarial*, 1969. Pueden verse también las comunicaciones al III Congreso Internacional de Derecho Registral, ya citadas, de AMENGUAL PONS y CHICO ORTIZ, y las tituladas «Algunos problemas registrales de la propiedad horizontal», de POVEDA DÍAZ, y «La llamada prehorizontalidad y su proyección registral», de DIEZ PICAZO, todas ellas publicadas en separatas por el Ilustre Colegio Nacional de Registradores de la Propiedad de España.

asume de promocionar, estimular, desarrollar y proteger el movimiento cooperativo en todas sus formas.

Dada la escasa rentabilidad de la mayoría de las explotaciones agrarias, que resalta más si se compara con los sectores industriales o de servicios, no es preciso insistir en la necesidad de que estos propósitos legales se traduzcan en realidades tangibles que reviertan en beneficio de la agricultura de grupo. Con la asociación se modifican las empresas marginales al reducir costes de producción y paliar pérdidas.

La Ley de Cooperativas, la de Reforma y Desarrollo Agrario y las disposiciones fiscales contemplan diversos aspectos que suponen incentivos claros para la explotación comunitaria. Pero no bastan las normas dispersas, los beneficios esporádicos, sino que es preciso acometer una regulación orgánica de la empresa asociativa agraria, pues al contemplar el problema en su conjunto se podrían obtener las mejores soluciones.

b') *Correcciones territoriales.*—Pueden concretarse en las siguientes facetas reguladas por la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario:

- La «colonización» o transformación en regadío o desecado de grandes zonas, para crear después nuevas explotaciones agrarias o complementar las existentes hasta que alcancen adecuadas dimensiones económicas y sociales.
- La concentración parcelaria, por la que se adjudica a cada propietario, en coto redondo o en reducido número de fincas de reemplazo, una superficie equivalente a la de las parcelas minúsculas aportadas.
- La ordenación de explotaciones, facilitada por auxilios económicos y técnicos, para procurar la mejora de las mismas hasta conseguir su viabilidad.
- Y la actuación sobre comarcas y fincas mejorables, que se basa en el principio de que la propiedad comporta la obligación de cultivar y mejorar, estableciéndose unos mínimos productivos que deben alcanzarse, so pena de expropiación u otras medidas coercitivas posibles.

c') *Uso y conservación de recursos naturales renovables.*—Aquí encontramos tres grandes bloques:

- El espacio forestal, necesitado no sólo de conservación, sino de urgente fomento, tanto por razones económicas como de equilibrio ecológico y protección a la salud pública.
- El agua, elemento vital indispensable, en trance de escasez. Aquí, nuestra casi centenaria Ley precisa ser completada y revisada, ya que no contempla temas inaplazables como la ordenación de suelos afectados por embalses y todo lo referente a plantas desalinizadoras,

trasvases de cuencas y otras grandes obras hidráulicas que se realizan con técnicas impensadas hace un siglo.

- La conservación del entorno natural para protegerlo de las inmisiones avasalladoras que pueden destruirlo. Aquí tenemos la tarea de completar la inorgánica regulación sobre los llamados parques naturales, tan necesitados de defensa y protección (7).

A riesgo de repetirnos, insistimos en que todas las anteriores actuaciones serían más armónicas y efectivas si se encuadrasen en un plan general de ordenación. Las cuestiones de competencia suponen a veces insalvables dificultades a la hora de regular eficazmente la defensa y aprovechamiento de estos recursos naturales. Concretamente, las aguas, los montes y los parques están parcelados entre la Presidencia del Gobierno, los Ministerios de Obras Públicas, Industria y Agricultura y otros Organismos Autónomos como IRYDA e ICONA, cuyas diversas disposiciones rozan y a veces se contraponen entre sí abiertamente. Esto da idea de la necesidad de unificar criterios y directrices.

III. FUNCIONES DEL REGISTRO DE LA PROPIEDAD

I. LAS FINALIDADES IUSPRIVATISTAS DEL REGISTRO

Nacidos los sistemas registrales europeos en una época de plenitud individualista, es lógico que en ellos primase una visión de puro Derecho Privado en la que únicamente se trataba de proteger en su adquisición o garantía crediticia al titular que inscribía su derecho.

No podía ser ajena a estas tendencias la Ley Hipotecaria española de 1961, que articuló un sistema exclusivamente defensivo en favor del titular registral, sobre todo cuando éste reuniera la condición de tercer adquirente de buena fe, en cuyo caso pasaba a la categoría mítica de «tercero hipotecario», protegido por antonomasia. Con esto se pretendía, y hay que reconocer que se ha conseguido plenamente, dar seguridad al tráfico jurídico y fomentar el crédito hipotecario con garantía fundiaria.

(7) Puede servir de ejemplo el Coto de Doñana, reserva natural que trata de conservarse y que es objeto de encontradas actuaciones que pueden perjudicarla gravemente. Había propósitos de construir una autopista y parece que puede ser afectada por la actuación del IRYDA en la comarca de Almonte-Marismas, cuya desecación se pretende, con riesgo de romper el equilibrio ecológico existente. Como se ve, dos organismos, el Ministerio de Agricultura y, por otro lado, el Ministerio de Obras Públicas, actúan sin aceptar denominador común.

La generalidad de los hipotecaristas actuales admiten como formulación más generalizada que la seguridad jurídica y la buena fe se complementan en el sentido de ser aquélla el fin perseguido por la Ley (8); es imprescindible proteger a quien adquiere confiado en el Registro, pues así se asegura el tráfico y se da base seria al comercio jurídico. Desde el punto de vista privatista, el móvil o razón de ser del Registro consiste en proporcionar seguridad jurídica a las transmisiones.

2. EL ASPECTO SOCIAL DEL REGISTRO

Junto a la protección al titular y la seguridad jurídica, se viene señalando últimamente como finalidad del Registro una faceta social de notoria importancia que eleva y justifica aún más, si cabe, el papel de esta institución.

LÓPEZ MEDEL ha resaltado el servicio público que presta el Registro cuando se trata de una puesta en forma del bien comunitario (9). RAMÓN DE LA RICA dijo que la función social que la propiedad inmueble debe cumplir halla en la institución del Registro de la Propiedad y en su sistema el instrumento más apto, el auxiliar más idóneo para el cumplimiento práctico de las funciones que esas modernas concepciones requieren (10). Y MESA MARTÍN ha expuesto una sugestiva teoría institucional que brinda nuevas posibilidades al Registro (11).

Por nuestra parte, repetimos lo dicho en otra ocasión (12), insistiendo en que la institución registral está perfectamente preparada, según la legislación hipotecaria actual, para servir de cauce a las nuevas directrices funcionales de la propiedad del suelo y seguirá respondiendo en cada caso a los planteamientos políticos y sociales con calificación sobresaliente, como ha venido haciéndolo hasta hoy.

El Registro puede ser utilizado en el momento de plantearse la ordenación del territorio para orientar las acciones concretas que se consideren

(8) Así lo recoge ROCA SASTRE, al estudiar la buena fe como requisito de la protección registral al tercero, en su obra *Derecho Hipotecario*, ed. 5.^a, en el tomo I, pág. 445, Barcelona, 1948.

(9) *Teoría del Registro de la Propiedad como servicio público*. Tesis doctoral editada por el Ilustre Colegio Nacional de Registradores de la Propiedad de España, Madrid, 1959.

(10) *Realidades y problemas de nuestro Derecho Registral Inmobiliario*. Discurso de ingreso en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, leído el 12 de marzo de 1962, editado por dicha Academia.

(11) *Aproximación al institucionalismo. El Registro de la Propiedad como institución jurídica*. Comunicación al II Congreso Internacional de Derecho Registral, Madrid, 1974. Publicada en el tomo I de las «Ponencias y comunicaciones» de dicho Congreso.

(12) En nuestra tesis doctoral: *El Registro de la Propiedad y la legislación social agraria*, editada por el Colegio de Registradores, Madrid, 1977.

necesarias. Y, una vez realizadas éstas, debe constituir el medio indispensable para conservar las mejoras estructurales obtenidas, consolidando los resultados de las reformas y contribuyendo, por tanto, a asegurar el desarrollo de la economía nacional.

Dentro de su sistemática actual y sin cambiar en absoluto su fisonomía jurídica, el Registro puede seguir prestando en España sus valiosos servicios a la comunidad, tanto en el ámbito urbanístico y de las construcciones como en el sector de la agricultura, donde lo viene haciendo en la concentración parcelaria, en la colonización, en la protección de los montes y las aguas y tantos otros aspectos. Sería descabellado prescindir o minusvalorar esta institución jurídica básica a la hora de ordenar el territorio.

3. LA CONCORDANCIA DE AMBAS FUNCIONES

Hemos dicho que la razón de ser del Registro se centra en proporcionar seguridad jurídica a las transmisiones y que, a la vez, es pieza indispensable para obtener y conservar mejoras estructurales de carácter general.

En definitiva, no hay contradicción alguna, pues ambos aspectos se complementan y vienen a constituir simples facetas de una misma función integradora. Es preciso contar con el Registro para una ordenación de la propiedad orientada a su funcionalidad comunitaria y evitar dolorosas sorpresas a los adquirentes que puedan resultar afectados por normas o triquiñuelas administrativas que ignoraban en absoluto.

Bienvenida sea esa reglamentación del suelo que hemos considerado necesaria y cada vez más inaplazable; pero que cada uno pueda saber lo que adquiere, su contenido y sus límites de un modo claro, público y seguro.

Y aquí están la exactitud, la publicidad y la seguridad que el Registro presta. Por un lado, el orden jurídico público ve amparadas sus directrices territoriales y, por otro, el titular registral adquiere seguro.

Los aspectos iusprivatista y comunitario no se contraponen sino que aparecen armonizados y caben perfectamente en nuestros libros.

IV. EL REGISTRO EN LA ORDENACIÓN TERRITORIAL

1. LA PUBLICIDAD REGISTRAL EN LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

No desconocemos una corriente doctrinal que mira con justificada prevención la entrada en los libros inmobiliarios a actos de origen administrativo que, desde un punto de vista del propietario, se traducen en trabas a veces nacidas de motivos o pretextos de escaso valor jurídico o social.

Efectivamente, el aluvión es abrumador en ocasiones y en algunos supuestos carente de toda base legal, por lo que la calificación del Registrador ha de esmerarse para evitar que los asientos se enturbien con cargas y triquiñuelas que sobrepasan lo tolerable.

Se alega al respecto el argumento que puede deducirse de la regla primera del artículo 26 de la Ley Hipotecaria, la cual considera innecesaria la inscripción de las prohibiciones legales que tienen por sí plena eficacia aunque no haya declaración expresa administrativa, pues entonces estas prohibiciones surten sus efectos por sí, como limitaciones legales del dominio, sin requerir constancia registral alguna.

Pero la ordenación del territorio con sus restricciones, supone limitaciones al contenido normal del dominio y, por ello, hay razones de seguridad jurídica y publicidad que no se pueden ignorar. En efecto, esa ordenación ha de recaer sobre predios o edificios concretos que resultan sometidos a su acción y es preciso evitar todo daño dimanante de estas actuaciones al tercer adquirente que no tiene otros medios para conocer la situación que afecta a la finca. Como dice LUCINI CASALES (13), en aras del máximo respeto a la finalidad específica de la institución registral, visto el cúmulo de disposiciones legales que de una u otra forma supongan recortes limitativos del contenido del derecho de propiedad, resalta la necesidad cada día más imperiosa de que estas limitaciones dominicales de origen legal sean no sólo públicas, sino también publicadas, incumbiendo esa publicación al Registro de la Propiedad.

Además, hay que centrar el estudio del párrafo primero del artículo 26 de la Ley Hipotecaria en sus justos términos. Dicho precepto, como muy bien ha apuntado MANUEL ALVAREZ BEGIGA (14), distingue claramente dos clases de prohibiciones legales:

1.^a Las que no necesitan expresa declaración, sea judicial o administrativa, cuya fuerza deriva directamente de la Ley, por lo que surten sus efectos independientemente del Registro; la constatación en los libros no añade nada a su efectividad. Esta no depende de su conocimiento o desconocimiento por los interesados, pues la ignorancia de las leyes, todos lo sabemos, no excusa de su cumplimiento. Tales prohibiciones no necesitan la inscripción.

(13) En su trabajo «Aspectos registrales de la nueva ley española sobre comarcas y fincas mejorables», comprendido en el libro *Jornadas Ítalo-Españolas de Derecho Agrario*, editado por las Universidades de Valladolid y Salamanca, 1976.

(14) *Efectos civiles y registrales de las prohibiciones de enajenar*. Comunicación presentada al I Congreso Internacional de Derecho Registral, Madrid, 1974. Recogido en el tomo II de las «Ponencias y comunicaciones» a dicho Congreso, editado por el Ilustre Colegio Nacional de Registradores de la Propiedad de España, pág. 384.

2.^a Las prohibiciones legales que requieren una previa declaración administrativa, que sí necesitan la inscripción para que puedan afectar a tercero.

Esta última clase justamente es la referida a nuestro estudio, pues en todo plan ordenador del suelo ha de haber necesariamente una determinación clara y precisa, por parte de la competente autoridad administrativa, de las fincas que resulten comprendidas en el perímetro a ordenar y a las que afectarán las prohibiciones o limitaciones que dicho plan comporte.

Es lógico y obligado, por tanto, que en estos supuestos el Registrador consigne en el folio de las fincas afectadas la situación especial resultante de la normativa ordenadora para que el Registro cumpla su función de efectiva publicidad. Así, todo tercero podrá conocer las causas de posible nulidad o que originarían limitaciones jurídicas de claro contenido económico. Cuando las sepa, podrá decidir si desiste de su adquisición o la lleva adelante.

Por ello concluiremos que en la ordenación general del territorio se precisa, para una mayor seguridad jurídica, la colaboración valiosísima del Registro, como queda patente en las figuras de las reparcelaciones urbanas, el volumen edificable, las unidades mínimas urbanas o rústicas, la concentración parcelaria, la transformación de fincas y la legislación de comarcas mejorables. Todas ellas no son sino aspectos parciales del futuro desarrollo de esa planificación global.

Y si, desde la otra orilla, miramos el aspecto institucional o público de nuestros libros registrales, el papel de orientador, consolidador y conservador de las mejoras territoriales no repele a la finalidad social del Registro, sino que se acomoda a ella perfectamente.

2. MODOS DE HACER CONSTAR LA ORDENACIÓN

La Ley del Suelo no se acuerda demasiado del Registro (15), por lo que no nos puede servir mucho de pauta en nuestro estudio.

CHICO ORTIZ (16) critica el desprecio de esta Ley a nuestra institución, la tradicionalmente encargada de una publicidad inmobiliaria que ha permitido el principio de la seguridad del tráfico.

(15) FUENTES SANCHIZ, en su conferencia antes citada, recoge los supuestos en que la Ley del Suelo acude al Registro: Usos provisionales, servidumbres, construcciones sobre el suelo que no es solar, aprovechamiento de suelo de reserva urbana (hoy, suelo urbanizable), parcelas mínimas, división de terrenos, reparcelación y posibilidad de inscripción de actos referentes al urbanismo.

(16) En su comunicación al III Congreso de Derecho Registral y en la conferencia en el Seminario de Derecho Hipotecario de Barcelona, antes citadas.

En el texto refundido de 1976 se hace alguna referencia más a la necesidad de publicidades registrales y es de notar que en la Disposición Transitoria 13 de la Ley de 2 de mayo de 1975 se ordena la acomodación de la Ley Hipotecaria y la Ley del Suelo, para que «las limitaciones y deberes establecidos en la misma y en los planes, programas, proyectos, normas y catálogos se reflejen con toda exactitud en el Registro de la Propiedad». Sin embargo, según CHICO, no ha sido recibida plenamente esta disposición y, enfocando el problema bajo el prisma administrativo, se ha tratado por todos los medios de considerar innecesaria la publicidad registral.

Por el contrario, y afortunadamente, en materia agraria hay una aceptable concordancia entre los principios hipotecarios y los de las leyes especiales que la regulan (17).

Los antecedentes y la experiencia que nos proporcionan los distintos supuestos en que la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario acude al Registro para plasmar las diversas actuaciones del IRYDA, así como en actuaciones de montes y aguas, son perfectamente aprovechables a la hora de pensar en la constancia registral de los planes generales de ordenación territorial.

A título de guión, siguiendo los distintos momentos de la planificación o mejora, la colaboración registral podría concretarse:

1.º En el momento inicial, además de las informaciones públicas, edictos, exhibición de los proyectos y demás medios informativos normales de carácter general que suele utilizar la Administración, se debe comunicar el perímetro afectado a los Notarios y Registradores de la zona para que los primeros hagan constar las oportunas advertencias en las escrituras o documentos que autoricen y éstos consignen igualmente la transformación proyectada o en marcha en las notas de despacho de los títulos de las fincas afectadas o en las certificaciones que expidan, con lo que se hace saber de modo particular y patente a cada interesado la posibilidad de que los predios incluidos en el perímetro puedan resultar afectados por los planes u obras de la ordenación proyectada. Aquí el Registro, como oficina pública, coopera *a priori* en la publicidad, aunque hasta ese momento la actuación de la Administración no haya tenido todavía entrada en los libros registrales ni se haya plasmado en asientos determinados.

2.º En la etapa siguiente, cuando la posición de los respectivos propietarios se concreta en la obligación de soportar las limitaciones dimanantes de la ordenación o incluso realizar las obras, inversiones o transformaciones que para cada finca de las incluidas se señalen en los planes pertinentes, ya hay una afección clara que puede y debe manifestarse de modo expreso en los asientos del Registro, conformando la propia entidad del dominio afec-

(17) Exponemos ampliamente este punto en nuestra citada tesis doctoral.

tado y señalando su alcance y limitaciones en estos supuestos especiales, hasta que se concluya la ordenación iniciada.

Entendemos que la toma de razón registral en este caso se debe traducir en los libros con notas al margen de las inscripciones de las fincas. Aunque la anotación preventiva también cabría utilizarse, la nota marginal supone una publicidad suficiente y en una pura técnica hipotecaria es el asiento más aceptable para estos menesteres transitorios.

3.º Concluida la ordenación, las fincas resultantes manifestarán su condición especial en el propio cuerpo de la inscripción dominical en sentido estricto y formando parte de su contenido. En estas inscripciones no será siempre preciso expresar con detalle toda la gama de derechos, situaciones o limitaciones que dimanen del nuevo estatuto de la finca; bastará resaltar que el predio está sometido al ordenamiento especial para que las normas legales de aplicación determinen las consecuencias; otra cosa sería recargar innecesariamente los asientos de todas las fincas de advertencias repetidas y farragosas. Con esta sencillez se viene haciendo constar eficazmente la cualidad de fincas indivisibles, concentradas, sujetas a mejora forzosa o a las leyes de colonización, quedando fijado implícitamente su régimen jurídico posterior y sin necesidad de prolijas aclaraciones.

4.º Por último, cumplida la función de los asientos registrales practicados, por término, exclusión o caducidad de la situación especial de la finca, con lo que ésta pasaría de nuevo al régimen común, se procederá a la cancelación correspondiente, sea de oficio, por certificación administrativa o a petición de parte interesada con la aportación de los documentos y en los casos que la legislación hipotecaria determina.

3. EFECTOS DE LA PUBLICIDAD REGISTRAL

a) *Valor de las inscripciones.*—Una ordenación del territorio realizada con carácter general, para ser viable, debería implicar en principio la entrada y mantenimiento dentro del Registro de todas las fincas o explotaciones que se comprendan en el perímetro, sin excepción alguna, para que por igual queden sometidas al mismo régimen de efectiva publicidad, sin lagunas ni contradicciones. Así se podrá controlar mejor no sólo la actuación emprendida, sino su conservación posterior.

Opinamos así no por mera lucubración, sino a la vista de las experiencias y resultados prácticos obtenidos hasta ahora en los distintos supuestos de nuestra legislación:

- En la esfera rústica, tan sólo se impone el valor constitutivo de la inscripción en los llamados Patrimonios Familiares, que no han nacido en la práctica, por lo que la norma carece de efectividad. En

materia de montes, en la concentración parcelaria y en las fincas o lotes adjudicadas por el IRYDA, aunque parece exigirse una mayor colaboración registral, la terminología legal (inscripción «inexcusable», «obligatoria») es confusa y no pocas veces inoperante. Así, hay que reconocer que la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, quizá por herencia de las dispares normas que la integran, muestra a veces lamentables lunares como, por señalar los más patentes, dejar fuera de Registro las parcelas excluidas de concentración con la consiguiente confusión posterior, permitir que salgan fuera del Registro las fincas concentradas o transformadas al no asegurarse de modo eficaz la proclamada inexcusabilidad u obligatoriedad de las inscripciones posteriores y tolerar la inadmisiblemente rupturadora de fincas indivisibles.

- En la esfera urbana el panorama es aún más desolador. Salvo la excepción del derecho de superficie, que necesita inscribirse para nacer, los demás supuestos giran aún alrededor del anacrónico sistema de la inscripción voluntaria, incomprensible en estas materias de indudable interés público y social que precisan una más cuidada atención y no deberían dejarse al arbitrio de los particulares. Ante el desamparo registral que se advierte en la legislación del suelo, urbanizaciones, propiedad horizontal y hasta en viviendas sociales y otras no menos importantes, se muestra más perentoria la necesidad de corregir esta laguna.

Consecuencia lógica es mantener la tesis de que para la defensa de las realizaciones sociales urbanas o agrarias sería de insustituible eficacia dotar de categoría constitutiva a estas inscripciones. Si en una ordenación planificada y racional la tierra ingresa, como debe ser, en el Registro, no es lógico permitir que salgan del mismo, para ser destruidos o defraudada su finalidad, una propiedad y unos derechos que sólo están perfectamente protegidos en su seno.

Una vez obtenida la inscripción inicial de las fincas, que debe ser consustancial a una buena ordenación territorial, igualmente deben ser inscritas las transmisiones o modificaciones posteriores y de modo constitutivo para que la calificación registral garantice su legalidad e impida la aniquilación de una obra comunitaria laboriosamente conseguida y que pueda tambalearse una seguridad jurídica necesaria a todas luces.

Aparte este retoque fundamental que consideramos necesario, todos los clásicos principios hipotecarios contenidos en nuestra legislación son perfectamente aplicables a una regulación orgánica territorial y los asientos producirán todos sus efectos bajo la salvaguardia de los Tribunales.

b) *La seguridad jurídica como básica en lo económico-social*

De lo que venimos exponiendo se pueden colegir las dos opuestas opiniones, que, en esquema, cabe formular ante la cuestión de si el Registro de la Propiedad debe recibir y proteger tales actuaciones a riesgo de perder su pureza hipotecaria para convertirse en almacén de trabas administrativas, como dicen los detractores.

Teóricamente puede haber posturas para todos los gustos, pero hay unas tendencias claras y unas realidades a las que no podemos cerrar los ojos. La propiedad ya no es, cada vez menos, absoluta e ilimitada. Las nuevas concepciones económicas y sociales imponen su engarce en un sistema general que señale facultades, limitaciones y aun deberes positivos y si el Registro permaneciese anclado en líneas pasadas no respondería a su verdadera finalidad y justificación. Debe mostrar —publicar— la propiedad y los derechos sobre el suelo, tales como sean en cada momento, con lo que no hará más que adaptarse a las nuevas figuras sustantivas que vayan apareciendo, sin perder por ello su carácter de institución básicamente civil e hipotecaria.

Insistiendo en las ideas reseñadas al principio, es preciso reparar en que se trata de cuestiones realmente vitales y por ello debe primar el factor social sobre el económico. Como dice BALLARÍN, conservar la naturaleza, evitar la polución, preservar el mundo rural, encaja en la filosofía del personalismo en cuanto, superando el materialismo del beneficio, se trata de potenciar la calidad de la vida, guardando, aumentando y depurando esos patrimonios colectivos que son las tierras, el aire y las aguas (18).

En el ámbito de la Comunidad Económica Europea, al que parece queremos incorporararnos, rigen como ideas claves la planificación integradora que se propone corregir las desigualdades personales, sectoriales y regionales y, por otro lado, la de la función social de la propiedad, considerando a ésta como relación jurídica que junto a los derechos de uso, disposición, disfrute y organización productiva, engendra deberes de producción y limitaciones sociales en aras de la misma convivencia en la comunidad.

Se impone, pues, una política general de ordenación del territorio que delimite las esferas urbanas y rústicas, evitando el avasallador crecimiento de las grandes ciudades y sus enormes cinturones industriales que todo lo arrollan. Debe regularse el fenómeno urbano y sus áreas de expansión, ordenando espacios recreativos, turísticos y culturales para que los ciudadanos (en sentido estricto, o sea, los que pisan asfalto) puedan descansar y equilibrar sus nervios, pero sin invadir el quehacer rural; para ello ha de ponerse regla, por ejemplo, a la orgía de urbanizaciones privadas que proliferan en

(18) En su trabajo «La reforma de la agricultura en España», publicado en el libro *La España de los 70* y recogido en *Estudios de Derecho Agrario y Política Agraria*, Madrid, 1975, pág. 1004.

total desconcierto. En la esfera rústica hay que organizar la explotación agraria de modo que sea viable, que se corrija el minifundio, que se evite la acumulación excesiva de tierras en pocas manos, que se ordenen los cultivos racionalmente. Y regular y distribuir el agua y fomentar los bosques. Todo un programa que puede parecer ilusorio y hasta quimérico, pero que es necesario para conservar la tierra en que vivimos.

En nuestra época es tendencia universal que el Derecho común se vea influido y transformado por un fuerte contenido social. Ello es bueno, pues además de ser justo, le permite mantener su papel arbitral y ordenador de las relaciones humanas y constituye un instrumento de progreso para resolver las tensiones entre la seguridad político-social y la seguridad jurídica.

Y trasladando las miras a nuestra parcela, esta seguridad jurídica, que es el resultado más patente y positivo de los asientos registrales, aparecerá en todo su valor si la inscripción se muestra efectiva a la hora de recoger las actuaciones económico-sociales sobre el suelo urbano o rústico. Si se trata de organizar la propiedad, el papel del Registro no puede soslayarse; esta institución jurídica especializada, en contacto con la realidad, debe cooperar de modo decisivo en todo lo que suponga una ordenación racional y justa de los derechos sobre el suelo. Desaprovechar este valioso pilar sería tan absurdo como incomprensible.

V. CONCLUSIÓN

La legislación urbanística no es actualmente muy acorde con el Registro de la Propiedad, pero puede y debe llegar a serlo.

En cambio, la confrontación de las leyes agrarias con los principios de nuestro sistema hipotecario es bastante favorable y ello nos hace esperar resultados positivos en una deseada ordenación del territorio, sobre todo si se concediera un más alto valor, un efecto constitutivo, a la inscripción de estos actos sociales para conseguir su conservación y una plena seguridad en su tráfico jurídico.

A veces, estas normas especiales serán difíciles de encajar en el contexto tradicional con que se concibió el dominio, pero no lo serán tanto si las contemplamos de acuerdo con la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo a su espíritu y finalidad.

El Registro puede y debe perfectamente adaptarse a las nuevas directrices ordenadoras del suelo y, partiendo de su primordial función de publicidad y seguridad jurídica, cooperará decisivamente a conseguir el contenido social que se atribuye a la propiedad en la época presente.

La aportación registral al agrarismo (*)

SUMARIO: I. EL DERECHO AGRARIO EN ESPAÑA: A) TRAZOS DE su EVOLUCIÓN. B) Los AGRARISTAS ESPAÑOLES.—II. LA VOCACIÓN AGRARISTA DE LOS REGISTRADORES: A) LA FACETA AGRARIA DEL REGISTRO. B) DESDE LA LEY HIPOTECARIA HASTA 1930: a) *Un ambiente poco propicio*; b) *Rafael Ramos Bascuñana o el crédito agrícola*; c) *La figura de Diego Pazos*; d) *Otros que trabajaron*; e) *El nuevo sentido social*. C) Los REGISTRADORES EN LA SEGUNDA REPÚBLICA: a) *El programa agrario republicano*; b) *El grupo del Instituto de Reforma Agraria*; c) *Una labor de todos los Registradores*. D) APORTACIONES REGISTRALES POSTERIORES A LA GUERRA CIVIL: a) *En la Colonización*; b) *En la Concentración Parcelaria*; c) *Otras actuaciones agraristas*; d) *Aportaciones recientes*.— III. RESUMEN Y ALIENTO.—IV. APÉNDICES: A) REGISTRADORES AUTORES DE TRABAJOS SOBRE DERECHO AGRARIO. B) REGISTRADORES QUE HAN COLABORADO EN ÓRGANOS HOY INTEGRADOS EN EL IRYDA.

UNA PARCELA DEL HOMENAJE A TIRSO CARRETERO

«La prosperidad de la agricultura, y con ella la de España, ha de conseguirse por medio de la división de latifundios y la concentración de minifundios, para obtener empresas agrícolas familiares de extensión idónea». Así, magistral y escuetamente, empezaba TIRSO CARRETERO su trabajo glosando el contenido de la Ley de Permutas Forzosas de 1959, que se publicó en la *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, números 382-383, en marzo-abril de 1960.

En este estudio, magnífico y concienzudo, como todos los suyos, analizó detalladamente la justificación y ámbito de estas permutas y los requisitos, procedimientos y efectos regulados en la ley, de un modo tan completo que bien podemos decir que constituye un trabajo insuperable sobre el tema. A él pudimos acudir provechosamente cuantos tuvimos casos de permuta forzosa en nuestra vida profesional.

Aunque poco puedo añadir a lo que ya se ha dicho sobre la categoría humana y la enorme altura profesional y científica de TIRSO CARRETERO, el

(*) En *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 573, marzo-abril 1986.

trabajo que he citado me da pie para sacar a relucir también su cualidad de buen agrarista.

Ahora en que parece que priman el urbanismo y la vivienda, llenándose nuestros folios de pisos y más pisos, puede parecer un tanto extraño el intento de traer a colación el aspecto rural en el homenaje a un compañero que nos dejó siendo Registrador de Madrid y, como tal, urbanista. Sin embargo, desde su ingreso por Granadilla hasta su llegada a Zaragoza en 1974, sirvió durante veintisiete años en otros ocho Registros rurales intermedios, en los que hubo de ser, como tantos otros siguen siéndolo, agrarista de profesión al girar su entorno sobre problemas preferentemente rústicos.

Pero queremos señalar que en los Registradores españoles no ha habido tan sólo una obligada y correcta profesionalidad, sino más bien, y además, una clara vocación agrarista en muchos casos. Téngase en cuenta que la explosión del urbanismo ha llegado con el desarrollo de los años sesenta de este siglo, mientras que el Registro nació en los sesenta del siglo anterior. Han pasado cien años, nada menos, desde la Ley Hipotecaria hasta las del Suelo y la Propiedad Horizontal, y en este intervalo nuestros antecesores profesionales trabajaron casi exclusivamente a base de la finca rústica y sus problemas. Y su labor no se limitó al ámbito de los folios registrales, sino también en la prensa, en la tribuna y los libros para contribuir a la ciencia y la política agrarias, y siempre consiguieron un indudable prestigio en sus actuaciones colegiadas o individuales.

Por eso, el homenaje a TIRSO me impulsa a realizar en esta ocasión la idea, que desde hace tiempo me bullía, de sacar a la luz la brillante trayectoria de los Registradores en el campo del agrarismo, y a la que hasta ahora no me había decidido por el temor de olvidar o minusvalorar la obra de algún compañero. Descargada mi conciencia con la solicitud de perdón por las omisiones involuntarias y mi evidente osadía, me pongo a la tarea de publicar algunos datos sobre nuestra vocación agrarista, que creo pueden tener algún valor para quienes se interesen por las cosas de nuestro Cuerpo.

Para obtener tales datos ha sido preciso recurrir a la tarea de «ratón de biblioteca», buscando y fichando toda la bibliografía válida en libros y publicaciones. De entre ellos, ha sido muy interesante la Memoria de la Asociación de Registradores de la Propiedad de España, que publica su Junta Central, redactada y ordenada por el Presidente de la misma, DIEGO PAZOS GARCÍA, en 1913, así como el *Boletín* editado por dicha Asociación. Entre las publicaciones más modernas citaremos especialmente el *Hecto-Anuario de 1961*, la *Gaceta de Registradores y Notarios*, la *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario* y su suplemento, el *Boletín del Colegio de Registradores*, la *Revista del Instituto de Reforma Agraria*, los *Boletines de Información del Servicio de Concentración Parcelaria* y del IRYDA, la *Revista de Estudios Agro-Sociales* y algunas otras revistas jurídicas y profesionales.

Además, he contado con la colaboración valiosísima que me han proporcionado los informes originarios y directos de varios compañeros que vivieron en primera fila bastantes de los acontecimientos que he de contar y cuyo testimonio personal agradezco vivamente. También valoro y agradezco la enorme paciencia y colaboración que me ha prestado la bibliotecaria de nuestro Colegio, Conchita de Fuentes, sin la cual no habría podido hacer nada.

Aquí tienes, querido y recordado TIRSO, en tu homenaje postumo, esta parcela. Nunca mejor empleada la palabra, porque recuerda a los compañeros que, como tú, fueron agraristas y trabajaron por y para el campo.

En tu estudio sobre las permutas forzosas que abre esta parcela nos decías que la colonización de latifundios y la concentración de minifundios han sido dos constantes programáticas de la escasa y perezosa política agraria española, que a lo largo de dos siglos casi se ha reducido a escritos, memorias, proyectos y apenas nada más. Sin embargo, dejabas claro que sería injusto decir que careciese de prestigiosos valedores y documentados estudios, pues una abundante literatura había analizado minuciosamente las innumerables ventajas de la concentración de parcelas, formación de cotos redondos acasados y desaparición del minifundio en general.

Entre esos prestigiosos valedores han estado siempre los Registradores españoles y también has estado tú, cuyo trabajo nos sirve de acicate para mostrar la labor de nuestros compañeros. Todos nosotros, de algún modo, hemos puesto un grano de arena en corregir el abstencionismo que ha motivado en nuestro campo deficiencias agronómicas y jurídicas y una situación alejada de las exigencias económicas y de productividad, que se reflejan, en definitiva, en la justicia social.

I. EL DERECHO AGRARIO EN ESPAÑA

No vamos a entrar ahora en la controversia sobre si el Derecho agrario tiene propia entidad científica y normativa o es sólo una rama nacida del tronco común del clásico *ius civile*. No es momento de tomar partido entre las posiciones que postulan una independencia total o las que pretenden que las normas agrarias son simple desenvolvimiento de las civiles o administrativas, sin otra especialidad que su específico contenido rural.

Tan sólo señalamos el dato de que el Derecho agrario, sobre todo en su aspecto social, viene ganando a pulso una atención creciente de las legislaciones y tratadistas desde hace algún tiempo. Incluso admitiendo su innegable dependencia del ordenamiento común, hay que reconocer que la conveniencia y aun necesidad de una regulación rural viene exigida por unas realidades sociales innegables. La cuestión de las reformas agrarias, ya sean integrales, ya limitadas a la estructuración de la tierra o la empresa

agraria, en relación igualmente con el desarrollo tecnológico, económico y social, es algo que actualmente preocupa a los gobernantes y estudiosos de todo el mundo. Con mayor razón, en España no podemos ser una excepción en el tema.

A) TRAZOS DE su EVOLUCIÓN

Si tomamos como base a lo que después se ha venido a llamar genéricamente reforma agraria, quizá la época de Carlos III constituye el arranque de una normativa agraria en el sentido más propio. Veinte días llevaba de gobierno el Conde de Aranda cuando se expidió la Real Provisión de 2 de mayo de 1766, por la cual se ordenaba el reparto de los baldíos y tierras concejiles que en toda la provincia de Extremadura se rompiesen o labrasen por los vecinos más necesitados. Y por Real Cédula de 5 de julio de 1767 se encomienda la colonización y repoblación de Sierra Morena a don Pablo de Olavide, a quien se nombra Superintendente General para la dirección de las nuevas poblaciones, señalándose en 77 cuidados capítulos las reglas de esta obra que marca el primer hito reformador de cierta importancia.

A título de adelanto, es curioso reseñar que aunque, como es sabido, en aquel momento ni siquiera existían las Contadurías de Hipotecas, en la colonización de Sierra Morena ya se quiere echar mano de un incipiente sistema registral para la conservación agronómica y jurídica de los lotes repartidos. Así, en el capítulo XII se establece que en cada pueblo habrá un Libro de Repartimiento que contenga el número de suertes o quiñones en que está dividido, y en el LXIV se ordena que «de las enajenaciones que se hicieran en personas hábiles, esto es, labradores, legos y contribuyentes, y enajenándose la suerte entera y no por partes, se tomará la razón en el Libro de Repartimientos, para que conste la mutación de dueño».

El año 1768 empieza fuerte en esta materia: El 31 de enero se firma por el Rey la Real Pragmática creando las Contadurías de Hipotecas, primera disposición efectiva de registración. Y el 5 de febrero, el Consejo de Castilla, a impulso de Campomanes, inicia el expediente sobre el establecimiento de una Ley Agraria, que unido a otros no menos importantes, se referían conjuntamente, en 1771, en el «Memorial ajustado del expediente para una Ley Agraria».

Las realizaciones posteriores a la guerra de la Independencia comienzan con la abolición de los señoríos y demás normas emanadas de las Cortes de Cádiz. La Constitución de 1812 es bien parca en esta materia, pues se limita a reconocer escuetamente la propiedad y poner a cargo, de los Ayuntamientos el «promover la agricultura según la localidad y circunstancias de los pueblos, en cuanto les sea útil y beneficioso» (art. 321.9). El Decreto de la Regencia del Reino, de 4 de enero de 1813, se refiere a los terrenos baldíos

o realengos y de propios o arbitrios, los cuales habían de repartirse en plena propiedad y en clase de acotados; la mitad de estos terrenos se destinaban a la Deuda Pública, y la otra, en parte, había de cederse gratuitamente en suertes a los combatientes de la Independencia, y en parte, por sorteo, a los vecinos que no tuvieran tierra propia.

Para terminar este período señalaremos que el Decreto de 8 de junio de 1813 declaró cerradas todas las tierras de dominio particular para impedir el libre paso que hasta entonces tenían los ganados por privilegio de la Mesta, y que por la Ley de 11 de octubre de 1820 se suprimen los mayorazgos, fideicomisos, patronatos y toda clase de vínculos. Otro Decreto de 29 de junio de 1822, siguiendo la línea del Decreto de baldíos de 1813, deja ver una más pronunciada tendencia de hacer propietarios a los labriegos y trabajadores del campo.

La inseguridad política de aquellos años no daba pie para demasiadas normativas sobre la agricultura, y se puede señalar la paradoja de que las Constituciones de 1837 y 1845, una progresista y otra moderada, redactaban exactamente igual sus preceptos relativos a una propiedad individualista ilimitada.

Esta inocuidad del tratamiento constitucional está compensada por las leyes ordinarias que se referían al campo: Es de destacar por su efecto pernicioso en lo social la legislación desamortizadora; si son unánimes las opiniones que justifican la necesidad de la desamortización en sí, no lo son tanto respecto al modo de llevarla a cabo y a quienes resultaron beneficiados de ella. Se pusieron en venta numerosísimas tierras a bajo precio y fueron adquiridas no por modestos agricultores, sino por quienes venían a formar una nueva clase no menos poderosa ni individualista que la antigua nobleza (1). Según conocida frase, la desamortización «hizo más ricos a los ricos y más pobres a los pobres», acentuando los problemas del campo (2).

Otras importantes leyes de esta época son la Hipotecaria de 1861, a la que nos habremos de referir después de modo más amplio, y la del Notariado de 28 de mayo de 1862, que reguló la Institución notarial como instrumento indispensable de una concepción capitalista de la propiedad territorial (3).

Ni la Constitución de 1869 ni la de la Restauración de 1876 trajeron novedad alguna de tinte social. Tampoco el Código Civil de 1889 significó

(1) Sobre la desamortización hay innumerable bibliografía. Un resumen muy completo de sus efectos está en el trabajo «El proceso de la desamortización de la tierra en España», en la revista *Agricultura y Sociedad*, núm. 7, págs. 11 y sigs.

(2) PASCUAL CARRIÓN en su libro *El latifundio en España*, Madrid, 1932, considera que la desamortización es el origen del fenómeno latifundista, al que achaca todos los males del campo andaluz.

(3) En opinión de ALBERTO BALLARÍN en su obra *Derecho Agrario*, 1.^a ed., Madrid, 1965, pág. 52.

mucho en materia agraria, ya que vino a reafirmar los principios liberales e individualistas heredados del *Code* francés, plenamente acordes con la época. Naturalmente, lo que queremos decir es que no se traslucen en su articulado demasiadas inquietudes sociales, aunque resulta obvio que dicho Cuerpo legal es fundamental en la configuración del dominio y los derechos sobre fincas rústicas, o sea, que, ciertamente, contiene todo el sistema jurídico básico, indispensable para poder iniciar o mantener cualquier regulación agraria reformadora.

Ya en el siglo presente, tras la Ley de Colonización y Repoblación Interior de 1907, desarrollada por su Reglamento de 1918, que contienen normas y conceptos aceptables, pero de poca efectividad práctica, podemos señalar algunas disposiciones del Directorio de Primo de Rivera, que citaremos en su lugar.

Y en cuanto a la política agraria y la legislación de la Segunda República y las posteriores a la guerra civil, más conocidas por su proximidad y aun vigencia en la mayoría, las contemplaremos también en ocasión de exponer la parte más o menos directa que en ellas ha tenido la actuación de nuestros compañeros, a que habremos de referirnos ampliamente después.

B) LOS AGRARISTAS ESPAÑOLES

Allá por el siglo I antes de Jesucristo, en su libro *De rústica*, se quejaba el romano-español Lucio COLUMELA, de que «hay en nuestros días escuelas de retóricos y no digamos de geómetras y de músicos...; pero de la agricultura, no he conocido persona que se dedique a enseñarla, ni discípulos que la estudien, aunque sin agricultura es evidente que no pueden subsistir ni alimentarse los mortales».

En tiempos de Carlos III, bajo la privanza de Aranda, la Ilustración asume con énfasis la tarea, y ahí está la obra de Campomanes, Floridablanca, Jovellanos y tantos otros que aportaron su saber a los expedientes antes citados y su empeño en proyectos e ideas reformadoras.

Desde entonces hasta hoy no han faltado los que han asumido el estudio y conocimiento del porqué del Derecho agrario, dejando patente el interés no sólo científico, sino también humano y social que es capaz de suscitar.

El agrarista, como certeramente dice BALLARÍN (4), no puede ser concebido como un jurista tradicional habituado a los cánones del Derecho común, sino con una profunda inquietud renovadora, dedicado de lleno a una causa tan justa como tratar de conseguir que los agricultores dejen de ser ciudadanos de segunda clase. Sin embargo, esto tampoco significa que los agraristas sean

(4) En *Estudios de Derecho Agrario y Política Agraria*, Zaragoza, 1975, pág. 23.

revolucionarios que pretendan atacar sin más a la seguridad jurídica; parten vitalmente de un conocimiento dramático de la realidad y no por ello son menos respetuosos ni menos amantes del Derecho que los conservadores. En materia agraria, el Derecho común avanza y se transforma por un fuerte contenido social, mediante el cual la norma jurídica es un instrumento de progreso para resolver las tensiones entre la seguridad político-social y la seguridad jurídica. En esto reside, dice también BALLARÍN, la grandeza y servidumbre de los juristas agrarios: bajo el fuego cruzado de ambos extremos, tejen con paciencia la trama de la evolución para salvar a la sociedad de revoluciones y contrarrevoluciones enemigas del Derecho, fuentes de injusticias y causa de todas las inseguridades.

La vocación agrarista puede darse en todo profesional del Derecho y arranca bastantes veces desde los estudios universitarios, pero normalmente se propicia con mayor frecuencia en ciertas profesiones que, por su especial función, viven la realidad campesina más de cerca y en su propio ambiente. La Cátedra (5) o la Magistratura, en las respectivas esferas, con sus lecciones o sentencias, llegan a crear doctrina y elaboran el Derecho agrario, supliendo en no pocos casos las lagunas normativas. También deben mencionarse a los Letrados del IRYDA, abiertos por profesión a la colaboración en el estudio del Derecho aplicable al campo.

Pero donde siempre ha habido abundantes agraristas es entre los Notarios y los Registradores de la Propiedad, tanto por su preparación profesional como por su inmediatidad. Dada su función especial, estos juristas han de solucionar continuamente la mayoría de las cuestiones del campo que se presentan en sus despachos de modo palpitante; ellos moldean día a día y de modo pragmático, la vida jurídica de sus convecinos, llevando a cabo a la vez aportaciones de evidente importancia para la formación científica y práctica del Derecho agrario.

Como de los Registradores hablaremos después en extenso, ahora quiero recalcar que los Notarios, como funcionarios y profesionales del Derecho, se han aplicado siempre al desarrollo y conservación de las figuras básicas rurales. Así puede atestiguarlo el hecho de que aún perduren, gracias a los asesoramientos notariales, antiguas instituciones familiares y patrimoniales extraordinariamente interesantes y siempre válidas para la agricultura.

Bien me gustaría exponer de modo detallado la importantísima contribución del Notariado al agrarismo. Ello resultaría muy extenso y cedo la idea a quien pueda hacerlo con mejor preparación.

(5) Como agraristas se pueden citar, entre otros, a los Profesores SÁNCHEZ ROMÁN, CASTÁN, IGNACIO SERRANO, FEDERICO DE CASTRO, HERNÁNDEZ GIL, JOSÉ LUIS DE LOS MOZOS, LUNA, GARCÍA, CANTERO, SANZ JARQUE, AMAT ESCANDELL, VATIER FUENZALIDA, etc.

Pero sería imperdonable no mencionar, al menos, alguna de sus figuras, sobresaliendo entre los clásicos JOAQUÍN COSTA, cuya inmensa obra no es bien conocida (6). Gran orador, escritor sin cansancio, su vitalidad y ansia de regenerar el campo le hizo derivar a la política, de la que luego se retiró desengañado. De sus libros, agrarios casi todos, se pueden destacar: *Oligarquía y caciquismo*, *La enseñanza de la agricultura*, *La tierra y la cuestión social* y *Colectivismo agrario en España*. El norteamericano HENRY GEORGE publicó por entonces su libro *Progreso y miseria*, que ejerció bastante influencia sobre él. Llovía sobre mojado, pues COSTA recibió mal la aparición del Código Civil, de corte individualista indudable, en choque con un Derecho tradicional y consuetudinario que era más abierto a una concepción comunitaria del aprovechamiento de la tierra. Por aquella época se planteaba vivamente un enfrentamiento entre las posturas colectivista e individualista y no sólo en el terreno puramente académico, sino cobrando una dimensión dramática en el contexto de la crisis que a finales del siglo padecía el agro español. Ante este proceso histórico complejo, el Notario JOAQUÍN COSTA daba su respuesta a la anquilosada sociedad española de la Restauración. Todavía actualmente es interesantísima la lectura de las obras de COSTA, aunque, desde luego, hay que situarlas en la época y para las circunstancias en que fueron escritas.

De entre los Notarios actuales hemos de destacar a ALBERTO BALLARÍN MARCIAL, profesor de Derecho agrario de los cursos del Doctorado de la Universidad Complutense, ex presidente del IRYDA, ponente de varias leyes agrarias, labrador por cuna y agrarista por vocación. Ha publicado su obra *Derecho agrario* y multitud de trabajos, conferencias y artículos, bastantes de los cuales se recogieron, hasta 1975, bajo el título *Estudios de Derecho agrario y de política agraria*. Siendo Notario de Madrid, el asfalto no le ha dominado y sigue respirando y enseñando agrarismo a cuantos quieren aprenderlo.

Entre COSTA y BALLARÍN hay una larga y valiosísima lista de Notarios que son figuras en el Derecho agrario. Entre ellos se pueden citar, *ad exemplum*: ALLER, DÍAZ DEL MORAL, SENADOR, FLÓREZ DE QUIÑONES, SÁNCHEZ REQUENA, VALLET, PALÁ, GARCÍA ATANCE, SAPENA, FOSAR, NAVARRO AZPEITIA, GUIMERÁ, GARCÍA GRANERO, CUENCA ANAYA..., y muchos más, prácticamente todos. Pues aunque no hayan escrito o publicado trabajos, todos los Notarios españoles han estado o están ejerciendo su vida profesional por los pueblos de nuestra geografía rural, como asesores inmediatos de los hombres del campo.

(6) Puede verse una semblanza en la conferencia de BALLARÍN, «Joaquín Costa, reformador agrario», recogida en sus *Estudios*, cit., págs. 835 a 852. En cuanto a las motivaciones o influencias de la obra de COSTA, véase la introducción de CARLOS SERRANO a la reedición de su *Colectivismo agrario en España*, Guara Editorial, Zaragoza, 1983.

En resumen, diremos que actualmente la doctrina iusagrarista española alcanza un nivel aceptable, aunque siempre sería deseable tender a superarlo. Debe destacarse el papel de la Asociación Española de Derecho Agrario, que desde su fundación en 1964 viene realizando una labor de difusión y enseñanza muy encomiable y más si se considera la escasez de sus medios. Desde los años sesenta se han publicado algunos libros y han tenido lugar en España varios congresos internacionales, seminarios y jornadas de Derecho agrario. Igualmente se siguen celebrando con numerosa asistencia y aprovechamiento los cursos para titulados que anualmente organiza en Madrid la citada Asociación.

En el ámbito universitario se han publicado varias tesis doctorales, y en nuestras Facultades se intensifica la enseñanza del Derecho agrario, señal del pulso vivo que tiene esta materia.

II. LA VOCACIÓN AGRARISTA DE LOS REGISTRADORES

A) LA FACETA AGRARIA DEL REGISTRO

Es opinión común que los redactores de la Ley Hipotecaria de 1861, de acuerdo con el espíritu de la época, organizaron el Registro de la Propiedad pensando tan sólo en posturas de tipo individualista. Se dice que, en definitiva, querían que el asiento registral viniese a ser un valladar defensivo para su titular y un señuelo para que el dinero acudiese a la propiedad inmueble, protegido por la garantía insuperable de la hipoteca. Sin embargo, la idea no es del todo exacta, o mejor dicho, no es completa.

Aunque los autores de dicha ley estaban muy lejos de imaginar las tendencias sociales que ha ido tomando después el dominio de la tierra, ni sabían el papel que el Registro habría de desempeñar en ellas, es curioso constatar que quizá algo atisbarían sobre el particular, aunque fuese un tanto desenfocadamente. Así podría deducirse de la exposición de motivos, donde dijeron; «España es una nación principalmente agrícola, y si en ella no ha prosperado la más antigua y primera de las artes tanto como es de desear, débese a la falta de capitales...; por ello debe el legislador procurar por medios indirectos que los capitales no vayan todos a buscar las empresas mercantiles o industriales, sino que también vengan en auxilio de la propiedad territorial y de la agricultura».

Al motivar el Proyecto de Ley adicional a la Hipotecaria, que lleva fecha 11 de abril de 1864, se propone y razona «la necesidad de otras leyes que faciliten la acumulación de la propiedad territorial y la consolidación de los dominios, puntos trascendentales del régimen de la propiedad que hasta hoy no hemos acertado a estatuir debidamente. Las dos cosas son precisas; la

concentración y la división parcelaria». Las dificultades políticas demoraron su aprobación, que no llegaría, con modificaciones, hasta la Ley de 1869; pero ya se ve clara alguna inquietud agrarista, por muy pequeña que sea.

Ha pasado más de un siglo desde entonces y la propiedad se concibe ahora de modo bien distinto, RAMÓN DE LA RICA nos trae la evolución al decir que las doctrinas de la función social, del bien común, del abuso del derecho, del intervencionismo del Estado, del nuevo Derecho agrario y de arrendamientos, del acceso a la propiedad, etc., han pasado de la esfera de la teoría al orden práctico de la legislación y los hechos. Dice también que, desde otro punto de vista, igualmente han cambiado de modo enorme las necesidades sociales y han obligado al Estado a una intervención creciente para controlarlas, ordenarlas y satisfacerlas: De una propiedad privada individual entregada a su libérrimo arbitrio por el liberalismo económico, se ha pasado a una propiedad de marcado matiz social o de interés público que impone nuevos deberes a los propietarios en aras del bien común y para satisfacción de aquellas necesidades sociales (7).

Desde 1861 hasta la fecha, las corrientes doctrinales pueden haber variado profundamente, pero aquel sistema registral estaba tan bien construido que goza aún de la flexibilidad suficiente para adaptarse lo mismo a la antigua propiedad liberal que a la presente de signo funcional; ello le ha permitido estar por encima de circunstanciales cambios políticos, reafirmando su efectividad en todo tiempo. El papel del Registro en toda organización de la propiedad es insoslayable; la técnica jurídica especializada, en contacto con la realidad, será siempre el pivote de cualquier reforma, cooperando decisivamente en toda ordenación justa del suelo.

El Registro de la Propiedad ha estado presente en España desde los inicios de la legislación agraria hasta la actualidad, pues siempre se le ha tomado como base jurídica para las actuaciones sociales sobre el suelo rústico. En ellas, los Registradores españoles, como vamos a ver seguidamente, han colaborado en todo caso no sólo como buenos profesionales, sino con verdadera vocación, digna de todo encomio.

B) DESDE LA LEY HIPOTECARIA HASTA 1930

a) *Un ambiente poco propicio*

No fueron muy pacíficos, que digamos, los primeros tiempos de nuestra institución registral. Nacida ésta en la época moderada de Isabel II, los

(7) En *Realidades y problemas en nuestro Derecho Registral Inmobiliario*. Discurso de ingreso en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, Madrid, 12 de marzo de 1962.

primeros Registradores, nombrados por Real Orden entre quienes desempeñaron cargos judiciales o ejercido la abogacía, conocieron poco tiempo después el pronunciamiento de Cádiz en 1868 que destruyó a la Reina y abrió paso a la revolución «Gloriosa». Durante el Gobierno provisional de Serrano y Prim, por Ley de 21 de diciembre de 1869, se reforma la Hipotecaria y se ponen en marcha los Registros, tras su período de planteamiento, estableciéndose el ingreso por oposición en la carrera, con la creación del Cuerpo de Aspirantes.

Los coetáneos acontecimientos políticos son conocidos; reinado de Amadeo de Saboya, Primera República ahogada en suicidas cantonalismos y disensiones, golpe de Pavía, nuevos gobiernos provisionales y proclama de Sagunto con la consiguiente Restauración; todo ello adobado con intermitentes guerras carlistas y coloniales. Y cuando parecen serenarse los ánimos políticos con la llegada de Alfonso XII, aparece otro factor importante creador de inquietudes y problemas, que es la enorme crisis social que se acentúa en los años últimos del siglo pasado, pretendiendo en nuestros campos doctrinas anarquistas que se traducen en todo tipo de sucesos.

Bastantes coletazos de tales andanzas revolucionarias y asonadas sociales alcanzan a los Registros, haciendo necesaria la Ley de 15 de agosto de 1875, que da normas para reconstruir los que habían resultado destruidos.

En la *Gaceta de Registradores y Notarios* (8) podemos ver este inquietante cuadro: «Desde hace algún tiempo las oficinas de los Registros y los Registradores en sus personas son objeto de frecuentes violencias, a la sombra de esta o aquella insurrección, de este o aquel alzamiento político. Es lógico que predicaciones insensatas, descabelladas utopías y otras causas no pueden dejar de producir convulsiones sociales, ataques a la propiedad y a las personas, el menosprecio de toda autoridad y la perturbación del orden; pero no por esto deja de ser profundamente lastimoso que ayer bajo una bandera, hoy con otra y mañana con otra diferente estén alarmados todos los ánimos, lesionados todos los intereses, lastimados todos los derechos, vulnerados todos los principios rectos y sanos y en peligro de común naufragio las cosas y las personas».

No he resistido la tentación de copiar íntegra la larga cita porque lo pedía a gritos su estilo grandilocuente y un tanto apocalíptico. Aunque aquello, la verdad, no suena a broma cuando a seguido nos detalla lo que ocurría con los Notarios que «son blanco de aviesas iras y se hallan gravemente expuestos», o los Registros Civiles, que «son, en un número que asusta, un montón de cenizas; hay comarcas enteras en que todos los libros han sido quemados».

(8) Citada en la *Memoria de la Asociación de Registradores de la Propiedad de España*, que publica su Junta Central, redactada y ordenada por el Presidente de la misma, DIEGO PAZOS Y GARCÍA, Madrid, 1913, págs. 24 y 25.

En cuanto a lo nuestro, también merece la pena citar la larga relación: «Los Registros de la Propiedad y los Registradores expuestos a graves y diarios contratiempos, cuando no los han sufrido ya. El Registro de Bande, incendiado; el Registrador, maniatado y apaleado. El de Vinaroz tuvo que trasladarse a Peñíscola. Los de Gandesa, Falset, Valls y Vendrell pidieron autorización para refugiarse en la capital de su provincia, Tarragona, como punto menos expuesto. El Registrador de Tremp, víctima de exacciones pecuniarias y violencias personales. El de Montilla salvando su vida milagrosamente entre las llamas del Registro. El de Medina del Campo arbitrariamente separado por una junta revolucionaria. El de Cuéllar robado en fondos propios y ajenos. El de Albocácer perdiendo los fondos del impuesto, que se lo llevaron después de otras exacciones. En Castellón los Registros de Albocácer y de Nules destruidos. El de Tremp, facultado a trasladarse a Lérida como asilo de refugio. En Becerrea y otros, por mano airada quitando hojas y destruyendo libros...».

Sombrío panorama, en verdad, el que rodeaba como ambiente a aquellos primeros Registradores, los cuales, sin embargo, cumplieron de modo ejemplar, preocupándose de los problemas que acuciaban a la agricultura y los campesinos.

En la *Memoria de 1913*, que hemos citado, podemos ver que los Registradores de la región galaico-asturiana, reunidos el 16 de mayo de 1886, abordan, junto a sus problemas profesionales, otros típicamente agrarios, como pedir el retracto a largo plazo y en favor de los dueños colindantes respecto a aquellas fincas cuya extensión sea menor de una hectárea, dada la extrema y perjudicial subdivisión de la fincabilidad en Galicia; todos sabemos que este deseo se plasmó después en la norma del artículo 1.523 del Código Civil. Otro punto acordado en esta reunión era el favorecer de igual manera el retracto en beneficio de los señores del dominio directo o útil, y que fue igualmente conseguido.

En el Congreso de los Registradores de Andalucía y Extremadura, celebrado en Sevilla en julio del mismo año, el Registrador de dicha capital don FEDERICO RODRÍGUEZ FAJARDO pronuncia un discurso donde resume toda la labor llevada a cabo por el Cuerpo, pese a las circunstancias totalmente adversas de la Nación (9). Ahí está, dice, entre otras cosas, «el estado de la agricultura y el coeficiente que habéis puesto en ese milagro afortunado, pues la tierra, que es a la vez madre y sudario del hombre, es también la base de la riqueza universal, el fundamento de toda acción y de todo medio». Hace una extensa exposición y termina con una espectacular y animosa frase: «Ahora, señores, cúmplase siempre nuestro lema: ¡A trabajar!».

(9) Puede verse el texto íntegro en las págs. 247 y sigs. del *Hecto-Anuario* del Colegio de Registradores, Madrid, 1961.

Para alejar el riesgo del autobombo profesional, traigo el ajeno testimonio del prestigioso Ingeniero Agrónomo don PASCUAL CARRIÓN (10) quien resalta las dos notables informaciones de los Registradores de la Propiedad, realizadas, la primera en 1886, comprendiendo desde 1863 hasta su fecha, cuyos datos fueron mandados recopilar por CANALEJAS en 1889 siendo Ministro de Gracia y Justicia, y la segunda realizada en tiempos del Ministro señor MONTILLA en 1902, comprendiendo desde 1886 a 1902, que fue publicada cuatro años después, y que contienen, según CARRIÓN, interesantísimos datos sobre la estructura de la tierra de labor en España.

La llamada «cuestión social» era en aquellos años, por antonomasia, la cuestión de la tierra y su distribución y los sistemas de llevanza. Preocupaban también la enorme descapitalización de la pequeña propiedad y los inconvenientes del latifundio deficientemente explotado; sus secuelas eran el paro, el hambre y las consiguientes revueltas, endémicas en Andalucía (11).

Como solución los socialistas propugnaban la transformación de la propiedad individual en social. Las doctrinas georgistas, expuestas por JOAQUÍN COSTA, patrocinaban el impuesto progresivo. El 15 de mayo de 1891 el Papa León XIII publica la encíclica *Rerum Novarum*, que contiene la doctrina social de la Iglesia y que produjo un gran impacto: «En cuanto a la tierra, se defiende a la pequeña propiedad; se debe procurar —decía León XIII— que sean muchísimos en el pueblo los propietarios, pues así será más conforme a equidad la distribución de bienes, borrando las enormes diferencias entre ricos y pobres; además debe ayudarse también al cooperativismo y al ahorro».

Siendo el crédito uno de los medios necesarios para el campo, también se mueven los Registradores en esta esfera. En el Congreso celebrado en Santiago de Compostela en julio de 1891 expusieron que debía crearse en una u otra forma el crédito agrícola; la agricultura en España estaba sedienta de capital que la fertilizase; sin este poderoso auxiliar, se decía, los procedimientos serían rutinarios y la competencia con el extranjero, aun dentro de la nación, siempre ruinosa; el labrador carecía de metálico y precisaba de un crédito fácil y sin usura. En consecuencia, en su conclusión quincuagésima, expresaron que «los Registradores encargados de conservar la propiedad, atentos a sus movimientos y oscilaciones, concededores de sus necesidades, deben prestar su modesto concurso a la obra común. Aunados todos los esfuerzos con voluntad firme y persistente se alcanzará la creación del cré-

(10) *El latifundio en España*, cit., pág. 32.

(11) Para conocer esta negra época es indispensable leer *Historia de las agitaciones campesinas andaluzas* (2.^a ed., Alianza Editorial, Madrid, 1967), del Notario que fue de Bujalance, JUAN DÍAZ DEL MORAL. Debe verse también «El espartaquismo andaluz», de BERNALDO DE QUIRÓS, en *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, abril 1919.

dito agrícola y la regeneración de la agricultura». Y no se conformaron con una formal declaración, sino que en quince detalladas reglas programan de modo completo los medios para obtener ese ansiado crédito barato (12).

El Registrador de Benavente don AGUSTÍN RAMOS DEL POZO escribía con fecha 8 de junio de 1893 una carta a don RAFAEL DE LA ESCOSURA en la que trasluce una vez más la vocación agrarista de estos profesionales (13). Decía, entre otras cosas: «Los Registradores acuden a los Poderes públicos y a las Cortes y dicen...: somos los portaestandartes de la riqueza inmueble, que agoniza abandonada por la usura. Venimos en demanda de auxilio, a levantarla de su abatimiento. Sin riqueza agrícola no habrá en España riqueza de ningún género. Si la agricultura muere arrastrará en su ruina a la industria, al comercio y a la Patria misma.

El asociacionismo, el crédito agrario y el sentido social de la propiedad de la tierra fueron los tres frentes, aún tímidos y balbucientes, que en aquella época sirvieron para iniciar una política agraria, todo lo incipiente que se quiera, pero que ya denotaba alguna inquietud por estos temas.

Vista la acción profesional colegiada, ahora vamos a destacar a determinados Registradores que se dedicaron especialmente a estas tareas agrarias.

b) *Rafael Ramos Bascuñana o el crédito agrícola*

La necesidad más urgente de los pequeños agricultores es un crédito barato y accesible. Este es el planteamiento que sirve de arranque a este Registrador de Elche, al que con razón se le ha llamado «el gran adalid del crédito agrario» (14). Convocado en Cartagena un Congreso sobre el tema de la prenda agrícola, presenta una Memoria en que la defiende, proponiendo apoyar la garantía en los elementos mobiliarios de la explotación agraria o en las cosechas, con lo que se facilita el acceso al crédito no sólo a los propietarios, sino también a los arrendatarios o empresarios agrícolas en general. Su propuesta de crear la prenda agrícola o la hipoteca mobiliaria mediante los llamados *warrants* fue recogida por el Real Decreto de 22 de septiembre de 1917, primer paso plenamente recibido por una legislación posterior. Su labor en el establecimiento de Cajas y Bancos rurales, bibliotecas y auxilios para agricultores y la publicación de varias obras de contenido social agrario que alcanzaron gran difusión y aceptación mereció que en el Senado se le calificase públicamente de «Apóstol de la prenda agrícola» (15).

(12) Ver su texto en la pág. 86 de la *Memoria de la Asociación* de 1913.

(13) Ver pág. 100 de la misma *Memoria*.

(14) Así lo califica BALLARÍN, *Derecho Agrario*, pág. 90.

(15) Una cariñosa semblanza, escrita por su hijo, el también Registrador RAFAEL RAMOS FOLQUÉS, puede verse en *Hecto-Anuario*, págs. 313 y sigs.

Su libro *Crédito Agrícola: Cajas Rurales de préstamos* obtuvo tres ediciones, y en él se pretendía que cada Caja fuese como una ambulancia para auxiliar a las víctimas de la usura. A este estudio siguieron las *Cartas al Conde de Romanones y Bases para el planteamiento de las Cajas Rurales de Préstamos*, que fue premiada en Zaragoza en 1909. Después publicó otro libro: *Prenda Agrícola e Hipoteca Mobiliaria*, en la que defendía la tesis ya aceptada del no desplazamiento de la prenda. Leer su libro *Pro Agricultura* causa admiración por la intensa vocación agrarista que rezuma; es una colección de artículos sobre las Cajas Rurales, prenda agrícola y regadíos, terminando con un cruce de cartas y artículos con JOAQUÍN COSTA donde se critica acerbamente la escasa política agraria oficial de la época.

c) *La figura de Diego Pazos García*

Su personalidad es tan relevante que ha saltado las barreras del ámbito profesional, dándose a conocer fuera del Cuerpo. De él dice el Ingeniero PASCUAL CARRIÓN que «aportó su valiosa cooperación a esta empresa de la liberación del campesino» (16), y es citado por varios otros autores (17).

He leído sus libros sobre materia agraria y creo sinceramente que su obra puede parangonarse claramente con la de JOAQUÍN COSTA. Si no es tan popular y conocido como él será quizá porque no se dedicó a la política como el «León de Graus». Pero conoció como nadie los problemas relacionados con la tierra, que él creía solucionar con el paso de la propiedad a los cultivadores para crear pequeños propietarios, con un planteamiento que era valiente para sus días, aunque ya hemos visto que se decía igual en la encíclica de León XIII.

Sin agotar todos sus libros, que se relacionarán en el apéndice al final, aquí resaltaremos como más importantes:

1. La Memoria que obtuvo el premio Conde de Toreno de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas en 1900, titulada *Disposiciones que podrían impedir en España la división de las fincas rústicas, cuando esta división perjudica al cultivo*, en donde, entre otras soluciones, acude al llamado hogar rústico o lugar acasado: El dueño de fincas contiguas a su

(16) En la pág. 36 de su obra *El latifundio en España*.

(17) Pueden verse, por ejemplo, BALLARÍN, *Derecho Agrario*, págs. 52, 85 y 91; AGUSTÍN LUNA, en *El patrimonio familiar*, Madrid, 1962, pág. 55, y en el libro editado en 1963, *A los diez años*, por el Servicio de Concentración Parcelaria, pág. 23. Igualmente, en la conferencia del Ingeniero MIGUEL BUENO GÓMEZ, en la revista *Agricultura y Sociedad*, núm. 7, 1978, pág. 149. En cambio, hemos echado de menos alguna semblanza suya en el *Hecto-Anuario*.

casa o que sean complementarias de la explotación debería obtener la declaración de indivisibilidad para esta unidad agrícola.

2. *La cuestión agraria en Irlanda y referencias a la de España*, publicado en 1908, donde plantea y desarrolla la tesis de que el fecundo principio «la tierra para el cultivador» es una fórmula armónica que concierta el principio ético de la propiedad de la tierra fundado en el trabajo con la producción más abundante y el cultivo más esmerado. Frente al hervor tumultuoso de la revolución social, PAZOS entiende que debe haber un elemento de resistencia o regulador social constituido por la clase de propietarios labradores o familias agrícolas con suficiente patrimonio rural para vivir con desahogo y engranar en la cultura presente. Con gran énfasis dice que este elemento de cultivadores propietarios es el que debe multiplicarse y robustecerse con empeño cuanto sea posible.

3. *Política social agraria de España*, aparecido en 1920, unos meses antes de su muerte, es una obra completísima que admite comparación con cualquiera de las clásicas de JOVELLANOS, FERMÍN CABALLERO o JOAQUÍN COSTA. Bajo el prisma de los años transcurridos, y aun con los consiguientes cambios sociales y económicos, constituye una auténtica delicia la lectura de sus 400 páginas, llenas de buena doctrina. La política social agraria, en su aspecto jurídico, según PAZOS, abarca los términos del agricultor y la tierra; el régimen de ésta puede ser de propiedad, colonato o explotación por el proletariado agrícola, cuyos problemas estudia detalladamente. El aspecto puramente agronómico de producir más y mejor debe subordinarse al aspecto jurídico-económico, sentándose en los más importantes miramientos de la organización social. Ello es, nos dice con peculiar prosa, porque «la madre tierra es la sustentadora imprescindible de la humanidad, y la población agrícola, la clase matriz, el protoplasma que vivifica el músculo y el tejido primordial de las naciones, el ejército de reserva, las retaguardias del orden y de la conservación social, la defensa del solar, del espíritu y características más internas de la nacionalidad y de la raza».

Este libro está dividido en cuatro partes, donde estudia los antecedentes y nuestra situación agraria general, especialmente en cuanto al latifundio y la concentración de la propiedad, y la última parte se refiere a las reformas agrarias o normas jurídicas como objeto primordial de la política social agraria en España. Para redactar el libro, dice PAZOS, tuvo presentes las informaciones, datos y observaciones de los Registradores de la Propiedad en las estadísticas extraordinarias de 1886 y 1902 y otros posteriores suministrados a ruego del autor por sus queridos compañeros, a los que reitera su agradecimiento.

Como apéndice del libro se reproduce el Anteproyecto de la Ley de Concentración Parcelaria de 1907, que contemplaba ya entonces las expío-

taciones agrarias familiares. En sus artículos 12 a 20 se determinaban los requisitos de éstas en cuanto superficie y productividad, exigiendo en todo caso que rindiesen lo suficiente para sostener sin penuria a una familia campesina. De la comisión redactora de este anteproyecto formaron parte, junto a DIEGO PAZOS, su compañero JOSÉ ESTÉVEZ CARRERA.

En las páginas 251 y 258 de la *Memoria de la Asociación de 1913*, que tanto hemos citado, encontramos dos informes de los Registradores DIEGO PAZOS y MIGUEL POOLE, los cuales acuden a la información promovida por el Gobierno respecto al Proyecto de Ley de Colonización de 1911. Razonan su respuesta en el hecho innegable de que «los Registradores de la Propiedad, en contacto directo con las gentes labriegas, contemplando a diario la manera de ser de los derechos que afectan al dominio de los inmuebles y de la forma de su disfrute, se encuentran perfectamente capacitados para dar su autorizado voto en estos hondos problemas y colaborar en aquella finalidad». Si a esto se añade la acentuada vocación agrarista de los exponentes, no podía menos que resultar unas luminosas observaciones a los diversos puntos planteados, que vienen a mejorar grandemente el texto encuestado.

Para terminar diremos que DIEGO PAZOS GARCÍA, Presidente que fue de la Asociación de Registradores, también estuvo presente en la redacción del Reglamento del Catastro de Rústica de 1912.

d) *Otros que trabajaron*

Al enumerarlos queremos decir que sólo de ellos hemos podido captar noticia en las diversas publicaciones, y por eso rescatamos su recuerdo; en modo alguno podría significar que sólo los reseñados hayan trabajado y no lo pudieran hacer algunos o bastantes más. Todos los Registradores, en mayor o menor intensidad, dentro de sus tareas profesionales o en ámbitos más públicos, pusieron su preparación y entusiasmo al servicio del agrarismo o la «cuestión social», que preocupaba grandemente en aquella época y constituía su principal entorno.

Si hacemos apartados es para mejor ordenar la exposición, pero en materia agraria, aclaramos una vez más, han trabajado todos los Registradores.

1. En materia de *política social agraria* podemos citar:

- Al Registrador de Fuenteovejuna don MIGUEL POOLE CORDERO, que aportó atinadas sugerencias a la encuesta del Proyecto de Ley de Colonización de 1911, entrando vigorosamente en el fondo del asunto para que la norma proyectada tuviera una efectividad mayor que la Ley de la misma materia de 1907. En el aspecto orgánico propone la conveniencia de incorporar a la Junta Central a algún Registrador

que «por razón de su cargo es el funcionario más capacitado, en general, para los asuntos que, cual éste de la división y distribución de la propiedad de la tierra, constituye la materia habitual de sus funciones».

- JAVIER GÓMEZ DE LA SERNA, Registrador que fue de Frechilla y Segovia, destacó también como político. Ocupó por dos veces la Dirección General de los Registros, creando el Anuario en 1906, en donde se publicaron dos de sus trabajos, titulados *Datos para el estudio de la propiedad inmueble en España* y *Estudio del suelo español*, de gran importancia para esta materia (18). Diputado durante diversas legislaturas por el distrito cordobés de Hinojosa del Duque, sostuvo numerosas campañas y actuaciones en pro de las reformas económicas necesarias en el campo. Es impresionante el testimonio que publica en junio de 1909 en un periódico de Madrid sobre la situación del pueblo cordobés de Belalcázar o en Loja (Granada); escribe, desolado, que «allí el problema agrario es terrible y se siente la angustia que origina una miseria sin horizontes»; narra las condiciones de trabajo y vivienda en términos tan vivos que llegaba a compararlos con los aduares africanos; aunque ha variado el cuadro, dice, sigue en pie la causa fundamental, que, según él, es el latifundio (19).
- LUIS FERNÁNDEZ SECO, Registrador de Cuenca, tuvo una intervención decisiva para solucionar un confuso problema de minifundio y dispersión en el pueblo de Henarejos. Allí existía un monte lleno de borrosos enclaves y condominios que originaban continuos conflictos entre la Administración forestal y los vecinos entre sí; como esta tierra suponía casi su único sustento vital, se comprende la imperiosa vigencia de la cuestión planteada. Se llegó a un laudo, en el cual FERNÁNDEZ SECO llevó a cabo «una concienzuda, imparcial y generosa labor de identificación, deslinde, reconstitución, redondeo y concentración de las primitivas y borradas fincas, aceptadas por todos los interesados a la hora de dictarse el fallo, labor que mediante refundiciones y subrogaciones reales ha dado una nueva y mejor estructura a la atómica, dispersa y antieconómica propiedad». Así describe el *Suplemento de la Revista Crítica de Derecho Inmobiliario* de 22 de octubre de 1927 lo que sin duda es el primer caso de concentración parcelaria privada realizado en España precisamente por un Registrador. Si sus compañeros PAZOS y ESTÉVEZ intervinieron en 1907 en la redacción del primer proyecto normativo de esta materia, FERNÁNDEZ

(18) Su biografía y obra completa puede verse en *Hecto-Anuario*, pág. 130.

(19) Vid. PAZOS, *Política Social Agraria*, Madrid, 1920, pág. 180.

SECO lo lleva a la práctica un cuarto de siglo antes de que se promulgara la primera Ley de Concentración.

- GERARDO BURGOS PEÑA, Registrador de Albuquerque, actuó en el famoso tema de los baldíos, cuyos aprovechamientos estaban divididos y eran confusos en extremo. El problema era antiguo y enrevesado, con disposiciones reglamentarias contradictorias, acompañadas de fallos judiciales y administrativos poco claros. ALEJO LEAL ha tratado el tema de modo insuperable en su tesis doctoral, y a él tengo que agradecerle la importante documentación que me ha proporcionado sobre el tema. Entre ella hay un artículo publicado en el periódico *El Debate* de Madrid el 19 de febrero de 1927, en el cual se indica que en el caos existente por entonces entre propietarios y desposeídos por obra del ciego expediente administrativo había «hecho verdadera luz en este asunto el informe del Registrador de la Propiedad de aquel partido señor BURGOS PEÑA». Como consecuencia se crea una Junta de Baldíos, de la que pasó a formar parte, por supuesto, dicho funcionario. Después, durante la República, otros Registradores estudiarán este asunto de nuevo, como hemos de ver.
- GREGORIO TREVIÑO PEÑARANDA publicó en la *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, número 33, del año 1927, un trabajo titulado «El régimen inmobiliario en relación con la política social agraria», donde resalta el papel del Registro en las entonces nuevas y nacientes concepciones de la propiedad.
- JOSÉ MARTÍNEZ SANTONJA, siendo Registrador de Albacete, en 1927 publicó su libro *El problema social*, que mereció de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas el halagüeño dictamen de que era «la síntesis más rica y aleccionadora sobre la cuestión social». También en este campo dio una conferencia en la Universidad Central sobre «Las causas de la cuestión social según la encíclica *Rerum Novarum* de León XIII».

2. En materia de *foros*, con el candente problema de la división de los dominios que existía en Galicia y Asturias, destaca MANUEL LEZÓN FERNÁNDEZ. Este tuvo siempre una gran preocupación por los económicamente débiles, a quienes defendió de modo infatigable en la prensa y en la tribuna, anticipándose en muchos años en la exposición de unos criterios de política social actuales. Ya en 1888 publicó un trabajo en la *Revista de los Tribunales* sobre el crédito agrícola. Pero como dice ZUMALACÁRREGUI (20), donde con más intensidad se manifestó el afán redencionista de LEZÓN fue en lo

(20) Biografía de don MANUEL LEZÓN FERNÁNDEZ, escrita por MANUEL ZUMALACÁRREGUI CALVO en *Hecto-Anuario*, págs. 337 y sigs.

relativo a la suerte de los humildes labradores de su tierra nativa, especialmente en lo que se refería a la redención de foros y subforos. Sobre este tema pronunció conferencias y publicó muchos artículos, destacando su disertación en el Ateneo de Madrid sobre «El problema social agrario y la redención de foros de Galicia». Destaca sobre todo su personal y decisiva intervención en el Decreto de 1926, obra exclusivamente suya, que resolvió de modo definitivo y acertado la pavorosa cuestión planteada por la supervivencia de lo que él consideraba una carga odiosa, originada en «la larga y tenebrosa noche de la Edad Media, surgida del caos del mundo feudal». El Decreto estaba tan bien hecho que la República lo declaró subsistente en su arrasante criba de 1931, que ya es decir.

3. El *crédito agrícola* ha sido siempre, y sigue siéndolo, materia muy estudiada y mimada por los Registradores. Además de RAMOS BASCUÑANA, que antes hemos destacado como precursor, ahora citamos a CARLOS MARÍA BRU DEL HIERRO, el cual, entre sus varias facetas jurídicas, dedicó atención a los temas agrarios, y en especial al del crédito. En la semblanza escrita por su hijo, el también Registrador JOSÉ MARÍA BRU LÓPEZ (21), se cita su discurso sobre «Crédito agrícola y reforma hipotecaria», pronunciado en 1909 en la Asociación de Agricultores de España, invitado por el ilustre agrarista Vizconde de Eza. Pero lo más destacado es su amplia monografía titulada *Legislación comparada sobre crédito agrícola. Bases para su fomento en España*, premiada y publicada por la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas en 1904. Consta de cuatro partes, exponiendo en la primera los conceptos generales y en la segunda los sistemas comparados. La tercera parte, dedicada a España, comienza resaltando el contraste entre el avance legislativo y la zaga en las realidades; en efecto, en España ya se legisló en 1841 sobre Cajas y Bancos destinados a facilitar créditos a bajo interés para la población rural; pero la realidad no respondió a dichos intentos; el autor estudia detenidamente nuestros tradicionales Pósitos, nacidos en la época de los Reyes Católicos, opinando que si no han llegado a cumplir plenamente su función social ha sido por culpa del desamparo del Estado. Por último, en la cuarta parte, el autor hace su aportación personal presentando unas bases que a su juicio servirían para desarrollar el crédito agrícola, tan necesario para el campo. BRU DEL HIERRO fue también componente de la comisión redactora del Reglamento del Catastro de Rústica de 1912 con DIEGO Pozos.

4. Los *sindicatos agrarios*, que tuvieron gran arraigo y desarrollo, obtuvieron su éxito gracias sobre todo a la Ley llamada de «Exenciones» de 1906, por la que se daba un trato fiscal favorable a tales sindicatos en atención a sus peculiares condiciones económicas y sus finalidades primarias. El tanto debe apuntarse en el haber tesonero de los Sindicatos Católicos

(21) En el *Hecto-Anuario*, cit., pág. 417.

Agrarios, uno de cuyos principales fundadores fue el Registrador CIPRIANO RODRÍGUEZ MONTE. A ellos dedicó su talento y preparación, con enormes energías y tomando la obra como de apostolado en cuanto que favorecía a modestísimos agricultores.

5. Y en *otras esferas agrarias* podemos citar dentro de esta época:

- JOAQUÍN DOMÍNGUEZ BARROS, autor de varios artículos sobre Derecho rural, donde estudió el acceso del labrador a la propiedad del caserío en Guipúzcoa, redactando sobre esta materia un anteproyecto para su Diputación Foral que fue reputado de elevado sentido social.
- CARLOS LÓPEZ DE HARO, Registrador muy agrarista, escribió sobre varias materias del campo, y especialmente de los problemas del agua y los riegos; así, tiene obras sobre la servidumbre de acueducto, las comunidades de regantes y expropiación en materia de aguas. Intervino en los primeros pasos de la reforma agraria republicana y publicó un libro sobre el tema en 1931, como veremos ahora.
- Y EUSTAQUIO DÍAZ MORENO, también Registrador y maestro de Registradores, cuya academia de preparación fue un vivero de profesionales. Formó parte de la comisión de coordinación entre Registro y Catastro que dio origen al Decreto-ley de 3 de abril de 1925. Cuando en 1926 se organiza el Instituto Geográfico Catastral forma parte de la Junta Superior del Catastro como Registrador, representando al Ministro de Justicia, y allí siguió, aun después de su jubilación en 1928, prestando inapreciables servicios.

e) *El nuevo sentido social*

Acabada la Primera Guerra Mundial corren por toda Europa nuevas tendencias respecto a la propiedad de la tierra que se orientan hacia un claro sentido social.

Y esto por una doble motivación: La primera radica en una cierta reacción temerosa ante la posible expansión de las ideas y consecuencias de la Revolución rusa. Se piensa que si, efectivamente, el campo necesita de una reforma es preferible encauzarla mejorando la producción, y con ello el nivel de vida de los campesinos, y así se evitará que éstos sientan veleidades violentas. Frente a una revolución roja, se dice gráficamente, Europa ha de oponer una revolución verde; frente a las aboliciones de Lenin, debe reformarse la agricultura. Lo mejor será remodelar la empresa, los métodos de cultivo y las estructuras para auar el nivel de vida de los económicamente débiles, que es lo realmente importante desde el punto de vista social.

La otra motivación arranca de la guerra misma y tiene dos ramificaciones: Por un lado los nuevos países emancipados del dominio de los derrotados

Imperios centrales organizan la distribución de las tierras, que antes pertenecieron a los grandes propietarios germánicos, entre los labriegos más necesitados. Por otro hay que compensar a los antiguos combatientes proporcionándoles medios de vida. Bajo el lema «tierra para los héroes», se les adjudican lotes de cultivo en Francia, Bélgica y otros países occidentales (22).

Los vencidos en la guerra también hubieron de ponerse a la rueda. La Constitución de Weimar de 1919 causa sensación al decir que la propiedad obliga al titular y que el cultivo y explotación de la tierra es un deber de su propietario para la comunidad. La idea central ya no era un derecho dominical con limitaciones, sino la existencia de verdaderas obligaciones positivas inherentes a la propiedad misma.

Este nuevo sentido social del dominio pasa a la doctrina y se refleja también en algunas normas de la época del General Primo de Rivera, que ocupa el tramo final de los años que estudiamos. Suspendida de hecho la Constitución de la Restauración, en la Asamblea Nacional se redacta en 1929 un anteproyecto constitucional, que no llegó a nacer, pero que nos sirve como primer reflejo de esta tendencia social en la esfera de los principios. En su artículo 25 se considera a la propiedad como facultad de gozar y disponer de los bienes, con la obligación correlativa de usarlos de modo que no lesione al interés general. A seguido se expresa que «las leyes fijarán los límites a que deberá estar sujeto ese derecho, en consideración a su fin individual y social». El paralelo con Weimar es patente, pero aquí está aún mejor expresado, ya que da un ámbito total a la obligación de uso frente a los demás y en consideración a su finalidad social, mientras que en el texto alemán el deber se circunscribe al cultivo y explotación de la tierra.

En opinión de BALLARÍN (23), la etapa de la Dictadura representa en nuestra historia el primer intento orgánico de sustituir el liberalismo individualista por un cierto dirigismo estatal, con finalidades de conformación social. Pueden citarse como normas de esta tendencia el Real Decreto-ley de 24 de enero de 1925 creando el Servicio Nacional del Crédito Agrícola, los Decretos de 1926 y 1927 sobre parcelación y distribución de fincas, los Decretos sobre riesgos y creando las Confederaciones Hidrográficas, el Real Decreto-ley de 21 de noviembre de 1929 prorrogando los arrendamientos de fincas rústicas y el de 12 de mayo de 1928 sobre organización corporativa de la agricultura, que llegó a considerarse la panacea para resolver el problema social, pero que no llegó a cuajar.

(22) Vid. GÓMEZ AYAU, «La Revolución verde», en *REAS*, núm. 1, y DÍAZ DEL MORAL, «Las reformas europeas, 1918-29», en *Revista de Derecho Privado*.

(23) En *Estudios*, cit., pág. 97. Para una visión total de esta etapa, ver *Derecho Agrario*, del mismo, págs. 117 y sigs.

Estas tendencias fueron recibidas y apoyadas abiertamente por nuestros compañeros, cuyas actuaciones han quedado señaladas antes.

Cerramos, pues, estos setenta años primeros desde el nacimiento y promulgación de la Ley Hipotecaria diciendo que los Registradores de la época inicial no se limitaron a ser meros receptores y cumplidores estrictos de las normas de tinte social-agrario, sino que en muchos casos incluso propiciaron su redacción con aportación de antecedentes, informes y trabajos y aun colaboraron a veces de modo muy personal. Trabajaron de acuerdo con una innegable vocación agrarista y un encomiable espíritu social de ser útiles y servir a sus convecinos.

Decididamente, desde 1861 a 1930 cumplieron como buenos.

C) LOS REGISTRADORES EN LA SEGUNDA REPÚBLICA

a) *El programa agrario republicano*

Los propósitos de la República fueron anunciados con grandes prisas. La *Gaceta de Madrid* publicaba ya el 15 de abril del 1931, al siguiente día de la proclamación, el llamado Estatuto del Gobierno Provisional, que contenía los principios básicos para organizar la época que comenzaba. De sus seis artículos, el quinto se dedicaba a la propiedad y la agricultura, denotando la importancia que se concedía al tema.

En principio, y con propósitos tranquilizadores, arrancaba dicho precepto casi copiando la norma protectora del estatus individualista de las Constituciones del siglo pasado al declarar de modo solemne la protección legal a la propiedad privada. Pero a continuación se decía, textualmente: «Mas este Gobierno, sensible al abandono absoluto en que ha vivido la inmensa masa campesina española, al desinterés de que ha sido objeto la economía agraria del país y a la incongruencia del derecho que la ordena con los principios que inspiran y deben inspirar las legislaciones actuales, adopta como norma de su actuación el reconocimiento de que el derecho agrario debe responder a la función social de la tierra».

Resalto el texto no sólo porque se recoge de nuevo el concepto de la función social del dominio, sino por la categoría fundamental del precepto, que en aquellos momentos podría considerarse como una verdadera Constitución provisional (24).

Este antecedente se sigue en la Constitución de 1931, como era lógico, siguiendo la línea abiertamente social acorde con el ambiente. El programa agrícola se plasmaba así en el artículo 47: «La República protegerá al

(24) Así la califica BALLARÍN en *Derecho Agrario*, pág. 130.

campesino, y a este fin legislará, entre otras materias, sobre el patrimonio familiar inembargable y exento de toda clase de impuestos, crédito agrícola, indemnizaciones por pérdida de las cosechas, cooperativas de producción y consumo, Cajas de Previsión, escuelas prácticas de agricultura y granjas de experimentación agropecuarias, obras para riego y vías rurales de comunicación».

Un programa bastante ambicioso... que no se cumplió. Tan sólo se legisló sobre cooperativas en general y sobre obras de puesta en riego. En cambio, aunque no se mencionaba la reforma agraria, su idea estaba presente y fue la obra social más importante intentada por la República, también sin éxito.

La Ley de Bases de la Reforma Agraria se promulgó el 15 de septiembre de 1932 con las finalidades concretas de remediar el paro campesino, redistribuir la tierra y racionalizar la economía agraria; se extendía en principio sólo a Andalucía, Extremadura, Ciudad Real, Toledo, Albacete y Salamanca. En la base 5.^a se enumeraban las tierras expropiables que pasarían a los campesinos, individual o colectivamente, aunque a título un tanto extraño o precario, ya que no llegó a desentrañarse la verdadera naturaleza jurídica del «asentamiento»; en todo caso, éste era poco acorde con la idea de la estabilidad que tiene todo agricultor, de suyo apegado a la tierra. También los cambios políticos influyeron de modo decisivo en la reforma; tuvo altibajos, contrarreformas, acelerones al triunfar el Frente Popular y caída definitiva con la guerra. Fue un fenómeno interesante, y aunque está siendo objeto de numerosos estudios, aún está por hacerse uno documentado y sin apasionamiento (25).

Nuestro estudio no pretende entrar en el tema de fondo, limitándose tan sólo a presentar la labor que se encomendó a los Registradores, y que éstos realizaron tanto dentro del Instituto de Reforma Agraria como fuera de él, en el ejercicio de sus funciones profesionales, por la amplia geografía de las zonas afectadas.

Para sacar a la luz la aportación registral en la época republicana, además de las fuentes citadas, he contado con el testimonio personal de JUAN JOSÉ

(25) Pueden verse principalmente:

- *La reforma agraria de la Segunda República y la situación actual de la agricultura española*, de PASCUAL CARRIÓN, Barcelona, 1973.
- Capítulo XII del *Derecho Agrario*, de BALLARÍN.
- EDWARD MALEFAKIS, *Reforma agraria y revolución campesina en la España del siglo XX*, Barcelona, 1970.
- JOSÉ MARÍA GARCÍA ESCUDERO, *Historia política de las dos Españas*, Madrid, 1975, págs. 1073 a 1082.
- RAMÓN DE LA RICA, «Un quinquenio de legislación agraria», en el *Boletín del Instituto de Reforma Agraria*, 1936.
- PEDRO SÁNCHEZ REQUENA, *Comentarios a la Ley de Reforma Agraria*, Barcelona, 1933.

BENAYAS, uno de sus más destacados protagonistas, quien en una amenísima conversación me aportó muy interesantes vivencias que agradezco.

Pero antes, como precursor de la labor agrarista de los Registradores en estos años, traigo de nuevo a CARLOS LÓPEZ DE HARO. Este, siguiendo su línea vocacional anterior, abrió marcha con sus atinadas observaciones, en las que pretendía frenar las fáciles alegrías de quienes, sin conocer la materia, opinaban de modo superficial sobre las nuevas tendencias reformistas y el modo de llevarlas a cabo. Por Decreto de 21 de mayo de 1931 se creó la Comisión Técnica Agraria con el fin de informar al Gobierno; esta Comisión debía no sólo realizar los trabajos preparatorios necesarios, sino también redactar las bases jurídico-económicas en que habría de inspirarse la reforma agraria. Dado su gran prestigio, LÓPEZ DE HARO fue designado miembro jurista de la misma, destacando por sus meditados y luminosos estudios sobre las cuestiones propuestas. Rechazaba el sistema de expropiación general y más todavía el reparto indiscriminado de tierras; el sistema previsto para la reforma era, según él, complicado y además irrealizable desde el punto de vista económico. Sus ideas reformistas se basaban en lo que llamó «arrendamientos forzosos enfiteusiformes», que permitían hacer propietario al jornalero sin atropellar el derecho de propiedad. Según él, la tierra podría ir a los cultivadores con vocación de propietarios mediante instituciones de forma enfiteútica, con beneficio para ambas partes: la que ha de ceder la propiedad nada pierde al cobrar un canon, y la que adquiere gana primero el disfrute y después el dominio por el título legítimo de su trabajo. Mantuvo tenaz y firmemente su postura en diversos artículos de prensa recogidos, junto con el texto de su particular proyecto articulado de reforma, en un libro que publicó en defensa de su tesis (26). Entonces no se le hizo caso; después los hechos vinieron a darle la razón amplia y amargamente.

b) *El grupo del Instituto de Reforma Agraria*

La citada Ley de Bases de 1932 encomendó su aplicación a un Instituto que se creaba como órgano encargado de transformar la constitución rural española, el cual se regiría por un Consejo compuesto de técnicos agrícolas, juristas y otros representantes de los sectores interesados. El Registrador RAMÓN FECED GRESA, Diputado en las Cortes Constituyentes, fue nombrado Presidente de las Comisiones de Arrendamientos Rústicos y de Agricultura, tomando parte muy destacada en la preparación y discusión de los proyectos legales de la reforma agraria y arrendamientos, por lo que llegó a ser uno de

(26) *La Reforma Agraria. Los arrendamientos forzosos enfiteusiformes*, Madrid, Ed. Reus, 1931.

los juristas que mejor conocía por entonces estas materias. Para ello se apoyó en sus compañeros de profesión, cuyas sugerencias había solicitado expresamente; así, en el *Boletín de la Asociación de Registradores*, se publicaba una nota el 9 de diciembre de 1931, en la que dice que FECED vería con mucho gusto que los Registradores que tuvieran datos u observaciones que hacer al proyecto en discusión se dirigieran a él para comunicárselos, en la seguridad de que tales trabajos serían estudiados y bien acogidos.

Obra personal de RAMÓN FECED fue conseguir que en la definitiva Ley de Bases la reforma se centrara en los Registros de la Propiedad, como único padrón jurídico de la propiedad inmueble, y no en los Ayuntamientos, a través del Catastro o los amillaramientos, como se había pretendido en los proyectos anteriores.

Dedicado FECED a sus funciones políticas, la entonces denominada Asociación de Registradores de la Propiedad hubo de elegir otro compañero que la representase como Vocal jurista en el Consejo Ejecutivo del Instituto de Reforma Agraria. La Junta no hubo de dudar mucho y propuso a JUAN JOSÉ BENAYAS SÁNCHEZ-CABEZUDO, que ya venía colaborando activamente con FECED, especialmente en la redacción del Decreto orgánico del Instituto. Designado BENAYAS Vocal del Consejo el 27 de octubre de 1932, fue a la vez nombrado jefe del Servicio jurídico del IRA, con categoría de Subdirector, y como tal hubo de llevar el peso de las laboriosas discusiones que se producían en el seno del Consejo Ejecutivo para dilucidar todas las cuestiones jurídicas o de hecho que se presentaban (27).

En el primer Gobierno Lerroux, en 1933, RAMÓN FECED pasa a ser Ministro de Agricultura y nombra a BENAYAS Director General de Reforma Agraria, cargo que éste desempeñaría, en difíciles e inestables circunstancias, con singular acierto, durante casi dos años y con tres ministros distintos, hasta que en abril de 1935 fue nombrado él mismo Ministro de Agricultura. Como tal, refrendó el Reglamento de Arrendamientos Rústicos para la aplicación de su ley (28).

BENAYAS constituyó en el Instituto de Reforma Agraria una Comisión Jurídica encargada de redactar los numerosos proyectos normativos necesa-

(27) Me recordaba BENAYAS en su conversación, como anécdota, las tremendas discusiones referentes a la expropiación sin indemnización de tierras de los Grandes de España. Se trataba de averiguar si los afectados se «habían cubierto» o las señoras «habían tomado la almohada» ante el Rey, signos de tal Grandeza. En el *Boletín del IRA* pueden verse las elaboradas resoluciones sobre los méritos, alegados por el Duque de Ciudad Rodrigo, heredero de Wellington, y por los descendientes de Raimundo Fernández Villaverde, que se libraron del «palmetazo»; no así el Conde de Romanones, que vio incluidas sus fincas en el Inventario, sin remisión.

(28) En el *Hecto-Anuario* pueden verse semblanzas biográficas de RAMÓN FECED (en la pág. 439) y de JUAN JOSÉ BENAYAS (en la pág. 489), escritas, respectivamente, por RAMÓN DE LA RICA y ANDRÉS MARCOS, sus colaboradores.

rios para conseguir el desenvolvimiento, desarrollo y aplicación de la Ley de Bases, amén de estudiar e informar las numerosísimas cuestiones y expedientes que surgieran. Para poder dar cima a la ingente labor que se presentaba, llamó a cuatro compañeros Registradores, unos agregados en comisión y otros incorporados a la plantilla del Instituto, que fueron JOAQUÍN NAVARRO CARBONELL, ANDRÉS MARCOS MARCOS, RAMÓN IZQUIERDO MOLINS y RAMÓN DE LA RICA Y ARENAL. Ellos constituían en el IRA un verdadero laboratorio jurídico-inmobiliario, donde se ordenaban los partes de los Registradores de partido para formar el Inventario, preparaban los informes que había de resolver el Consejo y orientaban tanto a sus compañeros como a todos los interesados ya verbalmente o con valiosos trabajos y artículos que se publicaron en diversas revistas y libros.

Además de ocuparse de la reforma agraria, este grupo de Registradores del IRA hizo también otras cosas, como:

1. Estudiar de nuevo el problema de los baldíos de Alburquerque, que se había vuelto a enconar, tratando de solucionarlo con la Ley de 27 de marzo de 1935.

2. Estudiar la redención y revisión de los derechos llamados derechos señoriales, aunque esta no se manifestase en normas especiales.

3. Estudiar y preparar la Ley de Arrendamientos Rústicos que llevaría la fecha de 15 de marzo de 1935. Esta ley ha estado vigente durante cuarenta y cinco años, con varios cambios de régimen y la guerra por medio, lo que demuestra que estaba francamente bien hecha. Con razón se ufanaba la Asociación diciendo en su *Boletín* profesional (11 de mayo de 1933): «El Cuerpo de Registradores de la Propiedad puede enorgullecerse de que cuantos en el estudio y redacción de tal proyecto han intervenido pertenezcan a su seno. Don RAMÓN FECED, inspirador de la idea, encomendó su ejecución a don JUAN JOSÉ BENAYAS, quien, con la colaboración de los señores NAVARRO CARBONELL, LA RICA, IZQUIERDO y MARCOS, que le auxilian en los trabajos de la Subdirección jurídica del Instituto, y sin desatender éstos, dieron cima a su labor en breve espacio de tiempo».

Recordando especialmente a RAMÓN DE LA RICA, refiere BENAYAS que tuvo el honor y la suerte de airear sus talentos cuando lo trajo desde el Registro de Jaca al Instituto de Reforma Agraria como colaborador con los compañeros ya dichos; nos recuerda que pronto descubrió que LA RICA destacaba sobre todos al plasmar lo acordado sobre el papel, por lo que, dada su clarísima exposición, quedó encargado de resumir y redactar el fruto de las discusiones. «De su pluma, mejor dicho, de su máquina, porque siempre escribía en una vieja Underwood que le fue destinada, salió, entre otros varios el famoso proyecto de Ley de Arrendamientos Rústicos que fue elogiado por todos, derechas e izquierdas, y que con bastantes deterioros sufri-

dos al discutirse en las Cortes, primero en las Constituyentes y después en las de 1933, fue convertido en Ley» (29).

La labor del Registrador y Académico RAMÓN DE LA RICA es enorme en el ámbito profesional y colegial y no precisamos resaltarla por ser bien conocida. En lo referente a la esfera agraria, sus publicaciones son numerosas y profundas, viendo la luz en varios libros y revistas. En el *Boletín del IRA*, en junio de 1936, ya en vísperas de la gran tragedia, publicaba, bajo el título «Un quinquenio de legislación agraria», un resumen de lo que allí hicieron y pensaban hacer los Registradores, quedando esto último truncado por las tristes circunstancias posteriores.

También merece referirse en estos años la iniciativa de FERNANDO CAMPUZANO HORMA, lanzada en la *Revista Crítica* en mayo de 1934, a la que pronto se adhirieron el Colegio, la Dirección General, el Ministro de Justicia, que era el Registrador VICENTE CANTOS, y la Dirección del IRA, donde estaba BENAYAS. Se creó el «Observatorio Español de Economía y Derecho Agrario», que tenía como funciones principales recoger datos sobre economía y costumbres regionales, estudiar la aplicación de las normas relacionadas con la agricultura, recopilar la legislación rural y publicar toda clase de trabajos de Derecho agrario, etc. (30). En el Consejo Ejecutivo del «Observatorio» figuraba como vocal Registrador RAMÓN FECED y como especialista en Derecho agrario el también Registrador FERNANDO CAMPUZANO, promotor inicial de la idea y autor de numerosísimas publicaciones agraristas, que moriría en la hecatombe de 1936.

c) *Una reforma de todos los Registradores*

Por mandato legal, la reforma agraria republicana fue encomendada, en sus primeros pasos, a los Registradores de la Propiedad. Y éstos, que estudiaron las normas y antes sus proyectos preliminares como agraristas, tuvieron, como profesionales, que hacer la reforma y... padecerla, que todo se debe decir.

Ya hemos indicado los primeros ensayos de LÓPEZ DE HARO, los trabajos de FECED y sus colaboradores del IRA y después relacionaremos en un apéndice todo lo que varios Registradores escribieron y publicaron sobre este tema que tan apasionadamente les tocaba de cerca; por eso no decimos ahora esto, para no repetirnos.

(29) En el artículo necrológico publicado en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 468, septiembre 1968.

(30) La propuesta de creación y las cartas de adhesión se pueden ver en la *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario* de 1934.

Nos ajustaremos, pues, a la acción y la pasión, tales como se reflejaron en los pueblos, en aquellos Registros rurales afectados por la avalancha que se les vino encima y que aceptaron con enorme espíritu de servicio y aún deportivamente, como vamos a ver.

En la Base 7.^a de la Ley de Reforma Agraria se ordenaba a los propietarios de fincas incluidas que presentasen las correspondientes declaraciones en el Registro donde aquéllas radicasen, y los Registradores, que habrían de llevar un libro especial a dicho fin, remitirían mensualmente al IRA una certificación de estos asientos para formar el Inventario de fincas a expropiar y a la vez tendrían que hacer constar, al margen de la última inscripción dominical en el Registro, que dicha finca quedaba incluida en el Inventario a todos los efectos regulados en la ley especial. Las denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los propietarios, los recursos, las dudas, notificaciones y todo el trámite inicial tenía que pasar por la mano del Registrador. Este había de hacer el papel de funcionario, asesor, intermediario, juez instructor a veces y pararrayos siempre entre la Administración y los interesados; como estos últimos eran sus convecinos y clientes naturales, se comprende que las relaciones serían forzosamente delicadas y a veces tensas.

El primer servicio pedido a los Registradores se cumple puntualmente y se forma el Inventario de fincas a base de las certificaciones que se han remitido, que se encuadernan por provincias, dentro de ellas por partidos y luego por municipios, por riguroso orden alfabético. Para quien guste de ver la perfecta labor de chinos llevada a cabo por aquellos Registradores, en el archivo del actual IRYDA puede encontrar los 223 tomos del Inventario que comprende aquel verdadero censo de la propiedad inmobiliaria. En cada una de las hojas correspondientes a fincas incluidas están detallados la descripción, los derechos, *pro indivisos*, cargas y observaciones, con breves pero certeros estudios jurídicos emitidos por los titulares de los Registros respectivos. Por su parte, los dueños de las fincas hacen constar sus observaciones y alegaciones, con frecuencia extensísimas y hasta farragosas, con el explicable deseo de obtener la exclusión de sus fincas del temido Inventario quasi-expropiatorio (31). En el reverso de la moneda, hemos de recordar que la reforma agraria incidió negativamente tanto en las Notarías como en los

(31) Hay alegaciones de todas clases: incisivas, pacientes, ingenuas, rebeldes y hasta furibundas; a ningún propietario le gusta verse privado de su tierra y esto lo explica todo. Como ejemplo de inocua defensa copio, tomado de determinadas fincas del término de Chiclana de la Frontera (Cádiz), la siguiente alegación hecha por su propietario: «Estas fincas se estiman dudosamente comprendidas en el apartado 13 de la Base 5.^a en razón a no ser susceptibles de cultivo permanente en un 75 por 100 de su extensión, estimándolas comprendidas en el apartado c) de la Base 6.^a, alegándose además que las tierras son de tan mala calidad que su rendimiento no significa lucro alguno, recolectándose siempre de manera ruinosa».

Registros Rurales, por la razón sencillísima de que paralizó casi por completo las transacciones de fincas rústicas, ya que nadie las adquiriría ante el temor de perderlas en plazo inmediato. Las lógicas quejas de los profesionales se dejaron sentir y fueron varios los que exteriorizaron su alarma ante el hecho evidente de que esa propiedad sufriría una enorme paralización para el comercio y el crédito (32). Si el volumen de la propiedad que debía ingresar en el Inventario era considerable y el proceso se alargaba, era justificado el temor de los profesionales de que ello produciría una prolongada amortización de esa propiedad, originando incalculables perjuicios para la comunidad en general y para ellos en particular.

En el caso de los Registros, además del parón en el tráfico normal, concurría otra circunstancia negativa y era que el enorme trabajo que la reforma agraria originaba habría de realizarse sin percibir honorarios. Aunque esto no se decía, estaba clarísimo en cuanto al Inventario; expresamente se decía en cuanto a las actas de ocupación de las fincas expropiadas, que serían inscritas gratuitamente, según la Base 14.

Por su gracejo, con dejes de ironía y amargura a la vez, transcribo un párrafo de JOAQUÍN NAVARRO CARBONELL, que no tiene desperdicio (33): «Uno de los propósitos del proyecto de ley (de reforma agraria) es el de resolver los problemas de los obreros parados y no puede negarse que lo consigue. La mayoría de los Registradores rurales de las provincias afectadas por la reforma se hallan hoy en paro forzoso por la ausencia absoluta de documentos para despachar, así es que la determinación de que las actas de ocupación se inscriban o anoten ha de producir una irrupción de documentos en las indicadas oficinas que ha de proporcionar trabajo para mucho tiempo. El problema del paro queda, pues, resuelto en dichos Registros; pero el problema del hambre del Registrador no sólo no se resuelve, sino que se agrava con esta medida, ya que el trabajo que se proporciona no sólo es gratuito, sino que además es oneroso para el que lo realiza, puesto que como los Registradores ni percibimos sueldo del Estado, ni éste nos proporciona casa para la oficina, ni personal para el servicio, ni tampoco material, una y otros tenemos que sufragarlos de nuestro peculio y el trabajar gratis nos representa, por consiguiente, un desembolso no despreciable».

A pesar de todo, los Registradores cumplieron y bien, como siempre. Así lo atestigua un oficio del Instituto de Reforma Agraria, con fecha 14 de

(32) En este sentido, JULIÁN ABEJÓN, «Un aspecto del Proyecto de Ley de Bases para la Reforma Agraria», en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 1932, pág. 183. Y los Notarios LUIS CÁRDENAS, «La Reforma Agraria», en la misma revista, pág. 282, y PEDRO SÁNCHEZ REQUENA, «Inventario la propiedad afectada por la Ley de Reforma Agraria», en el *Boletín del IRA*, abril 1933, pág. 391.

(33) Lo tomo de su artículo «El proyecto de Reforma Agraria», en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, de 1931, pág. 922.

marzo de 1933, registrado de salida con el número 705, dirigido al señor Presidente de la Asociación de Registradores de la Propiedad, que dice: «Me complazco en comunicar a usted el acuerdo adoptado por unanimidad por el pleno del Consejo Ejecutivo de este Instituto, en su sesión celebrada el día 8 de los corrientes, a propuesta de don JAIME ORIOL PUERTA, en el sentido de que conste en acta el agradecimiento de este Organismo por la actuación de los Registradores de la Propiedad en orden a la eficaz implantación y ejecución de la Ley de Reforma Agraria. Lo que traslado a usted para su conocimiento y satisfacción».

En el *Boletín de la Asociación de Registradores* del 10 de abril del mismo año se transcribe una carta del mismo Vocal del Consejo del IRA, señor ORIOL, en la que dice que «es tan abnegada la labor que los Registradores españoles soportan, sobre los ya grandes perjuicios que el colapso económico les está causando, que basta un elemental espíritu de justicia para clamar por una debida reparación». A continuación promete gestionar una compensación, aunque expresa sus dudas sobre si la conseguirá; termina su carta diciendo que en todo caso «por lo menos que sepa el país quiénes lo sirven desinteresadamente en estos tiempos».

¿Se consiguió, por fin, la remuneración a esos trabajos? Pues sí... pero tan módica que quedó más bien en un símbolo. Me contaba BENAYAS que el Instituto de Reforma Agraria consiguió, ya bien avanzado el año 1934, una determinada cantidad en sus presupuestos, que dividida entre el casi millón de fincas afectadas, resultaba a razón de ¡un «real» por finca!, o sea, 0,25 pesetas para pagar todas las operaciones de inventario, certificación, informe y notas realizadas en cada una de las fincas. No sé en cuánto se traduciría aquella cantidad trasladada al valor actual, pero quienes estamos acostumbrados a inscribir miles de fincas concentradas nos lo podemos imaginar.

Sin embargo, entonces, como ahora, la vocación y el espíritu de servicio salieron adelante y por eso hay que decirlo, se agradezca o no. Y para ello, mejor que yo, lo dirá el mismísimo Registrador que antes se quejaba, JOAQUÍN NAVARRO CARBONELL (34). Vean cómo escribía dos años después: «En cuanto a nosotros, los Registradores que estamos en servicio activo, si bien es cierto que nos ha tocado llevar sobre nuestros hombros, en gran parte, el peso de la Reforma Agraria, también lo es que en nosotros ha depositado el Estado su confianza para el éxito de su aplicación en la parte que nos afecta. Por tal razón, nuestro propio decoro y nuestro prestigio personal y corporativo exigen que, para lograrlo, pongamos a contribución toda nuestra actividad y todo nuestro buen deseo, coadyuvando, en la medida de nuestras fuerzas, al más exacto y fácil cumplimiento de la Ley, para que el particular vea en

(34) En su trabajo «La Ley de Reforma Agraria», en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 1933, pág. 34.

nosotros al consejero leal y desinteresado y el Estado al funcionario celoso y fiel cumplidor de su deber». No hacen falta comentarios.

Lo que no sabían es que aún les vendrían otros nuevos trabajos de tejer y destejer, como la tela de Penélope, que nunca cobrarían. Aprobada la llamada Ley de «Contrarreforma» de 1935, se dispuso que los Registradores de la Propiedad, en el término de un mes, procedieran a anular el Inventario, con las consiguientes cancelaciones de asientos y notas en los propios libros del Registro.

Y al ganar las elecciones el Frente Popular, en febrero de 1936, se produce un nuevo pendulazo y por Ley de 18 de junio siguiente se deroga la «contrarreforma» y se repone en todo su vigor la Ley de Bases de 1932.

Pero ya no habría tiempo de rectificar otra vez, ni inventarios, ni inscripciones, ni nada. De súbito, había llegado la guerra.

D) APORTACIONES REGISTRALES POSTERIORES A LA GUERRA CIVIL

La guerra de 1936 a 1939 es una desventura tan dolorosa de nuestra historia que sólo debe ser recordada para evitar que puedan repetirse los desgraciados condicionamientos sociales y políticos que la propiciaron.

Si asoló a España en términos que todos conocemos y no es preciso repetir, la institución registral también hubo de pagar su no escasa contribución a la hecatombe. Por supuesto, también quedó paralizada en estos años, de modo prácticamente total, su actividad profesional y doctrinal (35).

Aún así, donde hay siempre queda. Y hemos quedado sorprendidos al encontrar que, en plena guerra, cuando existían cosas mucho más graves en que ocuparse, aún había en nuestro Cuerpo quien pensaba en problemas del campo. En efecto, en el *Boletín Oficial de Registradores de la Propiedad de España*, que empieza a editarse en Burgos a partir de mayo de 1937, aparece, en el primer número de 1938, en su página 165, un trabajo de ROQUE BORRUEL SORIANO, titulado «El minifundismo y la permuta compleja o circular», en el que se esboza un proyecto de algo parecido a la concentración parcelaria. Para remediar el endémico problema del minifundio, este Registrador propone un contrato, análogo a la permuta, por el que múltiples personas se transmiten mutuamente sus diminutas parcelas en general para conseguir un menor número de fincas resultantes, de mayor extensión, pero en lotes de equivalente entidad a la tierra aportada. Es, justamente, la solución concentradora que años después se adoptaría legalmente, aunque en base a una subrogación real y no por permutas generalizadas. Pero eso no hace ahora

(35) En el *Hecto-Anuario* y en el citado *Boletín del Colegio* de 1936-1939 puede verse el trágico balance de estos años.

al caso; lo que realmente importa y recalcamos es que en un *Boletín* lleno de trágicas noticias y de candentísimos problemas vitales provocados por una guerra atroz, haya un Registrador que incluya un tema de paz, un ansia de más pan, una pincelada de agrarismo, que denota toda una vocación indisimulable.

También en plena guerra el nuevo régimen empieza a esbozar sus directrices agrarias. En el Fuero del Trabajo, promulgado el 9 de marzo de 1938, aún bajo el prisma laboral, ya se plantea un programa básico en la agricultura de claro tinte social. En su Declaración 5.^a empieza sentando que las normas de trabajo en la empresa agrícola se ajustarán a sus especiales características, se promete la revalorización de los precios de los productos agrarios, se quiere dotar a cada familia campesina de su lote de cultivo y se promete la estabilidad en los contratos de cultivo; igualmente se contempla el acceso a la propiedad al decirse que es aspiración del Estado arbitrar los medios conducentes para que la tierra, en condiciones justas, pase a ser de quienes directamente la explotan.

Posteriormente, entre los Principios del Movimiento Nacional, según el texto refundido de las Leyes Fundamentales del Reino de 1967, encontramos en el Principio X reconocida la propiedad privada como derecho «condicionado a su función social» y en el Principio XII se dice que el Estado se propone, con la mejora de la agricultura, impulsar el progreso económico de la nación, la multiplicación de las obras de regadío y la reforma social del campo.

Estos principios básicos se han ido desarrollando en multitud de leyes y disposiciones cuya enumeración, amplísima, seguramente sería incompleta y además poco útil; en efecto, casi todas están vigentes y por eso son conocidas (36).

El aspecto que aquí nos interesa, o sea el de las aportaciones hechas por los Registradores de la Propiedad a los temas agrarios en la época que va desde la guerra a la actualidad, han girado principalmente en torno a la colonización y la concentración parcelaria. También completaremos el tema con otras actuaciones registrales no menos destacables.

a) *En la colonización*

Vimos que en la época republicana, ante el problema del paro de los braceros, se pensó que la división y distribución de los latifundios resolvería

(36) Puede verse la sistematización, por materias, hecha por BALLARÍN en su *Derecho Agrario*, págs. 195 a 217, y por SANZ JARQUE en su libro *Derecho Agrario*, Madrid, 1975, pág. 58. También debe consultarse el completo trabajo de ALEJO LEAL, «La legislación agraria en los cinco últimos lustros», en *REAS*, núm. 50, 1965.

la cuestión. También sabemos que las cosas no discurrieron adecuadamente y que la guerra vino a dar al traste con todo, originándose planteamientos muy distintos.

Surgió el concepto de «colonización» que en realidad comprendía términos bastante más amplios, que no es momento de explicar. Digamos tan solo que, a título transitorio, después de la guerra, de la norma general de devolución a los propietarios afectados por la reforma agraria, se exceptuaron las fincas sitas en zonas regables declaradas de alto interés nacional; dichas fincas quedaron en arrendamiento forzoso en favor del Instituto Nacional de Colonización, creado por Decreto de 18 de octubre de 1939, que fue autorizado para adquirirlas. Junto a ellas estaban las ofrecidas en venta para creación de colonias y las que, por su importancia social, adquiriese también el Instituto para el acceso a la propiedad de los arrendatarios instalados en ellas o para la parcelación con destino a agricultores modestos.

Para regular estas operaciones hubo una prolija serie de disposiciones, siendo las principales las leyes de 1939 sobre colonización de grandes zonas, de 1949 sobre colonización y distribución de la propiedad en zonas regables, la de 1952 sobre patrimonios familiares y la de 1968, sobre el régimen de tierras del Instituto. Todas ellas se encuentran incluidas en la vigente Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 12 de enero de 1973.

Los objetivos fundamentales de la colonización eran dos: uno económico, la puesta en riego de determinadas zonas susceptibles de esta transformación, merced a las obras hidráulicas realizadas por el Estado, y otro social que implicaba una redistribución de la propiedad a base de las llamadas tierras en exceso, expropiadas por el Instituto, sobre las que habrían de establecerse nuevos cultivadores.

Por supuesto, la colonización requería llevar a cabo adquisiciones de tierras, voluntariamente o por expropiación; en éstas últimas se distinguía entre tierras reservadas, en exceso y exceptuadas. Hechas las transformaciones en riego o las mejoras necesarias, había de procederse a la redistribución y consiguiente adjudicación de lotes entre los colonos, primero transitoriamente o en «concesión» y después en propiedad, una vez que se acreditase la aptitud del colono para llevar la explotación.

Todos estos trámites tienen su correspondiente reflejo registral en sus diversas etapas y también al Registro se confía la conservación agronómica y jurídica de la explotación familiar adjudicada, en cuanto que ésta sigue sujeta a las prescripciones señaladas por la legislación especial al efecto, cuyo régimen consta expresamente en las inscripciones correspondientes.

Se comprende que para llevar a buen término estas operaciones, en el Instituto Nacional de Colonización, al igual que en su antecesor Instituto republicano, se sintiese la necesidad de organizar un Servicio Inmobiliario que, además de lo ya dicho, intervenía en los préstamos, contratos de obras,

regulación de nuevos poblados, planes de colonización y demás cuestiones de Derecho.

Este Servicio ha estado siempre a cargo de un Registrador, el cual, secundado por Notarios y otros Registradores que relaciono en un apéndice de este trabajo, especialistas insustituibles en estas materias, prestaron unos servicios cuya eficiencia es notoria, dejando allí una impronta personal y un bien ganado prestigio que se recordarán por mucho tiempo.

El primer Registrador incorporado a INC fue JUAN NUEVO CABEZAS, que procedía de la antigua plantilla del IRA, y fueron sucesivos jefes del Servicio Inmobiliario, ALEJO LEAL GARCÍA, JOSÉ SILES MURCIA y AGUSTÍN GÓMEZ MORENO. Este último, que cerró el grupo de «colonización», y ALEJO LEAL, que allí llenó toda una época, me han contado anécdotas y detalles que agradezco; todos son interesantes y componen una labor de fructífera colaboración con los técnicos agronómicos de la casa.

ALEJO LEAL GARCÍA merece atención especial. Es uno de nuestros más descollantes agraristas actuales, tanto por sus actividades profesionales como por sus trabajos y publicaciones de índole jurídica agraria. Hijo de otro gran agrarista, don LEÓN LEAL RAMOS, heredó su vocación y, apenas ingresado en el Cuerpo de Registradores, publicó, en el *Boletín del Instituto de Reforma Agraria*, y en folleto aparte, en 1934, un interesantísimo trabajo sobre «Modalidades de la propiedad inmobiliaria en la provincia de Cáceres», estudiando de modo exhaustivo la peculiar división de los dominios en las dehesas extremeñas. En 1935 publica otro trabajo en la *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, titulado «El Derecho agrario y sus modernas orientaciones», en donde apunta una tendencia que después ha sido generalmente aceptada, en cuanto que esta rama jurídica tiende a controlar la producción y a proteger la empresa agraria, construyendo sobre la realidad social un verdadero Derecho especial (37). Su Tesis Doctoral, en 1946, versó también sobre materia agraria: «Algunas consideraciones acerca del arbolado como materia de derechos».

En 1943 ingresó en el Instituto Nacional de Colonización, donde desempeñó la Jefatura del Servicio Inmobiliario. En 1954 fue nombrado Presidente de la Sección de Derecho Agrario y Política Agraria del Instituto de Estudios Agro-Sociales, actuando en varios cursos sobre desarrollo rural en colaboración con el Instituto de Cultura Hispánica.

En el apéndice puede verse su amplísima producción ius-agrarista; ha colaborado en varias revistas y ha dado numerosas conferencias. Tengo que agradecerle bastantes datos e informaciones en diversas ocasiones y de modo muy especial el documentado y afectuosísimo prólogo que puso a mi tesis

(37) Recoge y alaba esta tendencia empresarial del Derecho Agrario, ALBERTO BALLARÍN en su libro *Derecho Agrario*, pág. 145.

doctoral. Ha sido primer Presidente de la Asociación Española de Derecho Agrario, socio fundador de las Asociaciones de Cooperación Europea y Economía y Sociología Rurales. Ha sido Secretario General de la Asociación de Cooperación.

Un Registrador agrarista completo y un perfecto caballero. ALEJO LEAL es una de las figuras más representativas de nuestro Cuerpo en este ámbito.

b) *En la Concentración Parcelaria*

Sabemos que España, más o menos al norte del Tajo, ha venido padeciendo en la base física de su suelo los graves problemas del minifundio y la dispersión parcelaria. De un estudio realizado en 1954 (38) se deduce que más del 73 por 100 de las parcelas catastradas tenían una superficie menor de media hectárea; que en doce de las provincias de la mitad norte, cada propietario tenía más de 12 parcelas de promedio y en algunos municipios un mediano propietario llegaba a tener más de 100 parcelas diseminadas.

La cuestión venía preocupado de antiguo, y así JOVELLANOS afirmaba: «Yo quiero una ley para detener la funesta subdivisión de las suertes en Asturias, así como quisiera otra para dividir los grandes cortijos de Andalucía». FERMÍN CABALLERO, el agrarista conquense, decía que era «el obstáculo de los obstáculos». COLMEIRO presentó en 1842 una Memoria sobre el modo más acertado de remediar los males inherentes a la extrema división de la propiedad en Galicia.

Los Registradores han estado desde siempre en línea en este tema. Abre la marcha DIEGO PAZOS GARCÍA, que obtuvo en 1900 el premio Conde de Toreno, según dijimos, por su trabajo «Disposiciones que podrían impedir en España la división de las fincas rústicas, cuando esta división perjudica al cultivo». En 1907 se redacta un anteproyecto de ley de concentración parcelaria en el que igualmente colabora DIEGO PAZOS y el también Registrador JOSÉ ESTÉVEZ CARRERA. Vimos que, en 1927, el Registrador de Cuenca LUIS FERNÁNDEZ SECO llevó a la práctica la primera concentración privada de España en un pueblo de su partido y que, en 1937, ROQUE BORRUEL se volvía a ocupar de este tema que consideraba importante y urgente.

Al plantearse legislativamente, a partir de 1952, la realización efectiva de la concentración en España, los Registradores, en paralelo con lo que ocurrió en las reformas republicanas, ha tomado parte en ella en los tres mismos sentidos, o sea, formando un grupo de participantes inmediatos, colaborando todo el Cuerpo en pleno en su formalización y estudio... y

(38) *El parcelamiento de la propiedad rústica en España*, Instituto de Estudios Agro-Sociales, Madrid, 1954.

padeciendo casi todos, a veces, sus adversas consecuencias económicas, aunque sean transitorias.

A lo largo de más de treinta años de su implantación y funcionamiento, los Registradores conocemos bien la esencia y los trámites de la concentración parcelaria y no es cosa de explicarlos ahora. Simplemente se trata de sustituir las numerosas y dispersas parcelas mínimas por la deseada finca en coto redondo o al menos en pequeño número, lo que produce ventajas agronómicas y jurídicas fuera de toda duda. Como se opera en virtud del principio de subrogación real, hay que trasladar el dominio y todas las situaciones jurídicas de las parcelas de procedencia sobre el equivalente lote de fincas de reemplazo, esto supone resolver a la vez un no pequeño cúmulo de problemas de hecho y de derecho derivados de la reorganización global de la propiedad rústica de un término.

El llamado Servicio de Concentración Parcelaria, recién creado, precisaba para sus Delegaciones Provinciales técnicos en Derecho adecuadamente preparados para asesorar a los agrónomos y resolver los citados problemas de orden jurídico que forzosamente plantearían estas operaciones. Y como por entonces se acababa de celebrar la convocatoria de ingreso en Registros del año 1954, se pensó acertadamente que de sus aspirantes aún no colocados podrían salir excelentes asesores jurídicos, preparados y jóvenes. Estos constituyeron, efectivamente, el embrión inicial de lo que luego sería un prestigioso Cuerpo de Letrados de Concentración, al que después hemos pertenecido algunos de nosotros (39).

El Letrado de la Delegación, aparte del asesoramiento jurídico general que le correspondía en el ámbito de su provincia, era Secretario nato de cada una de las comisiones locales de concentración y en ellas había de llevar el peso de todos los problemas de Derecho y a veces de hecho que se suscitaban.

En el período inicial, llamado de investigación de la propiedad, se averiguaba toda la realidad jurídica de la zona a concentrar, estudiando su escasísima y a veces contradictoria titulación, las discordancias entre realidad y Registro y los problemas de hecho de la posesión, para informar de todo a la Comisión Local que habría de dirimirlos, para dar paso a las bases definitivas, necesarias en el proyecto de nueva ordenación.

Una vez terminadas las operaciones de esta reordenación, con resolución previa de los posibles recursos, había que plasmarla en el Acta de Reorganización que, protocolizada notarialmente, se inscribiría en el Registro correspondiente. Estas Actas se elaboraban cuidadosamente por los Letrados de las Delegaciones, redactando las hojas de características, las célebres «R-1», con los requisitos precisos para la inscripción registral.

(39) En el apéndice B de este trabajo se relacionan todos ellos.

¡Qué fácil es decirlo en unas pocas líneas... y qué difícilmente teníamos que realizarlo a veces en la práctica! Quienes lo hemos vivido, recordamos, con la inevitable nostalgia de aquellos años juveniles, los viajes en los duros «Land-Rover» por los páramos castellanos, camino de las perdidas aldeas. Allí, con fríos y calores extremos, nos liábamos a la tarea, sin tasa en los horarios de trabajo y tan sólo con la idea fija de realizar lo mejor posible una labor que a veces se enredaba más de lo normal. Cada uno de nosotros podríamos contar montones de anécdotas, siempre con la satisfacción de haber ayudado a resolver, a esos estupendos hombres que son los campesinos españoles, algunos problemas que tenían enconados años y años y para los que antes no habían encontrado solución. Siempre recordaré un viejo pleito podrido en un Juzgado alcarreño por una reserva del artículo 811 que «los de la concentración» pudimos solventar a un matrimonio de viejecitos, Felipe y Matilde, a quienes los ansiosos sobrinos respectivos amargaban la vida. Creo que sí hemos hecho algo los Registradores de la Concentración.

El Servicio Inmobiliario de las Oficinas Centrales estuvo compuesto por Registradores, teniendo como Jefes, primero a ENRIQUE DE LA TORRE MOREIRAS y después a DANIEL ALADREN GARZA, que procedía de la Delegación de Soria. Creado el Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario, el IRYDA, por Ley de 21 de julio de 1971, fundiendo el Instituto Nacional de Colonización y el por entonces llamado Servicio Nacional de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural, la plantilla jurídica de ambos se integra en el Cuerpo de Letrados del IRYDA.

Es nombrado Jefe de la Sección de Revisión (o recursos) del nuevo Organismo, LUIS INFANTE SÁNCHEZ-TORRES y se confirma en la jefatura inmobiliaria, que ya se llama de Régimen Jurídico de la Tierra, a ALADREN, y a su lado trabajé llevando el negociado de Titulación e Inscripción, hasta que los tres, los últimos Registradores en el IRYDA, pedimos la excedencia. Nuestro trabajo final mereció la pena y fue específicamente profesional; preparar y poner a punto toda la titulación e inscripción, que se hallaba pendiente, de los miles de fincas adjudicadas a los «colonos» del Plan Badajoz. Esta obra nos llevó más de un año y con ella cerramos, creo que decorosamente, la tarea de los Registradores que hemos pasado por aquella casa.

Al menos, así nos lo expresó su Presidente, ALBERTO BALLARÍN, en carta de 7 de enero de 1975, que decía: «Quiero enviaros, por medio de estas líneas, mis mejores deseos para este año y el testimonio de mi gratitud y reconocimiento por la labor que habéis hecho, la cual será debidamente resaltada en la Memoria correspondiente a 1974, año que no sólo ha sido el de triplicar los regadíos, sino lo que pudiéramos llamar el año hipotecario del IRYDA, pues espero que en 1975 se otorguen cerca de 10.000 escrituras». Hubiera sido tonto que, por falsa modestia, no publicase esta carta. Lo hago para hablar de mis compañeros, mostrando una tarea que debe salir a la luz.

Todos los Registradores españoles en general, que, unos antes y otros después, han pasado por regiones minifundistas, han colaborado también en la concentración, tanto por acción como por pasión. En principio, se notaba el natural efecto negativo en los pueblos afectados, pues allí cesaban todas las transacciones de inmuebles rústicos tan pronto se anunciaba la proximidad de la concentración. Esto suponía una disminución de trabajo y honorarios bastante acusada; a veces, esta situación se prolongaba por largos períodos si el trámite se difería más de lo normal.

También intervenían, ya de modo activo, los Registradores en cuanto que son vocales de las comisiones locales de concentración. Como tales, a veces tenían que estudiar y votar en las cuestiones jurídicas que se planteaban en las reuniones de bases y recursos, haciéndolo siempre con un auténtico espíritu servicial y abierto, como atención a todos y en especial al compañero Letrado de la Delegación. Aquello daba ocasión de verse y charlar; se pasaba un agradable rato en los pueblos del campo y con frecuencia se gastaban en la amigable comida en la modesta posada algo más de las dietas percibidas, que eran ¡cincuenta pesetas!..., de las que se retenía el 10 por 100 para impuestos.

Terminada la concentración de un pueblo, el Acta de Reorganización llega al Registro. De pronto caen en masa 500 ó 1.000 inscripciones juntas, o más si coinciden varios pueblos a la vez, lo que es frecuente. Entonces se origina el natural atasco de trabajo, pues siempre hay poco personal en los Registros modestos. Y entonces allí «tira de pluma» todo el mundo, pues urge acabar la tarea por varios motivos. Primero, por normalizar la marcha de la oficina y no retrasar la titulación ordinaria; también, porque hay segundas inscripciones de estas nuevas fincas que están esperando. Y..., todo hay que decirlo, para poder pasar la minuta, que el IRYDA paga con arreglo a unos menguadísimos aranceles, que apenas dan para algo más que cubrir los gastos extras que producen estas inscripciones masivas.

A pesar de estas caricaturescas pinceladas, resulta más importante el aspecto positivo en todos los sentidos. Con la concentración parcelaria se obtienen unos indudables resultados sociales y económicos, ya que se aumenta de modo notable la producción agrícola, bajan los gastos y sube la renta. Pero no tiene menos importancia la ordenación jurídica de unas fincas antes carentes de titulación y ahora perfectamente inscritas, lo que hace posible una mayor seguridad en el tráfico y proporciona una evidente base crediticia, facilitando en grado sumo la capitalización del campo. Conseguida la inscripción de las fincas concentradas, en concordancia con la realidad y el Catastro, la ley confía una vez más a los Registradores la conservación de la concentración parcelaria, no sólo en el sentido jurídico, sino en el agronómico, con lo que se les atribuye una función de la mayor importancia.

La Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, en su artículo 235, considera inexcusable la inscripción de las fincas y derechos resultantes no sólo en el momento inicial de la inmatriculación global de la nueva ordenación de la propiedad, sino también en los posteriores actos y contratos de trascendencia real que tengan por objeto las fincas de reemplazo. Con ello se consagra por la vía registral la conservación jurídica de la concentración. Pero también se pretende la conservación agronómica al consignarse que sólo será válido el fraccionamiento de una finca rústica cuando las nuevas que resulten no sean inferiores a la unidad mínima de cultivo que se fije suficiente para labrarlas con rendimiento satisfactorio (arts. 43 y 44 de la misma Ley).

He aquí dónde también han colaborado y seguirán colaborando todos los Registradores en esta faceta de la política social agraria, demostrando que su actuación tiene utilidad y razón de ser evidente en el campo. De esta colaboración, aun con los pequeños y más bien anecdóticos inconvenientes apuntados, se han seguido resultados muy favorables. El papel que desempeñan los Registradores en la concentración parcelaria, lo mismo en el trámite como en la constatación de sus resultados o en la conservación, es decisivo y fundamental en todos los aspectos. No hay hipérbole alguna en afirmarlo.

Pasando al aspecto doctrinal, nos bastaría con remitirnos al índice bibliográfico que añadimos al final para saber qué Registradores han estudiado las diversas facetas y problemas de la concentración. Se han publicado valiosísimos trabajos que en su día influyeron bastante en la normativa y la práctica de esta mejora jurídico-agraria. Pero merecen ser resaltados, entre otros, los estudios de MARCELINO PIÑEL en el I Congreso de Derecho Registral celebrado en nuestro Colegio en 1961, la tesis doctoral de PABLO VIDAL FRANCÉS y los varios trabajos de JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ, ISIDORO DELGADO ROLLAN, MANUEL MORENO TORRES y JESÚS LÓPEZ MEDEL sobre la concentración en general. Sobre su conservación y normativa de unidades mínimas de cultivo, destacan las aportaciones de FRANCISCO SALAS MARTÍNEZ, MANUEL VILLARES PICO, BUENAVENTURA CAMY, IGNACIO MARTÍNEZ DE BEDOYA y MANUEL GÓMEZ GÓMEZ. Y sobre permutas forzosas de fincas rústicas hay dos completos y documentados trabajos: uno de ALEJO LEAL GARCÍA, en la *Revista de Estudios Agro-Sociales*, y otro de TIRSO CARRETERO, en la *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*.

En resumen, la concentración parcelaria, apasionadamente vivida y estudiada por los Registradores, debe a ellos gran parte de su propia esencia y del éxito obtenido en su realización.

De las frías estadísticas publicadas por el propio IRYDA se desprende que, desde 1954 a 1976, nada menos que 3.258 pueblos españoles fueron transformados, de modo que habiendo más de 13 millones de parcelas de origen, se redujeron a 1.713.000 nuevas fincas de reemplazo, todas ellas

inmatriculadas en nuestros Registros. Los que han participado activamente en estas operaciones saben muy bien lo que esto significa.

Aquí está, en cifras, nuestra labor, que, naturalmente, sigue adelante.

c) *Otras actuaciones agraristas*

Uno de los primeros Decretos de la República dispuso que los Notarios y Registradores serían asesores natos de las comunidades de campesinos, evacuando gratuitamente las consultas que les formularan relacionadas con la reforma agraria. Esta disposición sobraba por perfectamente innecesaria, porque desde siempre y sin precisar enojosos mandatos, estas profesiones han estado al servicio de los labradores y les han aconsejado del modo más desinteresado. Por algo el Servicio de Extensión Agraria no ha sentido nunca la necesidad de poner funcionarios jurídicos en sus agencias rurales; todo el mundo sabe que en los pueblos están los Notarios y los Registradores, que asesoran sobre estos temas gratis y mejor que nadie.

Además, este asesoramiento de los Registradores a los campesinos suele ser una de las funciones más agradables desde el punto de vista humano, pues el hombre del campo «paga» con abundante amistad y un agradecimiento continuado todo favor que recibe en este aspecto. Las consultas más frecuentes y apremiantes en zonas rurales deprimidas giran en torno a los beneficios fiscales en general, y muy especialmente los que se refieren a las cooperativas y agrupaciones agrícolas, base de la agricultura asociativa. Junto a las típicas cooperativas surgieron otras figuras que se generalizaron por su fácil constitución, sobre todo los llamados Grupos Sindicales de Colonización. Aquellos entrañables y casi familiares «Grupos», que todos hemos encontrado en nuestra vida profesional, obtuvieron el reconocimiento de su personalidad jurídica en la Ley de Ordenación Rural de 1964, y fueron hechura, en su mayor parte, de una normativa dimanada de la entonces actuante Organización Sindical.

Y por aquí también hubo algunos Registradores que defendieron al campo y sus entes asociativos. Recordamos a FRANCISCO JAVIER FENOLLERA VELÓN, que estuvo hasta sus años más veteranos; a JESÚS LÓPEZ MEDEL, que desempeñó la Jefatura de sus Servicios Jurídicos, y a JOSÉ POVEDA MURCIA, que dirigió la Hermandad Nacional de Labradores y Ganaderos.

Conocí a JOSÉ POVEDA MURCIA como Secretario del Tribunal de mis oposiciones de ingreso en el Cuerpo. Agricultor manchego siempre y Registrador de Daimiel por entonces, nació entre nosotros una relación de amistad, quizá por razón de paisanaje, primero, que se convertiría en afecto y admiración después por su caballerosa personalidad y por la afinidad de nuestra vocación agrarista.

A su paso por el Registro de Logrosán conoció las complicadas cuestiones que plantea la enredosa división del dominio en las dehesas extremeñas y publicó en el *Anuario de Derecho Civil*, en 1949, un trabajo titulado «Concurrencia de derechos sobre fincas rústicas», donde da luminosas soluciones a sus problemas civiles e hipotecarios.

Posteriormente, al servir los Registros de Piedrabuena, Daimiel y Ciudad Real, conoce de cerca las cuestiones que atañen a los viticultores manchegos y esto le hace acceder a cargos desde los que puede servir con mayor eficacia a los agricultores. Así, dirige el Sindicato de la Vid y después, como hemos dicho, pasa a la Hermandad Nacional de Labradores y Ganaderos, interviniendo en el Proyecto de Ley de Permuta Forzosa de Fincas Rústicas (40). En 1963 se le nombra Director General de Coordinación Agraria del Ministerio de Agricultura, donde su labor alcanza pronto notoria eficacia, en la esfera de la enseñanza y la capacitación de los agricultores, llegándose a decir de él que se conjugan la dimensión jurídica y el tacto político con su conocimiento y amor al campo (41).

Fue redactor y ponente de las Leyes de Ordenación Rural y de Régimen de Tierras del Instituto Nacional de Colonización en 1968, y en 1971 de la Ley de Creación del IRYDA. También lo fue de la llamada Ley Allende, de 21 de julio de 1971, sobre Comarcas y Fincas Mejorables, haciendo la presentación del Proyecto ante el Pleno de las Cortes en un brillante y cuidado discurso (42).

Esta última ley merece destacarse porque contiene una formulación explícita del aspecto funcional del dominio, al establecer el principio de que el suelo rústico deberá utilizarse en la forma que mejor corresponda a su naturaleza, con subordinación a las necesidades de la comunidad nacional. Se contempla el doble aspecto de dicha función social: el objetivo, que se orienta a la ordenación económica y social de la propiedad, y el subjetivo, referido al contenido del dominio, que expresamente obliga a su titular a cultivar y mejorar la tierra. La idea y la letra han pasado íntegramente, como frontispicio y entrada, al artículo 1.º de la vigente Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, a la que se ha incorporado la norma que POVEDA contribuyó a redactar.

(40) En el Suplemento a la *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, de 7 de julio de 1959, se dice que «al Registrador de Daimiel don JOSÉ POVEDA MURCIA, que ya está en posesión de la Medalla Agrícola, le fue concedida el 15 de mayo último la Encomienda de Número del Mérito Civil. Su brillante actuación en las Cortes como ponente del Proyecto de Ley de Permutas Forzosas de Fincas Rústicas y en los problemas jurídicos que se relacionan con el agro español, justifican ésta y mayores distinciones que repercuten en el Cuerpo de Registradores».

(41) Reseña publicada en *REAS*, núm. 42, 1963, pág. 153.

(42) El discurso puede verse en las págs. 38 a 41 del *Boletín Oficial de las Cortes Españolas*, núm. 8. Sesión del 21 de julio de 1971.

Registrador por encima de todo, ocupó varios cargos en la Junta del Colegio, llegando a ser su Decano y Director General de los Registros y del Notariado. JOSÉ POVEDA MURCIA, aunque sin olvidar nunca sus raíces agrarias, culminó su carrera como Registrador de Madrid y nos dejó a su marcha un afectuoso recuerdo.

d) *Aportaciones recientes*

Como actuaciones últimas, por el momento, de los Registradores citaremos la participación en las Leyes de Arrendamientos y de Explotaciones Familiares Agrarias.

En cuanto a la primera, de 31 de diciembre de 1980, ya había sido objeto de estudios preliminares en el ámbito del IRYDA, donde BALLARÍN nos reunió algunas veces con dicho objeto. Pero en la época inmediatamente anterior a su promulgación han intervenido, aportando informes y dictámenes, JOSÉ POVEDA DÍAZ, también Registrador y actualmente Letrado de la Dirección General, y nuestro Decano CARLOS-MIGUEL HERNÁNDEZ CRESPO.

El Anteproyecto de la Ley llamada de Explotaciones Familiares Agrarias y Agricultores jóvenes, de 24 de diciembre de 1981, fue redactado por una comisión de los Ministerios de Justicia y Agricultura, de la que formaron parte dos Registradores: FRANCISCO JAVIER DÍE LAMANA, por entonces Director General de los Registros y del Notariado, y el citado CARLOS-MIGUEL HERNÁNDEZ CRESPO, actual Decano del Colegio, quienes tuvieron importante participación en su texto.

HERNÁNDEZ CRESPO explica, en un artículo sobre esta ley (43), los aspectos hipotecarios que se contienen en la misma, ya que hay numerosas referencias expresas o implícitas al Registro de la Propiedad. Y ello es natural porque nuestra Institución está perfectamente capacitada para servir de cauce a muchas de las realizaciones de política agraria que la ley pretende favorecer. Así, nos dice, el Registro puede configurar la propiedad de estas explotaciones como el de finca funcional o de destino que garantice su permanencia e integridad; de este modo se garantizan todos los intereses en juego, desde los del Estado, que debe ver amparados los beneficios que concede, a los de aquellas personas que tengan derechos sobre la explotación y, sobre todo, los intereses del titular o de su continuador.

Para mejor conseguirlo, además de los preceptos que esta ley dedica a facilitar la constancia registral de dichas situaciones, se ha modificado, por Real Decreto de 12 de noviembre de 1982, el artículo 44 del Reglamento

(43) En el libro *Explotaciones Familiares Agrarias y Agricultores Jóvenes*, publicado por Extensión Agraria del Ministerio de Agricultura, Madrid, 1982, págs. 163 a 190.

Hipotecario, añadiendo un inciso a su número 3.º por el que se permite la inscripción de la explotación familiar agraria como si se tratase de una finca única especial.

III. RESUMEN Y ALIENTO

Si siempre es difícil relatar la historia, más difícil es hacerlo con imparcialidad cuando se ha intervenido más o menos en ella.

Al hacer el resumen de la actuación registral en la esfera agrarista, ya expresé mi temor de incurrir en alguna inexactitud u omisión, que sería el primero en lamentar. He recogido las fuentes escritas a mi alcance y he insistido hasta la pesadez en preguntar a todos aquellos que han podido darme alguna de sus vivencias o recuerdos.

Quisiera haberme aproximado todo lo posible a la realidad, aunque el acierto total no se puede dar entre humanos, y menos en mi caso. Pero sobre todo, lo que me gustaría es haber reflejado de modo suficiente lo que, por profesión y vocación, han llevado a cabo los Registradores en el agrarismo, en la política social y en la defensa de los logros campesinos.

De nuevo resalto que ni el Registro es sólo una oficina al servicio de la propiedad individualista ni un burladero para defenderse de las tarascadas ajenas. Cada vez más se acentúa su carácter de cooperador en las tareas que favorecen al bien común, propiciando y defendiendo las realizaciones sociales. Ahí está la protección al urbanismo y la vivienda, y aquí está la consolidación de las mejoras agrícolas. El ordenamiento jurídico es único, y en el Registro cabe por igual el ordenamiento civilista y el administrativo en cuanto lo exijan las nuevas concepciones funcionales de la propiedad. Así es nuestra época y nuestro mundo.

Con estas miras he querido contemplar y exponer nuestra aportación al Derecho Agrario, mostrando con nombres, hechos y fechas esta vocación de los Registradores que arranca desde 1861 y llega hasta hoy. Y seguirá siempre, porque la puerta continúa abierta.

Aunque he tratado de ser ecuánime, confieso que me ha resultado difícil, porque lo propio tira demasiado y la vocación inclina indefectiblemente el peso de la balanza, aunque uno no quiera. Me remito, en última instancia, a los libros o publicaciones que cito para que quien quiera pueda comprobar la certeza de los hechos.

Y hasta aquí el resumen, que completo con los dos apéndices que siguen. Sólo quiero decir: Esto han hecho los Registradores agraristas y así lo han hecho; nada más.

Ahora, ante esa puerta abierta del futuro, expresar la esperanza de que sigamos siendo útiles en esta esfera y en todas. Por desgracia, en tiempos de

crisis económicas se acrecientan los problemas sociales, que suelen ser más agudos en el campo.

Nuestra colaboración para abordar estas cuestiones no puede faltar. Sería romper con más de un siglo de impecables antecedentes.

Si los Registradores venideros saben dar vida, como no dudamos, a este contenido social del Registro de la Propiedad, se consolidará y aumentará para el futuro el prestigio que ganaron los ilustres compañeros que nos han precedido.

APÉNDICE A

LIBROS O TRABAJOS PUBLICADOS POR REGISTRADORES DE LA PROPIEDAD EN MATERIA DE DERECHO AGRARIO

Abreviaturas de revistas que se emplean:

An. D. Civ.: Anuario de Derecho Civil.

Bol. As. Reg.: Boletín de la Asociación de Registradores.

Bol. Col. Reg.: Boletín del Colegio de Registradores.

Bol. IRA: Boletín del Instituto de Reforma Agraria.

Bol. Inf. IRYDA: Boletín de Información del IRYDA.

Bol. Inf. SCP: Boletín de Información del Servicio de Concentración Parcelaria.

RCDI: Revista Crítica de Derecho Inmobiliario.

REAS: Revista de Estudios Agro-Sociales.

RGLJ: Revista General de Legislación y Jurisprudencia.

Autores, por orden alfabético:

ABEJÓN TOVAR, JULIÁN: «Un aspecto del Proyecto de Ley de Bases para la Reforma Agraria», en *RCDI*, 1932.

BENAYAS SÁNCHEZ-CABEZUDO, JUAN JOSÉ: Conferencia en el I Coloquio de Derecho Agrario, Zaragoza, 1964.

— Artículo *in memoriam* en honor de RAMÓN DE LA RICA, en *RCDI*, 1968.

BERJANO ESCOBAR, DANIEL: Prólogo al *Nuevo libro de yerbas de Cáceres*, de ALFREDO VILLEGAS.

— Recensión del libro *Política social agraria de España*, de DIEGO PAZOS, en el *Bol. As. Reg.*, núm. 15, 20 de junio de 1920.

— Semblanza en el fallecimiento de DIEGO PAZOS, en el mismo *Boletín*, núm. 18, julio de 1920.

- BORRUEL SORIANO, ROQUE: «El minifundismo y la permuta compleja o circular», en el *Bol. Col. Reg.*, noviembre de 1937, pág. 165.
- BRU DEL HIERRO, CARLOS-MARÍA: *Crédito agrario y reforma hipotecaria*, conferencia en la Asociación de Agricultores y Ganaderos, Madrid, 1909.
- *Legislación comparada sobre crédito agrícola*, premiada por la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid, 1902.
- CAMPUZANO HORMA, FERNANDO: «El derecho de propiedad en la nueva Constitución española», en *Revista de Derecho Privado*, XVIII, enero de 1932.
- «El Derecho agrario en España», en la misma *Revista*, XX, noviembre de 1933.
- *La contratación sobre fincas rústicas y la reforma agraria*, Reus, Madrid, 1933.
- «Observatorios de Derecho agrario», en *RCDI*, 113, 1934.
- «El Derecho agrario y el Registro de la Propiedad», en *RCDI*, núm. 120, diciembre de 1934.
- «Ley de Arrendamientos Rústicos (causas, precedentes, observaciones)», en *Revista de Derecho Privado*, tomo XXII, pág. 185.
- «El arrendamiento de fincas rústicas», en *RGLJ*, 1935.
- «La reforma agraria espagnuola», en *Rivista di Diritto Agrario*, 1934.
- «Las declaraciones de fincas comprendidas en la Reforma Agraria», en *Revista de los Servicios Social-Agrarios*, núm. 7.
- «El contrato de arrendamiento de fincas rústicas, ¿es contrato o institución?», en *RGLJ*, agosto de 1935.
- CAMY SÁNCHEZ-CAÑETE, BUENAVENTURA: «Ley sobre cabidas mínimas de las parcelas cultivables», en *RCDI*, 1955.
- CÁNOVAS COUTIÑO, GINÉS: «Inscripción de montes de utilidad pública», en *RCDI*, 1958.
- CORAZONI LICERAS, FÉLIX: «Los Registros de la Propiedad y especial de arrendamientos en la Ley de 23 de julio de 1942», en *RCDI*, 1942.
- *Coordinación entre el Registro de la Propiedad y el Catastro*, conferencia en la Asociación de Ingenieros Agrónomos de Madrid, Gráficas Aguna, 1943.
- CARRETERO GARCÍA, TIRSO: «La Ley de Permutas Forzosas», en *RCDI*, marzo-abril de 1960.
- CASTRO GARCÍA, JACINTO DE: «Los arrendamientos y el Registro de la Propiedad», en *RCDI*, núm. 487, 1971.
- COLOMER SANCHO, JULIO: «La nota del artículo 91 de la Ley de Arrendamientos Rústicos», en *Boletín del Colegio de Registradores*, 1981, pág. 414.
- CORRAL DUEÑAS, FRANCISCO: «La conservación de la concentración parcelaria y el tema de las nuevas estructuras», en *RCDI*, núm. 467, 1967.

- «El crédito agrícola en las dos Comarcas de Ordenación Rural de Guadalajara», en el libro *Crédito Agrícola*, Asociación Española de Derecho Agrario, Zaragoza, 1968.
- «Los incentivos de la Ordenación Rural para la reforma de estructuras», en el *Bol. SCP*, núm. 32, 1969.
- «La subrogación real en la concentración parcelaria», en el *Bol. de Información del IRYDA*, núm. 2, 1972.
- «Las fincas indivisibles en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario», en el *Bol. Inf. IRYDA*, núm. 6, 1973.
- «Tratamiento fiscal de las actuaciones del IRYDA», en el mismo *Boletín*, núm. 8, 1973.
- «Un reflejo de la consideración social de la propiedad; Legislación de comarcas y fincas mejorables», en el mismo *Boletín*, núm. 13, 1975.
- «Régimen fiscal de la Agricultura», en *RCDI*, núm. 502, 1974.
- *La concentración parcelaria en su consideración registral*, Congreso Internacional de Derecho Registral, tomo II, pág. 637, 1974.
- «Régimen jurídico de las actuaciones inmobiliarias del IRYDA», en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 509, 1975.
- «La faceta agraria del Registro de la Propiedad», en el *Bol. Inf. IRYDA*, núm. 20, 1976.
- «Formas de acceso a la propiedad de la tierra», en el mismo *Boletín*, núm. 18, 1976.
- *El Registro de la Propiedad y la legislación social agraria*, tesis doctoral, editada por el Colegio de Registradores, Madrid, 1977.
- «Las nuevas normas del IRYDA sobre formalización de sus actos inmobiliarios», en el *Bol. Col. Reg.*, núm. 124, mayo de 1977.
- «Trato fiscal de la agricultura asociativa», en *RCDI*, núm. 521, 1977.
- *El Registro de la Propiedad en la regulación de la tierra rústica en España*, III Congreso Internacional de Derecho Registral en San Juan de Puerto Rico, 1977.
- «Inscripción de bienes de las Sociedades Agrarias de Transformación y de las nuevas Cámaras Agrarias», en el *Bol. Col. Reg.*, núm. 136, junio de 1978.
- «La ordenación del territorio y el Registro de la Propiedad», en *RCDI*, núm. 528, 1978.
- «Un interesante ciclo de conferencias sobre la propiedad y la distribución de la tierra en Espacia», en *RCDI*, núm. 527, 1978.
- «Las asociaciones agrarias y la libertad sindical», en *REAS*, núm. 104, 1978.
- «La agricultura de grupo en el Registro de la Propiedad», en *REAS*, núm. 108, 1979.

- *La propiedad de la tierra en los textos constitucionales*, aportación al IV Congreso Internacional de Derecho Registral de México, 1980.
- «Los principios hipotecarios en las leyes agrarias», en *Revista de Documentación Jurídica*, Ministerio de Justicia, 1981, pág. 29.
- «La nueva Ley de Arrendamientos Rústicos y el Registro de la Propiedad», conferencia en el IRYDA de Madrid, publicada en *RCDI*, núm. 550, 1982.
- «Las aguas en el Registro de la Propiedad», comunicación al I Congreso Nacional de Derecho de Aguas de Murcia, en *RCDI*, núm. 553, 1982.
- «La publicidad inmobiliaria en la ordenación del territorio», en colaboración con JOSÉ LUIS LASO, en *RCDI*, núm. 555, 1983.
- «La protección registral de los montes», en *REAS*, núm. 121, 1983.
- «La división de aprovechamientos de la tierra en Extremadura», conferencia en la Facultad de Derecho de Cáceres, noviembre de 1983, en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 561, marzo-abril de 1984.

CHICO ORTIZ, JOSÉ MARÍA: Temas agrarios en su libro *Estudios sobre Derecho Hipotecario*, Editorial Pons, Madrid, 1982 y 1983.

- *Relaciones entre el Registro de la Propiedad y el Catastro*, comunicación al IV Congreso de Derecho Registral de México, 1980.

CHINCHILLA RUEDA, RAFAEL: «El Catastro y el Registro», en *RCDI*, 1961.

- *Concordancia entre el Registro y el Catastro*, en el Congreso de Derecho Registral de 1961, en colaboración con JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ, en el libro editado por el Colegio, 1965.

DELGADO BARTOLOMÉ, ALEJANDRO: *La agrupación de fincas, las copropiedades entre cónyuges y la concentración parcelaria*, comunicación a las Jornadas de Derecho Agrario de Santiago de Compostela, 1977,

DELGADO JARILLO, GERMÁN: «El problema del minifundio», en *RCDI*, 1944.

DELGADO ROLLAN, ISIDORO: «Concentración parcelaria: problemas», en *RCDI*, núm. 346, 1957.

DIE LAMANA, JOSÉ MANUEL y FRANCISCO JAVIER: «Un caso de propiedad concreta: el agua. Aspectos de su tratamiento registral», en *RCDI*, 1966.

DOMÍNGUEZ BARROS, JOAQUÍN: *Acceso del labrador a la propiedad del caserío en Guipúzcoa* (Anteproyecto para la Diputación Foral).

- «El derecho prelativo de los arrendatarios en las ventas de las fincas rústicas que cultivan», en *Revista de Derecho Privado*, tomo XVIII, 1931.
- «Inscripción de ventas de inmuebles sitios en Vizcaya sin llamamientos forales», en la misma *Revista*, tomo V, 1918.

ESPINOSA AFONSO, CEFERINO: «El patrimonio familiar protegido ante el Impuesto General sobre las Sucesiones», en *RCDI*, núm. 460, 1967.

- FECED GRESA, RAMÓN: *Intervenciones parlamentarias en la discusión de los Proyectos de Leyes de Arrendamientos Rústicos y Reforma Agraria*.
— *La Ley de Reforma Agraria en relación con el Notariado*, conferencia en el Colegio Notarial de Madrid, 6 de febrero de 1933.
- FERNÁNDEZ-BOADO GARCÍA-VILLAMIL, PEDRO: «Método y posibilidades de una planificación agraria en España» (en colaboración con AGUSTÍN LUNA SERRANO), en *RCDI*, núms. 428-429, 1964.
— *Aspectos agrarios de la Ley del Suelo*, en Jornadas de Derecho Civil de la Universidad de Valladolid, 1963.
— *Conferencia en el I Coloquio de Derecho Agrario*, Zaragoza, 1964.
- GALLARDO RUEDA, ARTURO: «Acceso de los arrendatarios protegidos a la propiedad», en la *Revista Información Jurídica*, núm. 137, 1954.
— Conferencia en el Curso de Derecho Agrario organizado por el Instituto Nacional de Estudios Jurídicos, reseña en *REAS*, núm. 19, 1957.
— «La concentración parcelaria», en el *Boletín de Información del Ministerio de Justicia*, 1955.
- GARCÍA GARCÍA, JOSÉ MANUEL: «La concurrencia de los retractos de comuneros, colindantes y colonos (coordinación de los arts. 1.524 del Código Civil y 16 de la Ley de Arrendamientos Rústicos)», en *RCDI*, núm. 503, 1974.
— *Identificación de fincas rústicas*, en colaboración con FERNANDO MUÑOZ CARIÑANOS, comunicación al II Congreso Internacional de Derecho Registral, Madrid, 1975, págs. 253 y sigs.
— *La coordinación entre el Registro de la Propiedad y el Catastro Topográfico Parcelario establecida en el Real Decreto de 3 de mayo de 1980 y en la Carta de México*, comunicación al IV Congreso de Derecho Registral, Madrid, 1981, pág. 375.
- GÓMEZ GÓMEZ, MANUEL: «Acercas de la Ley de Unidades Mínimas de Cultivo», en *RCDI*, núm. 326, 1952.
- GÓMEZ-PAVÓN MARÍN, RAFAEL: «Generalidades sobre el crédito agrícola», en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 1931.
— «Nuevas inspiraciones del Derecho rural», en la misma *Revista*, núm. 186, 1936.
— «La aparcería», en *RCDI*, 1942.
— «Sobre crédito agrícola», en la misma *Revista*, 1943.
- GÓMEZ DE LA SERNA, FRANCISCO JAVIER: «Datos para el estudio de la propiedad inmueble en España» y «Estudio del suelo español», trabajos publicados en el *Anuario de la Dirección General de los Registros y del Notariado*.
- GONZÁLEZ PÉREZ, JESÚS: «Los montes públicos catalogados y el proceso del artículo 41 de la Ley Hipotecaria», en *RCDI*, 1950.
— «La impugnación y efectos de los actos administrativos dictados en materia de concentración parcelaria», en *RCDI*, 1953.

- «La concentración parcelaria», en *An. D. Civil*, tomo VI, 1953.
- «La constitución del patrimonio familiar», en *RCDI*, 1953.
- «La declaración de fincas mejorables», en *Revista de la Administración Pública*, núm. 13, 1954.
- «La intervención administrativa en la agricultura», conferencia en el Instituto Nacional de Estudios Jurídicos, resumida en *REAS*, núm. 19, 1957, pág. 208.
- «Los procesos administrativos en materia agraria», en *Revista de la Administración Pública*, núm. 30, 1959.
- *Concordancia entre Registro y Catastro*, en colaboración con RAFAEL CHINCHILLA, ponencia en el Congreso de Derecho Registral de 1961, editada por el Colegio, Madrid, 1965.

HERAS MARTÍNEZ, FERNANDO DE LAS: «La Ley del Patrimonio Forestal del Estado y el Registro de la Propiedad», en *RCDI*, 1948.

HERNÁNDEZ CRESPO, CARLOS-MIGUEL: «La legislación de reforma y desarrollo agrario y el Registro de la Propiedad», en *RCDI*, núm. 499, 1973.

- «La legislación de reforma y desarrollo agrario y el Registro de la Propiedad. Texto refundido de dicha legislación aprobado por Decreto de 12 de enero de 1973 (nota complementaria)», en *RCDI*, núm. 501, 1974.
- «Explotaciones familiares agrarias y Registro de la Propiedad», en el libro *Explotaciones familiares agrarias y agricultores jóvenes. Ley de 24 de diciembre de 1981*, editado por Extensión Agraria del Ministerio de Agricultura, Madrid, 1982.

LASO MARTÍNEZ, JOSÉ LUIS: «Régimen de acción concertada en la Agricultura», en *RCDI*, núms. 442-443, 1965.

- *Planeamiento del uso del suelo* (dos lecciones en el Curso de Derecho Agrario de la Asociación Española de Derecho Agrario).
- «La publicidad inmobiliaria en la ordenación del territorio», en colaboración con CORRAL, en *RCDI*, núm. 555, 1983.

LEAL GARCÍA, ALEJO: «Modalidades de la propiedad inmobiliaria en la provincia de Cáceres», en el *Bol. del IRA*, 1934.

- «El Derecho agrario y sus modernas orientaciones», en *RCDI*, 1935.
- *Hacia una más justa distribución de la riqueza*, Secretariado de la Junta Nacional de Semanas Sociales, Madrid, 1950.
- *El trabajo y el trabajador en la agricultura*, Madrid, 1953.
- «En torno a la Ley de Explotaciones Agrarias Ejemplares», en *REAS*, 1953.
- «Ordenamiento jurídico de la colonización», en *Información Jurídica*, 1953.
- «La ley sobre fincas manifiestamente mejorables», en *An. D. Civ.*, 1954.

- «Mejora forzosa de fincas rústicas», en *REAS*, 1954.
 - «Régimen administrativo de los nuevos pueblos creados por el Instituto Nacional de Colonización», en *REAS*, 1955.
 - «Proyecto de ley italiana dictando normas para la determinación de la unidad mínima de cultivo», en *REAS*, 1955.
 - «Ley de Unidades Mínimas de Cultivo», en *REAS*, 1955.
 - «Régimen local transitorio de los nuevos pueblos de colonización», en *Revista de Estudios de la Vida Local*, 1955.
 - «Líneas generales de la ley sobre permuta forzosa de fincas rústicas», en *REAS*, 1960.
 - «La Encíclica *Mater et Magistra* y el problema agrario», en *REAS*, 1960.
 - «Las unidades objetivas en el Derecho agrario español», en *REAS*, 1960.
 - *Problemas civiles e hipotecarios de la pequeña y mediana propiedad* (ponencia en el I Congreso de Derecho Registral), 1961.
 - «La política de cambio de estructuras en las nuevas leyes agrarias», en *REAS*, 1962.
 - «Algunos presupuestos jurídicos del desarrollo económico», en *REAS*, 1962.
 - *Algunos rasgos de las instituciones civiles en el Derecho de la colonización*, Asociación Aragonesa de Derecho Agrario, 1965.
 - «La legislación agraria en los cinco últimos lustros», en *REAS*, 1965.
 - «La transformación del medio rural a través de la puesta en regadío y la colonización», en *REAS*, 1969.
 - *Aspectos básicos del Derecho agrario*, Asociación de Propagandistas Católicos, Madrid, 1971.
 - *Los arrendamientos rústicos y la reforma de las estructuras agrarias*, conferencia en el IRYDA, 1975.
 - Prólogo a la obra *El Registro de la Propiedad y la legislación social agraria*, de CORRAL DUEÑAS, Centro de Estudios Hipotecarios, Madrid, 1977.
- Además, ha publicado diversas recensiones y notas bibliográficas y artículos de prensa.
- LEZÓN FERNÁNDEZ, MANUEL: «El crédito agrícola», en *Revista de los Tribunales*, 1888.
- *El problema social agrario y la redención de foros en Galicia*, conferencia en el Ateneo de Madrid, 1926.
 - «La solidaridad y la prescripción en el foro», en *Revista de Derecho Privado*, tomo IV, 1917.
 - «Pleito interesante sobre un foro originalísimo», en la misma *Revista*, tomo VIII, 1921.
 - «Un proyecto de Código Rural», en *RGLJ*, 1928.

- LEZÓN NOVA, MANUEL-RICARDO: «Las subastas de aprovechamientos forestales», en *RCDI*, 1942.
- LÓPEZ DE HARO MOYA, CARLOS: *Sobre la servidumbre de acueducto*, 1912.
- *Nuevo régimen de la propiedad inmueble*, Ed. Reus, 1919.
- «Ius usus innocui», en *Rev. D. Privado*, 1920.
- *Expropiación en materia de aguas*, 1922.
- *Comunidades de regantes*, 1912.
- *Beneficio de competencia aplicado al agricultor*, 1915.
- *La movilización de la propiedad rústica y el crédito rural*, 1931.
- *La reforma agraria. Los arrendamientos forzosos enfiteusiformes*, Editorial Reus, 1931.
- LÓPEZ MEDEL, JESÚS: «Algunas raíces iusnaturalistas de la cooperación», en *REAS*, núm. 23, 1958.
- *Teoría del Registro de la Propiedad como servicio público*, tesis doctoral donde contempla instituciones agrarias, 1959.
- *La concentración parcelaria como empresa política*, 1960.
- *Aspectos sociopolíticos de la concentración parcelaria y la colonización*, Instituciones Sindicales Agrarias, pág. 35.
- «El problema de las garantías en materia de créditos para clases medias», en *REAS*, núm. 35, 1961.
- *Modernas orientaciones del Registro de la Propiedad*, 1961.
- «Estructuras agrarias», ponencia en el Colegio Mayor Calasanz, publicada en *Arbor*, 1961.
- «La familia rural, la urbana y la industrial», en *REAS*, 1962.
- «Planificación de la propiedad territorial inmobiliaria», en *RCDI*, núm. 426, 1963.
- «Principios orientadores de la concentración parcelaria», en *Revista de Derecho Español y Americano*, 1968.
- «Personalidad jurídica de las entidades sindicales», en *RCDI*, 1969.
- *Coordinación de Catastro y Registro*, comunicación al IV Congreso Internacional de Derecho Registral en México, 1980, pág. 299.
- «El hombre ante una nueva agricultura», en *RCDI*, núm. 557, 1983.
- LOZANO SERRALTA, MANUEL: «Notas críticas sobre la naturaleza de la aparcería», en *REAS*, núm. 3, 1953.
- LUCINI CASALES, ÁNGEL: «Aspectos registrales de la nueva Ley española sobre Comarcas y Fincas Mejorables», en el libro *Jornadas Ítalo-Españolas de Derecho Agrario*, Universidades de Salamanca y Valladolid, 1976.
- MARSÁ VANCELLS, PLUTARCO: «Derecho Agrario y Derecho Civil», en *REAS*, núm. 72, 1970.
- MARTÍNEZ DE BEDOYA, IGNACIO: «Observaciones a la Ley sobre Fijación de Unidades Mínimas de Cultivo», en *RCDI*, 1955.

- «Algo sobre las medidas conservativas de la concentración parcelaria», en *REAS*, núm. 13, 1955.
- MARTÍNEZ COLUBI, JUAN JOSÉ: «Algo sobre el artículo 3.º de la novísima Ley de Arrendamientos Rústicos de 23 de julio de 1942», en *RCDI*, 1943.
- «Alcance y sentido del párrafo 3 de la Disposición Transitoria 3.^a, apartado B) de la Ley de Arrendamientos Rústicos, de 28 de junio de 1940, a la luz de la interpretación lógica, histórica y sistemática», en *RCDI*, 1944.
- MENCHÉN BENÍTEZ, BARTOLOMÉ: «La inscripción de arrendamientos de inmuebles rústicos», en *RCDI*, núm. 187, 1940.
- «Comentarios a la jurisprudencia del Tribunal Supremo» en la *RCDI* desde 1954, varias en temas rústicos.
- «Aplicaciones de la exención concedida al Patrimonio Familiar Agrícola», en el *Boletín del Colegio*, núm. 22, 1968.
- MENÉNDEZ HERNÁNDEZ, JOSÉ: *Problemática jurídica de las reformas agrarias integrales*, Madrid, 1972.
- «La declaración fiscal de suelo urbano y los arrendamientos rústicos», en *Rev. de la Hacienda Pública Española*, núm. 22, 1973.
- «Las restricciones al derecho de propiedad, consideradas necesarias para el desarrollo de las explotaciones agrícolas», en *RCDI*, núm. 495, 1973.
- *El futuro del Registro de la Propiedad en los países que han aprobado la reforma agraria integral*. Comunicación al II Congreso Internacional de Derecho Registral, Madrid, 1974, pág. 177.
- MORENO TORRES, MANUEL: «La concentración parcelaria y el Registro de la Propiedad», en *REAS*, núm. 16, 1956.
- MORO SERRANO, ANTONIO: «Primeras jornadas de estudio de la Asociación Española de Derecho Agrario», en *REAS*, núm. 47, 1964.
- «Derecho fiscal agrario» (lecciones en el curso de dicha Asociación).
- Traducción del trabajo de ANTONIO CARROZA, «La naturaleza del Derecho Agrario en el marco de una sociedad urbanizada», en *RCDI*, núm. 538, 1980.
- MUÑOZ CARIÑANOS, FERNANDO: «Identificación de fincas rústicas». Ponencia en el II Congreso Internacional de Derecho Registral, en *RCDI*, núm. 505, 1975 (en colaboración con JOSÉ MANUEL GARCÍA GARCÍA).

- NAVARRO CARBONELL, JOAQUÍN: *El Registro de Arrendamientos*, 1926.
- *La revisión de rentas en fincas rústicas*, 1931.
- «El Proyecto de Ley de Reforma Agraria», en *RCDI*, 1931.
- «Observaciones a la base 7.^a de la Ley de Reforma Agraria», en *RCDI*, 1933.
- «Observaciones a la base 1.^a de la Ley de Reforma Agraria», en la misma revista, 1933.

- «El principio de retroactividad en la Ley de Reforma Agraria», en el *Boletín de IRA*, febrero 1934.
- NORTES TRIVIÑO, JOSÉ ANTONIO: *El planeamiento urbanístico y el agro español*. Conferencia en el Instituto Nacional de Estudios Jurídicos, 1965.
- PAZOS GARCÍA, DIEGO: *Disposiciones que podrían impedir en España la división de las fincas rústicas cuando esta división perjudica al cultivo*, Madrid, 1900.
- *La cuestión agraria en Irlanda y referencias a la de España*, Madrid, 1908.
- *Política social agraria de España (Problemas, situación y reformas)*, Madrid, 1920.
- «La colonización en España», apéndice II a la *Memoria de la Asociación de Registradores de 1913*, pág. 259.
- PEÑA BERNALDO DE QUIRÓS, MANUEL: «La conservación de las unidades agrarias», en *Anuario de Derecho Civil*, tomo XII, Madrid, 1959.
- «La conservación de las unidades agrarias en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario». Conferencia publicada por el IRYDA en *Estudios Monográficos*, núm. 3, Madrid, 1975.
- «Juicio sobre la Ley Especial de Comarcas y Fincas Mejorables. Su alcance respecto a los titulares de los diversos derechos», en el libro *Jornadas Italo-Españolas de Derecho Agrario*, Universidades de Salamanca y Valladolid, 1976.
- PÉREZ JOFRE DE VILLEGAS, MANUEL: *El crédito territorial, la estabilización monetaria y los precios*. Conferencia en el Colegio Notarial de Barcelona, 1944.
- PIREL MIGUEL, MARCELINO: *La concentración parcelaria y el Registro de la Propiedad*. Ponencia en el I Congreso de Derecho Registral de 1961. Editado por el Colegio, 1965, pág. 151.
- *Conferencia en el I Coloquio de Derecho Agrario*, Zaragoza, 1964.
- POOLE CORDERO, MIGUEL: «Informe al Congreso de los Diputados al Proyecto de Ley de Colonización de 1911», en *Memoria de la Asociación de 1913*, pág. 252.
- POVEDA MURCIA, JOSÉ: «Concurrencia de derechos sobre fincas rústicas», en *Anuario de Derecho Civil*, tomo II, 1949.
- RAMOS BASCUÑANA, RAFAEL: *Algunas ideas sobre la importancia de las Cajas de Ahorro y Bancos Agrícolas*, 1880.
- *Crédito agrícola; Cajas Rurales de Préstamos*, Cartagena, 1906.
- *Cartas al Conde de Romanones*.
- *La prenda agrícola*, Madrid, 1908.
- *Bases para el planteamiento de las Cajas Rurales de Préstamos*, 1909.

- *Prenda agrícola o hipoteca mobiliaria*, Madrid, 1910.
- *Pro Agricultura*, Alicante, 1916.
- REZA ULLOA, ALFREDO: «Alcance del artículo 18 de la Ley de Censos en Cataluña», en *RCDI*, 1956.
- RICA ARENAL, RAMÓN DE LA: «Expropiaciones por razón del título jurídico», en *Revista de los Servicios Social-Agrarios*, 1932.
- «Crédito agrícola con garantía inmobiliaria», en *RCDI*, núm. 97, 1933.
- «Hacia un nuevo Derecho agrario: Lo que será la futura Ley de Arrendos Rústicos», en *Boletín de IRA*, abril 1933.
- «Un quinquenio de legislación agraria», en el mismo *Boletín*, 1936.
- «Inscripción y Registro de Arrendamientos Rústicos», en *RCDÍ*, mayo 1936.
- «La unificación de fincas y sus problemas», en *Revista de Derecho Privado*, tomo XXXV, 1951.
- *Realidades y problemas de nuestro Derecho Registrál Inmobiliario*. Discurso de ingreso en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, 12 de marzo de 1962.
- RÍOS MOSQUERA, ANTONIO: «Arrendamientos de fincas rústicas», en *RCDI*, 1940.
- ROCA SASTRE, RAMÓN MARÍA: «La necesidad de diferenciar lo rural y lo urbano en el Derecho sucesorio», en *Anales de la Academia Matritense del Notariado*, Madrid, 1945.
- Capítulos agrarios de su obra *Derecho Hipotecario*.
- «Ensayo sobre el derecho de superficie», en *RCDI*, 1961.
- RODRÍGUEZ LUESO, LUIS: «Inscripción y Registro de Arrendamientos Rústicos», en *RCDI*, 1936.
- RODRÍGUEZ MONTE, CIPRIANO: *Diversos artículos de prensa sobre sindicatos agrarios*.
- RUANO BORRELLA, JUAN PABLO: «La capacidad jurídica de los Grupos Sindicales de Colonización», en el *Boletín del Colegio*, marzo de 1983.
- SALAS MARTÍNEZ, FRANCISCO: «Las unidades mínimas de cultivo y el Registro de la Propiedad», en *RCDI*, núm. 326-327, 1955.
- SOLANO MANZANO, ANTONIO: «Inscripción a favor de las Cámaras Agrarias de bienes de las antiguas Hermandades Sindicales», en *RCDI*, núm. 534, 1979.
- TORRE MOREIRAS, ENRIQUE DE LA: *Conferencia en el I Coloquio de Derecho Agrario*, Zaragoza, 1964.
- TREVIÑO PEÑARANDA, GREGORIO: «El régimen inmobiliario en relación con la política social agraria», en *RCDI*, núm. 33, 1927.
- «Arrendamientos rústicos», en *RCDI*, 1941.

- «La concentración parcelaria y otras formas de intervención del Estado en la propiedad rústica y el Registro de la Propiedad», en *RCDI*, 1954.
- VAQUER SALORT, MIGUEL: *Coordinación entre el Catastro y el Registro de la Propiedad. Comunicación al IV Congreso de Derecho Registral de México*, Madrid, 1980, pág. 351.
- VÁZQUEZ GUNDÍN, EUGENIO: *Arriendos y desahucio*, La Coruña, 1935.
- *Arriendos rústicos*, La Coruña, 1935.
- *Estudios prácticos de la nueva Ley de Arrendamientos Rústicos*, Madrid, 1941.
- «La inscripción de los arrendamientos rústicos», en *RCDI*, 1942.
- VIDAL FRANCÉS, PABLO: «El elemento objetivo de la concentración parcelaria», en *REAS*, núm. 23, 1958.
- «La concentración parcelaria en el régimen jurídico español». Tesis doctoral publicada en los núms. 25 y sigs. de la *REAS*, 1959.
- VILLARES PICO, MANUEL: «La reforma agraria que hay que hacer», en *RCDI*, 1933.
- «Crédito hipotecario y economía triguera», en *RCDI*, 1936.
- «Aspectos económico, jurídico y social de las unidades mínimas de cultivo», en *RCDI*, 1957.
- «La reforma agraria y el crédito hipotecario», en *RCDI*, 1974.

APENDICE B

Relación alfabética de Registradores de la Propiedad que han prestado sus servicios jurídico-agrarios en los organismos hoy integrados en el Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario (IRYDA).

1. EN EL INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZACIÓN:

AMENGUAL PONS, PEDRO.
 GÓMEZ MORENO, AGUSTÍN.
 LEAL GARCÍA, ALEJO.
 MADERO VALDEOLMOS, VENANCIO.
 MARSÁ VANCELLS, PLUTARCO.
 MENA SALINAS-MEDINILLA, JOSÉ LUIS.
 MORO SERRANO, ANTONIO.
 NICOLÁS ISAS A, LUIS.
 NUEVO CABEZAS, JUAN.
 ORDÓÑEZ ROMERO, ANTONIO.
 SIRES MURCIA, JOSÉ.

TÉLLEZ MIGUÉLEZ, FRANCISCO.
ZUMALACÁRREGUI MARTÍN-CÓRDOVA, TOMÁS.

2. EN CONCENTRACIÓN PARCELARIA :

ALADREN GARZA, DANIEL.
CAMY SÁNCHEZ-CAÑETE, CECILIO.
CASTRO (DE) GARCÍA, JACINTO.
CID HARGUINDEY, ENRIQUE.
CORRAL DUEÑAS, FRANCISCO.
DELGADO BARTOLOMÉ, ALEJANDRO.
FERNÁNDEZ CASTELLANO, ÁNGEL.
GARCÍA-ROSADO DOMINGO, FEDERICO-JOSÉ.
GARCÍA SUÁREZ, ANTONIO.
HERNÁNDEZ PARRA, SALVADOR.
INFANTE SÁNCHEZ-TORRES, LUIS.
MOLPECERES OLLETE, ANTONIO.
MORENO TORRES-SEVILLA, MANUEL.
NEBOT APARICI, ÁNGEL.
PÁEZ MARTÍNEZ, EUGENIO.
PIÑEL MIGUEL, MARCELINO.
RÍO (DEL) DOMÍNGUEZ, PRUDENCIO.
SERRANO DE HARO MEDIALDEA, AGUSTÍN.
TORRE (DE LA) MOREIRAS, ENRIQUE.
UNCETA ARENAL, FRANCISCO JAVIER.
VIDAL FRANCÉS, PABLO.
VILLARES VALDÉS, MANUEL.

NOTA.—Algunos de ellos prestaron sus servicios en el propio IRYDA a partir de la fusión en éste de los organismos de origen. Figuran como excedentes en el escalafón de Letrados.

i

i

El agrarismo en la publicidad registral (*)

SUMARIO: I. PLANTEAMIENTO.—II. ANTECEDENTES.—III. EL ASPECTO SOCIAL DEL REGISTRO.—IV. LA PROTECCIÓN DEL SUELO RUSTICO.—V. LA DEFENSA DE LAS UNIDADES DE CULTIVO: A) CONSERVACIÓN DE LAS EXPLOTACIONES. B) EL REGISTRO EN LA CONCENTRACIÓN PARCELARIA: a) *Período inicial*; b) *Inscripción de las fincas de reemplazo*; c) *Conservación de la concentración parcelaria*. C) LAS UNIDADES MÍNIMAS DE CULTIVO: a) *Justificación y antecedentes*; b) *Régimen actual*; c) *Fijación de las unidades mínimas de cultivo*; d) *Criterios para la calificación*; e) *Constancia registral de la indivisibilidad*.—VI. EL ARRENDAMIENTO RUSTICO EN EL REGISTRO: A) Su INSCRIPCIÓN. B) LA CONTINUIDAD DEL ARRENDAMIENTO. C) LA TRANSMISIÓN DE FINCAS RÚSTICAS. D) ANOTACIÓN POR GASTOS Y MEJORAS. E) ACCESO A LA PROPIEDAD. LIMITACIONES POSTERIORES.—VII. **MONTES PÚBLICOS:** A) Su INSCRIPCIÓN. **B) DEFENSA DE INTROMISIONES COLINDANTES.**—VIII. **RESUMEN Y PERSPECTIVAS DE FUTURO.**

I. PLANTEAMIENTO

Es una idea generalmente admitida que la propiedad actualmente tiene una consideración muy distinta a la que antes tenía. No nos remontamos a Roma, ni siquiera a los tiempos de la codificación, en la que el dominio implicaba unas facultades prácticamente absolutas, sólo con muy excepcionales limitaciones. A partir de la Constitución de Weimar, ya avanzado el siglo xx, la función social de la propiedad pasa de ser una idea doctrinal a plasmarse en las normas positivas, y se generaliza la idea de que la propiedad impone no ya sólo limitaciones, sino incluso también obligaciones de carácter positivo.

Por otra parte, la escasez del suelo que tiene lugar por el estallido de las grandes urbes y la expansión incontrolada de las edificaciones, origina

(*) Número conmemorativo del 75 aniversario de la fundación de la Revista, núm. 657, 2000.

la necesidad de regular su aprovechamiento más adecuado mediante toda una normativa, que se ha generalizado en la mayoría de los países, por lo que se ha procedido a la ordenación del territorio como algo imprescindible.

Y he aquí como el Registro de la Propiedad, que es un instrumento fundamental para conseguir la publicidad inmobiliaria en general, se ha revelado también como medio necesario para centrar la de la ordenación territorial en particular, superponiendo a los cánones clásicos que concebían la publicidad registral sólo como soporte a la seguridad de los derechos y del tráfico, esa otra faceta de los libros registrales como eficaz medio de cooperación con los fines sociales y generales. El Registro de la Propiedad que sirvió para defender «aquella» propiedad, sirve también para basar y defender «esta otra» propiedad actual.

Ciertamente, la Ley Hipotecaria de 1861, promulgada en una época liberal, se dictó para defender la propiedad individualista según la idea por entonces imperante, corrigiendo las normas antes vigentes, «condenadas por la ciencia y por la razón», según se nos dijo en su luminosa Exposición de Motivos. Lo curioso es que aquella regulación, destinada a defender las adquisiciones de los titulares y asentar la seguridad jurídica para las transmisiones y el crédito territorial, se ha revelado, a través de los tiempos, como adecuada también para servir de cauce a las nuevas directrices funcionales y sociales del dominio del suelo que imperan en la ideología actual. Tanto las leyes urbanísticas como las agrarias, al ordenar el territorio y regular el uso del suelo, acuden a la publicidad registral y encuentran en el Registro el medio indispensable para orientar la política territorial y conservar las mejoras estructurales obtenidas mediante la actuación de las Administraciones. Quizá fue RAMÓN DE LA RICA el que más certeramente ha estudiado la evolución de la función social de la propiedad en el Registro y ha centrado mejor el tema en las tendencias actuales. En su discurso de ingreso en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación («Realidades y problemas en nuestro Derecho Registral Inmobiliario», leído el 12 de marzo de 1962) dijo que los legisladores de 1861 concibieron su sistema en plena época de liberalismo capitalista y lo proyectaron sobre una propiedad quiritaria. Estaba además en marcha la obra de la desamortización que entregó a los particulares ingentes masas de fundos rústicos, y los legisladores se percataron de la necesidad de facilitar capital con base en la tierra y trataron de asegurar el crédito territorial y dar también seguridad al dominio. Pero ha transcurrido un siglo desde entonces y la propiedad no es idéntica; las doctrinas de la función social, del bien común, del abuso del derecho, del intervencionismo del Estado, del nuevo Derecho Agrario y de arrendamientos, del acceso a la propiedad, etc., han pasado de la esfera de la teoría al orden práctico de la legislación y los hechos. Y, desde otro punto de vista, también las necesidades sociales han cambiado enormemente y han obligado

al Estado a una intervención creciente para controlarlas, ordenarlas y satisfacerlas: De una propiedad privada individual, entregada a su libérrimo arbitrio por el liberalismo económico, se ha pasado a una propiedad en marcado matiz social o de interés público que impone nuevos deberes a los propietarios en aras del bien común y para satisfacción de aquellas necesidades sociales.

Sigue diciendo que la función social que la propiedad inmueble debe cumplir, la sujeción al bien común, que hoy nadie discute, halla en la institución del Registro de la Propiedad y en su sistema el instrumento más apto, el auxiliar más idóneo para el cumplimiento práctico de las funciones que esas modernas concepciones requieren. Su razonamiento es bien sencillo y convincente: la propiedad privada inscrita en el Registro cumple dócil y acata resignada los mandatos del Estado relativos al cumplimiento de la función social en los muy diversos órdenes que ésta abarca, por el contrario, la propiedad no inscrita vive en la clandestinidad y suele convertirse en anárquica y con facilidad rehuye o se exime de sus deberes sociales.

En resumen, concluye LA RICA que nada tienen de común las necesidades actuales con las razones jurídicas que en su día motivaron la implantación del sistema registral. Pero, por fortuna, dice, nuestro sistema posee la virtud de haber servido para las finalidades perseguidas por sus creadores en lo que tienen de permanentes (seguridad del dominio y seguridad del crédito territorial) y a la vez para servir a las nuevas exigencias de nuestro tiempo. Es un instrumento útil para el concepto actual de la propiedad; por eso la política social, al traducirse en aplicaciones prácticas como colonización, concentración parcelaria, política forestal, acceso a la propiedad y créditos sociales, encuentra en los libros del Registro una colaboración insustituible e indispensable.

II. ANTECEDENTES

El agrarismo, en su aspecto reformista del suelo, según opinión de BALLARÍN (1), se inicia bajo el reinado de Carlos III, ya en la segunda mitad del siglo XVIII, a raíz de la exaltación hecha por la escuela de los fisiócratas, de la agricultura como fuente matriz y principal de todas las riquezas. Así se reflejó en los famosos «Informes» y «Expedientes» redactados en materia agraria por los ilustrados, que pretendían la doble finalidad de una mejor distribución de la riqueza y el aumento de la producción.

Como realizaciones prácticas, son hitos importantes de esta época de Carlos III las actuaciones que se inician en lo que después se ha venido a

(1) En su obra *Derecho Agrario*, Madrid, 1966, págs. 23 y sigs.

llamar reforma agraria y que consistieron en los repartos de tierras concejiles entre los labradores, de 1761 a 1768, y, sobre todo, en la gran obra de colonización y repoblación de Sierra Morena, encomendada a don Pablo de Olavide por Real Cédula de 5 de julio de 1767 (2).

Es curioso reseñar que aunque en aquella época aún no existía el Registro ni su antecedente, las Contadurías de Hipotecas, creadas un año después, ya se quiere echar mano de un incipiente sistema de publicidad registral para garantizar la conservación de los lotes repartidos. Así, en el capítulo XII se establece que en cada pueblo habrá un Libro de Repartimiento, que contenga el número de las suertes o quiñones en que está dividido, y en el LXIV se ordena que «de las enajenaciones que se hicieren en personas hábiles, esto es, labradores, legos y contribuyentes, y enajenándose la suerte entera, y no por partes, se tomará la razón en el Libro de Repartimientos, para que conste la mutación de dueño».

La Guerra de la Independencia y los pendulazos políticos posteriores fueron factores negativos para el desarrollo de la agricultura. Tan sólo cabe señalar como disposiciones destacables la de 1813, que declaró cerradas a la ganadería todas las tierras de dominio particular, frente a los viejos privilegios de la Mesta, la de 1820, que declaró de libre enajenación las tierras sujetas a mayorazgos, vinculaciones y fideicomisos, y la de 1834, que legitimó las roturaciones arbitrarias, concediendo el acceso a la propiedad a los labradores que trabajasen las tierras.

Quizá el acontecimiento de mayor relevancia en esta época intermedia fue la legislación desamortizadora, mediante la cual se pusieron en venta numerosísimas tierras a bajo precio, que fueron adquiridas por quienes vinieron a formar una nueva clase no menos individualista y potente que la

(2) En el Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario hemos visto una copia de dicha Real Cédula impresa en Madrid «en la Oficina de don Antonio Sanz, Impresor del Rey Nuestro Señor y de su Consejo», en la que Carlos III hace saber a Olavide, a quien nombra Superintendente General para la dirección de las nuevas poblaciones que se han de hacer en Sierra Morena, y a los demás Corredores, Intendentes, Jueces, Justicias, Ministros y demás personas que, «habiéndome propuesto don Juan Gaspar de Thurriegel, de nación Bávaro, de Religión Católica, la introducción de seis mil Colonos Católicos Alemanes y Flamencos en mis Dominios, tube a bien admitir esta propuesta baxo de diferentes declaraciones, que reducidas a Contrata se expresan por menos en mi Real Cédula, expedida en el Pardo a dos de abril de este año (1767), encargando al mi Consejo, que para la referida introducción y establecimiento de los pobladores, formase, con acuerdo del Superintendente General de mi Real Hacienda, la Introducción competente». Siguen las 77 reglas o capítulos de esta colonización agraria que nos gustaría transcribir o comentar. Pero esto, por muy interesante que sea, excede de los límites y finalidad de este estudio. Puede verse íntegro el texto y un breve estudio en el trabajo de CONSTANCIO BERNALDO DE QUIROS, *Los reyes y la colonización interior de España desde el siglo XVI al XIX*, Madrid, 1929. Un resumen de los resultados de esta colonización se encontraría en el libro *Los latifundios en España*, Madrid, 1932, págs. 9 a 11, de PASCUAL CARRIÓN.

nobleza; según conocida frase, la desamortización hizo más ricos a los ricos y más pobres a los pobres.

No han faltado opiniones que han querido encontrar en el aseguramiento de estas propiedades adquiridas por la desamortización la base para que se urgiese la redacción de la Ley Hipotecaria, anticipándola al Código Civil, cuyo proyecto andaba por entonces paralizado por los obstáculos de los foralistas. No aceptamos esa idea, que ya es agua pasada de todos modos, pero lo cierto es que el 8 de febrero de 1861, se promulgó la Ley que ha supuesto el decisivo hito que todos conocemos en cuanto a la regulación del tráfico inmobiliario, función que se ha ampliado ahora a la cobertura y eficaz posibilidad de que la propiedad del suelo responda a su función social. El siglo XIX termina con la publicación, por fin, del Código Civil en 1889, que vino a configurar el dominio y reguló algunos interesantes aspectos de la propiedad rural, detallando los derechos que sobre ella pueden recaer.

Puesto en marcha el Registro de la Propiedad, es ya a partir del siglo XX cuando se acude repetidamente a su publicidad para mejor llevar a cabo y conservar varias de las actuaciones agraristas que con más o menos éxito se realizaron. En todas ellas se buscó y, por supuesto, se encontró la colaboración de los libros registrales para procurar la mayor efectividad de las mejoras estructurales acometidas.

Así ocurrió con la inscripción de las llamadas colonias agrícolas, reguladas en la Ley de Colonización y Repoblación Interior de 1907, y también con algunas disposiciones del Directorio del General Primo de Rivera, tal como el Real Decreto-ley de 7 de enero de 1927, sobre compras de fincas a particulares para su reparcelación (que sigue vigente por haberlo absorbido la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario), las normas sobre riegos creadoras de las Confederaciones Hidrográficas, las regulaciones sobre arrendamientos y sobre la redención de foros.

En la reforma agraria republicana se tomó como base el Registro de la Propiedad, no sólo para la obtención de datos sobre las fincas expropiables, sino también como rueda del engranaje operativo, tanto en el inicio de sus operaciones como para la conclusión y mantenimiento de los resultados. En la base séptima de la Ley de 15 de septiembre de 1932, para proceder al inventario de bienes afectados por la reforma, se establecía la obligación de los propietarios de efectuar la correspondiente declaración ante el Registro donde radicasen las fincas, y eran los Registradores quienes debían notificar la inclusión de las mismas en el inventario, haciéndose constar esta circunstancia por nota al margen de la última inscripción de dominio vigente. Y en la base catorce se establecía la inscripción gratuita en el Registro de las actas levantadas para tomar posesión de las tierras que iban a ser objeto de asentamiento.

Este servicio pedido a los Registradores se cumple puntualmente, formándose el inventario en el que se detallan en las hojas correspondientes de

las fincas, su descripción, derechos existentes, proindivisos, cargas y observaciones, donde se incluían breves pero certeros estudios jurídicos emitidos por los titulares de los Registros. Aprobada en 1935 la Ley llamada de «contrarreforma», se dispuso que los Registradores procedieran a anular el inventario que habían realizado con las consiguientes cancelaciones de asientos y notas en los libros del Registro (3). Al ganar las elecciones el Frente Popular, en febrero de 1936, se produce un nuevo «pendulazo», y por la Ley de 18 de junio siguiente se deroga la «contrarreforma» y se repone en todo su vigor la Ley de Bases de 1932. Pero ya no hubo tiempo de rectificar nada porque vino la guerra a interrumpir todo.

Tras la guerra, a partir de 1939, la legislación referida a las estructuras agrarias se recoge en las Leyes de colonización, concentración parcelaria, unidades mínimas de cultivo y defensa de las explotaciones, después incluidas en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 1973, texto en el que se articularon las citadas normas referentes al suelo rústico, que veremos, y que continúa básicamente vigente, con las modificaciones de la Ley de 4 de julio de 1995, de Modernización de las Explotaciones Agrarias.

Por otra parte, y en defensa de la tierra rústica, también ha tenido intervención la legislación del Suelo, a partir de su primera redacción de 1956, y en las reformas posteriores de 1975, 1990, 1992 y la última, por ahora, de 1998. También las varias normas autonómicas sobre el particular han supuesto una defensa importante del suelo rústico frente a la invasión de las urbanizaciones ilegales.

Tras estos antecedentes, veremos como tanto la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, como la legislación del suelo, tanto nacional como en sus normas autonómicas, acuden al Registro de la Propiedad para asegurar la legalidad de las actuaciones sobre el suelo rústico, tanto en su realización como en la conservación consiguiente.

III. EL ASPECTO SOCIAL DEL REGISTRO

Tal como hemos visto, LA RICA nos dijo que la función social que la propiedad inmueble debe cumplir halla en la institución del Registro de la Propiedad y en su sistema el instrumento más apto para el cumplimiento práctico de las funciones requeridas por las modernas concepciones (4).

(3) Pueden verse los aspectos humanos y anecdóticos de la actuación de los Registros en esta época en nuestro trabajo «La aportación registral al agrarismo», en *RCDI*, 1985, págs. 604 y sigs.

(4) En su trabajo antes citado, *Realidades y problemas en nuestro Derecho Registral Inmobiliario*. Discurso de ingreso en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, el 12 de marzo de 1962.

Y ello es porque mediante el Registro no sólo se consigue la publicidad inmobiliaria en su sentido general, sino también la especial que se centra en la ordenación del territorio. La inclusión de determinadas fincas en especiales ordenanzas o regulaciones que delimitan su estatuto normal implica la existencia de un sistema que publique adecuadamente ese ordenamiento especial y avise sobre las consecuencias jurídicas de su infracción. Si esa ordenación con sus restricciones afecta a determinadas fincas, hay razones suficientes de seguridad jurídica que exigen una adecuada publicidad.

Junto a la publicidad ordinaria del Registro, sea publicidad-noticia o publicidad-efectiva, existe en este caso una publicidad que puede denominarse «control de legalidad», que tiene por objeto no sólo dar a conocer las limitaciones y deberes del dominio de unas fincas determinadas, sino también asegurar el cumplimiento de la planificación establecida y servir de instrumento de cooperación en la disciplina y corrector de actuaciones contrarias al orden público, para de este modo poder conservar y consolidar las mejoras obtenidas.

Aquí está el papel esencial del Registro (5). Si la sociedad emplea recursos y energías para conseguir una ordenación adecuada del territorio, es lógico que se adopten las medidas pertinentes para que esos esfuerzos no resulten después inútiles y baldíos y para que los beneficios logrados no queden anulados por actos contrarios. Si nuestro sistema inmobiliario proporciona publicidad, cooperación y seguridad jurídica a la ordenación territorial, igualmente constituye un buen instrumento para su conservación y consolidación; la sociedad dispone de un magnífico resorte con la calificación registral para hacer cumplir del modo más efectivo la planificación plasmada en los libros registrales; esas ordenaciones que constan en las respectivas hojas registrales de las fincas vinculan a todos y en especial el funcionario está obligado y tiene a la vez la facultad ineludible de calificar la validez de los actos que se le presenten documentados y, en consecuencia, inscribe o rechaza, el control no puede ser más eficaz, seguro y económico, para ser empleado al servicio de los fines públicos en los que la comunidad tiene todo el interés. La Administración no precisa montar un órgano especial, pues ya lo tiene, sin costes nuevos.

Ya hemos apuntado que tanto las leyes agrarias como las que regulan el suelo han acudido al control centrado en la calificación del Registrador para garantizar la legalidad de los diversos actos que pueden afectar a las fincas no urbanizables, cuyo destino ha de ser solamente el agrícola, ganadero o forestal. El Registro, por una parte, recibe y ampara las actuaciones destina-

(5) Ver nuestro trabajo en colaboración con JOSÉ LUIS LASO MARTÍNEZ, «La publicidad inmobiliaria en la ordenación del territorio», en *RCDI*, núm. 555, marco-abril 1983, págs. 317 y sigs.

das a proteger el suelo rústico de las invasiones urbanísticas y, por otra, procura mantener la integridad de las explotaciones para conservar las adjudicadas en «colonización», la conservación de las fincas de concentración parcelaria, así como evitar las divisiones de las fincas que puedan originar parcelas inferiores a las unidades mínimas de cultivo.

Estas medidas protectoras, basadas en la publicidad registral, son las que veremos a continuación.

IV. LA PROTECCIÓN DEL SUELO RUSTICO

En otra ocasión (6), ya habíamos señalado la necesidad de impedir que el suelo rústico sea objeto de invasiones de tinte urbano que ocupan fincas, a veces situadas en parajes del mejor cultivo, para tratar de destinarlas a edificaciones bien aisladas o para formar verdaderos núcleos de urbanizaciones ilegales.

Últimamente la expansión urbana se ha agudizado al cambiar la forma de su desarrollo; ahora, con el desenvolvimiento de los transportes y la vulgarización del vehículo particular, dicha expansión urbana se efectúa a distancias cada vez mayores del núcleo urbano, a lo largo de los ejes de comunicación, dando lugar a un consumo cada vez mayor del suelo agrícola. Ya en 1979, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), a la que España pertenece, aprobó un estudio sobre la ordenación de la agricultura en las áreas periurbanas y entre sus conclusiones se recomendaba expresamente que las medidas específicas, a respetar tanto por los servicios públicos como por los intereses privados, deben asegurar la mejor protección posible a las tierras agrícolas fértiles, vigilando las que deban ser conservadas.

En este aspecto de proteger al suelo rústico de las invasiones exteriores, el tratamiento normativo ha sido constante en nuestra legislación urbanística. Ya en la Exposición de Motivos de la primitiva Ley del Suelo de 1956, se justificaba la necesidad de la ordenación territorial diciendo que la hacían precisa, entre otras causas, la irradiación desmesurada del perímetro de extensión de las ciudades, pues al construirse arbitrariamente, se crean superficies de urbanización desproporcionadas e inasequibles, originándose a la vez la especulación del suelo al exigirse precios de solar por tierras no urbanizadas.

Tanto en dicha Ley del Suelo de 1956 como en su Texto Refundido de 1976 se recogieron determinadas medidas para evitar tales anarquías, y en

(6) Ver nuestro trabajo «Cuestiones del suelo periurbano», en *RCDJ*, 1995, pág. 2017.

el artículo 15 del Texto de 1992 se estableció que los terrenos no urbanizables no podrían dedicarse a fines distintos del agrícola, ganadero, cinegético y, en general, de los vinculados a la utilización racional de los recursos naturales. En esta última Ley se prohibían de modo expreso las urbanizaciones ilegales para preservar el ámbito rústico del peligro de un excesivo e irregular desarrollo urbano.

En el último texto, por ahora, de la Ley del Suelo de 13 de abril de 1998, se dispone, en su artículo 20, que en el suelo no urbanizable quedan prohibidas las parcelaciones urbanísticas, sin que, en ningún caso, puedan efectuarse divisiones, segregaciones o fraccionamientos de cualquier tipo en contra de lo dispuesto en la legislación agraria, forestal o de similar naturaleza.

Ya en el artículo 259-3 de la Ley del Suelo de 1992, uno de los pocos preceptos declarados vigentes por la famosa sentencia del Tribunal Constitucional, se establece que los Notarios y Registradores de la Propiedad exigirán para autorizar e inscribir, respectivamente, escrituras de división de terrenos, que se acredite el otorgamiento de la licencia o la declaración municipal de que no es necesaria.

La Dirección General de los Registros y del Notariado ha respaldado de modo firme las calificaciones denegatorias de los Registradores a inscribir actos en los que se denotaba un intento de invadir terrenos rústicos con finalidades urbanísticas.

Citemos las siguientes Resoluciones:

1. Resolución de 13 de mayo de 1994. En el Registro de la Propiedad de Málaga, número 8, se deniega la inscripción de una escritura de segregación y venta de una parcela por constar en la finca matriz una anotación preventiva en la que aparece la pendencia de un expediente de disciplina urbanística iniciado por el Ayuntamiento.

2. Resolución de 5 de enero de 1995. En el Registro de Corcubión se deniega la inscripción de una obra nueva en un pinar por falta de la previa licencia municipal para segregar el suelo necesario para su edificación.

3. Resolución de 17 de enero de 1995. En el Registro de la Propiedad de Motril, número 2, se denegó por falta de licencia la inscripción de una escritura por la que se dividía una finca en dieciocho parcelas de cuatro áreas cada una, calificadas como «huertas de riego», resultando además un sobrante de doce áreas que se decía destinado a ampliar la carretera de acceso. La Dirección General confirma la negativa del Registrador, declarando que toda parcelación urbanística exige la licencia correspondiente.

4. Resolución de 16 de junio de 1995. Se deniega la inscripción en el Registro de la Propiedad de Palencia, número 2, de una escritura por la cual el dueño de una finca rústica, procedente de concentración parcelaria, segre-

ga de la misma una parcela destinada, según se dice en el título, a «huerto familiar», porque al existir en el Registro diversas escrituras de otras segregaciones de la finca misma, esto puede implicar la existencia de una parcelación urbanística ilegal, y que no se acompaña la licencia o declaración municipal de su innecesariedad.

5. Resolución de 26 de junio de 1999. Se confirma la denegación del Registro de Alcalá de Guadaira de la inscripción de cinco escrituras de compraventa de cuotas indivisas de una finca, que quedan delimitadas con el correspondiente derecho de uso y disfrute exclusivos sobre porciones determinadas de la matriz, que se delimitan y señalan con un número del plano de situación que se adjunta y con derecho de enganche de luz al pie de las mismas. El Registrador suspende la inscripción por cuanto tales operaciones implican una parcelación urbanística, al suponer en realidad la división material del uso y disfrute de una finca rústica, lo que precisa la correspondiente licencia o justificación de su innecesariedad. Tanto el Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía como la Dirección General confirman la plena vigencia del artículo 259-3 de la Ley del Suelo de 1992.

Las normas autonómicas sobre suelo y urbanismo que han sido promulgadas en Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Cataluña, Galicia, Madrid, Murcia, Navarra y Valencia, confirman la regla de la Ley nacional de proteger el suelo rústico y contienen normas expresas, prohibiendo las edificaciones en los suelos declarados no urbanizables.

En la calificación del Registrador descansa el control de la legalidad y se asegura, como hemos visto, el veto a las infracciones. He aquí la faceta social del Registro de la Propiedad, que sirve como garantía del cumplimiento de las planificaciones territoriales.

V. LA DEFENSA DE LAS UNIDADES DE CULTIVO

Desde el punto de vista subjetivo, la unidad básica de cultivo es la explotación, que gira alrededor de la titularidad del agricultor, y que puede ser de tipo familiar o asociativo. Desde la consideración objetiva, la explotación está constituida, entre otros, por los elementos reales, destacando la unidad finca, cuyo concepto nos resulta más cercano y no es preciso explicar.

La Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de Explotaciones Agrarias, nos da en su artículo 2 un concepto de la explotación como conjunto de bienes y derechos organizados empresarialmente por su titular en el ejercicio de la actividad agraria, primordialmente con fines de mercado, y que constituye en sí misma una unidad técnico-económica. Sin embargo,

desde el punto de vista estrictamente jurídico, no es fácil encontrar una regulación aplicable por igual al conjunto de los bienes y derechos que integran la empresa. Por ello, quizá la Ley deja a salvo la cuestión en el último inciso del número 2 del citado artículo 2, reconociendo que, si bien la explotación constituye una unidad, esto es sólo en el sentido técnico-económico.

Son elementos reales de la explotación, según el artículo 2-3 de la Ley citada, los bienes inmuebles de naturaleza rústica y cualesquiera otros que son objeto de aprovechamiento agrario permanente; la vivienda con dependencias agrarias, las construcciones o instalaciones agrarias, incluso de naturaleza industrial y los ganados, máquinas y aperos integrados en la explotación y afectos a la misma, cuyo aprovechamiento y utilización correspondan a su titular en régimen de propiedad, arrendamiento, derechos de uso y disfrute e incluso por mera tolerancia de su dueño. Asimismo, constituyen elementos de la explotación todos los derechos y obligaciones que puedan corresponder a su titular y se hallen afectos a la explotación.

Como se ve, una gran amalgama de elementos, cada uno con su régimen jurídico diferente, según se trate de bienes inmuebles, muebles, derechos y hasta obligaciones, con el único cordón de enlace de su integración o afección a la explotación bajo la mano del titular. Es lo que los italianos llaman hacienda y nosotros explotación o empresa agraria, pero sin una regulación unitaria que enlace a todas sus posibles manifestaciones o situaciones jurídicas.

En nuestra legislación registral encontramos que el artículo 8-2 de la Ley Hipotecaria permite inscribir como una sola finca toda explotación agrícola, con o sin casa de labor, que forme una unidad orgánica, aunque esté constituida por predios no colindantes; y los números 2.º y 3.º del artículo 44 del Reglamento desarrollan esta posibilidad contemplando, por un lado, las varias piezas de terreno con unidad orgánica de explotación y unidas a un edificio principal y, por otro, aquellas explotaciones que aún sin casa de labor y formando también una unidad orgánica, tengan un nombre propio que sirva para diferenciarlas, pero exige que esa organización no sea la puramente individual.

En el último inciso de este artículo 44-3.º se permite también la inscripción de las explotaciones familiares agrarias, que se añadió por el Estatuto ahora derogado. Creemos que este apartado reglamentario sigue vigente, toda vez que en la nueva Ley se sigue recogiendo este concepto de explotación familiar, de total y permanente vigencia, tanto en las leyes como en la realidad campesina.

De lo que no cabe duda es de que no hay en nuestro Derecho esa norma que abarque globalmente el tráfico de los elementos de la explotación como un todo. Se pueden inscribir como una sola finca y en consecuencia, enajenar

y gravar conjuntamente los predios que integran una explotación; pero los muebles en general, aperos, ganados, créditos, derechos y obligaciones tienen una naturaleza diferente y se rigen por reglas distintas.

La configuración de la explotación agraria como empresa unitaria podrá aceptarse en el aspecto técnico y económico, pero en lo jurídico no parece tan claro, según opinión general de la doctrina.

Veamos cómo se regula en nuestra legislación la integridad de la explotación como ente global y la de las fincas como unidades individuales:

A) CONSERVACIÓN DE LAS EXPLOTACIONES

En realidad, sólo hay normas al respecto en lo que se refiere a las explotaciones familiares regidas por la legislación de la llamada «colonización».

Después de la guerra civil se ordenó la devolución de las tierras a los propietarios afectados por la reforma agraria, pero con la excepción de las fincas sitas en zonas regables que se declararon de alto interés nacional, las cuales quedaron en arrendamiento forzoso en favor del creado Instituto Nacional de Colonización y cuya finalidad era la constitución de colonias formadas por explotaciones destinadas al acceso a su propiedad para agricultores modestos.

Para regular estas operaciones se promulgó una prolija serie de disposiciones legales que después se incluyeron y articularon en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 1973. Los objetivos de la colonización eran dos: uno, económico, la puesta en riego de zonas susceptibles de tal transformación mediante obras hidráulicas realizadas por el Estado, y otro, social, que era la redistribución de la propiedad de las tierras adquiridas y transformadas por el Instituto, en las que habrían de establecerse nuevos cultivadores. Se les adjudicaba en «lotes» o explotaciones familiares indivisibles, primero transitoriamente o en régimen de «concesión», y después en propiedad, una vez que el colono acreditase su aptitud como agricultor para llevar la explotación y pagase el precio establecido, éste de módico montante y a largos plazos.

Al adjudicarse tales lotes en propiedad, se entregan a los nuevos dueños los títulos ya inscritos en el Registro de la Propiedad (art. 34 LRDA), siendo también obligatoria la inscripción para los actos sucesivos (art. 28 de la misma Ley). La explotación transmitida continuaba, pues, sujeta a las prescripciones de la ley, mediante la constancia registral dicha, con lo cual se puso en manos de la calificación del Registrador el medio adecuado para evitar que se pueda deshacer una realización costosa y de importancia social indudable.

Así, pues, tendrá que exigirse, siempre que sea precisa según lo que diremos, la autorización administrativa, ahora de los órganos autonómicos

que han sustituido al Instituto, para gravar o transmitir la explotación, impidiendo de este modo que ésta se desmembre, ya que en el Registro se exigirá el cumplimiento de los requisitos para mantener las líneas de su régimen especial.

Las normas para conservar la integridad de las explotaciones contenidas en los artículos 28, 32 y 35 de la LRDA, para regular su transmisión, *inter vivos* o por causa de muerte, fueron modificadas en 1981 por el llamado Estatuto de la Explotación Familiar Agraria, pero esta disposición tuvo escaso éxito y aplicación en la práctica y ha sido derogada por la Ley de Modernización de Explotaciones Agrarias de 1995, que ha modificado lo relativo a la transmisión de estas explotaciones especiales constituidas por el IRYDA y después por los órganos autonómicos que le han continuado, asumiendo sus funciones.

Por la Disposición Final 2.^a de esta Ley de Modernización de 1995, de aplicación plena en toda España, se modifica el texto de los citados artículos 28, 32 y 35 de la LRDA.

En cuanto a la transmisión *inter vivos*, sigue en pie el número 1 del artículo 28, que exige autorización administrativa, aunque en el número 2 se dice que ésta no será necesaria una vez hayan transcurrido ocho años desde la escritura de adjudicación en propiedad y se haya satisfecho el precio. Los cambios de titularidad han de hacerse en escritura pública, que debe inscribirse obligatoriamente en el Registro de la Propiedad. En las transmisiones *monis causa* se distingue, según ocurra la sucesión del titular en el período inicial o de concesión o una vez adquirida la propiedad.

Para suceder en la explotación en el período de concesión, el número 1 de la nueva redacción del artículo 32 de la LRDA establece que al morir el concesionario se transmitirá la concesión al cónyuge viudo no separado legalmente o de hecho y en su defecto a uno de los hijos o descendientes del agricultor.

Para el caso de que existan varios descendientes agricultores, el número 2 establece que sucederá en la concesión el que haya sido designado por el concesionario en el testamento y, en su defecto, el elegido de común acuerdo entre ellos. Si no hubiese acuerdo se transmitirá al que viniere cooperando habitualmente en el cultivo de la explotación y si fueren más de uno, será preferido el que hubiese cooperado durante más tiempo.

A falta de cónyuge no separado y de hijos y descendientes, la concesión se transmitirá al designado por el concesionario en su testamento o al que fuera designado heredero abintestato, notarial o judicialmente, siempre que sea agricultor. Si lo fueran varios en las mismas condiciones, se observará el orden de preferencia establecido en el apartado anterior.

Se mantiene el mismo texto del número 5 del artículo 32 que ordena que en todo caso deberá practicarse la notificación al Instituto, el cual expedirá

nuevo título a favor del adquirente si procede o declarará nula la transmisión si no han concurrido los requisitos necesarios.

En cuanto a la sucesión en la propiedad de la explotación, el artículo 35 de la LRDA en su texto de 1973 establecía como regla normal para la sucesión de estas explotaciones, ya en propiedad, lo dispuesto en el Código Civil y en las legislaciones forales o especiales, para el caso de que las explotaciones fuesen divisibles. De no serlo, se articulaba un sistema de adjudicación a uno solo de los herederos, el cual debería abonar a los demás lo recibido en exceso, se creaba una afección de los bienes, con constancia registral, con regulación análoga al artículo 15 de la Ley Hipotecaria.

Este sistema fue modificado fuertemente por el Estatuto de la Explotación Familiar Agraria de 1981, con una normativa difícil de aplicar por lo complicada.

Derogado dicho Estatuto, con todas sus normas sucesorias especiales, se da ahora nueva redacción al artículo 35 de la LRDA, adoptándose el criterio sencillo de volver a las normas generales sucesorias de nuestras leyes ordinarias.

Así, dice el nuevo artículo 35 que por muerte del propietario, la explotación no podrá ser objeto de división y la transmisión *monis causa* de la misma se ajustará a lo dispuesto en el Código Civil o en las disposiciones de igual carácter en las Comunidades Autónomas que sean de aplicación.

En todo caso, pues, debe respetarse la indivisibilidad de la explotación agraria, por mandato expreso de la Ley y deberá adjudicarse entera en favor de una sola titularidad, sea individual y colectiva, formada por todos o varios de los herederos.

Los números 4, 5 y 6 del artículo 35 de la LRDA fueron mantenidos tras la modificación del Estatuto de la Explotación Familiar Agraria y, por tanto, han seguido vigentes. En ellos se establecía la obligación del adjudicatario de abonar el exceso en dinero a los demás herederos con la afección registral dicha antes. Pero ahora se plantea la duda de que en la nueva Ley de Modernización parece que se reduce el artículo 35 a su primer párrafo, sin decir nada de los demás apartados. Aunque quizá hubiese sido conveniente mantenerlos, por aportar resultados prácticos al problema de la indivisibilidad, parece que habrá que considerarlos inexistentes por la omisión de ellos que se hace en la nueva Ley.

Por otra parte, no existe vacío legal en cuanto que si la explotación fuese indivisible, el Código Civil nos proporciona la solución en el artículo 1.062. Consistirá en adjudicar la explotación a uno o a varios, siempre bajo una sola y única titularidad, la calidad de abonar a los demás el exceso en dinero.

En las regiones no sujetas al Código Civil, las respectivas formas forales o especiales a que se remite el artículo 35 de la Ley, contendrán las soluciones adecuadas que deberán aplicarse en cada caso, siempre bajo el supues-

to de mantener la integridad de la explotación agraria que es lo que la Ley trata de conseguir.

¿Cómo se harán constar registralmente estas restricciones a la normal facultad dispositiva o a las disposiciones testamentarias de los titulares? Creemos con PEÑA (7), que una vez declarado el especial régimen de las fincas que integran la explotación, estas prohibiciones deben constar en el Registro de modo expreso, según se deduce del artículo 26-1.º de la Ley Hipotecaria, señalándose en sus asientos que están sujetos a un estatuto especial.

Fuera del régimen propio de estas explotaciones familiares creadas por el Instituto u órganos autonómicos, con arreglo a la LRDA, las demás explotaciones no tienen una normativa que asegure su indivisibilidad y el Registro nada puede hacer para defender su conservación o impedir la disgregación de sus elementos. Aquí el panorama es un tanto desconsolador, pero no por culpa de la legislación hipotecaria, sino de la sustantiva.

El Registro, igual que en los anteriores casos específicos, tiene capacidad, en su actual organización, para definir y proteger debidamente a las explotaciones agrícolas en general, y lo hará si los supuestos económicos y sociales determinan la necesaria norma legal que lo regule, de momento, nuestra legislación civil no proporciona base para mayores actuaciones registrales.

B) EL REGISTRO EN LA CONCENTRACIÓN PARCELARIA

El río Tajo divide a España en dos partes, especialmente en su sentido agronómico. Si al Sur abundan las grandes fincas, no siempre debidamente cultivadas, por el contrario, al Norte, existe el problema del minifundio y la dispersión parcelaria. Aparte del desequilibrio económico, hay un grave deterioro para la economía, tanto familiar como nacional, que es preciso corregir.

A partir de 1952 se inician las operaciones de concentración parcelaria, y a lo largo ya de casi medio siglo ha mostrado su efectividad y se ha generalizado en todo el ámbito de la zona antiguamente minifundista en términos conocidos y que no es preciso detallar.

Como es sabido, la concentración parcelaria consiste en esencia en la reorganización de la propiedad rústica de una zona, adjudicando a los propietarios en coto redondo, o en un reducido número de fincas de reemplazo,

(7) MANUEL PEÑA Y BERNALDO DE QUIRÓS en su conferencia *La conservación de las unidades agrarias en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario*, publicada en la Serie Monográfica del IRYDA, núm. 3, pág. 99.

una superficie equivalente en clase de tierra y cultivo a la de las parcelas de procedencia que anteriormente poseían, pasando inalterados sobre las fincas de reemplazo el dominio, los derechos reales y demás situaciones jurídicas que tenían por base las parcelas sujetas a concentración, por virtud de la subrogación real que opera *ex ministerio legis*.

A petición de la mayoría numérica de los propietarios, se declara la utilidad pública que da paso a las diversas operaciones, que son, en esencia y brevemente, la investigación de la propiedad en su doble aspecto de titulación, cargas y situaciones jurídicas, y la medición y clasificación de las parcelas de procedencia, con ello se fijan las bases de valoración de las aportaciones y una vez declaradas firmes tales bases y conociéndose la aportación relativa de cada propietario, se realiza la operación, en principio técnica, de atribuir en compensación un lote de reemplazo, de una o varias fincas, según los casos, equivalente en clase de tierra y calidad a lo aportado. Este acuerdo, una vez firme en vía administrativa, recoge la nueva ordenación en el documento llamado acta de reorganización de la propiedad, que contiene la adjudicación y descripción de las fincas resultantes, con el traslado de cargas, si existieren. El acta se protocoliza y se inscribe inexcusablemente en el Registro de la Propiedad, con reflejo en el Catastro.

El Registro de la Propiedad es pieza clave en la concentración parcelaria, tanto en los inicios como en los trámites de su realización y en su conservación posterior.

a) *Período inicial*

En el período de investigación de la propiedad, los propietarios deben presentar, si existieren, los títulos en que se funda su derecho y declarar los gravámenes o situaciones jurídicas que afectan a sus fincas o derechos (art. 190 LRDA). En caso de discordancia entre realidad y Registro, el artículo 193, respetuoso con el principio hipotecario de legitimación, concede prevalencia a los títulos inscritos, señalando que regirán las presunciones del artículo 38 de la Ley Hipotecaria.

b) *Inscripción de las fincas resultantes*

Terminadas las operaciones, las fincas resultantes serán inscritas de modo inexcusable, dice el artículo 235 de la LRDA, sin hacerse referencia, salvo casos determinados en la misma Ley, a las parcelas de procedencia en cuya equivalencia se adjudican. Se trata, pues, de una auténtica inmatriculación, de una entrada *ex novo* de las fincas de reemplazo, sin engarce alguno con

los asientos anteriores de las parcelas antiguas. Estas primeras inscripciones sólo carecerán de efectos respecto de terceros durante noventa días naturales, contados desde el siguiente al del asiento, con lo que se corrige el superior plazo de dos años señalado por el artículo 207 de la Ley Hipotecaria, quizá en atención a la notoria publicidad con que se lleva a cabo el procedimiento concentrador.

Como hemos dicho, por efecto de la subrogación real en la inscripción de las fincas resultantes se harán contar, por traslado, las cargas y situaciones jurídicas inscribibles que fueron acreditadas o se han constituido en el expediente. En principio, se deja intervenir a los interesados, pero si no concurre la conformidad de éstos, el artículo 198 LRDA faculta para que se haga la traslación de cargas de oficio.

c) *La conservación de la concentración parcelaria*

El Registro también juega un importante papel para conservar la concentración parcelaria ya realizada, tanto en su aspecto jurídico como en el físico.

En lo jurídico, el artículo 235 LRDA establece la siguiente normativa:

1. Los posteriores actos y contratos de trascendencia real que tengan por objeto fincas de reemplazo o derechos reales constituidos sobre las mismas, se inscribirán de modo inexcusable en el Registro de la Propiedad.

2. No podrán ser admitidos en los Juzgados, Tribunales y organismos administrativos, los documentos en que consten dichos actos o contratos, si no hubiesen sido previamente inscritos, cuando el objeto de la presentación sea el ejercicio de derechos o la defensa del titular según los mismos. Tampoco podrá realizarse alteración contributiva alguna, si el documento en que conste el hecho, acto o negocio jurídico que deba producirla no ha sido previamente inscrito en el Registro de la Propiedad.

3. Deber de los Notarios que autoricen documentos referentes a actos sujetos a inscripción obligatoria de remitir las copias auténticas de un modo directo al Registrador competente para que éste proceda a practicar los asientos a que haya lugar.

A la vista de estas reglas hay que concluir que se trata de una inscripción inexcusable o sólo obligatoria, pero no constitutiva, por muy deseable que esta última debiera ser para evitar desaguizados posteriores. La regla tercera del artículo que estudiamos parece establecer una actuación de oficio en cuanto que impone a los Notarios el deber de remitir directamente las copias de los documentos que anteponen al Registrador para que éste practique los asientos que preceden, pero la verdad es que en la práctica no siempre se cumple lo ordenado por la Ley.

Seguimos creyendo que el importantísimo papel que puede y debe seguir desempeñando el Registro en la conservación jurídica de la concentración parcelaria se conseguirían mejor con una inscripción constitutiva de los actos referentes a fincas concentradas. De esa manera se impediría mejor que se deshaga por manos ignorantes una obra valiosísima que debe ser conservada.

En cuanto a la conservación agronómica o física de las fincas, la legislación de unidades mínimas de cultivo no siempre ha sido todo lo efectiva que fuera de desear, e incluso respecto de las fincas resultantes de la concentración. Ahora la situación ha cambiado a bien con la Ley de Modificación de Explotaciones Agrarias de 1995, que regula de modo más eficaz la división y segregación de fincas, incluyendo también a las no concentradas, en el modo que vemos a continuación.

C) LAS UNIDADES MÍNIMAS DE CULTIVO

a) *Justificación y antecedentes*

Un poderoso factor determinante de fraccionamiento de las fincas rústicas que dio lugar a un minifundismo exagerado y pernicioso, puede ser el peso individualista que se manifiesta en el artículo 1.061 del Código Civil, donde se ordena hacer las particiones hereditarias en lotes de igual naturaleza, especie y calidad. Aunque los artículos 1.056 y 1.062, y últimamente el reformado artículo 841, permiten prescindir de las particiones *in natura*, lo cierto es que la tendencia que persiste en los agricultores, al menos en las regiones de Derecho Común, es partir las fincas igualitariamente entre los hijos, sin reparar en que eso puede suponer su destrozo al convertirlas en económicamente incultivables. Si, además, se trata de fincas obtenidas por concentración u otras actuaciones oficiales, no debe permitirse el fraccionamiento de lo que se consiguió en operaciones costosas.

La primera Ley de Unidades Mínimas de Cultivo fue la de 15 de julio de 1954, que prescribió la indivisibilidad de las fincas que no alcanzaren la extensión a fijar, pero como una sanción a la contravención se creaba un derecho de adquisición en favor de los colindantes, que en la práctica no reveló utilidad alguna.

Por Orden conjunta de los Ministerios de Justicia y Agricultura, de 27 de mayo de 1958, se fijaron las extensiones de las unidades mínimas de cultivo en secano y regadío para todos los términos municipales de España. Esta Orden Ministerial rige, como veremos, en las provincias que integran las Comunidades Autónomas que no las han fijado de modo particular.

Para defender especialmente las fincas concentradas, la Ley de Concentración Parcelaria de 1962 dispuso en sus artículos 72 a 76 que se consideraban indivisibles las fincas de reemplazo con extensión inferior al doble de la señalada como unidad mínima para cada zona concentrada, dictando la nulidad total y absoluta de los actos y contratos que pudieran dar lugar a fincas inferiores a la unidad mínima establecida para cada zona.

Los redactores de la LRDA de 1973, al refundir los textos de las leyes referentes a estructuras agrarias, no respetaron lo que se les había ordenado de no introducir modificaciones de las normas vigentes y suprimieron de modo inexplicable los citados artículos que aseguraban la integridad en las fincas concentradas bajo sanción de nulidad. Se volvió al sistema del ineficaz retracto de colindantes de la Ley de 1954, con lo que la concentración parcelaria quedaba sin protección.

b) *Régimen actual*

El sistema de la LRDA de 1973 era en este punto insostenible y ha sido radicalmente modificado por la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias.

En su artículo 24 se establece que la división o segregación de una finca rústica sólo será válida cuando no dé lugar a parcelas de extensión inferior a la unidad mínima de cultivo. Hasta aquí, el texto al igual que en las leyes anteriores.

El cambio fundamental se contiene en el número 2 de dicho artículo, donde se sienta de modo rotundo que «serán nulos y no producirán efecto entre las partes ni con relación a tercero, los actos o negocios jurídicos, sean o no de origen voluntario, por cuya virtud se produzca la división de dichas fincas contraviniendo lo dispuesto en el apartado anterior».

No parece necesario aclarar que, dada la firmeza de su redacción, esta norma del artículo 24 deroga cualquier otra disposición, sea nacional o autonómica, y mucho más si sólo tiene categoría administrativa que pretenda ignorar o «dulcificar» la expresa prohibición que en este artículo se contiene.

La prohibición se extiende, igualmente, a los casos de partición de herencia, según el apartado 3.º del mismo artículo 24, aplicándose al efecto las normas establecidas en el Código Civil para la adjudicación de cosas indivisibles si falta la voluntad del testador o el acuerdo de los herederos. Este especial supuesto, como es sabido, se contempla en los artículos 404, 841 y 1.062 de dicho cuerpo legal, dándole la solución de adjudicar la finca entera y sin dividirla a uno de los comuneros, quien deberá compensar en metálico a los demás.

c) *Fijación de las unidades mínimas*

El artículo 23 de la Ley de Modernización de Explotaciones Agrarias de 1995, defiende la unidad mínima de cultivo como la superficie suficiente que debe tener una finca rústica para que las labores fundamentales de su cultivo, utilizando los medios normales y técnicos de producción, pueda llevarse a cabo con un rendimiento satisfactorio, teniendo en cuenta las características socioeconómicas de la agricultura en la comarca o zona.

Estas pautas, económicas y técnicas, son cambiantes y dependen de varios factores para cada zona, y por ello la Ley, en este artículo 23, encomienda a las Comunidades Autónomas la facultad de concretar las superficies que se han de considerar mínimas en secano y regadío para los distintos municipios de su ámbito territorial.

Hasta ahora son varias las Comunidades Autónomas que han señalado la extensión mínima de cultivo en su territorio:

Cataluña, por Decreto de 12 de abril de 1983, estableció la superficie mínima, oscilando en secano de 3 a 4,4 hectáreas, y en regadío, de 1 a 1,5 hectáreas.

Castilla y León, por Decreto de 16 de agosto de 1984, fijó la unidad mínima en tres grupos para el secano que van de 4 a 8 hectáreas; en el regadío, de 1, 2 y 3 hectáreas, respectivamente, para cada uno de los grupos.

Madrid, por Decreto de 13 de mayo de 1989, estableció una superficie de 0,75 hectáreas para el regadío, 3 hectáreas para el secano y 30 hectáreas para los montes.

Cantabria, por Ley Autonómica de 23 de marzo de 1990, señala tres zonas que van de 0,60 hectáreas a 1 hectárea, dada la pluviosidad de la zona. Para el regadío, en toda la Comunidad se establece el mínimo de media hectárea.

Asturias, por Decreto de 30 de diciembre de 1992, y dada la misma razón de pluviosidad, no distingue entre secano y regadío, señalando dos grupos de 70 áreas para la zona de montaña y 50 áreas para la zona baja. La unidad forestal es de 10 hectáreas.

Canarias, por Decreto de 22 de abril de 1994, fija una unidad mínima única de 1 hectárea para todo el territorio.

Navarra, por Decreto Foral de 6 de mayo de 1996, fija unidad mínima para todos sus municipios en 2 hectáreas para el secano y el regadío de transformación, y 1 hectárea para el regadío tradicional.

Extremadura, por Decreto de 22 de abril de 1997, fija tres grupos para el secano y otros tres de regadío para cada uno de los municipios que en ellos se relacionan.

Murcia ha rectificado un Decreto de 1996, que fijaba las unidades, por otro de 6 de junio de 1997, en el que vuelve de nuevo a los parámetros de la Orden Ministerial de 1958.

País Vasco, por Decreto de 8 de junio de 1997, fija la unidad mínima de 1 hectárea para Guipúzcoa y 75 áreas para Vizcaya, tanto para el secano como para el regadío. En cuanto a Álava, se fija en 1 hectárea hacia arriba, según las distintas comarcas en el regadío; en cuanto al secano, se multiplican por tres las extensiones que se fijaron en la OM de 1958.

Y Valencia que, por Decreto de 9 de noviembre de 1999, fija la unidad mínima en 2,5 hectáreas para el secano y 0,5 hectáreas para el regadío.

d) *Criterios para la calificación*

Es al Registrador, en último término, a quien corresponde apreciar la legalidad de los actos o contratos que pueden originarse en esta materia. El artículo 18 de la Ley Hipotecaria le impone, bajo su responsabilidad, apreciar si dichos actos guardan lo ordenado en esta Ley, sin portillos ni regateos rebuscados en ninguna otra disposición administrativa de segunda categoría. La norma básica es la rotunda prohibición del artículo 24, con las únicas excepciones admitidas por el artículo 25, que son, como es sabido, la disposición en favor de propietarios colindantes, la edificación o construcción permanente con la licencia debida, el acceso a la propiedad de los arrendatarios y la expropiación forzosa.

Fuera de estos casos, y de acuerdo con las disposiciones de la Ley que hemos señalado, consideramos que en la calificación deben guardarse las siguientes directrices:

1.^a Para las fincas resultantes de la concentración parcelaria u otras actuaciones de mejoras estructurales de origen público, la unidad mínima de cultivo será la fijada para cada zona o municipio de la actuación por el Decreto o disposición concreta que las regule y que ya se dictan, por razón de competencia, por las Comunidades Autónomas. Se trata de normas especiales que se anteponen y deben aplicarse antes que las normas generales. En los títulos que se expiden de las nuevas fincas, y por tanto en sus correlativas inscripciones, constará la indivisibilidad o divisibilidad de dichas parcelas, según corresponda, y a esta indicación habrá de estarse.

2.^a Para las fincas no concentradas ni mejoradas sitas en las citadas Comunidades Autónomas de Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, Madrid, Murcia, País Vasco y Valencia, las cuales han fijado la extensión mínima en sus respectivas disposiciones particulares antes citadas, se estará a lo que en ellas se determina para los actos posteriores a su vigencia; para los actos anteriores debe regir la Orden Ministerial de 1958, única vigente hasta entonces.

3.^a Para las fincas no concentradas ni mejoradas en actuaciones públicas, sitas en territorios de Comunidades que no hayan fijado nada al respecto

de modo especial, creemos que deben aplicarse las extensiones de la repetida Orden Ministerial de 27 de mayo de 1958.

De modo expreso lo confirma para Andalucía la Resolución de su Consejería competente de 4 de noviembre de 1996, y para Galicia, la Instrucción de su Junta Autonómica de 23 de septiembre de 1985. En cuanto a las demás Comunidades Autónomas que no han fijado de modo especial la unidad mínima, que son Aragón, Baleares, Castilla-La Mancha y La Rioja, insistimos en la opinión, ampliamente compartida, de la vigencia y aplicación de las pautas superficiales de la repetida Orden Ministerial de 1958, ya que ésta no fue derogada, como algunos creen, por la LRDA. La Disposición Derogatoria de esta última contiene una clara y limitada lista de leyes que, más que derogadas, quedaban absorbidas en ella, y después se explicaba que la derogación se extendía tan sólo a las disposiciones con rango legal, y es evidente que la Orden Ministerial no tiene tal rango, por lo que no fue derogada y seguía siendo complementaria de la misma Ley, que le ha servido para subsistir; sería absurdo pensar lo contrario.

En materia de jurisprudencia registral, señalamos que la Dirección General, que ya había dictado varias Resoluciones, que antes vimos, en materia de defender el suelo rústico de invasiones urbanísticas, ha dictado también otra con fecha 8 de mayo de 1999 (*BOE* del 10 de junio siguiente), confirmando la nota de calificación del Registrador de la Propiedad de Avila, que denegó la inscripción de una escritura de segregación porque quedaba en la matriz un resto inferior a la unidad mínima de cultivo. Dice en su primer fundamento jurídico que «no cabe duda alguna que, por aplicación de la Ley 19/1995, de Modernización de las Explotaciones Agrarias (arts. 24 y 252), no pueden segregarse fincas cuya superficie sea inferior a la unidad mínima de cultivo o cuando el resto que quede después de practicada dicha segregación sea también inferior a aquella unidad mínima».

Aquí la Dirección General afronta la cuestión de dividir una finca rústica cuyo destino no se altera, pero que da como resultado una extensión por debajo de los límites de la unidad mínima, declarándose acertadamente que la segregación no puede realizarse porque el resto de la matriz resultante de dicha segregación es inferior a la unidad mínima señalada para el municipio.

e) *Constancia registral de la indivisibilidad*

La Ley de Modernización de Explotaciones Agrarias trata de proteger la indivisibilidad de las fincas mediante la correspondiente publicidad que corresponde, es natural, al Registro de la Propiedad, con lo cual no sólo se avisa a terceros, sino que se consigue la efectividad que busca la norma.

En el artículo 26-1 se dispone que en toda inscripción de finca rústica en el Registro de la Propiedad se expresará si es de secano o de regadío, su extensión superficial y que sólo puede ser susceptible de división o segregación respetando la extensión de la unidad mínima de cultivo.

Creemos que la exigencia legal ha de cumplirse haciendo constar en el asiento que se practique, tras la descripción de la finca en su caso, la expresión concreta de «divisible» o «indivisible» que corresponda en cada caso, en concordancia con la extensión de la finca bajo el prisma de la extensión mínima de cultivo que corresponda, según las directrices que antes hemos detallado.

El número 2 del mismo artículo 26 declara que la inexactitud de estos datos no puede favorecer a la parte que ocasionó la falsedad, ni enervar los derechos establecidos, aunque deja a salvo la protección que brinda al tercero el artículo 34 de la Ley Hipotecaria. Este último inciso supone situar en los justos términos la publicidad registral, de modo que habrá nulidad en todo caso, pero respetando los derechos de los adquirentes de buena fe. Pero cuando aparezca la calificación de indivisibilidad de la finca, el adquirente queda afectado en cuanto que la causa de nulidad resulta del mismo Registro.

El caso es que se corrige de modo radical lo que disponía antes el artículo 47-2 de la LRDA, para el cual la inexactitud de los datos no impedía el ejercicio de los derechos, lo que podría hacerse sin necesidad de anular la inscripción. Ahora sí hay nulidad del acto, y ello implica la cancelación o rectificación de la inscripción, según el artículo 40 de la Ley Hipotecaria, dejando a salvo sólo los supuestos de protección especial del artículo 34 de la misma Ley.

VI. EL ARRENDAMIENTO RUSTICO EN EL REGISTRO

A) SU INSCRIPCIÓN

La importancia económica, social y jurídica del colonato es evidente; basta con considerar que más de la mitad de nuestro suelo cultivable se lleva en renta. Y si además se piensa que el nivel social de la mayoría de los llevadores suele ser bajo e inestable, se comprende la necesidad de regular una institución que aparece como básica en el panorama de nuestro sector primario.

La discusión sobre si el arrendamiento es un derecho real o personal pierde importancia a efectos de su entrada en el Registro, pues prima la idea de que estamos ante una institución de carácter social, regida por normas imperativas que, por razón de su interés, se superponen a las normas puramente privadas.

Y puesto que el arrendamiento incide directamente sobre las fincas, limitando la propiedad de las mismas, es lógico que sus repercusiones se manifiesten tanto en la legislación civil como en la hipotecaria. El Registro de la Propiedad es el instrumento de publicidad donde se reflejan las relaciones inmobiliarias y de sus asientos emanan importantísimas consecuencias para todos los interesados. Por eso, consideramos oportuno contemplar desde ambos prismas, el hipotecario y el arrendaticio, el entramado de problemas y supuestos que pueden presentarse.

La Ley de Arrendamientos Rústicos vigente de 31 de diciembre de 1980, modificada en cuanto al concepto de profesionalidad del arrendatario y la duración y prórroga del contrato por la Ley de Modernización de Explotaciones Agrarias de 1995, se proponía, según el preámbulo de su Proyecto, buscar el punto de equilibrio que garantice los derechos de arrendador y arrendatario, tratando de evitar conflictos entre ambas partes.

¿Cómo se recoge en la publicidad registral este propósito de la Ley de Arrendamientos de equilibrar las situaciones que pueden plantearse?

La primera cuestión es la ya apuntada de si el arrendamiento es un derecho real o personal, puesto que el artículo 1 de la Ley Hipotecaria sólo considera inscribibles los derechos que, recayendo sobre inmuebles, tengan naturaleza real.

Frente a las dos posiciones extremas, hay una intermedia que, reconociendo que el derecho arrendaticio es personal, lo considera real si se inscribe en el Registro. Así lo admitía la Exposición de Motivos de la Ley Hipotecaria de 1861, al afirmar que estos arriendos no son generadores de un derecho real, quedando siempre limitados a una obligación personal, pero, dice a continuación, las circunstancias particulares que concurren en estos arrendamientos, los gastos a que suelen comprometer a los arrendatarios y la protección debida a la buena fe, clave del crédito, exigen que acerca de este punto se modifique el derecho antiguo para dejar a salvo los justos derechos de los arrendatarios. Y termina reconociendo paladinamente: «La Comisión no debe ocultarlo: en ellos (los arrendamientos inscritos) se ha establecido implícitamente un verdadero derecho real».

La Ley Hipotecaria es bastante escueta y se concreta al número 5 del artículo 2, según el cual serán inscribibles los contratos de arrendamiento de bienes inmuebles, sin las limitaciones que antes se establecían y que han desaparecido en la reciente reforma del precepto. Y, según el artículo 13 del Reglamento Hipotecario, serán también inscribibles los subarriendos, subrogaciones y cesiones de arrendamientos, en este caso, rústicos.

Como el Registrador, antes de inscribir, debe calificar la capacidad de los otorgantes, la validez de los actos y las formalidades de los títulos, habrán de tener en cuenta, no sólo las normas generales de carácter civil e hipotecario, sino también los requisitos específicos señalados en la Ley de Arren-

damientos Rústicos, con las reformas contenidas en la Ley de Modernización de 1995.

En la práctica, las relaciones del Registro con el arrendamiento rústico no han sido muy alentadoras, practicándose pocos asientos, quizá porque ni la legislación hipotecaria ni la especial arrendaticia han aprovechado todas las posibilidades de colaboración que hubieran hecho más fructífero su engarce.

Ya BARTOLOMÉ MENCHÉN, en un trabajo publicado en 1940 (8), señalaba que las inscripciones de estos arrendamientos son escasísimas, quizá porque su legislación especial ha vivido apartada de las normas civiles comunes y se ha desenvuelto en múltiples, y a veces contradictorias, disposiciones de marcado carácter social y los arrendamientos han sido garantizados por esas normas más que lo hubieran sido por el Registro.

Esta referencia que aludía a la falta de reflejo en el Registro de las normas protectoras especiales, ya no sería exacta en la actualidad, pues la Ley de Arrendamientos Rústicos vigente sí se cuida de trasladar a la publicidad registral las situaciones especiales de esta figura contractual, tal como veremos a continuación.

B) LA CONTINUIDAD DEL ARRENDAMIENTO

La duración del colonato, antiguamente, entre el plazo pactado y las prórrogas, era prácticamente ilimitada. La Ley de Arrendamientos Rústicos de 1980, establecía en su artículo 25 una duración mínima de seis años para los contratos a ella sometidos, con una primera prórroga de otros seis años y otras prórrogas sucesivas de tres años cada una, con una limitación total, entre contrato y prórrogas, de veintiún años. Estas prórrogas dependen únicamente de la voluntad del arrendatario. El único derecho del arrendador en este punto es recuperar la finca si se compromete a cultivarlo por plazo de seis años por sí directamente o por su cónyuge o descendientes.

Las líneas directrices de la Política Agraria Comunitaria han influido en la nueva Ley, que viene a acortar los plazos y a suprimir las prórrogas a la sola voluntad del arrendatario. Naturalmente, se respetan los contratos existentes con arreglo al criterio general transitorio.

El artículo 28 de la nueva Ley de Modernización establece que en adelante los contratos de arrendamiento rústico tendrán una duración mínima de cinco años. El arrendador podrá recuperar la finca al término del plazo contractual, sin otro requisito ni compromiso que el de notificarlo al arrendatario con un año de antelación al menos.

(8) En su trabajo «La inscripción de arrendamientos de inmuebles rústicos», en *RCDI*, núm. 187, año 1940, pág. 186.

De no haber recuperado el arrendador la finca en el modo expresado, el contrato se entenderá prorrogado por tres años, y así sucesivamente, pudiendo el arrendador ejercitar el derecho de recuperación al término de cada prórroga, previa la notificación establecida.

Por su parte, el arrendatario podrá dar por extinguido el contrato al término de cada año agrícola, notificándolo al arrendador con un año de antelación.

El principio consagrado de la continuidad del arrendamiento, aunque cambie la persona del dueño de la finca, se confirma en el artículo 74 de la Ley de Arrendamientos Rústicos al establecer que «el adquirente de la finca, aun cuando estuviere amparado por el artículo 34 de la Ley Hipotecaria, quedará subrogado en todos los derechos y obligaciones del arrendador».

La solución unilateral que daba al problema de la venta de finca arrendada el artículo 1.571 del Código Civil, protegiendo sólo los intereses del comprador en menoscabo de las lógicas esperanzas del colono, fue corregida por el Real Decreto-ley de 21 de noviembre de 1929, que impuso al adquirente la obligación de respetar el contrato. Esta subrogación que se consagró como regla básica de la Ley de 1935, fue también mantenida, con algunos retoques, en la Ley de 1942, pasando así igualmente al Reglamento de 1959.

En el artículo 27 del Reglamento de 1959 se acudía al «tercer adquirente», pero al redactarse la Ley de 1980 se introdujo la expresión del «tercero amparado por el artículo 34 de la Ley Hipotecaria». Quizá la causa de haber acudido a esta figura, paradigma de la seguridad jurídica, pudo haber sido el echar mano de un resorte psicológico para resaltar más la estabilidad del arrendatario frente a cualquier cambio en el dominio de la finca locada. En realidad, lo único que había que decir es que el arrendamiento subsiste, subrogando al adquirente en la posición del arrendador que transmite.

Una lectura superficial y literalista del artículo 74 de la Ley de Arrendamientos Rústicos podría inducirnos a pensar que en este punto hay una excepción al artículo 34 de la Ley Hipotecaria y que se viene abajo como un castillo de naipes la proclamada protección al típico «tercero hipotecario», al menos en esta materia arrendaticia.

Sin embargo, antes de llegar a conclusiones tan simplistas, conviene distinguir entre la adquisición en sí y las cargas de la finca.

En cuanto a lo primero, el artículo 34 de la Ley Hipotecaria queda indemne; el tercero será siempre mantenido en su adquisición, de eso no hay duda.

En cambio, en cuanto a las cargas, el que compra una finca arrendada, aunque no aparezca así en el Registro, ciertamente tiene que aceptar un doble gravamen que consiste en asumir los deberes del arrendamiento y exponerse además al riesgo del retracto. ¿Es aquí donde se muestra el fallo del artículo 34 de la Ley Hipotecaria?

Pues tampoco lo creemos así y esto por tres razones:

1.^a Porque según el artículo 37 de la propia Ley Hipotecaria, se dan contra terceros, aunque no consten en el Registro de la Propiedad, los retractos legales, y el arrendatario tiene tal carácter, por lo que no se añade nada que ya no estuviera en el propio sistema hipotecario.

2.^a Porque no reunirá el requisito de la buena fe exigido por el 34 de la Ley Hipotecaria el que en adelante adquiera una finca arrendada, ya que esta circunstancia habrá de constar necesariamente en el título y en la inscripción, según la normativa que introdujo la propia Ley de Arrendamientos Rústicos de 1980 en su artículo 91, que veremos a seguido.

3.^a Porque en el supuesto de que el transmitente, por error o falsedad, declarase como libre una finca arrendada, único caso en que podría darse una auténtica excepción al resultar afectado el adquirente por una carga que el Registro no le manifiesta, dicho adquirente aún tendría a su favor la acción rescisoria de la venta que le concede el artículo 1.483 del Código Civil.

Por ello hemos de concluir que bien está proclamar la continuidad del arrendatario aunque cambie la propiedad de la finca, pero no ha sido afortunada la redacción del artículo 74 de la Ley de Arrendamientos Rústicos al traer a colación y maltratar, sin necesidad ni utilidad, la figura del adquirente como tercero hipotecario, que siempre ha sido considerada como intangible.

C) LA TRANSMISIÓN DE FINCAS RÚSTICAS

Una doble consideración justifica la mayor publicidad posible del arrendamiento: Por un lado, se debe facilitar al colono el ejercicio de sus derechos de adquisición de la finca. Por otro, hay que proteger la buena fe en el tráfico inmobiliario, de modo que quien compre una finca esté a resguardo de desagradables sorpresas, confiando en unos asientos registrales que le aseguren una total libertad de cargas.

El arrendatario tiene unos derechos que prácticamente consumen el contenido económico de la finca; pero aspira a conseguir el techo del contenido jurídico, o sea, el dominio. Por el contrario, para el actual dueño, el contrato supone una merma de sus facultades de uso y de transmisión, ya que esta última sujeta la posibilidad de enajenar libremente.

Podrá discutirse, según el prisma desde el que se mire, si el arrendamiento es un derecho real o una carga de la finca, o ambas cosas a la vez. Lo que está fuera de duda es que esta relación, por su enorme contenido social, por la importancia que tiene en nuestra economía y porque forma parte indudable del tráfico jurídico, exige una total publicidad.

Y en este campo se ha acudido a la eficacia que puede prestar el Registro de la Propiedad, tanto como garantía de que serán cumplidas las normas legales como de protección a la seguridad inmobiliaria.

Por ello nos parece una innovación plausible la introducida por el artículo 91 de la Ley, cuyo texto dispone:

«Uno. En toda escritura de enajenación de fincas rústicas el transmitente deberá declarar, bajo pena de falsedad, si la que es objeto de la misma se halla o no arrendada y, en este último supuesto, si ha hecho uso en los seis años anteriores a la transmisión del derecho que reconoce al arrendador el artículo 26-1.^a de la presente ley. Sin esta declaración no podrá inscribirse la transmisión en el Registro de la Propiedad. Caso afirmativo; el fedatario no la autorizará sin que se le acredite de forma fehaciente la práctica de la notificación a la que se refieren los artículos anteriores.

Dos. En todo caso, la escritura de enajenación se notificará de forma fehaciente al arrendatario al efecto de que pueda ejercitar el derecho de retracto o, en su caso, el de adquisición, si las condiciones de la enajenación, el precio o la persona del adquirente no correspondieran de modo exacto a las contenidas en la notificación previa. El mismo derecho tendrá si no se hubiere cumplido en forma el requisito de la notificación previa. En este caso, el retracto o el derecho de adquisición preferente podrán ser ejercitados durante el plazo de sesenta días hábiles a partir de la notificación.

Tres. Para inscribir en el Registro de la Propiedad los títulos de adquisición *inter vivos* de fincas rústicas arrendadas deberá justificarse la práctica de la notificación que establece el apartado anterior.»

La práctica notarial y registral ya se habían anticipado a la norma del artículo 91 de la Ley, pues en casi todas las transmisiones de fincas rústicas se venía haciendo constar, siendo procedente, la libertad de arrendamiento bajo la manifestación de los interesados.

En adelante habrá de hacerse siempre y por mandato legal, ampliando el campo al tener que expresarse en el título que en los seis años anteriores no ha ejercitado el dueño el derecho que le confiere el artículo 26 y con ésta o parecida fórmula deberá constar también en la inscripción.

Cuando haya arrendamiento vigente y se acredite el cumplimiento de los trámites de notificación, se reflejará en la inscripción lo que a tal respecto resulte de la escritura de enajenación o de los documentos que se aporten para ser calificados por el Registrador.

¿Qué ocurrirá si se presenta al Registro un título traslativo sin acreditarse a la vez la notificación o no se exprese nada sobre la libertad arrendaticia de la finca? ¿Podría practicarse en estos casos una anotación preventiva hasta que se subsane el defecto?

Entendemos que sí, sin ninguna duda, por las siguientes razones:

1.^a Porque aunque la Ley de Arrendamientos Rústicos no la establece expresamente, tampoco la prohíbe. La Ley sólo dice que no serán inscribibles en el Registro los títulos traslativos de fincas rústicas arrendadas, pero no dice que no puedan ser anotados preventivamente.

2.^a Porque el artículo 42, número 9, de la Ley Hipotecaria, que es aplicable con carácter general, dice que podrá pedir anotación preventiva de sus respectivos derechos el que presentare en el Registro algún título cuya inscripción no pueda hacerse por falta de algún requisito subsanable y éste es, ni más ni menos, el supuesto contemplado.

3.^a Porque hay un paralelismo evidente con el arrendamiento urbano, cuya Ley establece en su artículo 55 que la falta de justificación de la notificación constituye un defecto subsanable con suspensión de la inscripción, pudiéndose tomar anotación preventiva que se convertirá en inscripción si durante su vigencia se acreditare haberse practicado la notificación en debida forma.

Creemos por ello que es perfectamente admisible la práctica de una anotación preventiva por defecto subsanable, que se regirá por las normas comunes propias de dichos asientos.

D) ANOTACIÓN POR GASTOS Y MEJORAS

El capítulo VI de la Ley de Arrendamientos Rústicos regula los supuestos en los que el arrendatario puede resarcirse del importe de los gastos necesarios y de las reparaciones urgentes que haya realizado en el predio. Respecto a las mejoras útiles y sociales, una vez terminado el arrendamiento, el artículo 62 concede al colono, aparte de poder retirarlas de la finca si ésta no sufre deterioro, la facultad de exigir al arrendador, a elección de éste, que le abone el mayor valor que haya alcanzado la finca por causa de las mejoras o el coste actualizado de éstos. Una vez determinada la cantidad a reembolsar, podrá el arrendatario prorrogar el colonato hasta resarcirse, con facultad de subarrendar o reclamar el pago de lo adeudado.

Respecto a estas cantidades que haya de pagarle el arrendador, el arrendatario tendrá, según el artículo 64 de la Ley, los mismos privilegios y garantías que el acreedor refaccionario.

Según esto, tales créditos gozarán de la preferencia otorgada por el número 3 del artículo 1.923 del Código Civil por ser créditos refaccionarios anotados en el Registro de la Propiedad sobre los bienes inmuebles del deudor que hubiesen sido objeto de la refacción; y por el número 5 del mismo precepto si se trata de créditos no anotados, aunque éstos tan sólo respecto a otros distintos de los que le anteceden en la enumeración legal.

Dichos créditos gozan, por tanto, de preferencia sobre las fincas que los originan y la concurrencia entre ellos, si fueran varios, se determina por las reglas del artículo 1,927 del mismo Código.

El artículo 64 de la Ley de Arrendamientos Rústicos completa la garantía específica del arrendatario en estos casos concediéndole la posibilidad de «pedir la anotación preventiva presentando contrato escrito o también en virtud de resolución judicial dictada en el expediente previsto en los artículos 61 y siguientes de la Ley Hipotecaria en los casos en que la finca estuviese sujeta a cargas o derechos reales inscritos y en el cual el arrendador tendrá el mismo tratamiento procesal que los demás titulares de derechos reales inscritos».

Se tratará, en definitiva, de la no muy usual anotación preventiva de crédito refaccionario del número 8 del artículo 42 de la Ley Hipotecaria, que se regula detalladamente por los artículos 59 a 64 de la misma Ley, y 155 a 160 de su Reglamento, lo que nos releva de toda otra explicación.

E) ACCESO A LA PROPIEDAD. LIMITACIONES POSTERIORES

El artículo 34-2 de la Ley de Arrendamientos Rústicos establece que una vez ejercitado el derecho de acceso, por los medios determinados en el mismo precepto, «el arrendatario que adquiere la propiedad no podrá, salvo que lo haga en favor del IRYDA, enajenarla, arrendarla o cederla en aparcería hasta que transcurran seis años desde la fecha de adquisición. Si hipotecase la finca, la acción del acreedor no podrá tener efectividad mientras no transcurra dicho plazo».

Lo que realmente se pretende es que el arrendatario que ha pasado a ser dueño de la finca, permanezca cultivándola por un plazo suficiente para evitar el fraude legal que supondría transmitir con especulación lo adquirido mediante un trato legal excepcional.

Ni las distintas normas legales que se han ocupado de la cuestión ni la jurisprudencia han permitido fijar con certeza si se trata de una verdadera prohibición de disponer cuya infracción implicaría la nulidad de la transmisión o si sólo origina una posibilidad de resolución a instancia de parte, en cuyo caso el acto es válido hasta que se resuelva.

La cuestión tiene su importancia práctica: El Registrador deberá cerrar el Registro y rechazar esa transmisión si es nula por opuesta a una prohibición de enajenar o, por el contrario, podrá inscribirla si sólo produce una acción resolutoria ejercitable tan sólo a instancia del antiguo propietario de la finca. El número 3 del artículo 84 de la Ley se inclina, sin duda, por la segunda solución, pues aunque inicialmente parece hablar de prohibiciones incumplidas por el arrendatario, el contenido principal de esta noria es que

«entonces podrá el arrendador pedir la resolución del contrato originario, recuperando la propiedad de la finca, con la consiguiente resolución, según proceda, de la transmisión, arrendamiento o cesión efectuados».

El Registro es el instrumento idóneo para hacer cumplir este precepto: Al hacerse constar en la inscripción en favor del antiguo arrendatario que éste ha adquirido la finca en virtud del tanteo, retracto o acceso comprendidos en el número 1.º del artículo 84, hay base suficiente para que sea efectiva la publicidad hipotecaria; basta con expresar el origen de la adquisición, sin que sea preciso que el Registrador señale en la inscripción que hay pendiente una condición resolutoria en los seis años siguientes, ya que ésta resulta del mismo texto del asiento y de lo dispuesto en la Ley.

Los efectos de esta resolución alcanzarán no sólo a la transmisión o cesión de uso indebidas, sino también al contrato originario, y entendemos por tal al arrendamiento inicial o básico, por lo cual perderá todo derecho el ex arrendatario y recupera totalmente libre su propiedad el arrendador. Así se establecía expresamente en el último inciso del artículo 99 del Reglamento de 1959, su antecedente, al decir que en este caso el arrendador «podrá solicitar la anulación de la transmisión y disponer libremente de la finca». La Ley puede proteger al arrendatario, pero no hasta el extremo de permitirle actuaciones fraudulentas, por lo que la sanción no puede ser más justa.

VII. MONTES PÚBLICOS

El tema de la conservación de los recursos naturales constituye una preocupación universal, pues la humanidad consume, a medida que va creciendo, bienes que la naturaleza no podrá suministrarle si no se cuida su renovación (9).

Y dentro del tema de la conservación y defensa de la naturaleza, la importancia de la materia forestal no es preciso resaltarla de puro evidente.

Precisamente por eso, resalta más el dato de que las Administraciones Públicas acudan al Registro de la Propiedad como pieza básica para conseguir los fines propuestos, asegurando sus bosques bien de modo directo, bien imponiendo importantes limitaciones a los dueños de fincas particulares, todo ello en defensa de la riqueza forestal, patrimonio común que a todos

(9) En la Conferencia de la ONU sobre el Medio Humano, celebrada en Estocolmo en 1972, se declaró que el hombre ha adquirido el poder de transformar de innumerables maneras y en una escala sin precedentes cuanto le rodea, y que los dos aspectos del medio humano, el natural y el artificial, son esenciales para el bienestar y para el goce de los derechos humanos fundamentales, incluso el derecho a la vida, por lo que la protección y el mejoramiento del medio humano es una cuestión que afecta al bienestar de los pueblos y al desarrollo económico del mundo entero.

interesa. Una vez más, como venimos viendo, el Registro no es ni mucho menos simple baluarte de una concepción privada y privatista del dominio, sino más bien, y ante todo, un elemento importante para determinar la política forestal y más aún para la conservación de esta inapreciable riqueza nacional, con lo que se pone nuevamente de manifiesto el indudable talante social que los libros registrales ya desempeñan y, lo que es más importante, aún pueden mejorar en el futuro. El artículo 30-1.º del Reglamento Hipotecario, según la reforma de 1959, admite la inscripción del dominio de los montes y sus deslindes, todo ello de acuerdo con las disposiciones vigentes sobre la materia.

Y como tales tenemos, básicamente la Ley de Montes de 8 de junio de 1957, con su Reglamento de 12 de febrero de 1962; y como la materia agrícola y forestal ha sido atribuida como competencia propia de las Comunidades Autónomas, varias de éstas han promulgado sus normas particulares a las que habrá que estar dentro de sus respectivos territorios.

La Ley de Montes y, con pocas variaciones, las normas forestales autonómicas, acuden al Registro de la Propiedad en los siguientes supuestos:

A) INSCRIPCIÓN DE MONTES PÚBLICOS

Se realizará obligatoriamente en favor de la Entidad pública a quien pertenezca el dominio de la finca, según el catálogo, la correspondiente inmatriculación, valiéndose para ello de la certificación del artículo 206 de la Ley Hipotecaria, expedida por la Administración Forestal, acompañada del plano topográfico de la finca, según ordena el artículo 11 de la Ley de Montes.

Y el artículo 69 del Reglamento repite el mandato, extendiendo la obligatoriedad de la inscripción a todos los demás actos o contratos inscribibles que tengan por objeto un monte catalogado, incluyéndose el deslinde de los mismos.

Bien sabemos en qué poco suele quedar la efectividad de las llamadas «inscripciones obligatorias» en los casos que hemos contemplado a lo largo de este trabajo. Pero aquí se ha querido tomar más en serio y se acude al propio Registrador del distrito, ordenándole que en caso de tener conocimiento de no estar inmatriculado un monte catalogado, o no inscrito cualquier acto o contrato referido al mismo, reclame de la Jefatura Forestal la presentación de los documentos precisos para practicar las inscripciones omitidas; si a los dos meses no se ha presentado dicha documentación, el titular del Registro correspondiente lo comunicará al órgano autonómico competente, para que subsane la falta y proceda a exigir las responsabilidades consiguientes al funcionario negligente.

Este rigor obedece a motivaciones de propia defensa. «Es de la más sencilla e indiscutible evidencia que tal inscripción debió ser la primera en urgencia, importancia y protección al establecerse con los caracteres de institución moderna el Registro de la Propiedad». Y la verdad es que la Administración Forestal ha cumplido escrupulosamente hasta ahora el mandato legal y están inscritos prácticamente todos los montes de utilidad pública. Con esto, se ha hecho realidad lo que quería el autor últimamente citado: que las inscripciones de montes puedan ser ya consideradas como modelo de perfección en nuestro sistema, porque referidas a fincas de importancia —social, añadiremos— gran extensión y características inconfundibles, su asiento en el Registro las presenta con claridad insuperable.

B) DEFENSA DE INTROMISIONES COLINDANTES

Aquí actúa el Registro de la Propiedad en un doble sentido:

a) *Deslindes*

Partiendo del principio de que a la Administración Forestal corresponde exclusivamente la competencia para verificar el deslinde de todos los montes públicos (art. 12 de la Ley), el Reglamento Hipotecario, ya lo hemos visto, declara inscribibles las actas de los deslindes de dichos montes. En las actas se delimitan detalladamente los linderos de la finca, normalmente siguiendo una línea poligonal, con hitos o mojones, desde los cuales sucesivamente se van marcando los rumbos, con grados, señalando a veces la longitud de cada tramo.

La inscripción, por mandato legal, es obligatoria y su razón de ser es la misma, pues protege al apeo realizado y constan de modo fehaciente los datos obtenidos en un Registro que lo conserva y hace prueba frente a terceros.

Naturalmente, el Registrador calificará el cumplimiento de todos los requisitos legales y de que se ha seguido el procedimiento que el Reglamento de Montes detalla en sus artículos 79 y 134 y que termina en la vía administrativa por orden resolutoria del deslinde.

Esta Orden que resuelve el deslinde, según el artículo 11-2 de la Ley de Montes, sirve también de título inmatriculador del monte y además para rectificar las inscripciones de las fincas afectadas, pero no se podrán rectificar los derechos anteriormente inscritos en favor de quienes tengan el carácter de terceros protegidos por el artículo 34 de la Ley Hipotecaria. Pero estamos de acuerdo con la apreciación de LA RICA de que sólo podrán alterarse las inscripciones cuyos titulares hayan intervenido en el expediente de deslinde

o hayan sido citados personalmente, pues es preciso evitar indefensiones por ignorancia; además, sería dejar en manos de la Administración la intangibilidad de unos asientos colocados bajo la salvaguardia de los Tribunales de Justicia por el primer artículo de la Ley Hipotecaria.

Como los trámites del deslinde suelen ser largos y a veces transcurre tiempo suficiente para que los dueños de fincas colindantes simulen o realicen transmisiones fraudulentas, con el único objeto de colocar al adquirente en la posición de tercero protegido inatacable, la Ley previene en su artículo 11 un sistema de anotaciones en las que el nuevo Registro defiende a la comunidad y no a los individuos. La Ley de Montes ordena que cuando se declare un monte en estado de deslinde, la Administración Forestal solicitará del Registro que sea competente que se extienda en dichas fincas colindantes de propiedad particular una anotación preventiva, con los mismos efectos que las de demanda, en la que se hará constar la existencia del deslinde; con ello desaparece toda posibilidad de oponer la supuesta buena fe del adquirente.

Aparte su cancelación, que es simultánea a la inscripción del deslinde, estas anotaciones preventivas dejan de surtir efecto por caducidad, que se produce a los cuatro años de la fecha de la resolución que finalizó al propio deslinde; y si durante su vigencia la Administración demandase al titular, la anotación preventiva de demanda, si se practica, producirá sus efectos respecto de tercero anticipándolos a la fecha de la del deslinde.

b) *Inmatriculación de fincas colindantes*

A título de medida precautoria, para defender la riqueza forestal pública de los ataques que pudieran originarse de las pretensiones desbordadas o invasoras de los dueños de las fincas colindantes, los artículos 11 de la Ley de Montes y 77 de su Reglamento sientan reglas que tienden a proteger la integridad del monte.

Aquí se contempla el supuesto de que se traten de inmatricular en el Registro de la Propiedad, por cualquiera de los medios que establece la Ley Hipotecaria, fincas de dominio particular que sean colindantes con montes públicos, debiéndose expresar entonces detalladamente esta circunstancia en la descripción de las mismas. Pero, además, si resultase del título o del Registro que dicho monte está catalogado como de utilidad pública, no podrá inscribirse en la finca privada si no se acredita que no está incluida o invade el monte del catálogo, mediante certificación del organismo forestal correspondiente. Si los interesados no presentan la certificación, podrá pedirla de oficio el Registrador y, pasados treinta días sin que se reciba, podrá llevarse a cabo la inmatriculación, pero se hará constar tal circunstan-

cia en el asiento que se practique a efectos de la publicidad y los demás que procedan.

Apurando las precauciones, se acude otra vez a la institución hipotecaria en defensa de los montes, debiendo el Registrador comunicar expresamente al organismo forestal que corresponda la inmatriculación de fincas radicantes en términos o parajes donde existan montes públicos, para que la Administración pueda ejercitar los derechos que le puedan corresponder.

VIII. RESUMEN Y PERSPECTIVAS DE FUTURO

Tras la exposición que antecede, un tanto prolija por inevitablemente casuística, que comprende los distintos supuestos en que el Registro, ya sea en los antecedentes, en su realización y en la conservación subsiguiente, tiene participación activa en el intento de conseguir que la propiedad se adapte al tinte social de nuestra época, hagamos un breve juicio crítico sobre el sistema vigente, e intentemos contemplar las perspectivas que se nos presentan para el siglo que va a empezar.

Hemos visto la multiplicidad de disposiciones legales existentes, su diverso origen y la dispersión de sus finalidades, casi siempre muy concretas y de tinte coyuntural y transitorio.

Eso supone que sea difícil hacer un resumen, como no sea partiendo de la idea básica de que debe primar la consideración social de la propiedad y los derechos sobre la tierra. La LRDA expresa en su artículo 1.º que el suelo rústico deberá utilizarse en la forma que mejor corresponde a su naturaleza, con subordinación a las necesidades de la comunidad nacional. La legislación del suelo trata de proteger al suelo no urbanizable estableciendo que sólo puede destinarse a fines agrícolas, forestales, ganaderos o de protección de la naturaleza.

Las distintas tendencias de la política nacional agraria nos muestran varias posturas en el problema de la tierra y hemos visto, a grandes trazos, lo que se ha hecho o se ha intentado hacer en nuestra patria, que nos parece positivo en cuanto a la colaboración registral; ahora el tiempo dirá lo que se pueda llevar a cabo en el futuro.

Hay dos factores nuevos que influirán de modo importante en ese futuro que pretendemos vislumbrar: por un lado, la incorporación de España a la Unión Europea y por otro, la atribución de competencias en legislación agraria y del suelo a las Comunidades Autónomas.

La normativa comunitaria, sea por medio de Reglamentos o Directivas, ya se ha manifestado en varios aspectos como agricultura de montaña o abandono de cultivo de fincas improductivas, amén de planes de procedencia, incentivos a determinados productos y limitaciones a otros. Tanto en las

normas directamente aplicables como en aquellas otras que se hayan de promulgar por mandato de las directivas que lo impongan, es de esperar que en el porvenir tengamos un Derecho Agrario, si no completamente nuevo, sí distinto, y que habrá que guardar y aplicar.

Frente a esta tendencia internacional y unificadora, tendremos, o tenemos ya, una normativa dispersa y no siempre justificada, nacida de las distintas competencias regionales que la Constitución ha atribuido a las Comunidades Autónomas, y que éstas se han apresurado a hacer efectivas.

El tiempo dirá cómo se van a reflejar en el futuro estas dos opuestas tendencias. El campo es un auténtico enfermo ávido de remedios que curen su endémica flojera y ojalá se acierte en las medicinas que puedan suponer su mejoría.

La publicidad registral, tal como hemos podido ver, ha venido justificando hasta la actualidad, con nuevos motivos, su existencia y razón de ser y ha contribuido de modo decisivo a la realización de las obras de mejora estructural llevadas a cabo.

Cualesquiera que sean las nuevas normas, comunitarias, nacionales o autonómicas, en cuanto que supongan una regulación de la propiedad agraria, siempre encontrarán el modo de reflejarse y hacerse efectivas en el Registro de la Propiedad, donde hallarán un decisivo apoyo para obtener resultados positivos. A lo largo de nuestra historia así se ha demostrado, y es de esperar que lo mismo ocurra en el futuro, ya que nuestra institución ha sabido estar siempre a la debida altura y por encima de cambios circunstanciales.

La nueva Ley de Arrendamientos Rústicos y el Registro de la Propiedad (*)

SUMARIO: I. PLANTEAMIENTO.—II. FUNCIONES DEL REGISTRO DE LA PROPIEDAD.—III. LA INSCRIPCIÓN DE LOS ARRENDAMIENTOS.—IV. EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD EN LA LEY DE 1980.—V. EL REGISTRO ESPECIAL DE ARRENDAMIENTOS RÚSTICOS.—VI. CONCLUSIÓN.

I. PLANTEAMIENTO

La importancia económica, social y jurídica del arrendamiento rústico es evidente. Si se considera que más del 40 por 100 de nuestro suelo cultivable se lleva en renta y si se piensa que el nivel social de los llevadores suele ser bajo e inestable, se comprende la necesidad de regular una institución que aparece como básica en el panorama de nuestro sector primario. El arrendamiento, como bien dijo ALEJO LEAL, es ante todo un fenómeno social que influye de modo decisivo en la organización de la comunidad, por lo que el Estado debe determinar, además de las normas de Derecho Privado, que sólo interesan a las partes, las de orden general que por su interés público afectan a toda la sociedad (1).

(*) En *Revista de Estudios Agro-Sociales*, octubre-diciembre 1981.

(1) «Los arrendamientos rústicos y la reforma de las estructuras agrarias». Conferencia en el IRYDA, publicada en *Estudios Monográficos*, núm. 3. de dicho Instituto. Madrid, 1975, pág. 295. Dice también que la legislación sobre arrendamientos rústicos puede considerarse como un aparato técnico-jurídico compuesto por un cuadro de normas que regulan la biología de este contrato, comprendiendo tanto las relaciones de las partes entre sí como con los entes de Derecho Público, conforme al fin del arrendamiento-institución y todo ello congruentemente con las demás formas de tenencia de la tierra.

La figura del arrendamiento no está aislada, sino íntimamente relacionada con las demás instituciones económicas y sociales y con la totalidad del ordenamiento jurídico, por lo que se impone una regulación que esté en armonía con estos sistemas.

Por eso, creemos que la discusión sobre si el arrendamiento es un derecho real o personal va perdiendo importancia, para dejar paso a la cuestión de si ha de tratarse más bien de una verdadera institución de carácter público sujeta a normas imperativas que, por razón de su interés, se superpongan y dominen a las puramente privadas.

Por otra parte, el problema de la distribución y formas de llevanza de la tierra es viejo como la misma humanidad, y los sistemas doctrinales o legislativos que intentan solucionarlo son tan diferentes que no pocas veces resultan dispares y hasta antagónicos. Pero si hay alguna dirección constante es el firme deseo de todo agricultor de llegar a ser propietario de las tierras que trabaja.

No es cosa de repetir ahora una evolución histórica bien conocida, casi unánime en los países de civilización occidental, que confirma la tendencia legislativa a aumentar la estabilidad del cultivador para que llegue al status jurídico deseable que le confiere el dominio sobre su finca.

Esta evolución, dice BALLARÍN (2), tiene sus leyes que urge descubrir: el contrato agrario, al crear la tensión entre el propietario estático y el empresario dinámico, se desarrolla en un determinado sentido tendente a superar esta antítesis por medio del acceso a la propiedad del cultivador.

Ciñéndonos a España, es sabido que el Código Civil, calcando el tinte individualista de otros de la época, impregnó la regulación del arrendamiento de normas hoy inadmisibles, que han tenido que ser objeto de sucesivas reformas.

Y puesto que el arrendamiento incide directamente sobre las fincas, limitando la propiedad de las mismas, es lógico que sus repercusiones se hayan manifestado en la legislación civil y la hipotecaria. El Registro de la Propiedad es la institución donde se reflejan las relaciones jurídicas inmobiliarias y de sus asientos emanan importantísimas consecuencias para todos los interesados. Por eso consideramos necesario contemplar desde ambos prismas, la legislación hipotecaria y la arrendaticia, el entramado de problemas y supuestos jurídicos que pueden presentarse con sus repercusiones económicas y sociales.

Esto es simplemente lo que intentamos, ciñendo nuestro modesto trabajo a estudiar cómo se conjugan las vetustas normas de la Ley Hipotecaria con las más recientes de la legislación arrendaticia.

(2) *Estudios de Derecho Agrario y Política Agraria*, Madrid, 1975, pág. 621.

Según se dice en el preámbulo de su Proyecto, la nueva Ley de Arrendamientos Rústicos, de 31 de diciembre de 1980, pretende una reforma que, en beneficio de la agricultura, se propone fomentar el arrendamiento como institución; para ello busca el punto de equilibrio que garantice los derechos de arrendador y arrendatario y trata de evitar el conflicto de intereses entre ambas partes.

Por lo que respecta a nuestro estudio, de entrada hemos de decir que esta Ley da una de cal y otra de arena en la faceta registral, en cuanto que, si bien por un lado abre una mayor puerta a la publicidad del Registro en los casos de transmisiones de fincas, por otro quizá no se han aprovechado todas las posibilidades, como ocurre al desenfocar lamentablemente el llamado Registro especial de arrendamientos.

Pero, para llegar al análisis de estos aspectos concretos de la Ley de 1980, será conveniente estudiar antes el papel que el Registro de la Propiedad puede jugar en el arrendamiento, dentro de la sistemática general de las relaciones inmobiliarias.

II. FUNCIONES DEL REGISTRO DE LA PROPIEDAD

Aunque la Ley Hipotecaria nació hace más de un siglo en pleno ambiente liberal, es compatible con la concepción funcional que ahora se atribuye a la tierra y sirve perfectamente para que el Registro que ella creara coadyuve en las tasas sociales que se lleven a cabo.

Estudiando sus funciones notaremos que el Registro de la Propiedad responde también a la tónica social de esta época y se viene haciendo elemento indispensable a la hora de emprender determinados objetivos en la llevanza de la tierra. Y es que no hay contradicción alguna entre ambos aspectos: aunque la función tradicional y específica del Registro fuera asegurar el tráfico inmobiliario, esto se ha de conseguir mejor y más plenamente cuando la seguridad jurídica coincide con la social.

A) PROTECCIÓN DEL TITULAR Y SEGURIDAD JURÍDICA

En una primera lectura de la Exposición de Motivos de la Ley Hipotecaria de 1861 podría concluirse que el Registro se creaba defendiendo puras miras económicas e individualistas. Se trataba de configurar el asiento registral como un valladar defensivo para el titular y a la vez un señuelo para que el dinero afluyese a la propiedad inmueble, protegido por la insuperable garantía de la hipoteca, sin que en el encuadre del legislador entrasen otras posibles finalidades para justificar la naciente institución.

Bajo este prisma, la doctrina hipotecaria clásica era unánime a la hora de justificar el papel del Registro de la Propiedad y sería interminable la lista de autores que muestran la seguridad jurídica, basada en los asientos registrales, como un bien social de valor incalculable que es preciso defender con todos los medios legales. La formulación más generalizada estima que la seguridad jurídica y la buena fe se complementan en el sentido de constituir los fines perseguidos por la Ley. Es imprescindible proteger a quien adquiere confiado en el Registro, pues así se asegura el tráfico y se da base sería al comercio jurídico; el proporcionar seguridad jurídica a las transmisiones constituye el móvil o razón de ser del Registro.

B) LA FACETA SOCIAL DEL REGISTRO

Si los libros registrales han cumplido fielmente el papel que inicialmente se les asignó de defender las adquisiciones de derechos y garantizar la seguridad del tráfico inmobiliario, lo que ahora queremos resaltar es que también el Registro se ha revelado como institución idónea para basar en ella las directrices de una determinada política agraria y consolidar *a posteriori* sus resultados.

En España, desde los inicios de la legislación agraria especial hasta las últimas normas, siempre se ha tomado al Registro de la Propiedad como base para las actuaciones sociales sobre fincas rústicas (3).

En la colonización y repoblación de Sierra Morena ya se echó mano de un incipiente sistema registral para garantizar la conservación de los lotes adjudicados, mediante su toma de razón en el Libro de Repartos. Se acude al Registro en la Ley de Colonización y Repoblación Interior de 1907 y en las disposiciones de Primo de Rivera sobre parcelación de fincas para su reparto y en las de redención de foros. En la reforma agraria republicana se tomó como punto de partida el Registro de la Propiedad para la obtención de datos sobre fincas expropiables y después se le consideró pieza indispensable en el engranaje operativo, tanto en el inicio como para el mantenimiento de sus resultados.

Posteriormente, en la Colonización, en la Concentración Parcelaria y en otras actuaciones agrarias especiales de los órganos hoy incluidos en el Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario se ha seguido contando ineludiblemente con el Registro, habiéndose obtenido recíprocas e indudables ventajas. Lo mismo cabe esperar en relación con las fincas

(3) Exponemos ampliamente esta materia en nuestra tesis doctoral *El Registro de la Propiedad y la legislación social agraria*, editada por el Ilustre Colegio Nacional de Registradores de la Propiedad de España. Madrid, 1977.

manifiestamente mejorables y las explotaciones agrarias familiares, como en la misma de arrendamientos rústicos que contemplamos. Dejando a salvo los obstáculos que siempre ha de haber en toda obra perfectible, los resultados de la colaboración del Registro con estas actuaciones jurídico-sociales han sido bastante positivos hasta el momento y debemos esforzarnos por superarlos.

Repetimos que es curioso que, aunque la Ley Hipotecaria nació en plena época liberal, sus normas son perfectamente compatibles con la actual concepción funcional de la tierra. Y ello es, no sólo porque el fin económico y social de la propiedad se desenvuelve con independencia casi completa de las normas hipotecarias, sino también y principalmente porque nuestro Registro puede acoger perfectamente en sus asientos, confiriéndoles seguridad, a las nuevas conformaciones de la llevanza de la tierra (4).

Quede, pues, clara la idoneidad del Registro para acoger y apoyar estas realizaciones sociales. Dentro de su sistemática actual y sin cambiar en absoluto su fisonomía jurídica, el Registro, fiel siempre a sus fines jurídicos y sociales y sin dejarse arrastrar en ningún momento por veleidades políticas, puede seguir prestando sus valiosos servicios a la comunidad para encauzar los necesarios programas, especialmente en favor de este sector deprimido de la agricultura, digno de toda ayuda (5).

Veamos el tratamiento adoptado, tanto por la legislación registral como por la especial, respecto al tema del arrendamiento rústico que nos interesa.

(4) En la Exposición de Motivos de la Ley de Reforma Hipotecaria de 1944, pauta de la vigente Ley Hipotecaria de 8 de febrero de 1946, se puede leer: «No se desconoce que la gran transformación operada sobre el concepto y función de la propiedad inmueble ha alterado profundamente los fines que hasta el presente se reputaron característicos de la legislación inmobiliaria. Por carácter de época, los sistemas hipotecarios aspiraban casi exclusivamente a mercantilizar la tierra y a someterla totalmente a la ley de la oferta y la demanda. El nuestro centraba también su objetivo en garantizar la propiedad y asentar sobre firmes bases el crédito territorial con el fin de procurar una mayor circulación de la riqueza inmobiliaria. Pero al amparo de indeclinables deberes sociales se considera hoy necesario vincular gran parte de la propiedad inmueble a la familia como vital base de su sostenimiento y del debido desarrollo de los valores permanentes en la humana personalidad. De ahí la creación de los patrimonios familiares, las nuevas e importantes limitaciones en los derechos denominados dominicales y las sucesivas medidas en favor de colonos encaminados a consolidar su permanencia en la tierra y a conseguir aquellos objetivos».

(5) No obstante, conviene aclarar que debe evitarse todo intento de convertir nuestros libros en unos almacenes de cortapisas y prohibiciones injustificadas. Ni por el contenido fundamentalmente civil del Registro, ni por la independencia científica que la ley concede al Registrador en su responsable calificación, cabría admitir una excesiva intervención administrativa carente de sólidas razones jurídicas.

III. LA INSCRIPCIÓN DE LOS ARRENDAMIENTOS

A) SU TRATAMIENTO EN LA LEGISLACIÓN HIPOTECARIA

Según el artículo 1.º de la Ley Hipotecaria, «el Registro de la Propiedad tiene por objeto la inscripción y anotación de los actos y contratos relativos al dominio y demás derechos reales sobre bienes inmuebles».

Para tener los derechos la consideración de inscribibles han de cumplir al menos dos condiciones iniciales:

1.^a Que recaigan sobre bienes inmuebles, es decir, que tengan la consideración de fincas, ya que el Registro español se lleva abriendo un folio especial a cada una de ellas, en el que se ha de contener su historial jurídico (art. 243 LH).

2.^a Que se trate de verdaderos derechos reales, es decir, que recaigan de modo inmediato sobre la finca y que además sean oponibles frente a todos en general, los cuales deberán respetarlos.

Indudablemente, el arrendamiento de fincas rústicas cumple la primera condición, pero ¿y la segunda? ¿Ejerce el arrendatario sus derechos sin mediación del arrendador y puede oponerlos *erga omnes*?

En una palabra, lo que se cuestiona es si el arrendamiento tiene la categoría de derecho real necesaria para alcanzar la protección del Registro (6).

Tres posiciones distintas han tratado de responder a estos interrogantes:

- La tradicional, que considera al arrendamiento sin paliativos como un derecho personal, pues el arrendatario se relaciona con la finca a través de una necesaria permisión del arrendador y hasta ahora tampoco podía hacer valer su derecho frente a terceros porque se lo vetaba el principio «venta quita renta», heredado del Derecho Romano y reflejado en el artículo 1.571 del Código Civil, aunque éste deja a salvo en contra el pacto o lo dispuesto en la Ley Hipotecaria. De entre los mantenedores de esta postura, resaltamos como más significativos a CASTÁN y ROCA SASTRE.
- La que configura el arrendamiento fundiario como un verdadero derecho real, por asimilación al usufructo o la enfiteusis, entendiéndose que el arrendatario ejercita sus derechos sobre la finca de modo inmediato, permanente y absoluto. Así lo razona VALLET DE

(6) La discusión es recogida ampliamente por ROCA SASTRE, *Derecho Hipotecario*, tomo III de la 7.^a edición, Barcelona, 1979, págs. 502 y sigs. Ver también el trabajo «Los arrendamientos y el Registro de la Propiedad», de JACINTO DE CASTRO GARCÍA, en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 1971, págs. 1461 y sigs.

GOYTISOLO en su obra «Hipoteca del derecho arrendaticio», así como IGNACIO NART en «Ex-arrendamientos», siguiendo tesis anteriores de BARRACHINA, DE BUEN y MANRESA.

- Y una tercera posición mixta o ecléctica, que, reconociendo que el derecho arrendaticio es personal, lo asciende automáticamente a la categoría de real si se inscribe en el Registro de la Propiedad, ya que desde ese momento puede oponerse a todo tercer adquirente de la finca.

La Exposición de Motivos de la Ley Hipotecaria de 1861 parece inclinarse por esta última postura al afirmar que estos arriendos no son generadores de un derecho real, quedando siempre limitados a una obligación personal; pero dice a continuación que «las circunstancias particulares que concurren en estos arrendamientos, los gastos a que suelen comprometer a los arrendatarios y la protección debida a la buena fe, clave del crédito, exigen que acerca de este punto se modifique el derecho antiguo... para dejar a salvo los justos derechos de los arrendatarios». Y termina reconociendo paladinamente: «La Comisión no debe ocultarlo: en ellos (los arrendamientos inscritos) se ha establecido implícitamente un verdadero derecho real».

Aunque apoyada esta postura intermedia por algunas antiguas sentencias del Tribunal Supremo y Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado y mantenida por autores del prestigio de VALVERDE, SÁNCHEZ ROMÁN y DE DIEGO, está sometida actualmente a dura crítica. ROCA dice que no se puede reconocer a la inscripción la virtualidad de transformar por sí sola un derecho personal en real; la Ley Hipotecaria no ha pretendido cambiar la naturaleza jurídica del derecho de arrendamiento, sino sólo favorecer con auxilio del Registro la estabilidad del arrendatario por motivos económicos y de buena fe. Esta es también la posición adoptada por el Código Civil al decir en el artículo 1.549 que con relación a terceros no surtirán efectos los arrendamientos de bienes raíces que no se hallen debidamente inscritos en el Registro de la Propiedad.

B) RÉGIMEN LEGAL

La Ley Hipotecaria es bastante escueta en la materia y se concreta al número 5.º del artículo 2.º, según el cual en el Registro de la Propiedad se inscribirán: «Los contratos de arrendamientos de bienes inmuebles por un período de más de seis años o aquellos en los cuales se hayan anticipado las rentas de tres o más, o cuando, sin concurrir ninguna de estas circunstancias, hubiera convenio expreso de las partes para que se inscriban».

El artículo 13 del Reglamento Hipotecario añade que, sin perjuicio de las prohibiciones establecidas en las leyes, también serán inscribibles los subarrendos, subrogaciones y cesiones de arrendamiento cuando concurren las circunstancias del expresado párrafo 5.º del artículo 2 de la Ley Hipotecaria (7).

Como el Registrador, antes de inscribir, debe calificar la capacidad de los otorgantes, la validez de los actos y las formalidades de los títulos, habrá de tener en cuenta no sólo las normas generales de carácter civil e hipotecario, sino también y muy especialmente los requisitos señalados en la nueva Ley de Arrendamientos Rústicos que pasamos a estudiar conjuntamente.

a) *Elementos personales*

1. Arrendador. El artículo 12 de la Ley nueva exige para arrendar fincas rústicas sujetas a su regulación la misma capacidad que para enajenarlas. Además de esta norma general, el párrafo 2 del mismo artículo autoriza a los padres o tutores para arrendar fincas de los menores por término no superior a la mayoría de edad de éstos y, según el artículo 13, los usufructuarios, superficiarios y enfiteutas también podrán otorgar un arrendamiento inscribible, aunque éste se resuelve al terminar el año agrícola en que se extinga el derecho del arrendador sin otras prórrogas.

2. Arrendatarios. El artículo 14, tras prohibir que lo sean los extranjeros, salvo el principio de reciprocidad, prescribe que sólo pueden ser arrendatarios o subarrendatarios de fincas rústicas los profesionales de la agricultura. El concepto de profesionalidad respecto a las personas naturales, se aclara en el artículo 15, admitiéndose, como no podía menos, la llamada agricultura a tiempo parcial, si esta ocupación es preferente y se lleva la explotación de una manera efectiva y directa. A la hora de calificar esta profesionalidad, el Registrador no tendrá demasiados elementos de juicio; aparte de lo que se exprese por los propios interesados en el título presentado a inscripción, creemos que este requisito podrá acreditarse también por certificación del IRYDA o de las Cámaras Agrarias.

Se admiten también como arrendatarios rústicos a diversas asociaciones o personas de carácter colectivo como las cooperativas agrícolas y las llamadas sociedades agrarias de transformación, debiendo entenderse comprendidos aquí a los numerosos grupos sindicales de colonización que aún subsisten; igualmente pueden serlo las organizaciones profesionales, Cáma-

(7) Puede verse extensamente tratado el aspecto registral del arrendamiento en general en ROCA, tomo III, págs. 502 y sigs., y en *Comentarios a la Legislación Hipotecaria* de CAMY, tomo I, págs. 460 y sigs.

ras y sindicatos agrarios. En cuanto a las sociedades civiles o mercantiles, sólo podrán serlo si las acciones o participaciones de sus socios son nominativas y el objeto social es precisamente la explotación agrícola, ganadera o forestal, o bien la comercialización o industrialización de dichos productos. Por último, también pueden ser arrendatarios las Entidades, Sociedades estatales u Organismos Autónomos facultados por sus normas reguladoras para explotar fincas rústicas; a este respecto, el IRYDA tiene un papel específico pues sólo excepcionalmente puede retener tierras como arrendatario, ya que la Ley les asigna el destino de ser subarrendadas a otros profesionales de la agricultura.

Es difícil, por no decir imposible, que la calificación registral alcance a tamizar otras prohibiciones que establece la Ley como, por ejemplo, la del artículo 18: si el arrendatario excede del techo de tierras en cultivo que se establece es circunstancia que el Registrador no puede apreciar solamente con el título ni tiene porqué investigar de oficio. Únicamente podría manifestársele el obstáculo si resultase del propio Registro que ya tiene otra explotación que excede del límite, pero esto será raro de todos modos. Entendemos por ello que la inscripción sería correcta hasta que el IRYDA, ejercitando sus facultades, obtuviera la rectificación y cancelación correspondiente por vía judicial.

b) *Contenido*

El Registrador extiende su calificación a las cláusulas y condiciones del contrato que se presenta a inscripción, las cuales serán válidas si tienen su encuadre permitido en las normas legales del sistema general y particularmente en las de la ley de Arrendamientos Rústicos, que han de tener aplicación preferente. Así, deben constar los modos de pago y cuantía de la renta, que se puede fijar en dinero o especie; en este caso puede convertirse a dinero siguiendo las pautas del artículo 38, el cual permite igualmente pactos de actualización de la renta con referencia a los índices de precios al agricultor que señale el Ministerio de Agricultura; igualmente constará la duración del contrato y las posibles prórrogas, aparte las legales, el uso a que se destina la finca arrendada, lo relativo a gastos y mejoras dentro de los límites legales y las demás determinaciones que se puedan estipular siendo lícitas y afecten a los interesados o a terceros.

Por estar especialmente relacionado con uno de los requisitos exigidos para la inscripción por la legislación hipotecaria, resaltamos que el artículo 25 de la nueva Ley establece que estos arrendamientos tendrán una duración mínima de seis años, con lo que se pone casi a la par con la Ley Hipotecaria. Y decimos casi a la par porque el tan citado número 5.º del

artículo 2.º exige al arrendamiento para poder ingresar en el Registro que lo sea por «un período de más de seis años» de duración contractual; esto supone cierta discordancia, pues entendemos que las prórrogas legales no son computables. Pero, con todo, el inconveniente no es grave, ni mucho menos, ya que la propia Ley Hipotecaria admite también la inscripción de estos contratos arrendaticios cuando haya convenio expreso de las partes, aunque no concurren otras circunstancias, con lo que desaparece por completo cualquier dificultad. En cambio, hay que advertir que ya no cabe acudir aquí al supuesto de anticipar las rentas de tres años que autoriza la Ley Hipotecaria porque, para los arrendamientos rústicos, su Ley especial prohíbe de modo terminante, en el artículo 33, el pago anticipado de rentas por más de un año, con lo que se ha cerrado la antigua posibilidad de acceder a los asientos registrales por este camino.

Con referencia al artículo 13 del Reglamento Hipotecario que deja a salvo las prohibiciones legales para poder inscribir los subarrendos, cesiones y subrogaciones, hay que señalar que el artículo 70 de la nueva Ley declara nulos los subarrendos o las cesiones totales o parciales de los derechos del arrendatario, originando su desahucio.

Sólo están permitidos y por tanto podrán inscribirse en el Registro, si reúnen las demás condiciones, los subarrendos a que se refiere el artículo 71 y que son, en esquema:

- El subarriendo entre labradores o ganaderos residentes cuando el arrendatario se ve impedido temporalmente del cultivo de las fincas.
- El pactado en favor del cónyuge o descendientes, pudiendo éstos suceder al arrendatario.
- El subarriendo en casos determinados por mejoras y el de aprovechamientos secundarios de la finca.
- Y la cesión o aportación del uso y disfrute de la finca al IRYDA y demás Entidades relacionadas en el artículo 15 de la Ley.

c) *Forma*

En contra del exagerado precedente formalista de la Ley de 1935 y de acuerdo con la de 1942, que la reformó radicalmente en este punto, el artículo 20 de la Ley vigente declara la libertad de forma para la perfección de los contratos de arrendamientos, aunque se deja abierta la posibilidad del contrato tipo; en este caso, dice el artículo 21, las partes podrían compelerse de modo recíproco a su otorgamiento.

El sistema hipotecario es formalista y por tanto, aun siendo perfecto el contrato de arrendamiento en la esfera civil, para ingresar en el Registro precisaría cumplir la exigencia del artículo 3 de la Ley Hipotecaria, o sea,

estar consignado en escritura pública, en sentencia firme o en documento auténtico.

Para su traslado al asiento registral correspondiente, en dicho título público deberán constar las circunstancias generales sobre la finca, el derecho que se constituye y las personas que intervienen, en los términos exigidos por los artículos 9 de la Ley Hipotecaria y 51 de su Reglamento y además las especiales que conformen el arrendamiento de que se trata, siempre que sean acordes con la regulación de la Ley de Arrendamientos actual.

Puesto que, según los artículos 7 y 243 de la Ley Hipotecaria, la primera inscripción ha de ser de dominio y el Registro de la Propiedad se lleva abriendo uno particular a cada finca, los asientos referentes al arrendamiento se practicarán en el folio en que conste previamente inscrita la propiedad del fondo rústico sobre el que recae, respetando los clásicos principios hipotecarios aplicables que conforman nuestro sistema.

Aunque la Ley Hipotecaria autoriza la inscripción del arrendamiento en el sentido estricto de asiento principal, definitivo y positivo, no está de acuerdo la doctrina sobre la idoneidad de dicho asiento al relacionarlo con sus efectos. Así, ROCA SASTRE dice que nuestra inscripción arrendaticia se produce en el fondo como si este derecho estuviese tan sólo anotado, o sea, como si, en rigor, rigiese en España el sistema suizo de la anotación del derecho arrendaticio. Entendemos que es una pura cuestión de técnica hipotecaria y, dejando ésta a salvo, lo que de verdad interesa es que el Registro, que es público, realmente publique la situación jurídica de la finca. Por tanto, el asiento adecuado será el que en cada caso sea más eficaz para conseguir los fines propuestos; si el arrendamiento está perfectamente determinado en su contenido y en el tiempo, puede perfectamente inscribirse, puesto que no hay inconveniente técnico y lo permite la ley; si hay algún defecto o pendencia subsanables, procederá la anotación, que se puede convertir o caducar; y hasta cabría la nota marginal con tal que en todo caso quede perfectamente clara la afección de la finca y se produzca la publicidad que el Registro pretende.

IV. EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD EN LA LEY DE 1980

Según lo que llevamos dicho, las relaciones del Registro con el arrendamiento rústico no han sido hasta el momento muy alentadoras, quizá porque ni la legislación hipotecaria ni la especial arrendaticia han aprovechado todas las posibilidades de colaboración entre ambas instituciones, lo que hubiera hecho más fructífero su engarce.

Esto hacía reconocer a BARTOLOMÉ MENCHÉN, con cierta tristeza, que las inscripciones de arrendamientos son escasísimas aún en Cataluña y Valencia,

donde casi toda la propiedad está inscrita. Y encuentra lógica explicación o este hecho: La legislación de arrendamientos, dice, ha vivido en gran parte apartada de las normas del Derecho Civil y desenvuelta en múltiples y a veces contradictorias normas de marcado carácter social y los arrendatarios han sido garantizados por esas normas más que lo hubieran sido por el Registro (8).

¿Subsistirá la misma situación después de publicada la nueva Ley? Si miramos a su artículo 74 que, aparentemente, no respeta ni al mítico tercero hipotecario, podría parecer que sí. Pero incluso en esa norma y más claramente en otras se advierten algunos pasos positivos, como la constatación registral del arrendamiento al enajenar la finca y el aseguramiento en base a una anotación preventiva del reintegro de las mejoras.

Para poder llegar a unas conclusiones suficientes sobre la faceta registral de la nueva legislación de arrendamientos vamos a estudiar con detalle las normas aludidas.

A) EL ARTÍCULO 74 DE LA LEY DE ARRENDAMIENTOS Y EL «TERCERO»

Lo dispuesto en este precepto viene a confirmar el principio ya consagrado de la continuidad del arrendamiento, aunque cambie la persona del dueño de la finca, al establecer que «el adquirente de la finca», aun cuando estuviere amparado por el artículo 34 de la Ley Hipotecaria, quedará subrogado, en todos los derechos y obligaciones del arrendador».

La solución unilateral que daba al problema de la venta de finca arrendada el artículo 1.571 del Código Civil, protegiendo sólo los intereses del comprador en menoscabo de las lógicas esperanzas del colono, fue corregida por el Real Decreto-ley de 21 de noviembre de 1929, que impuso al adquirente la obligación de respetar el contrato. Esta subrogación, que se consagró como regla básica en la Ley de 1935, fue también mantenida, con algunos retoques, en la Ley de 1942, pasando así igualmente al Reglamento de 1959.

Al redactarse el nuevo precepto, el Proyecto de Ley recogió sustancialmente los términos del artículo 27 de dicho Reglamento, pero cambiando la antigua expresión «tercer adquirente» por la de «adquirente... aún cuando estuviere amparado por el artículo 34 de la Ley Hipotecaria». Ante esta rotunda y hasta exagerada puntualización, se presentó una enmienda que abogaba por la supresión del precepto por entender el enmendante que traducía una preocupación excesivamente técnica que no debía figurar en una ley especial. La enmienda no prosperó y así ha llegado, tal como figuraba en el Proyecto, intocado este artículo hasta el final.

(8) En su trabajo «La inscripción de arrendamientos de inmuebles rústicos», en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 187, año 1940, págs. 186 y sigs.

Quizá la causa de haber acudido a la figura del tercero de la Ley Hipotecaria, paradigma de la seguridad jurídica, puede haber sido el echar mano de un resorte psicológico para resaltar la estabilidad del arrendatario frente a cualquier cambio. En realidad lo único que había que decir es que el arrendamiento subsiste, subrogando al adquirente en la posición del arrendador que transmite.

Pero en una lectura superficial y literalista de este artículo 74 de la Ley de Arrendamientos podría parecer que se viene abajo, como un castillo de naipes, la protección que al tercero brinda el artículo 34 de la Ley Hipotecaria.

Sin embargo, antes de llegar a conclusiones tan simplistas, conviene distinguir entre la adquisición en sí y las cargas de la finca.

En cuanto a lo primero, el artículo 34 de la Ley Hipotecaria queda indemne: el tercero será siempre mantenido en su adquisición, de eso no hay duda.

En cambio, en cuanto a las cargas, el que compra una finca arrendada, aunque no aparezca así en el Registro, ciertamente tiene que aceptar un doble gravamen que consiste en asumir los deberes del arrendamiento y exponerse además al riesgo del retracto. ¿Es aquí donde se muestra el fallo del artículo 34 de la Ley Hipotecaria?

Pues tampoco lo creemos así y esto por tres razones:

1.^a Porque, según el artículo 37 de la propia Ley Hipotecaria, se dan contra terceros, aunque no consten en el Registro, los retractos legales y el arrendaticio tiene tal carácter, por lo que no se añade nada que ya no estuviera en el propio sistema hipotecario. Los retractos legales son limitaciones a la propiedad que, por derivarse naturalmente de ella o ser establecidas por la ley, están investidas de una publicidad que supera la que el Registro puede proporcionar; tienen generalmente carácter absoluto e impersonal, de modo que viven independientemente del Registro y frente a ellas no puede hablarse propiamente de terceros (9).

2.^a Porque no reunirá el requisito de la buena fe exigido por el artículo 34 de la Ley Hipotecaria el que en adelante adquiera una finca arrendada, ya que esta circunstancia habrá de constar necesariamente en el título y en la inscripción, según la nueva normativa contenida en el artículo 91 de la Ley que estudiamos. De este modo, el que compra sabe que la finca tiene arrendatario con todas sus consecuencias; al no haber buena fe no hay excepción, sino inaplicabilidad del artículo 34 por no concurrir este requisito esencial.

(9) ROCA SASTRE, *Derecho Hipotecario*, tomo III, pág. 600. TIRSO CARRETERO impugna esta tesis en su trabajo «Tanteo y retracto arrendaticio urbano y Registro de la Propiedad», en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 1958, pág. 809; según éste, admitir que los principios resultan inoperantes respecto de las limitaciones dominicales, inspiradas en un interés general más o menos trascendente, es poner en peligro de naufragio la institución registral y el interés público de la seguridad jurídica.

3.^a Porque en el supuesto de que el transmitente, por error o falsedad, declarase como libre una finca arrendada, único caso en que podría darse una auténtica excepción al resultar afectado el adquirente por una carga que el Registro no le manifiesta, dicho adquirente aún tendría en su favor la acción rescisoria de la venta que le concede el artículo 1.483 del Código Civil. Hay que reconocer que este supuesto se presentará muy rara vez, pues el error sobre la libertad de la finca es poco probable y la falsedad en documento público constituye un delito con todas sus consecuencias; pero, en cualquier caso, al suponer el arrendamiento una carga que presumiblemente haría desistir de la adquisición al comprador si éste la hubiera conocido, el Código Civil le concede la rescisión; así la finca volverá al vendedor descuidado o torticero, el tercer adquirente, protegido o no por el artículo 34 de la Ley Hipotecaria, se desliga de una carga no deseable y el arrendatario permanece intocado en su posición, que es lo que realmente se buscaba.

Por ello hemos de concluir que no ha sido afortunada la redacción del artículo 74 de la Ley de Arrendamientos Rústicos al traer a colación y maltratar, sin necesidad ni utilidad, la figura del adquirente hipotecario que siempre ha sido considerada como intangible y base del prestigio del Registro de la Propiedad español.

B) LA PUBLICIDAD DEL ARTÍCULO 91

Una doble consideración justifica la mayor publicidad posible del arrendamiento: Por un lado, se debe facilitar al colono el ejercicio de sus derechos de adquisición de la finca. Por otro, hay que proteger la buena fe en el tráfico inmobiliario, de modo que quien compre una finca esté a resguardo de desagradables sorpresas, confiando en unos asientos registrales que le aseguren una total libertad de cargas.

El arrendatario tiene unos derechos que prácticamente consumen el contenido económico de la finca; pero aspira a conseguir el techo del contenido jurídico, o sea, el dominio. Por el contrario, para el actual dueño, el contrato supone una merma de sus facultades de uso y de transmisión, ya que esta última sujeta la posibilidad de enajenar libremente.

Podrá discutirse, según el prisma desde el que se mire, si el arrendamiento es un derecho real o una carga de la finca, o ambas cosas a la vez. Lo que está fuera de duda es que esta relación, por su enorme contenido social, por la importancia que tiene en nuestra economía y porque forma parte indudable del tráfico jurídico, exige una total publicidad.

Y en este campo se ha acudido a la eficacia que puede prestar el Registro de la Propiedad, tanto como garantía de que serán cumplidas las normas legales como de protección de la seguridad inmobiliaria.

Por ello nos parece una innovación plausible la introducida por el artículo 91 de la nueva Ley, cuyo texto dispone:

«Uno. En toda escritura de enajenación de fincas rústicas el transmitente deberá declarar, bajo pena de falsedad, si la que es objeto de la misma se halla o no arrendada y, en este último supuesto si ha hecho uso en los seis años anteriores a la transmisión del derecho que reconoce al arrendador el artículo 26-1 de la presente Ley. Sin esta declaración no podrá inscribirse la transmisión en el Registro de la Propiedad. Caso afirmativo, el fedatario no la autorizará sin que se le acredite de forma fehaciente la práctica de la notificación a la que se refieren los artículos anteriores.

Dos. En todo caso, la escritura de enajenación se notificará de forma fehaciente al arrendatario al efecto de que pueda ejercitar el derecho de retracto o, en su caso, el de adquisición, si las condiciones de la enajenación, el precio o la persona del adquirente no correspondieran de un modo exacto a las contenidas en la notificación previa. El mismo derecho tendrá si no se hubiere cumplido en forma el requisito de la notificación previa. En este caso, el retracto o el derecho de adquisición preferente podrán ser ejercitados durante el plazo de sesenta días hábiles a partir de la notificación.

Tres. Para inscribir en el Registro de la Propiedad los títulos de adquisición *inter vivos* de fincas rústicas arrendadas deberá justificarse la práctica de la notificación que establece el apartado anterior».

Pasemos a estudiar con detalle este precepto:

a) *Antecedentes*

Por la consideración de gravamen que se asignaba al derecho arrendaticio, en el Proyecto de la Ley de 1935 se establecía, en caso de enajenación de fincas rústicas, la obligación de hacer constar al transmitente, bajo su responsabilidad, si estaban o no arrendadas. Pero tal prevención fue suprimida al modificarse en este punto el Proyecto en la Comisión de Agricultura de las Cortes, por lo que no llegó a tener efectividad lo que hubiera significado un importante avance (10).

Tampoco se recogió este requisito en ninguna de las posteriores leyes que modificaron a la de 1935, ni en el Reglamento de 1959.

Las medidas para evitar que el colono fuera burlado con transmisiones ocultas se articulaban en la Ley de 1935, entendemos que sin demasiada ga-

(10) RAMÓN DE LA RICA en la *Memoria* presentada en 1935 a la Dirección General de los Registros y del Notariado. Ver una recensión bajo el título «Inscripción y Registro de Arrendamientos Rústicos», en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, mayo de 1936, págs. 342 y sigs.

rantía, sólo a base de exigir una notificación del vendedor al comprador y de éste al arrendatario; pero esta obligación de notificar era puramente personal y su incumplimiento no suponía obstáculo alguno para que la transmisión tuviera entrada en el Registro de la Propiedad, por lo que se podía practicar la inscripción en todo caso y aunque la notificación se hubiera omitido.

Un antecedente decisivo lo encontramos en la regulación análoga de la Ley de Arrendamientos Urbanos, cuyo artículo 55 exige la notificación al arrendatario como requisito para inscribir en el Registro de la Propiedad la adquisición de la finca arrendada; si no se justifica su cumplimiento se originará un defecto subsanable que suspende la inscripción; caso de no estar alquilado el piso que se transmite, para que sea inscribirse la adquisición deberá declararse así en la escritura bajo pena de falsedad en documento público.

En materia arrendaticia, la *ratio legis* de servir a finalidades sociales equivalentes debe ser la misma en el ambiente rural que en el urbano, por lo que era deseable un retoque para que el Registro igualase en el arrendamiento rústico las garantías existentes en el urbano.

b) *Supuestos y consecuencias*

El apartado Uno del artículo 91 impone la obligación de declarar en la escritura al transmitente de una finca rústica si ésta se encuentra arrendada o no y en este último caso, además, si no resulta la finca sujeta al condicionamiento del artículo 26 de la misma Ley, que ahora veremos. Como norma general, la adquisición no puede inscribirse en el Registro de la Propiedad si en el título transmisivo no consta tal declaración.

Analizando esta norma vemos que son tres los casos posibles:

1. Finca libre.—Si la finca no está arrendada ni lo ha estado en un período de seis años anteriores al otorgamiento, bastará con que el transmitente lo manifieste así en la escritura, bajo pena de falsedad, para que el adquirente pueda inscribir su título en el Registro de la Propiedad. Ya hemos dicho que en los casos de error o falsedad en esta declaración, el adquirente puede resultar afectado, según dispone el artículo 74; pero también señaláremos que esta excepción será que el Registro de la Propiedad publicará la situación real arrendaticia de la finca rústica y por ello los asientos registrales asegurarán también la adquisición sin esta clase de cargas.

Así, pues, en este caso de libertad de la finca, la transmisión puede inscribirse en el Registro con sólo la declaración en tal sentido del transmitente que estará consignada en el título traslativo.

2. Finca arrendada.—Si en el caso de finca libre parece que más bien se mira a la seguridad del tercer adquirente, aquí las medidas son claramente protectoras de los derechos de adquisición que la ley reconoce al colono.

Ampliando y reforzando notablemente la regulación que contenía el artículo 16 de la Ley de 1935, el artículo 91 de la nueva Ley exige los siguientes requisitos:

1.º Acreditar al Notario que se ha notificado previamente al arrendatario el propósito de llevar a cabo la enajenación, indicando condiciones y precio, así como el nombre y circunstancias del futuro adquirente, para que aquél pueda ejercitar el tanteo en la forma determinada en los artículos 96 a 90 de la Ley. Afinando demasiado, a nuestro juicio, se enmendó la redacción inicial del Proyecto, al añadirle un inciso según el cual «el fedatario no la autorizará (la escritura) sin que se le acredite de forma fehaciente la práctica de la notificación». Con esto, se dice, se ha pretendido evitar que, por el juego permitido por el Reglamento y la práctica notarial de prometer que más tarde se acreditará la notificación, se intente eludir el derecho de preferente adquisición del arrendatario. Pero si este derecho se compone de dos fases y el colono puede ejercitar el retracto, aunque no haya hecho uso del tanteo, es tanto como poner albarda sobre albarda exigiendo dos notificaciones, una la vista y otra la que vamos a ver.

2.º Notificar también de forma fehaciente (y «en todo caso», como dice el número dos del art. 91) la escritura de enajenación al arrendatario para que pueda ejercitar el retracto; también podría acudir al derecho de adquisición si las condiciones pactadas no coinciden con las contenidas en la notificación previa antes vistas o ésta no se hubiese llevado a cabo.

La consecuencia principal resultante del número Tres del artículo 91 es que para inscribir en el Registro de la Propiedad los títulos de adquisición *inter vivos* de fincas rústicas arrendadas deberá justificarse que se ha practicado la notificación que establece el apartado anterior (11). Esta justificación se hará ante el Registrador mediante copia autorizada del acta notarial correspondiente o documento fehaciente que contenga la notificación practicada, ya sea por transcripción o inserto en la propia escritura de enajenación o su copia, en términos que no dejen duda sobre el cumplimiento del requisito exigido.

Si el artículo 91 de la Ley sólo tuviera como objeto defender los derechos adquisitivos del colono, habría que pensar que los anteriores requisitos no serían necesarios en aquellos casos en los que no existe la posibilidad del tanteo o retracto, que son:

- En las donaciones del cónyuge, ascendientes o descendientes del donante (art. 92.a).

(11) Obsérvese que dice «notificación» en singular, y referida sólo al «apartado anterior». Por eso creemos que al Registrador le basta para inscribir con que se le justifique la notificación de la venta ya realizada, sin precisar para nada la previa o del tanteo.

- En las permutas de fincas rústicas de extensión inferior a una hectárea de regadío o diez de secano, cuando se realizan con la finalidad de agruparlas o agregarlas a otra finca o alguno de los permutantes (art. 92.b).
- En el caso de que el arrendatario sea a la vez propietario de más de 20 hectáreas de regadío o de más de 200 de secano en el territorio nacional.
- Y en los contratos incluidos de la regulación de la Ley de Arrendamientos, enumerados en sus artículos 6 y 7, así como los especiales del artículo 4 que se rigen por el Código Civil.

Sin embargo, como también está en juego la seguridad del tráfico jurídico y el amparo del adquirente y, por otra parte, la redacción del artículo 91 no deja demasiados resquicios, creemos que incluso en los casos anteriores debe declararse que la finca está arrendada, aunque no haya lugar a los derechos adquisitivos del colono por las causas señaladas. De este modo podría inscribirse la transmisión en el Registro y el adquirente a la vez conocerá con certeza la situación de la finca.

En el período de enmiendas al Proyecto, se presentó una al apartado tres de este artículo en el doble sentido de que el cumplimiento del requisito de la notificación para inscribir debía exigirse «bajo la responsabilidad del Registrador» y en el de que, incluso acreditada la notificación, no se inscribiesen los títulos traslativos de la finca hasta transcurrido el plazo preciso para que el colono ejercitase, en su caso, los derechos de adquisición. Como motivación, alegaban los enmendantes que «el Registro de la Propiedad, como institución de Derecho Público confiada a los Registradores, que son funcionarios públicos, debe controlar muy de cerca que se cumplan los fines queridos por la Ley, cerrando el Registro y la protección que éste concede a los terceros adquirentes hasta que se acredite suficientemente y en el momento querido por la Ley que no se han defraudado los derechos de preferente adquisición». Acertadamente, no prosperó la pretensión de cerrar el Registro durante el plazo de posible ejercicio de acciones por el colono, porque la inscripción no impide dicho derecho ni su ejercicio y por ello el aplazamiento del asiento no añadiría defensas o garantías al arrendatario.

Tampoco era preciso recalcar en un precepto especial una responsabilidad que el Registrador asume por principio de su actuación y que ésta aclara con carácter general en los artículos 18 y 300 de la Ley Hipotecaria.

3. Finca recuperada en cultivo directo por el dueño.—El artículo 26-1 faculta al arrendador para oponerse a la prórroga del contrato y recuperar la finca con tal que se comprometa, por plazo de seis años, a cultivarla de modo directo por sí, su cónyuge o descendientes, si son profesionales de la agricultura. Pues bien, en el caso de que se pretenda transmitir la finca antes de

que transcurra el plazo indicado será preciso cumplir todos los requisitos de notificación reseñados antes, pues el artículo 91 de la Ley equipara el supuesto al de la finca con arrendamiento vigente.

Si la terminación del arriendo por el cultivo directo del arrendador es anterior a esos seis años, se hará constar así en la escritura de tramitación bajo la responsabilidad del otorgante para que la finca se pueda considerar libre a todos los efectos y en especial para poder practicar la inscripción correspondiente.

c) *Inscripción de la tramitación. ¿Cabe la anotación preventiva?*

La práctica notarial y registral ya se habían anticipado a la norma del artículo 91 de la Ley, pues en casi todas las transmisiones de fincas rústicas se venía haciendo constar, siendo procedente la libertad de arrendamiento bajo la manifestación de los interesados.

En adelante habrá de hacerse siempre y por mandato legal, ampliando el campo al tener que expresarse en el título que en los seis años anteriores no ha ejercitado el dueño el derecho que le confiere el artículo 26 y con esta o parecida fórmula deberá constar también en la inscripción.

Cuando haya arrendamiento vigente y se acredite el cumplimiento de los trámites de notificación, se reflejará en la inscripción lo que a tal respecto resulte de la escritura de enajenación o de los documentos que se aporten para ser calificados por el Registrador.

¿Qué ocurrirá si se presenta al Registro un título traslativo sin acreditarse a la vez la notificación o no se exprese nada sobre la libertad arrendaticia de la finca? ¿Podría practicarse en estos casos una anotación preventiva hasta que se subsane el defecto?

Entendemos que sí, sin ninguna duda, por las siguientes razones:

1.^a Porque aunque la Ley de Arrendamientos Rústicos no la establece expresamente, tampoco la prohíbe. La Ley sólo dice que no serán inscribibles en el Registro los títulos traslativos de fincas rústicas arrendadas, pero no dice que no puedan ser anotados preventivamente.

2.^a Porque el artículo 42, número 9 de la Ley Hipotecaria, que es aplicable con carácter general, dice que podrá pedir anotación preventiva de sus respectivos derechos el que presentare en el Registro algún título cuya inscripción no pueda hacerse por falta de algún requisito subsanable y éste es, ni más ni menos, el supuesto contemplado.

3.^a Porque hay un paralelismo evidente con el arrendamiento urbano, cuya Ley establece en su artículo 55 que la falta de justificación de la notificación constituye un defecto subsanable con suspensión de la inscripción, pudiéndose tomar anotación preventiva que se convertirá en ins-

cripción si durante su vigencia se acreditare haberse practicado la notificación en debida forma.

Creemos por ello que es perfectamente admisible la práctica de una anotación preventiva por defecto subsanable, que se regirá por las normas comunes propias de dichos asientos:

- Contendrán las mismas circunstancias que se exigen en general para las inscripciones.
- En cuanto a su duración, habrá que estar al artículo 96 de la Ley Hipotecaria, que dispone que la anotación preventiva por defectos subsanables caducará a los sesenta días de su fecha. Puesto que la Ley de Arrendamientos Urbanos da a su anotación una vigencia de ciento ochenta días naturales, parece que en esta comparación toca perder a lo rural; pero debe advertirse que el plazo de sesenta días de la Ley Hipotecaria puede prorrogarse por justa causa hasta ciento ochenta días (12); además, no son naturales sino hábiles, por lo que no entran los festivos en el cómputo y con esto su duración puede llegar a ser apreciablemente mayor.
- Si durante el plazo de vigencia o la prórroga en su caso se presentan los documentos acreditativos de haberse subsanado el defecto que originó la anotación, ésta se convierte en inscripción y el adquirente consolida el derecho anotado.
- Por el contrario, si no se subsana el defecto en los plazos indicados, caduca la anotación y podrá ser cancelada de oficio por el Registrador o a instancia de parte interesada.

C) OTRAS MANIFESTACIONES REGISTRALES EN LA NUEVA LEY

a) *Anotación por gastos y mejoras*

El capítulo VI de la Ley de Arrendamientos Rústicos regula los supuestos en los que el arrendatario puede resarcirse del importe de los gastos necesarios y de las reparaciones urgentes que haya realizado en el predio. Respecto a las mejoras útiles y sociales, una vez terminado el arrendamiento, el artículo 62 concede al colono, aparte de poder retirarlas de la finca, si ésta no sufre deterioro, la facultad de exigir al arrendador, a elección de éste, que le abone el mayor valor que haya alcanzado la finca por causa de las mejoras o el coste actualizado de éstos. Una vez determinada la cantidad a reembolsar, podrá el arrendatario prorrogar el colonato hasta resarcirse, con facultad de subarrendar, o reclamar el pago de lo adeudado.

(12) Esta ampliación se obtiene mediante el procedimiento regulado en el artículo 204 del Reglamento Hipotecario.

Respecto a estas cantidades que haya de pagarle el arrendador, el arrendatario tendrá, según el artículo 64 de la Ley, los mismos privilegios y garantías que el acreedor refaccionario.

Según esto, tales créditos gozarán de la preferencia otorgada por el número 3 del artículo 1.923 del Código Civil por ser créditos refaccionarios anotados en el Registro de la Propiedad sobre los bienes inmuebles del deudor que hubiesen sido objeto de la refacción; y por el número 5 del mismo precepto si se trata de créditos no anotados, aunque éstos tan sólo respecto a otros distintos de los que le anteceden en la enumeración legal. Dichos créditos gozan por tanto de preferencia sobre las fincas que los originan y la concurrencia entre ellos, si fueren varios, se determina por las reglas del artículo 1.927 del mismo Código.

El artículo 64 de la Ley de Arrendamientos Rústicos completa la garantía específica del arrendatario en estos casos, concediéndole la posibilidad de «pedir la anotación preventiva presentando contrato escrito o también en virtud de resolución judicial dictada en el expediente previsto en los artículos 61 y siguientes de la Ley Hipotecaria en los casos en que la finca estuviese sujeta a cargas o derechos reales inscritos y en el cual el arrendador tendrá el mismo tratamiento procesal que los demás titulares de derechos reales inscritos».

Se tratará, en definitiva, de la no muy usual anotación preventiva del número 8 del artículo 42 de la Ley Hipotecaria, que se regula detalladamente por los artículos 59 a 64 de la misma Ley y 155 a 160 de su Reglamento, lo que nos releva de toda otra explicación (13).

b) *Hipoteca*

En principio son perfectamente compatibles el arrendamiento y la hipoteca sobre una misma finca, en cuanto que la garantía no interfiere en la posesión del colono. Así pues, se puede hipotecar la finca arrendada y se puede arrendar la finca hipotecada; pero conviene hacer algunas puntualizaciones al respecto:

1. En cuanto al primer caso, la hipoteca que grava a una finca ya arrendada, durante su período de simple garantía, permite al colono continuar perfectamente sin alteración en el ejercicio de su actividad agraria, ya

(13) El último inciso del artículo 64 de la Ley de Arrendamientos pone a cargo del arrendatario las costas y gastos necesarios para obtener esta anotación preventiva. Aunque hubo enmiendas adversas, no se admitieron en atención a que si esta garantía es de interés exclusivo del arrendatario, es lógico que él sufrague dichas costas y más teniendo en cuenta que ya ha podido optar por la otra garantía consistente en la prórroga del arrendamiento hasta resarcirse.

que no le afecta ni económica ni jurídicamente. Cuando llega el momento de la ejecución puede producirse un cambio de dominio y entonces el arrendatario puede:

- Continuar su arrendamiento con el nuevo dueño, si le interesa, y acogiéndose a la norma del artículo 74.
- O concurrir a las subastas para adquirir la finca en los procedimientos marcados por la Ley Hipotecaria y las leyes procesales.
- O, por último, hacer uso del derecho de adquisición preferente que le concede el artículo 89 de la Ley de Arrendamientos Rústicos por el mismo precio del remate y en los mismos plazos y formas establecidos para el retracto.

2. El arriendo posterior de la finca hipotecada puede suponer un evidente menoscabo de la garantía en perjuicio del acreedor, en cuanto que dicha finca disminuye de valor, pudiéndose entonces ejercitar por el titular de la hipoteca la llamada acción de devastación del artículo 117 de la Ley Hipotecaria. Se presume, *iuris tantum*, que hay propósito de disminuir el valor de la finca hipotecada cuando ésta se arrienda por una renta que, capitalizada al 6 por 100, no cubra la responsabilidad total asegurada. Entonces, el Juez puede declarar vencido el crédito, ampliar la hipoteca a otros bienes del deudor o adoptar otras medidas que considere convenientes (art. 219 del Reglamento Hipotecario).

c) *Limitaciones dispositivas al arrendatario que adquiere la finca*

El artículo 84-dos de la Ley de Arrendamientos Rústicos establece que una vez ejercitado el derecho de acceso, por los medios determinados en el mismo precepto, «el arrendatario que adquiere la propiedad no podrá, salvo que lo haga en favor del IRYDA, enajenarla, arrendarla o cederla en aparcería hasta que transcurran seis años desde la fecha de adquisición. Si hipotecase la finca, la acción del acreedor no podrá tener efectividad mientras no transcurra dicho plazo».

Lo que realmente se pretende es que el arrendatario, que ha pasado a ser dueño de la finca, permanezca cultivándola por un plazo suficiente para evitar el fraude legal que supondría transmitir con especulación lo adquirido mediante un trato legal excepcional.

Ni las distintas normas legales que se han ocupado de la cuestión ni la jurisprudencia (14) han permitido fijar con certeza la verdadera naturaleza

(14) Pueden verse: artículo 17 de la Ley de 1935, redactado de nuevo por la Ley de 1949; artículo 7 de la Ley de 1954 y artículos 17 -y 99 del Reglamento de

jurídica de esta limitación, para saber si se trata de una verdadera prohibición de disponer cuya infracción implicaría la nulidad de la transmisión o si sólo origina una posibilidad de resolución a instancia de parte, en cuyo caso el acto es válido hasta que se resuelva (15).

La cuestión tiene su importancia práctica: El Registrador deberá cerrar el Registro y rechazar esa transmisión si es nula por opuesta a una prohibición de enajenar o, por el contrario, podrá inscribirla si sólo produce una acción resolutoria ejercitable tan sólo a instancia del antiguo propietario de la finca.

El número 3 del artículo 84 de la Ley se inclina sin duda por la segunda solución, pues aunque inicialmente parece hablar de prohibiciones incumplidas por el arrendatario, el contenido principal de esta norma es que «entonces podrá el arrendador pedir la resolución del contrato originario (16), recuperando la propiedad de la finca con la consiguiente resolución, según proceda de la transmisión, arrendamiento o cesión efectuados».

El Registro es el instrumento idóneo para hacer cumplir este precepto: Al hacerse constar en la inscripción en favor del antiguo arrendatario que éste ha adquirido la finca en virtud del tanteo, retracto o acceso comprendidos en el número 1.º del artículo 84, hay base suficiente para que sea efectiva la publicidad hipotecaria; basta con expresar el origen de la adquisición, sin que sea preciso que el Registrador señale en la inscripción que hay pendiente una condición resolutoria en los seis años siguientes, ya que ésta resulta del mismo texto del asiento y de lo dispuesto en la Ley.

Los efectos de esta resolución alcanzarán no sólo a la transmisión o cesión de uso indebidas sino también al contrato originario y entendemos

Arrendamientos Rústicos de 1959; puede verse también el artículo 51 de la Ley de Arrendamientos Urbanos, que dispensa de esta limitación en los casos de haberse venido a peor fortuna, excepción no acogida por las normas del arrendamiento rústico. En cuanto a la jurisprudencia, la sentencia del TS de 11 de noviembre de 1950, dice que se trata de una condición resolutoria; la de 5 de febrero de 1955 entiende que hay nulidad y la de 30 de junio de 1960 la califica de prohibición temporal de enajenar. La Dirección General de los Registros y del Notariado, si bien en Resolución de 30 de diciembre de 1946 afirmó que se trata de una prohibición de enajenar, en la de 1 de diciembre de 1949 consideró inscribible una escritura de hipoteca, pero estableciendo que el acreedor no podrá ejercitar su acción hasta transcurridos los seis años.

(15) La doctrina está dividida, como puede verse en el trabajo de TIRSO CARRETERO, «Tanteo y retracto arrendaticio», en la *R.C.D. Inmobiliaria*, 1957, pág. 773 y sigs. Este autor rechaza la nulidad absoluta o la prohibición de enajenar; dice que sólo produce la resolución del contrato a instancia de parte.

(16) El texto publicado en el *Boletín Oficial del Estado* dice contrato «ordinario», cuando en realidad debía decir «originario», que es como aparece en el Proyecto y en la aprobación por el Pleno del Congreso de los Diputados. En el Senado no se alteró este artículo. Sin duda, por error en la transcripción, en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, núm. 28-IV de fecha 31 de diciembre de 1980, al publicarse la aprobación definitiva del Congreso, tras estudiar las enmiendas del Senado, se deslizó la palabra «ordinario», que es errónea a todas luces.

por tal al arrendamiento inicial o básico, por lo cual perderá todo derecho el ex-arrendatario y recupera totalmente libre su propiedad el arrendador. Así se establecía expresamente en el último inciso del artículo 99 del Reglamento de 1959, su antecedente, al decir que en este caso el arrendador «podrá solicitar la anulación de la transmisión y disponer libremente de la finca». La Ley puede proteger al arrendatario pero no hasta el extremo de permitirle actuaciones fraudulentas, por lo que la sanción no puede ser más justa.

V. EL REGISTRO ESPECIAL DE ARRENDAMIENTOS RÚSTICOS

A) EN LA LEGISLACIÓN DEROGADA

Aunque hubo algunos precedentes registrales del arrendamiento rústico con finalidad fiscal, el registro especial de estos contratos con carácter solamente civil fue creado por la Ley de 1935.

En el artículo 56 se establecía que en cada Registro de la Propiedad se llevaría un libro especial para inscribir los arrendamientos de todas clases y aparcerías de fincas rústicas radicantes en el término de su respectiva demarcación. Y en el artículo 6.º se ordenaba que deberían ser inscritos en este Registro los títulos constitutivos de la relación arrendaticia, sin cuya inscripción no podrían los interesados utilizar los derechos y ejercitar las acciones reconocidas por la Ley. Para facilitar esta registración obligatoria, se imponía a los funcionarios de toda clase una actuación de oficio ordenando el envío de los contratos al Registro de la Propiedad correspondiente.

Como fuente de primera mano para saber lo que se propusieron en este punto los redactores del Proyecto de la Ley de 1935, acudimos al testimonio del Registrador RAMÓN DE LA RICA (17). Nos dice que uno de los problemas planteados en la Comisión de Legislación de Reforma Agraria fue arbitrar un procedimiento de publicidad que permitiese atribuir al arriendo efectos reales sin derrumbar la mecánica del sistema inmobiliario y para ello se pensaron distintas soluciones:

- La primera, decretar pura y simplemente la inscripción obligatoria en el Registro de la Propiedad. La combinación de las prórrogas indefinidas y del acceso a la propiedad por la vía del censo reservativo requerían su sistema público que homologase el derecho arrendaticio. Pero al ser voluntaria la inscripción en nuestro sistema hipotecario, no se podía adoptar esta solución por imposible.

(17) En la Memoria citada en la nota 10, pág. 346.

- Otra, diametralmente opuesta, consistía en crear un nuevo Registro destinado a los arriendos, concediéndole efectos jurídicos. Pero al punto se tocaron las dificultades y los peligros: este Registro, independiente del de la Propiedad, arrumbaría todo el sistema chocando con la legislación hipotecaria sin beneficio para nadie y tendría escasísima o nula efectividad práctica.
- Por ello se buscó un sistema armónico consistente en que los contratos de arriendo se inscribirán obligatoriamente; surtirían, una vez inscritos, verdaderos efectos reales. La inscripción, económica y con pocos requisitos formales, sería en un Registro especial que se conectaría con el Registro de la Propiedad, llevado por el mismo funcionario.

En base a estos propósitos se articuló un sistema que intentaba la coordinación entre los dos Registros, aunque el Proyecto sufrió modificaciones que lo desvirtuaron en la Comisión de Agricultura de las Cortes.

La Ley de 1935 recogió sustancialmente el sistema en los artículos 56 a 65 y sus líneas eran:

1.º Si la finca arrendada estaba inscrita en el Registro de la Propiedad a favor del arrendador, se extendía una nota de referencia a efectos de coordinar con el Registro especial.

2.º Si aparecía en el Registro a favor de persona distinta del arrendador, y para salvar la discordancia, se requería el consentimiento del titular registral o la presentación de un documento fehaciente que justificase la adquisición del arrendador, complementado por certificación de estar la finca catastrada o amillarada a su nombre. Como máxima garantía del respeto a los derechos inscritos, se disponía que las inscripciones así practicadas no perjudicarían al titular registral que no hubiese prestado su consentimiento.

3.º Finalmente, para adaptar el nuevo sistema al principio de publicidad, se disponía que los Registradores tuvieran en cuenta, al expedir certificaciones de cargas, los asientos vigentes en la Sección de Arrendamientos.

Tanto la Ley como el Reglamento regularon detalladamente el Registro especial, incluso en su aspecto orgánico, pero la verdad es que no llegó a tener efectividad en la práctica. El propio LA RICA, uno de sus creadores, reconoce en el trabajo citado que el Registro de Arrendamientos prácticamente no se ha puesto en marcha ni ha funcionado. Quizá las especiales circunstancias sociales coincidentes con el nacimiento de esta normativa influyeron de modo determinante para que no llegase a prosperar un sistema ideado con encomiable entusiasmo y plena buena fe, pero que fracasó lamentablemente.

La escasísima vitalidad del Registro especial acabó en la Ley de 23 de julio de 1942, la cual, después de declarar en su artículo 2.º la libertad de forma para estos contratos, disponía que no sería obligatoria en adelante la inscripción, pudiendo las partes sin ella utilizar los derechos y ejercitar las asociaciones dimanantes de la relación arrendaticia. Esta disposición, considerada como una medida acertada por varios autores (18), dejaba la inscripción en el Registro especial como meramente facultativa y carente de efectos específicos. De hecho, ya podía considerarse muerto el citado Registro, pues no era probable que en lo sucesivo acudiese contrato alguno a inscribirse.

Al derogarse ahora expresamente el Reglamento de Arrendamientos Rústicos de 1959, que aún recogía, quizá por inercia, las normas del agonizante Registro especial, se ha certificado solemnemente su defunción. Ya no queda más que esperar la nueva regulación anunciada y que pasamos a intuir.

B) LA NUEVA REGULACIÓN

El artículo 24 de la Ley de Arrendamientos Rústicos, recién promulgada, anuncia que «por Real Decreto, a propuesta de los Ministerios de Justicia y Agricultura, se organizará un Registro Especial de Arrendamientos Rústicos, el cual pasará a depender en los territorios autónomos de los Organismos correspondientes».

En el Proyecto se decía simplemente que una disposición con rango de Decreto «podría» organizar dicho Registro; esta facultad se ha tornado en deber, porque la Ponencia estimó que de no organizarse este Registro especial podría resultar una laguna en la materia al derogarse las normas del Reglamento que hasta ahora venían regulándolo. El informe de dicha Ponencia termina diciendo, aunque no hacía falta aclararlo, que quedan vigentes las disposiciones de la Ley Hipotecaria y su Reglamento.

A partir de ahí, hemos de reseñar que otras enmiendas presentadas adolecían de un acusado desenfoque porque contemplaban más bien un extraño Registro puramente informativo, una ventanilla más, sin contenido jurídico alguno y carente de efectividad, por lo que resultaría inútil, si no perjudicial, frente al clásico sistema registral inmobiliario.

(18) Así, ADOLFO RODRÍGUEZ JURADO, en *Comentarios a la legislación de arrendamientos de fincas rústicas*, 2.ª ed., Instituto Editorial Reus, Madrid, 1943, pág. 74. Ver también ROCA SASTRE en la edición de 1948 de su *Derecho Hipotecario*, tomo III, págs. 60 a 64. Igualmente los trabajos de CARAZONY LICERAS, «Los Registros de la Propiedad y especial de Arrendamientos en la Ley de 23 de julio de 1942», y de VÁZQUEZ GUNDÍN, «La inscripción de los Arrendamientos Rústicos», publicados ambos en la *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, año 1942, págs. 642 y 773, respectivamente.

Así, se contemplaba en esas enmiendas un «Registro local» encomendado a las Cámaras Agrarias o a las non natas Juntas Arbitrales y otros pensaban en un Registro centralizado en el Ministerio de Agricultura. Por fin, otra enmienda que seguía en la misma línea administrativa pretendió, y esta vez obtuvo, que el Registro pensado pasara a depender de los organismos correspondientes de los territorios autónomos.

De poco valieron las acertadas palabras del Diputado señor DÍAZ FUENTES que, al oponerse, decía que hay que plantearse una pregunta fundamental y es qué clase de Registro queremos: «¿Estamos hablando de un Registro de tipo administrativo que se encomendará a los organismos agrarios... o de un Registro jurídico? Más concretamente ¿estamos hablando de la posibilidad de constituir el Registro Especial de Arrendamientos Rústicos como una Sección especial, incluso dentro del Registro de la Propiedad, lo que no sería una novedad absoluta porque tiene precedentes históricos?» Siguió diciendo que esta es una cuestión de técnica registral y debe recordarse que el artículo 149, regla 8.^a de la Constitución reserva al Estado la facultad de ordenación de los Registros y por tanto habrá que organizar el Registro Especial de Arrendamientos Rústicos con un cuidadoso miramiento a este precepto. Terminaba pidiendo la desestimación de la enmienda porque no dibujaba claramente el perfil del asunto y no contenía la solución a los problemas apuntados. Sin embargo, por un solo voto de diferencia, la enmienda prosperó y se ha introducido en la Ley un inciso que, a nuestro juicio, puede enturbiar la esencia de un auténtico Registro jurídico de los arrendamientos (19).

Ya sólo nos queda esperar que la anunciada regulación nos depare un Registro verdaderamente jurídico, tal como lo entendía LA RICA (20), que, partiendo de que el arrendamiento debe surtir efectos reales, esbozaba así sus líneas maestras:

- El Registro de Arrendamientos Rústicos debe estar íntima y correctamente coordinado con el de la Propiedad para evitar toda contradicción entre ambos y para debida salvaguardia de los derechos inscritos en este último.
- La inscripción en el Registro arrendaticio, que puede constituir una Sección del de la Propiedad, debe surtir en cuanto a los contratos que se inscriban los mismos efectos que en la actualidad producen los arriendos en el Registro de la Propiedad conforme a la legislación hipotecaria, y

(19) Al votarse la enmienda presentada por determinado grupo regionalista, el resultado fue el siguiente: Votos emitidos, 287; a favor, 141; en contra, 140; abstenciones, 6. Véase el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 106.

(20) En el trabajo citado en la nota 10, especialmente en las págs. 350 y 351.

- Ha de procurarse la mayor sencillez y economía de la titulación en cuanto sean compatibles con el mínimo indispensable de autenticidad y con el sostenimiento de la institución registral.

Ahora podemos añadir que el contrato tipo que se prevé en la nueva Ley podría muy bien ser la base para esta inscripción sencilla y concorde de los arrendamientos rústicos. En efecto, podría presentarse dicho contrato-tipo en varios ejemplares, confeccionados simultáneamente, al Registro de la Propiedad donde, una vez verificada su legalidad por el Registrador, se procedería a su inscripción en el libro especial, haciéndolo constar también en los correspondientes asientos de dominio de las fincas arrendadas. Entregados a los interesados sus ejemplares respectivos con nota de despacho, el Registrador remite la restante copia a un Registro central que puede establecerse en el IRYDA u organismos competentes y que proporcionará datos estadísticos y puede ser fuente informativa para todas las actuaciones de política agraria que se consideren precisas.

Situando el primer escalón en los Registros de la Propiedad se conseguirían estas ventajas:

- Garantía de la legalidad de los contratos al ser examinados por un jurista competente que, con su calificación aprobatoria, otorga unos efectos apreciables en derecho.
- Coordinación entre los Registros clásico y especial, con todas sus innegables ventajas y que, además, evita o repeticiones inútiles o discordancias perturbadoras.
- Inmediatividad entre los interesados y la oficina del Registro, pues éste estará situado en el propio ámbito rural de las cabeceras de distrito y no en la capital administrativa, siempre lejana, no sólo en la distancia, sino más bien por los gastos que origina el desplazamiento o los más considerables de las gestorías.
- Y el traslado automático de los contratos desde el Registro de origen, donde se reflejan los datos en la inscripción, a un Registro Especial centralizado lo que facilita la consulta global.

Si se corrigen las causas que motivaron el fracaso del intento de 1935 y se inyectan al nuevo Registro los suficientes incentivos jurídicos y fiscales, como economicidad, auxilios económicos y técnicos, efectividad jurídica a los contratos inscritos, sinceramente creemos que se podría conseguir un Registro especial útil para publicar con eficacia las relaciones arrendaticias en concordancia plena con el Registro de la Propiedad.

Otro cualquier tipo de Registro, de pura noticia, sin efectos jurídicos, y aislado en su ventanilla, aparte de originar un incremento de costosa buro-

cracia, no atraería a nadie. Sería perfectamente inútil y además perturbador del tráfico inmobiliario (21).

VI. CONCLUSIÓN

Tras este examen de la faceta registral de la nueva Ley de Arrendamientos Rústicos, hemos de terminar afirmando que el Registro de la Propiedad no es una vetusta institución, sólo defensora de individualismos, sino un eficaz instrumento social al servicio de la seguridad jurídica, tan importante en toda comunidad.

También hay que admitir que para obtener una mayor efectividad con- vendría realizar determinados retoques, tanto en el sistema civil e hipoteca- rio como en la propia normativa especial arrendaticia. Por su importancia social y económica, por tratarse de un derecho que limita de modo principal y perdurable al dominio de la finca, como un verdadero derecho real, el arrendamiento debe publicarse con todas sus consecuencias en el Registro de la Propiedad y sin alteración de los principios hipotecarios.

Recuérdese que las críticas a la actual regulación se han originado bajo prismas puramente privatistas, aduciendo que el arrendamiento es un derecho personal y por eso resulta anómalo que se le quiera conceder ficticiamente por vía registral una categoría que el contrato no tiene.

Puestas las cosas en sus justos términos, se pueden reafirmar también las posibilidades evidentes del sistema hipotecario para adaptarse a las necesi- dades actuales; con ello, a la vez que se asegura el tráfico jurídico, se atenderán debidamente a los fines agrarios y sociales.

(21) Ejemplos positivos de la colaboración entre los Registros especiales y el de la Propiedad los tenemos en España con las inscripciones de aprovechamientos de aguas públicas y las de los montes.

Recordemos también que el Registro de fincas expropiables de la reforma agraria republicana fue confeccionado íntegramente por los Registradores de la Propiedad, quienes remitían los partes al Instituto, haciéndolo constar en los asientos de las fincas previamente para su coordinación. En el archivo del IRYDA está a disposición de quien quiera comprobar la perfección jurídica y técnica de la labor realizada. ¿No vale como ejemplo a seguir?

El ejemplo negativo nos lo dan algunos países hispanoamericanos que, con motivo de reformas agrarias, han creado Registros especiales paralelos. Dichos Registros o se limitan a copiar las inscripciones del Registro de la Propiedad tradicional o hacen otras nuevas diferentes. Con ello, o hay una inútil dualidad de asientos o se muestra una discordancia que resulta mucho más peligrosa por la confusión que produce.

Puede verse el trabajo de JOSÉ MENÉNDEZ HERNÁNDEZ, «El futuro del Registro de la Propiedad en los países que han aprobado la reforma *agraria* integral», presentado al II Congreso Internacional de Derecho Registral, celebrado en Madrid en 1974, recogido en el libro *Ponencias y Comunicaciones* de dicho Congreso, editado por el Ilustre Colegio Nacional de Registradores de la Propiedad de España, tomo II, págs. 177 y sigs.

Hemos de mentalizarnos con esas ideas que no deben considerarse contrarias al viejo armazón del Derecho Privado, sino tan sólo reformadoras o más bien complementarias. Así se conseguirá mantener en toda su plenitud y reforzar la vigencia del Registro de la Propiedad, poniéndolo al servicio cada día más efectivo de la comunidad social a la que pertenecemos.

RESUMEN

Partiendo de que el Registro, además de defender al titular y suponer una garantía de seguridad jurídica, tiene una indudable faceta social, acorde con la concepción moderna de la propiedad, se examinan sus relaciones con el arrendamiento rústico, tal como se regula en la nueva Ley.

En primer lugar, para entrar en el tema, se contempla la parca regulación que las normas hipotecarias contienen de la materia arrendaticia. La postura tradicional que considera al arrendamiento un derecho personal ha supuesto un inconveniente para que sea acogido en unos libros que sólo admiten en sus folios a los derechos reales. Por otra parte, las normas especiales han protegido al arrendatario lo suficiente como para que éste no sienta la necesidad de acudir al Registro. De ahí que se postule una adecuación para conformar la regulación hipotecaria con la actual relación arrendaticia, que se va configurando como un verdadero derecho real.

La nueva Ley de Arrendamientos Rústicos da una de cal y otra de arena al relacionarse con el Registro de la Propiedad:

- El artículo 74, a pretexto de defender la continuidad del arrendatario, trata desconsideradamente al «tercero» protegido por la Ley Hipotecaria, sin que hubiera necesidad alguna de hacerlo.
- En cambio, el artículo 91 encomienda al Registro la publicidad en la transición de las fincas rústicas arrendadas: de este modo se asegura tanto al arrendatario en el ejercicio de sus derechos de adquisición como la certeza de que se compra sin la carga arrendaticia.
- Otras disposiciones en que la nueva Ley se apoya en el Registro son la concesión de una anotación preventiva para garantizar el reintegro de los gastos y mejoras hechos en la finca y evitar que el arrendatario enajene en un plazo de seis años la finca que adquirió por retracto.

La última parte se dedica a la regulación que el artículo 24 de la Ley anuncia para un Registro especial de Arrendamientos Rústicos. Derogados la Ley de 1935 y el Reglamento de 1959, se trata de organizar un nuevo Registro especial que, por las trazas, puede ser un registro-ventanilla, sin efectos jurídicos. Por eso, recordando las ideas de los redactores de la Ley

de 1935, modernizadas por las técnicas actuales, se defiende la idea de un Registro jurídico, llevado en el origen por los Registradores de la Propiedad y centralizado después en el IRYDA; así se obtienen a la vez las ventajas de la inmediatividad, la economía y la legalidad, por un lado, y la facilidad para conseguir datos referidos a todo el territorio nacional, por otro.

RESUME

Partant de l'idée que le Registre de la Propriété, outre qu'il défend le propriétaire net qu'il constitue une garantie de sécurité juridique, a un caractère social conforme à la conception moderne de la propriété, on examine ses rapports avec le bail rural, tel qu'il est réglé par la nouvelle loi.

En premier lieu, pour entrer dans le sujet on examine la faiblesse de la réglementation que les normes hypothécaires contiennent sur le fermage. La position traditionnelle, qui considère le louage comme un droit personnel, a représenté un inconvénient pour qu'il soit étudié dans des livres qui n'admettent dans leurs pages que les droits réels. D'autre part, les normes particulières ont protégé suffisamment le fermier pour qu'il ne senté pas la nécessité de recourir au registre. C'est pourquoi on préconise une adaptation de la réglementation hypothécaire à la relation actuelle du bail, qui prend progressivement la forme d'un véritable droit.

La nouvelle loi sur les baux ruraux est tantôt heureuse tantôt critiquable en rapport avec le Registre de la Propriété:

- L'article 74, sous prétexte de défendre la continuité du fermier, traite sans égards le «tiers» protégé par la Loi hypothécaire, sans qu'il y ait aucune nécessité de le faire.
- En revanche, l'article 91 confie au Registre la publicité dans la transmission des propriétés rurales affermées. On assure ainsi au fermier l'exercice de ses droits d'acquisition ainsi que la certitude qu'on a acheté la propriété sans la charge relative au bail.
- D'autres dispositions, où la nouvelle loi s'appuie sur le Registre, sont la concession d'une annotation préventive pour garantir le remboursement des dépenses et des améliorations faites dans la propriété et éviter que le fermier aliène dans un délai de six ans la propriété qu'il a acquise à réméré.

La dernière partie est consacrée à la réglementation que l'article 24 de la loi annonce pour un Registre spécial de fermages ruraux. La loi de 1935 et le Règlement de 1959 étant dérogés, il s'agit d'organiser un nouveau Registre spécial qui semble pouvoir être un registre de guichet sans effets juridiques. C'est pour quoi, rappelant les idées des rédacteurs de la loi de 1935, moder-

nisées par les techniques actuelles, on défend l'idée d'un Registre juridique tenu à l'origine par les fonctionnaires de l'Enregistrement de la Propriété et centralisé ensuite à l'IRYDA. On obtient ainsi à la fois les avantages de la rapidité, de l'économie et de la légalité, d'une part et la facilité d'obtenir des données se rapportant à tout le territoire national, de l'autre.

SUMMARY

Starting from the fact that the Record Office, besides defending the title and implying a guarantee of legal security, has an undoubted social aspect, in accordance with the modern conception of property, the author examines its relations with rural leases, as regulated in the new Law.

In the first place, to start on the subject, he looks at the scanty regulation that the mortgage rules contain with regard to leases. The traditional attitude which considers the lease as a personal right has made it inconvenient for it to be received in books that only admit real rights to their pages. Furthermore, the special rules have sufficiently protected the lessee for him not to feel it necessary to resort to the Record Office. Hence it is assumed that it is necessary to bring the mortgage regulations into conformity with the present rent relationship, which is coming to be regarded as a true real right.

The new Law of Rural Leases is partly positive and partly negative with regard to the Property Record Office:

- Article 17, on ten pretext of defending the continuity of the lessee, treats inconsiderately the «third party» protected by the Mortgage Law, with no need whatever for doing so.
- On the other hand, article 91 entrusts the Record Office with the publicity in the transfer of leased rural estates; in this way it both assures the lessee of the exercise of his rights of acquisition and ensures that he is buying without the lease tax.
- Other ordinances in which the new Law depends on the Record Office are the grant of a provisional notation to guarantee the refunding of the expenses and improvements made on the estate and to prevent the lessee from alienating, during a period of six years, the estate he acquired by right of redemption.

The last part is devoted to the regulation announced in article 24 of the Law for a special Record Office of Rural Leases. The Law of 1935 and the Regulations of 1959 having been annulled, this means organising a new special Record Office which, from the sketches, may be an office-window affair, without legal effects. So, remembering the ideas of those who framed

the Law of 1935, modernised by the present techniques, the author defends the idea of a legal Record Office, run at first by the Recorders of Property and later centralised in IRYDA; thus they obtain at the same time advantages of immediacy, economy and legality on the one hand, and facility for obtaining data about all Spanish territory on the other.

|

|

La protección registral de los montes vecinales en mano común (*)

5.º Congreso de Derecho Agrario

Vigo, septiembre de 1995

SUMARIO: I. EL TEMA DE LA CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA.—II. LA ESPECIALIDAD DE LOS MONTES VECINALES.—III. LA INSCRIPCIÓN DE ESTOS MONTES: A) INGRESO EN EL REGISTRO DE LOS MONTES VECINALES: a) *Inmatriculación*; b) *Inscripción existiendo asientos contradictorios*; c) *Anotación preventiva de iniciación del expediente*. B) INSCRIPCIÓN DE DESLINDES Y AMONAJONAMIENTOS. C) TITULARIDAD. D) TÍTULO Y CIRCUNSTANCIAS. E) Los ESTATUTOS Y su PUBLICIDAD.—IV. OTROS ACTOS INSCRIBIBLES SOBRE MONTES VECINALES: A) CESIÓN. B) EXPROPIACIÓN Y SERVIDUMBRES. C) DERECHO DE SUPERFICIE. D) PERMUTAS. E) GRAVÁMENES.—V. EFECTOS PROTECTORES DE LA PUBLICIDAD REGISTRAL.—VI. CONCLUSIÓN.

I EL TEMA DE LA CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA

La protección y conservación de los recursos naturales ha adquirido una importancia vital en nuestros días hasta constituir una preocupación universal, porque la humanidad consume de modo creciente bienes que la naturaleza no puede seguir suministrándole sin límites. Estos recursos no sólo han de ser cuidados convenientemente, sino que más bien procede su renovación urgente en lo posible.

Ya en la conferencia sobre el medio humano celebrada por la ONU, en Estocolmo en 1972, se declaró que el hombre ha adquirido el poder de transformar de innumerables maneras y en una escala sin precedentes cuanto le rodea y que los dos aspectos del medio humano, el natural y el artificial, son esenciales para el bienestar y el goce de los derechos humanos fundamentales, incluido el derecho a la vida. En consecuencia, la protección y el

(*) En *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 1996.

mejoramiento del medio humano es una cuestión que afecta al bienestar de los pueblos y el desarrollo económico del mundo.

Entre las recomendaciones aprobadas en el congreso se propugnaba la planificación para ordenar la conservación, restauración y mejora de la capacidad de la tierra para producir recursos vitales renovables y se recomendó a la FAO y demás organismos internacionales que incluyan en sus programas las cuestiones referentes a la ordenación y aprovechamiento del espacio rural en relación con la política del medio humano.

La doctrina científica viene igualmente estudiando los aspectos técnicos y jurídicos del problema. En julio de 1976 la Asociación Española de Derecho Agrario organizó unas Jornadas Iberoamericanas y Europeas de Derecho Agrario que se celebraron en Zaragoza y Jaca. Los trabajos fueron publicados en 1977 por la Universidad de Los Andes de Mérida, Venezuela, y en ellos podemos ver que la idea central que allí se expresó es que la naturaleza es armoniosa y organizada y que todo lo que existe en ella es para el hombre y su sustentación; pero el hombre está dotado de un gran poder destructivo que viene utilizando desde la prehistoria y este poder ha aumentado desmesuradamente en los últimos tiempos con el desarrollo de la técnica; y, para su perjuicio, el aumento del poderío destructor no se ve limitado o controlado debidamente por sistemas sociales (1). Por eso se concluyó que era precisa una regulación jurídica del tema como cuestión inaplazable.

Actualmente, casi todos los países tienen ya una legislación protectora de la naturaleza. En España, la Constitución se ocupa del tema en el artículo 46, donde se dispone en el párrafo 1.º que todos tienen derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, teniendo a su vez el deber de conservarlo. Y en el párrafo 2.º se dice que los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.

El tema del medio ambiente es amplísimo. Hemos de acotarlo diciendo que aquí nos referimos tan sólo a los montes y, dentro de ellos, a la especialidad que nos interesa de los vecinales en mano común, resaltando sobre todo el importante papel que desempeña el Registro de la Propiedad en su protección, tanto en el aspecto de cuidar el medio ambiente como en defender la titularidad privada de las comunidades.

Es un dato constatable que tanto la Administración como los particulares acuden cada vez más a la publicidad registral como pieza básica para conseguir los fines económicos y jurídicos propuestos. Porque el Registro tiene

(1) Ver, en este sentido, la ponencia del profesor RAMÓN VICENTE CASANOVA, *El Derecho Agrario y los recursos naturales renovables*, pág. 33 y sigs. del tomo indicado antes.

una doble faceta que consiste, por un lado, en proteger a los particulares proporcionándoles seguridad jurídica en el tráfico inmobiliario; por otro, destaca su aspecto social en cuanto puede servir de base para conservar las realizaciones en favor de la comunidad en general.

No es, ni mucho menos, tan sólo un simple baluarte en defensa de una concepción cerrada y privatista del dominio, sino que tiene una proyección social indudable que, en este caso, puede suponer un elemento importante para determinar una efectiva política de defensa de la inapreciable riqueza forestal.

Dando por supuesto el aspecto primario social del mantenimiento de la masa forestal en general, que compone la defensa del medio ambiente, el Registro de la Propiedad organiza además de modo especial la defensa de los montes vecinales en mano común. Primero, frente al afán absorbente de los órganos administrativos, especialmente los municipales, ya que se trata de dejar a salvo el carácter de comunidades esencialmente privadas; por otro lado, y dentro de esta privacidad, veremos como los asientos garantizan el dominio y regulan el aprovechamiento de estas fincas.

La Ley de Montes de 1957 y su Reglamento de 1962 ya reconocieron la especialidad de estas comunidades vecinales y su regulación se perfiló, aunque incompletamente, en la Compilación de Derecho Civil de Galicia de 1963. Después vinieron varias leyes especiales sobre estos montes, hasta la última; que es la autonómica de 10 de octubre de 1989, que es la que habremos de estudiar con mayor detenimiento, aunque enfocándola solamente bajo el prisma que nos interesa de la protección que puede proporcionar el Registro de la Propiedad a estas propiedades peculiares.

Dicha Ley de 1989 ha sido desarrollada por el Reglamento aprobado por Decreto Autonómico 260/1992, de 4 de septiembre, que consta de 62 artículos, divididos en ocho títulos que se refieren a los conceptos básicos, actos dispositivos sobre estos montes, clasificación de los mismos, órganos de gestión y representación, régimen de los aprovechamientos, deslindes y amojonamientos, registro administrativo e infracciones. Este Decreto no deroga expresamente al anterior Reglamento de 1970, por lo que pueden considerarse vigentes los preceptos de éste que no se opongan a la nueva reglamentación.

II. LA ESPECIALIDAD DE LOS MONTES VECINALES

La modalidad de estos montes se da no sólo en Galicia sino también en otras zonas del norte de España desde tiempo inmemorial y bajo la titularidad de unas comunidades que son sus propietarias (2). La peculiaridad

(2) Puede verse la Ley de 26 de marzo de 1990, de Aprovechamientos de montes de Cantabria. En Asturias no hay norma legal, pero se rigen por costumbres inmemoriales u ordenanzas.

reside en que esa titularidad está ligada al carácter de vecinos de determinados núcleos de población rural como las parroquias, aldeas, lugares, case-ríos, barrios u otros similares que no están constituidos formalmente como entidades municipales.

La más reciente definición legal nos la proporciona el artículo 14 de la Ley Autonómica 4/1995, de 24 de mayo, de Derecho Civil de Galicia, al decir que «son montes vecinales en mano común, y se registrarán por su legislación específica, los que, con independencia de su origen, de sus posibilidades productivas, de su aprovechamiento actual y de su vocación agraria, pertenezcan a agrupaciones vecinales en su calidad de grupos sociales, y no como entidades administrativas, y vengán aprovechándose consuetudinariamente en régimen de comunidad sin asignación de cuotas por los miembros de aquéllas en su condición de vecinos con casa abierta y con humo».

Esa Ley específica por la que se rigen es la vigente de 10 de octubre de 1989, la cual en su artículo 1.º destaca esas características esenciales de estos montes vecinales. En primer lugar, la pertenencia a agrupaciones de vecinos, consideradas en su aspecto saliente de grupos sociales particulares y no como entidades administrativas y que el aprovechamiento se verifique en régimen de comunidad en mano común, que no admite la asignación de cuotas fijas; tal aprovechamiento se atribuye a los miembros de la comunidad tan sólo en razón de su vecindad efectiva que gráficamente se traduce en la expresión de tener «casa abierta y con humo».

Estos montes son, según el artículo 2.º de la Ley, indivisibles, inalienables, imprescriptibles e inembargables, aunque existen algunas excepciones, como veremos después.

La propiedad de estos montes es de naturaleza privada, según se afirma rotundamente en el artículo 3.º de la Ley, lo que se recalca para evitar toda duda o concomitancia con otras figuras, como pueden ser los bienes comunales regulados por la legislación municipal y que tienen carácter público. Por eso al insistir en que es propiedad privada, se incluye en dicho artículo 3.º de la Ley el expresivo inciso que indica esta cualidad «con independencia de su origen». Con ello se orilla la discusión que pretendía atribuirles distinta naturaleza pública o privada, según su procedencia. Los autores (3) han considerado una triple posibilidad: Para unos son montes asignados a un núcleo de vecinos en régimen de comunidad germánica cuyo origen se remonta al menos a la época de la Reconquista; otros dicen que hay montes que proceden de la desamortización, que fueron adquiridos del

(3) Ver el trabajo sobre estos montes de JOSÉ LUIS MONTERO DE BURGOS, en la Revista *Montes*, año 1969, pág. 345 y sigs., y el de JUAN LUIS CASTRO SOMOZA, «Los montes en mano común de vecinos de Galicia», en *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, octubre de 1966, págs. 457 y sigs.

Estado por los vecinos o por persona interpuesta que luego se los revendía a estos; por último, puede haber montes de procedencia foral, cuyo dominio útil a favor de los vecinos foratarios se unió al directo al redimirse el foro.

Esta formal declaración de la Ley de que se trata de bienes de carácter privado se hace para evitar los problemas que tradicionalmente se presentaron en la práctica de que muchos de estos montes vecinales fueran inscritos indebidamente en favor de los Ayuntamientos como bienes municipales; éstos, en su afán absorbente y dada la facilidad de inmatricularlos mediante la certificación administrativa de dominio del artículo 206 de la Ley Hipotecaria, no dudaron en poner bajo su titularidad unas propiedades que en modo alguno les pertenecían.

Y es que en verdad, la legislación hasta ahora ha sido proclive a esta confusión. Así, el artículo 89 de la Compilación de Derecho Civil de Galicia, de 2 de diciembre de 1963, aun reconociendo la pertenencia de los montes a los vecinos, venía a decir que estaban «vinculados» a los Ayuntamientos respectivos. Esta imprecisión, unida a lo dispuesto en la Ley de Montes de 1957, pudo dar pie a estas inmatriculaciones municipales indebidas. Esta injerencia municipal se mantuvo en la Ley 52/1968, de 27 de julio, reguladora de estos montes vecinales, pero no aparecía en la posterior Ley, ya autonómica, de 11 de noviembre de 1980.

En la actual y vigente que es la Ley 13/1989, de 10 de octubre de 1989, se afirma rotundamente el carácter privado del dominio de estos montes. En su preámbulo se dice que debe partirse del reconocimiento de la naturaleza privada de estas tierras a favor de las comunidades vecinales que habitualmente las venían disfrutando, liberándolas de vínculos que las desnaturalizaban, aunque sin olvidar los preceptos constitucionales referentes a la función social de la propiedad para que tales bienes cumplan las necesidades de la comunidad propietaria, así como al interés general de la sociedad y, en consecuencia, se pueda llevar a cabo un mejor aprovechamiento de los recursos.

Esta directa remisión a la función social de la propiedad, plasmada no sólo en el artículo 33 de la propia Constitución, sino también en diversas leyes vigentes, configura el estatuto actual del dominio del suelo y se ha acogido por la generalidad de la doctrina y queda acogida plenamente en la doble faceta del Registro de la Propiedad que hemos apuntado.

Estos montes cumplen una finalidad social en cuanto componentes de los recursos naturales renovables para la mejora del medio ambiente; pero suponen a la vez un conjunto de medios económicos perfectamente valorables y aprovechables en beneficio de sus propietarios que son los habitantes de estas comarcas. Hay, pues, un aspecto social y otro privado de no menor importancia, ambos susceptibles de protección y ésta puede y debe ser proporcionada por los asientos registrales.

Aunque también proclama el carácter privado de estos montes, el nuevo Reglamento, de 4 de septiembre de 1992, se caracteriza por acentuar una inadecuada intervención administrativa. Por otro lado, su tratamiento del aspecto registral es parco y a veces desenfocado; dada la mayor categoría normativa de la Ley de 1989, mejor orientada en este punto, a ella seguiremos en nuestro estudio de modo principal.

III. LA INSCRIPCIÓN DE ESTOS MONTES

El Registro de la Propiedad tiene por objeto la inscripción o anotación de los actos y contratos relativos al dominio o a los derechos reales que recaen sobre bienes inmuebles, según nos dice el artículo 1.º de la Ley Hipotecaria.

Tratándose el de los montes vecinales en mano común de un verdadero derecho de dominio de carácter privado sobre fincas, no hay sólo posibilidad de inscribirlo, sino verdadera obligación, tal como lo expresaba el artículo 37 del Reglamento de estos montes vecinales de 26 de febrero de 1970. Este precepto, que hay que considerar vigente, establecía que todos los actos y contratos inscribibles que tengan por objeto un monte vecinal en mano común serán inscritos obligatoriamente en el Registro de la Propiedad.

Es un caso de inscripción obligatoria, aunque declarativa; pero será además constitutiva en el supuesto del derecho de superficie que se imponga sobre estos montes, como veremos.

Estamos por tanto ante unas relaciones jurídicas perfectamente acogibles a la protección registral, pero tienen las señaladas características especiales de corresponder a una comunidad germánica con indeterminación de cuotas entre sus titulares y que no deben ser confundidas con las dimanantes de los bienes públicos municipales. Con estas pautas trataremos de estudiar las peculiaridades que presentan estos montes vecinales, tanto para ingresar en los folios registrales como en las fases sucesivas y diversos derechos y situaciones inscribibles, lo que pasamos a ver.

A) INGRESO EN EL REGISTRO DE LOS MONTES VECINALES

Hemos de distinguir dos posibilidades: Que los montes no hubiesen tenido nunca entrada en el Registro, en cuyo caso se trata de una verdadera inmatriculación, o que ya estén inscritos aunque de modo inexacto, frecuentemente como bienes municipales, procediendo entonces la corrección del asiento existente.

a) *Inmatriculación*

La Ley Hipotecaria establece en su artículo 7 que la primera inscripción de una finca en el Registro de la Propiedad será de dominio y se practicará con arreglo a los procedimientos que al efecto se señalan en su título VI. El primer artículo de este título es el 199 que contempla como medios generales para la inmatriculación el expediente de dominio, el título público de adquisición mediante ciertos requisitos y complementos contenidos en los artículos 205 de la Ley y 298 de su Reglamento, y el acta de notoriedad incorporada al título de adquisición. Puesto que hablamos de montes vecinales, no es aplicable aquí la certificación administrativa del artículo 206, expedida por entes públicos, porque aquí se trata de propiedades privadas.

Aunque no lo diga la Ley Hipotecaria, la jurisprudencia y la doctrina reconocen que también tienen valor inmatriculador las resoluciones judiciales firmes en las que se declara la propiedad de bienes inmuebles. Esta posibilidad se recoge de modo expreso en la Disposición Adicional 1.^a de la Ley de Montes Vecinales de 1989, donde se remite a lo que se disponía al efecto en la anterior Ley de 1980.

Junto a estos medios aplicables en general a todas las fincas, se establece un medio especial para la inmatriculación de los montes vecinales en su Ley vigente y que será el normalmente utilizado en la práctica, tanto por la relativa sencillez e inmediatividad de sus trámites como por su baratura; en efecto, en el artículo 5.c) de la Ley se declara que está exento de los Impuestos de Transmisiones Patrimoniales y de Actos Jurídicos Documentados, siendo además gratuitas la primera inscripción del monte como las cancelaciones que se produzcan con este motivo.

Nos estamos refiriendo, claro es, al expediente especial de clasificación de estos terrenos como monte vecinal que se lleva a cabo por los Jurados Provinciales competentes y cuyas resoluciones sirven de título inmatriculador suficiente para la inscripción del monte en el Registro de la Propiedad [art. 13.b)]; en el mismo sentido se expresa el artículo 30.b) del citado Reglamento de 1972, diciendo que la resolución del jurado será título inmatriculador una vez haya adquirido la condición de firme.

Los expedientes de clasificación pueden iniciarse de oficio por el propio Jurado Provincial, o bien a instancia de cualquier vecino, que será lo frecuente; la Ley no dice que este vecino ha de ser interesado, pero es de suponer. Igualmente podrán pedir la iniciación la Consejería de Agricultura, las comunidades parroquiales o vecinales afectadas y en último caso el Ayuntamiento en cuyo término municipal se encuentre el monte.

Sigue diciendo el artículo 11 de la Ley que cuando se inicie el expediente de clasificación se le dará publicidad oficial, lo que debe interpretarse como publicación de anuncios en boletines oficiales autonómico y provin-

cial; expresamente se ordena la publicación de edictos en los lugares públicos de costumbre y en los asentamientos de la comunidad vecinal interesada. Habrán de ser oídos cuantos resulten interesados, siendo necesaria la notificación en esta fase inicial del procedimiento a las personas que tengan a su favor inscrito algún derecho que se refiera al monte. A juicio de JOSÉ MANUEL GARCÍA GARCÍA, Registrador de Barcelona (4), parece que para poderse cumplir este requisito será preciso aportar al expediente una certificación registral, negativa o no, referente al monte a inmatricular (art. 21 del Reglamento de 1992).

Durante el trámite del expediente de clasificación, sea inmatriculador o contradictorio de otro asiento, se puede proceder a la práctica de una anotación preventiva, según el artículo 11.5 de la Ley; a este asiento nos referiremos después.

Las resoluciones que dicte el Jurado Provincial pueden ser objeto de recurso de reposición, previo al contencioso-administrativo. Una vez firmes, atribuyen la propiedad del monte a la comunidad vecinal correspondiente, en tanto no exista sentencia firme en contra, dictada por la jurisdicción ordinaria, y sirven de título inmatriculador para la inscripción del monte en el Registro de la Propiedad; para esto último habrán de contener los requisitos precisos según la legislación hipotecaria y que después veremos.

De este modo y en tal caso, los montes que antes no lo estuvieran, pasan a ser inmatriculados, originando su primera inscripción, lo que supone la apertura del correspondiente folio registral (art. 243 de la Ley Hipotecaria).

b) *Inscripción existiendo asientos contradictorios*

Antes hemos indicado que uno de los problemas frecuentes con que se han encontrado estos montes vecinales consistía en que algunos de ellos aparecían indebidamente inscritos en favor de los Ayuntamientos u otros organismos como montes públicos, dada la facilidad de certificar a los efectos del artículo 206 de la Ley Hipotecaria; incluidos estos montes en los catálogos o inventarios de bienes municipales, la legislación general de montes les compelió a esa inscripción totalmente inadecuada.

Para remediar estos supuestos de discordancia entre el Registro y la realidad, la Ley de Montes Vecinales de 1968 acudió a la creación de los Jurados Provinciales, con cierto parecido a los Tribunales para la redención de foros, con facultades suficientes para estudiar los problemas planteados y decidir las soluciones pertinentes y adecuadas.

(4) En nota al artículo 10 de la Ley de Montes Vecinales de 1980, pág. 667 de su libro *Código de Legislación Hipotecaria*, Madrid, 1990.

En el caso de que al pretender la inscripción de las resoluciones firmes de clasificación de un monte vecinal existan asientos contradictorios referentes a estas tierras, lo que era frecuente en los montes de origen foral o desamortizados, ya la Ley citada de 1968, en su Disposición Transitoria, en forma casi revolucionaria daba eficacia por plazo de diez años a dichas resoluciones firmes para rectificar los asientos opuestos del Registro de la Propiedad, salvo que estos se hubieran producido en virtud de sentencia firme dictada en el juicio declaratorio correspondiente. En la Ley de 1980 se redujo el plazo de eficacia rectificatoria a cinco años y en la vigente a un año desde la firmeza de la resolución (Disposición Adicional 1.^a). Naturalmente, la posibilidad de cancelar asientos contradictorios presupone como requisito previo la notificación a sus titulares que ha debido hacerse en la fase inicial del expediente, tal como exige expresamente el artículo 11.2 de la Ley.

De acuerdo con esto, el artículo 13.b) de la Ley vigente de 1989 establece que la resolución firme que atribuye la propiedad a la comunidad vecinal, además de ser título suficiente para inscribir, sirve para resolver sobre las inscripciones total o parcialmente contradictorias que resulten afectadas. Igualmente sirve para excluir el monte del catálogo de los de utilidad pública o del inventario de bienes municipales si figurase en ellos.

Pero una vez transcurrido el plazo de un año de excepcional eficacia cancelatoria de la Disposición Adicional 1.^a, habrá de estarse a la norma general del segundo párrafo del apartado b) del artículo 13 de la Ley, según el cual si la certificación para inmatriculación del monte (*sic*) estuviese en contradicción con algún asiento no cancelado, se procederá en la forma prevista en la legislación hipotecaria. Y esta última a la que acude, dedica al respecto el artículo 306 del Reglamento Hipotecario, expresamente citado para este supuesto por el artículo 31 del Reglamento de Montes Vecinales de 1992. El artículo 306 del Reglamento Hipotecario dispone que los Registradores suspenderán la inscripción solicitada, extendiéndose anotación preventiva de esta suspensión si la pidiera el interesado y remitiendo copia de los asientos contradictorios a la autoridad que haya firmado las certificaciones, en este caso el Jurado Provincial. Este Jurado, si lo estima conveniente, comunicará al Juez de Primera Instancia competente cuanto acerca de la finca y la comunidad vecinal titular arroje el expediente de clasificación, acompañado de la copia del asiento remitida por el Registrador. El Juez dará vista de estos antecedentes a quienes puedan tener algún derecho sobre el monte, según dicho asiento contradictorio, y con su audiencia dictará auto declarando o no inscribible el documento de que se trata.

c) *Anotación preventiva de iniciación del expediente*

La regulación legal de esta anotación ha sido y es bastante imprecisa, dando lugar a dudas sobre su naturaleza y efectividad (5). En las Leyes de Montes Vecinales de 1968 y 1980 se estableció que iniciado el expediente de clasificación, ningún terreno afectado por aquél podrá ser objeto de enajenación, división o gravamen hasta que recaiga la oportuna resolución por el jurado, a cuyo efecto se practicará la correspondiente anotación en el Registro de la Propiedad. Y la Ley de Montes Vecinales de 1989 es más imprecisa aún, tanto en lo cronológico como en el contenido del asiento que ordena; así, el artículo 11.5 dice: «al mismo tiempo, el jurado remitirá testimonio de la resolución al Registro de la Propiedad a los efectos de que se proceda a la anotación preventiva de la clasificación del monte». ¿A qué momento se refiere ese «al mismo tiempo»? Parece como si aquí se hablara ya de un monte clasificado y no sólo del momento inicial del expediente; así parece si se relaciona la expresión con el apartado 4 del mismo artículo que ya da el monte por clasificado. Pero la verdad es que no puede tener sentido que se ordene un asiento preventivo o de anuncio cuando se trata de una situación ya terminada y no futura.

Por ello entendemos que la Ley vigente, más imprecisa que las anteriores, no puede querer amparar algo ya firme, sino las consecuencias venideras de la posterior clasificación.

Las anotaciones preventivas, según la propia Exposición de Motivos de la Ley Hipotecaria, son asientos que tienden a asegurar ciertos derechos que aunque ya existen, no se hallan en el caso de ser inscritos, bien porque aún no son definitivos o bien porque su verdadera importancia no está aún determinada.

La doctrina registral (6) estudiando los diversos casos en los cuales el artículo 42 de la Ley Hipotecaria concede la posibilidad de practicar estos asientos, distingue entre las anotaciones que suponen simplemente una afectación sobre los bienes en que recaen al provocar un efecto publicitario y aquellas otras que provocan un cierre registral frente a los actos dispositivos sobre la finca, que ya no se podrían realizar en tanto no se cancele y pierda efecto la cancelación.

En todo caso, la publicidad es la función principal que desempeñan las anotaciones preventivas en su misión de manifestar la existencia de una

(5) Puede verse la discusión sobre el tema en el Seminario de Derecho Hipotecario de los Registradores de Galicia en el resumen publicado bajo el título «La anotación preventiva del artículo 11 de la Ley de Montes Vecinales», en el *Boletín del Colegio de Registradores de la Propiedad*, núm. 84, octubre de 1973, pág. 731.

(6) Puede verse en *Estudios sobre Derecho Hipotecario*, de JOSÉ MARÍA CHICO ORTIZ, Madrid, 1994, tomo II, págs. 1077 y sigs.

determinada situación especial que afecta a la finca; de esta forma se evita que entre en juego un tercer adquirente que amparado en el artículo 34 de la Ley Hipotecaria, adquiera de buena fe esos terrenos que han de clasificarse como montes vecinales durante la tramitación del expediente, lo que haría inútil la resolución posterior. Estas consecuencias deplorables se pueden y deben evitar mediante esa anotación preventiva previa, que imposibilitaría la alegación de la buena fe por los terceros posteriores.

De ahí que consideremos que el momento idóneo para la práctica de esta anotación preventiva debe ser el de la iniciación del expediente, con lo que se asegura registralmente la eficacia de la resolución que posteriormente recaiga.

Así resulta claramente del artículo 23 del Reglamento de Montes Vecinales, de 4 de septiembre de 1992, donde se dispone que iniciado el expediente de clasificación, el jurado acordará que sobre el monte de que se trate se practique en el Registro de la Propiedad una anotación preventiva en la que se haga constar la existencia de la clasificación y que el referido monte pueda resultar afectado por la resolución final del expediente.

Esta anotación no está regulada expresamente en la legislación registral, pero puede incluirse dentro del supuesto genérico del número 10 del artículo 42 de la Ley Hipotecaria, el cual, como un atípico cajón de sastre, permite obtener anotaciones preventivas en los casos señalados por una Ley, que en este supuesto es la de Montes Vecinales.

¿Cuál es la naturaleza y cuáles son los efectos de esta especial anotación?

Podemos distinguir tres supuestos posibles:

1. Si el monte no está inmatriculado y por tanto no existe hoja registral abierta, sólo cabe, por analogía, acudir a la anotación regulada por el artículo 274 del Reglamento Hipotecario para el caso de la iniciación del expediente de dominio inmatriculador. Se tratará, pues, de una anotación equiparable a este procedimiento judicial. No parece aconsejable considerarla como anotación de suspensión por el defecto subsanable de no aparecer inscrita la finca por la brevedad de su vigencia; ni los sesenta días normales, ni los ciento ochenta de prórroga posible serían suficientes para terminar el expediente de calificación, con lo que la anotación sería inútil. Por eso optamos abiertamente por la anotación del artículo 274 del Reglamento antes dicha; se trata aquí de un asiento previo que avisa la iniciación de un proceso de inmatriculación y que sólo se extinguirá cuando la clasificación del monte se apruebe, como se establece en el artículo 283 del Reglamento Hipotecario para el análogo expediente judicial de dominio.

2. Si el monte aparece inscrito en favor del Ayuntamiento u otro organismo o bajo la titularidad de distintas personas, habrá que notificar el

procedimiento de clasificación a dichos titulares, según dispone el artículo 11.2 de la Ley, en el momento inicial del expediente, para que la resolución pueda afectarles según el último inciso del artículo 13.b) y la Disposición Adicional 1.^a de la Ley. Si en este caso se procede a la anotación preventiva, ésta tiene todas las características y efectos de la anotación de demanda recogida en el número 1.^o del artículo 42 de la Ley Hipotecaria, en cuanto que previene no sólo a los titulares afectados, sino también a los que adquirieran derechos de estos durante el expediente.

3. Por último, teniendo en cuenta que estos montes son, según el artículo 2.^o de su Ley, indivisibles, inalienables, imprescriptibles e inembargables, parece que esta anotación podría tener, además y en todo caso, los efectos de producir el cierre registral y cabría conectarla con la anotación de prohibición de enajenar del número 4 del citado artículo 42 de la Ley Hipotecaria.

De cualquier modo, lo que se pretende y puede conseguirse con la publicidad que el Registro proporciona mediante estas anotaciones es que la situación jurídica existente en el momento de iniciarse el expediente de clasificación se mantenga hasta su finalización, de modo que si en el intervalo se interpone algún tercer adquirente, éste quede afectado y sin posibilidad de alegar ignorancia (art. 32 de la Ley Hipotecaria). La publicidad alcanzaría en este caso a todo lo comprendido en el estatuto especial de clasificar las tierras como monte vecinal y a la vez cerraría el Registro a los actos de disposición, división o gravamen vedados por la Ley.

Previa la obtención de la certificación registral de dominio y cargas a que se refiere el artículo 21 del Reglamento, el instructor del expediente comunicará su iniciación a los titulares afectados y al Registrador de la Propiedad, interesando la práctica de la anotación preventiva, haciendo constar la existencia del expediente de clasificación y que el terreno referido puede resultar afectado por la resolución final de aquél (art. 23 del Reglamento de Montes Vecinales). Creemos que estas anotaciones están exentas de Impuestos de acuerdo con el artículo 13.c) de la Ley de Montes Vecinales.

En cuanto a la duración de estas anotaciones preventivas, una vez que explicamos la no aplicabilidad del exiguo plazo del artículo 96 de la Ley Hipotecaria, entendemos que en todo caso debe aplicarse el precepto general del artículo 86 de la misma Ley, o sea, el de cuatro años desde su fecha, prorrogables según el artículo 199 del Reglamento Hipotecario, si el Jurado Provincial lo dispone así por otro mandamiento al efecto presentado dentro del plazo de vigencia del asiento inicial.

Lo normal es que tal prórroga no sea precisa, si se atiende a que el artículo 11.3 de la Ley presupone que el expediente de clasificación no debe exceder de un año. Pero puede ocurrir que la tramitación se prolongue, sobre

todo si hay recursos; entonces no deja de ser útil y aconsejable acudir a la prórroga para mantener la eficacia de la anotación.

B) INSCRIPCIÓN DE DESLINDES Y AMOJONAMIENTOS

El deslinde ha sido siempre una de las manifestaciones más características usadas por la Administración forestal en defensa de los montes públicos. La Ley de Montes y su Reglamento regulan al efecto un procedimiento especial relativamente expeditivo y que termina con la inscripción registral del acta en que se contienen todos sus resultados detalladamente.

El artículo 53 del Reglamento de Montes Vecinales de 1992 se acoge a estas normas diciendo que el deslinde de estos montes se efectuará por la Administración forestal con arreglo a los mismos requisitos y formalidades vigentes para los montes públicos.

El artículo 35 del antiguo Reglamento de Montes Vecinales de 1970 se remitía expresamente, para el deslinde, a lo establecido al efecto en el Reglamento General de Montes de 22 de febrero de 1962. Para el amojonamiento también concedía competencia a la Administración forestal en su artículo 36. Y en el artículo 37 se declaraba obligatoria la inscripción en el Registro de la Propiedad, tanto del deslinde como del amojonamiento.

La Ley de Montes Vecinales de 1980 atribuyó también, muy escuetamente, a la Administración el cometido de proceder al deslinde y amojonamiento de estos montes, si fuera necesario, en el artículo 14.1.

Y la Ley vigente de 1989 sigue la misma línea, limitándose a señalar que en el expediente de clasificación de estos montes se procederá a su señalización y deslinde, cuya realización se encomienda, de modo gratuito, al competente Órgano Autónomo de Agricultura (arts. 11.4 y 25).

Dada la parquedad de estas últimas normas y la remisión expresa que se hacía en el Reglamento de Montes Vecinales de 1970, habrá que acudir a la normativa forestal general para ver los trámites precisos para llegar hasta el acta que se inscribe en el Registro, según el artículo 30 del Reglamento Hipotecario.

Partiendo del principio de que a la Administración forestal, en este caso la autonómica, corresponde exclusivamente la competencia para llevar a cabo el deslinde inscribible en el Registro, en las actas se delimitan detalladamente los linderos de la finca, por sus cuatro puntos cardinales, normalmente siguiendo una línea poligonal, con hitos o mojones, desde los cuales se van marcando los rumbos, con grados, señalando la longitud de cada tramo. Requisito previo a estas operaciones es la citación de todos los interesados y especialmente los titulares registrales de fincas colindantes, exigido tanto por la normativa general de montes como por el artículo 11

de la Ley de Montes Vecinales. Y es que, como dice RAMÓN DE LA RICA (7), las actas del deslinde sólo podrán alterar las inscripciones de los titulares que hayan comparecido en el expediente o al menos hayan sido citados personalmente, pues es preciso evitar indefensiones por ignorancia; de otro modo, sería dejar en manos de la Administración la intangibilidad de unos asientos colocados bajo la salvaguardia de los Tribunales por el primer artículo de la Ley Hipotecaria.

Como los trámites del deslinde suelen ser largos y a veces transcurre tiempo suficiente para que los dueños de las fincas afectadas o colindantes puedan realizar transmisiones fraudulentas con el objeto de colocar un adquirente en la posición de tercero protegido inatacable, la legislación de montes previene también aquí un sistema de anotaciones para proteger la efectividad de sus actuaciones. La Administración puede obtener del Registro de la Propiedad que se extienda sobre las fincas afectadas una anotación preventiva, con los mismos efectos que las de demanda, tal como hemos visto en el apartado anterior, para hacer constar la existencia del deslinde que se inicia. Aparte la cancelación del asiento, que es simultánea a la inscripción del acta definitiva del deslinde efectuado, estas anotaciones caducan también a los cuatro años de su fecha, según la regla general del artículo 86 de la Ley Hipotecaria.

El asiento del deslinde y amojonamiento se verifica por inscripción en el folio de la finca, haciéndose constar las circunstancias generales y especiales del caso, en virtud del acta levantada al efecto, una vez firme en la vía administrativa, mediante testimonio del funcionario o autoridad competentes, produciendo todos los efectos de la publicidad registral.

C) TITULARIDAD

Este dato, que es esencial en todo asiento registral, requiere en nuestro caso un atento estudio, dadas las especialidades que concurren en los montes vecinales.

El artículo 9.4 de la Ley Hipotecaria exige como una de las circunstancias necesarias que han de constar en la inscripción, la persona natural o jurídica a cuyo favor se haga dicho asiento. Y en el artículo 51 de su Reglamento, que lo complementa, se dice que tratándose de personas jurídicas se expresarán su clase, denominación y domicilio, el hecho de su inscripción en el registro correspondiente en su caso y las circunstancias de la persona que por ellas intervenga en el acto o contrato.

(7) En su libro *Comentarios a la reforma del Reglamento Hipotecario*. Colegio de Registradores, Madrid, 1959, pág. 49.

Creemos que la Ley de Montes Vecinales, con las especialidades derivadas de la peculiar naturaleza de estas propiedades, responde de modo suficiente a estos requisitos y aclara las cuestiones que puedan suscitarse con respecto a su titularidad. En su artículo 3.º se dice que la propiedad de estos montes es privada y colectiva, correspondiendo la titularidad al conjunto de los vecinos ejercientes de las unidades económicas con casa abierta y residencia habitual en las tradicionales entidades de población. La titularidad se atribuye, por tanto, al conjunto de vecinos como un todo y no como varios individuos; así se recalca tanto en dicho artículo 3.º como en el 1.º A los efectos de obtener sus fines específicos, el artículo 4.º concede a estas comunidades de vecinos la plena capacidad jurídica, que es tanto como poder ser titulares de los derechos inscribibles sobre las fincas del monte.

Se trata de una titularidad colectiva de una comunidad. A la hora de caracterizar la naturaleza jurídica de esta comunidad, tanto la Ley en sus artículos 1.º y 3.º, como la práctica totalidad de la doctrina (8), la califican como comunidad de tipo germánico, al no existir atribución de cuotas respecto a cada uno de los individuos integrantes de número variable en cada ocasión. Todos los presentes son cotitulares y todos pueden optar a sus aprovechamientos, no en una parte o cupo predeterminado de modo fijo, sino de acuerdo con su número y circunstancias señaladas en las normas estatutarias o la costumbre, según los comuneros que existan en cada momento dado y que reúnan los requisitos necesarios.

No existiendo cuotas entre los comuneros, parece que podría surgir algún inconveniente para inscribir, ya que el artículo 54 del Reglamento Hipotecario exige precisar en las comunidades la porción ideal de cada condueño con datos matemáticos. Pero esta norma, dada para las comunidades romanas que son las más comunes, no debe suponer dificultad al tratarse de otro tipo especial de copropiedad. Nos basta con acudir a un solo ejemplo de comunidad germánica, de frecuencia cotidiana, como es la adquisición de bienes gananciales, que se inscriben en el Registro para ambos esposos, sin atribución de cuotas y para su sociedad conyugal.

Por tanto, en estos montes se practicará la inscripción en favor de la comunidad vecinal de la parroquia, lugar, aldea o caserío de que se trate, sin necesidad de más especificaciones que las determinadas por su propia naturaleza y que se reconocen en su legislación especial.

Para completar la titularidad registral y a los efectos de una mejor e indudable identificación de la comunidad vecinal se pueden añadir los datos

(8) Ver el citado trabajo de CASTRO SOMOZA en la nota 3. Caso aislado en contra, opinando que se trata de una comunidad romana, es la opinión de JOSÉ CÁNDIDO PAZ ARES, en su obra *Régimen de los llamados montes de vecinos de Galicia*, Editorial Galaxia, Vigo, 1966.

de su inclusión en los registros administrativos existentes al efecto en los órganos autonómicos competentes a que se refiere el artículo 26 de la Ley; pero debemos aclarar que este dato no lo consideramos requisito necesario para conceder personalidad a la comunidad, ya que en modo alguno lo dice la Ley. A estos registros administrativos sólo se les atribuye la finalidad de mantener una relación actualizada de los montes y su situación; la plena capacidad para el cumplimiento de sus fines ya les ha sido reconocida de entrada a estas comunidades por el artículo 1.º de la Ley, por su sola existencia, sin ninguna traba o requisito administrativo.

Pueden también consignarse los datos de las personas u órganos que ostenten la representación de la comunidad y que hayan intervenido como tales en el expediente o título que haya originado la inscripción.

D) TÍTULO Y CIRCUNSTANCIAS DE LOS ASIENTOS

Tratándose de una verdadera propiedad privada, todos los títulos válidos según el ordenamiento jurídico general para producir la constitución, modificación, transmisión o cancelación del dominio y de los derechos reales impuestos sobre el mismo, serán perfectamente aplicables a los actos que recaigan sobre los montes vecinales en mano común.

Acudiendo a la legislación hipotecaria y a la especial de estos montes tendremos una sistemática completa, con la sola peculiaridad de las resoluciones de los Jurados Provinciales a que antes hemos hecho referencia.

Previa la calificación de los Registradores en cuanto a la legalidad de los actos, competencia de los órganos, capacidad de los otorgantes y formalidades externas de los títulos, de acuerdo con el artículo 18 de la Ley Hipotecaria y sus concordantes reglamentarios, los títulos dichos servirán de base para la práctica de los asientos que en cada caso correspondan.

En cuanto a las circunstancias de los asientos, habrá que estar, por un lado, a las normas generales del artículo 9 de la Ley Hipotecaria y 51 de su Reglamento en cuanto sean aplicables y, por otro, a las reglas especiales de la legislación de estos montes.

Tanto la Ley de Montes Vecinales de 1968 y su Reglamento de 1970, como la Ley de 1980, contenían una curiosa remisión diciendo que las certificaciones que expidieran los Jurados Provinciales habrían de contener los requisitos señalados en el artículo 206 de la Ley Hipotecaria y concordantes de su Reglamento. Esta extraña cita quizá estuviera motivada por la entonces indudable concomitancia con los montes públicos reflejada en dichas leyes; como es sabido, el artículo 206 de la Ley Hipotecaria se refiere a las certificaciones del Estado, Ayuntamientos y demás entes públicos, por lo que ahora resultan claramente inaplicables a los montes vecinales, de

proclamado carácter privado, pero no dependen de Ayuntamientos ni organismos ni pueden estar incluidos en catálogos o inventarios públicos de que certificar.

Por eso, en el artículo 13 de la Ley vigente de 1989 se suprime la inoportuna alusión, diciéndose simplemente que esos títulos deberán contener los requisitos necesarios para que puedan producir la inscripción en el Registro de la Propiedad de conformidad con lo dispuesto en la Ley Hipotecaria y su Reglamento. Habrá menos precisión, pero la dicción nos parece más correcta al indicarnos que se debe acudir a las normas registrales adecuadas.

Resumiendo, las normas aplicables a estos montes que se contienen en los artículos 9 de la Ley Hipotecaria y 51 de su Reglamento, habrán de constar en sus asientos:

- Con referencia a la finca, la descripción del monte que permita claramente su identificación, con su naturaleza especial, situación, linderos y extensión superficial, incluyendo las circunstancias que impidan confundir la finca con otras, como el nombre propio, si lo tuviere, y los polígonos y parcelas catastrales si constaren. La medida se expresará por el sistema métrico decimal, sin perjuicio de que también pueda constar la equivalencia en medidas del país. Cuando exista plano identificativo oficial se deberá acompañar copia para su archivo en el Registro.
- Expresar la naturaleza, extensión y condiciones y cargas, si existieran, del dominio o de los derechos que se inscriban, así como el valor si constare.
- Para fijar la titularidad se estará a lo ya dicho, consignando el nombre de la comunidad propietaria, de modo que quede perfectamente identificada con la vecindad y el domicilio de su órgano rector que será a todos los efectos el domicilio de la comunidad. Igualmente constará la persona natural o jurídica de quien procedan los bienes o derechos que deban inscribirse, en su caso.
- Y el título formal que produzca la inscripción, con su fecha, Tribunal, Jurado, Notario o Funcionario que lo autoricen.

Como circunstancias especiales, si éstas constaren en las resoluciones del Jurado Provincial, y según disponía el artículo 7.º del Reglamento de Montes Vecinales de 1970, se detallarán el estado jurídico-administrativo de estos montes, incluyendo los antecedentes de la propiedad, documentación existente, datos que hayan de los registros, inventarios y archivos, relaciones con el catálogo de montes de utilidad pública, situación de hecho, posición de la Administración municipal y de la comunidad propietaria y conclusiones previas sobre propiedad, acordes con la Ley Especial de Montes Vecinales. El Reglamento de 1992 no se refiere a estos extremos.

E) LOS ESTATUTOS Y SU PUBLICIDAD

Todas las comunidades suelen tener unas normas reguladoras de su funcionamiento, unas veces orales y de origen tradicional, y otras veces ya reflejadas en verdaderos y detallados reglamentos escritos.

La Ley de Montes Vecinales de 1968 y su Reglamento establecieron que el disfrute y aprovechamiento de estos montes se acomodará a las normas que se hallasen vigentes y en todo a lo que viniese siendo costumbre en cada grupo vecinal, mientras se redactase la oportuna ordenanza.

La Ley de 1980, imponiendo ya unos estatutos escritos, regulaba detalladamente el procedimiento para su redacción, estableciendo que debían formalizarse ante el órgano más inmediato de la justicia municipal.

Y la Ley vigente de 1989 dispone en su artículo 16 que la comunidad de vecinos propietaria redactará y aprobará los estatutos que, siendo la norma reguladora de su funcionamiento, habrán de recoger los usos y costumbres por los que se regirá la comunidad, así como las precisiones de la Ley, señalándose como mínimo, los extremos siguientes:

- la atribución de la condición de comunero;
- la representación por casa y la delegación entre comuneros;
- la manera de ejercitar los derechos de la comunidad;
- las obligaciones de los comuneros en cuanto a custodia, defensa y conservación del monte;
- órganos de gobierno y administración;
- reservas para inversiones y mejoras,
- y criterios a los que han de adecuarse los diversos aprovechamientos.

Como se ve, una auténtica gama de derechos y obligaciones que recaen directamente sobre la propiedad y los aprovechamientos del monte y que afectan tanto a los interesados titulares como a terceros, por lo que requieren la debida publicidad por su propia naturaleza.

¿Cómo ha afrontado la normativa especial esta cuestión de la publicidad? La Ley de Montes Vecinales de 1980 se limitaba a decir que los estatutos y sus modificaciones producirán efectos a partir de su recepción en la Delegación Provincial de Agricultura «donde quedarán en registro público». La Ley actual de 1989, en su artículo 16.2 les concede efectos desde el día siguiente a su aprobación por la comunidad; y se sigue diciendo que se remitirá una copia, únicamente «a efectos de conocimiento» al Registro General de Montes Vecinales en Mano Común.

Vemos por tanto que este tema de la publicidad y efectividad de los estatutos ha recibido un tratamiento simplemente administrativo, ajeno a la naturaleza privada de los montes, por lo que no ha sido enfocada debidamente. Debe tenerse en cuenta que lo realmente interesante es la seguridad

jurídica y que ésta encuentra únicamente un apoyo efectivo en la publicidad que le proporciona el Registro de la Propiedad.

Entendemos que la institución adecuada para que los derechos y deberes de los comuneros de los montes vecinales, entre sí y respecto de terceros, reciban una garantía de efectiva cognoscibilidad general, es el folio registral de la finca, donde tienen perfecta entrada los estatutos, como ocurre con las normas de las comunidades de casas en propiedad horizontal o en las comunidades de aguas privadas.

El artículo 8.4.º de la Ley Hipotecaria dispone que se incluirán en la inscripción las reglas contenidas en los estatutos que configuren el contenido y ejercicio de la propiedad horizontal; y en su Ley de 21 de julio de 1960 se establece en el artículo 5.3.º que estos estatutos no perjudicarán a terceros si no han sido inscritos en el Registro de la Propiedad. Y en cuanto a las comunidades de aguas privadas, el artículo 66 del Reglamento Hipotecario dispone que se inscribirán en el Registro de la Propiedad, haciéndose constar las normas o principios básicos de organización y régimen y los pactos que modifiquen el contenido o ejercicio de los derechos reales a que la inscripción se refiere. En la práctica jurídica, estas normas de las comunidades de pisos y las de aguas se inscriben a diario, y a la certeza y publicidad de los asientos del Registro se acude continuamente con efectos positivos.

La aplicabilidad de estas normas tendrían perfecto encaje para los montes vecinales en cuanto que se trata de comunidades de carácter privado, y las reglas que ordenan su uso y aprovechamiento deben tener la mayor publicidad para su mejor aplicación en defensa del bien común y la seguridad de todos.

El simple archivo o registro administrativo tiene finalidades muy distintas que normalmente suelen ser bastante ajenas a la seguridad jurídica. La propia Ley de Montes Vecinales, al anunciar en su artículo 26 la futura creación de ese Registro, que ya califica de especial, le asigna la única finalidad de mantener una relación actualizada de los montes y su situación; se trata sólo de un simple control más bien numérico de la existencia de las comunidades; a la vez, se puede consignar si tienen o no estatutos, pero ni entran en su contenido ni garantizan la legalidad y efectividad de sus reglas.

Así, si tal registro administrativo que aún no existe, cuando empieza a funcionar, no ha de dotar de publicidad y eficacia a estos estatutos, hay que reconocer que se produce un lamentable vacío legal, tanto más sensible cuanto más importante es la materia a asegurar.

Concluimos insistiendo en que la publicidad adecuada para los montes vecinales y sus estatutos es la que puede proporcionar el Registro de la Propiedad, en el cual deben inscribirse tales reglas, lo mismo que se hace en la propiedad horizontal o las comunidades de aguas.

IV. OTROS ACTOS INSCRIBIBLES SOBRE MONTES VECINALES

Si nos atuviésemos tan sólo a una primera lectura del texto literal del artículo 2.º de la Ley, según el cual los montes vecinales en mano común son bienes indivisibles, inalienables, imprescriptibles e inembargables, habría que concluir que no cabe otro asiento sobre ellos que el de su inmatriculación.

Sin embargo, de otros preceptos de la propia Ley se deduce que caben sobre ellos algunos actos inscribibles como permutas, cesiones, servidumbres, expropiaciones y derechos de superficie. Vamos a contemplarlos, solamente bajo esta perspectiva registral.

A) CESIÓN

Los montes vecinales podrán, por excepción, enajenarse mediante cesión temporal, total o parcialmente, para obras, instalaciones, explotaciones o servicios que redunden en beneficio directo de la comunidad de vecinos, según el artículo 5.º de la Ley. Para ello se tomará el acuerdo con el *quorum* del artículo 18, que exige el voto favorable de la mayoría de los presentes cuando represente al menos el 50 por 100 del censo de comuneros, en primera convocatoria, y el 30 por 100 en la segunda. La exigencia de que exista una contraprestación en forma de beneficio para la comunidad parece compaginarse mal con la posibilidad del supuesto título gratuito que se contempla en dicho artículo. La cesión puede ser por tiempo indefinido en favor de las Administraciones públicas cuando se destine a equipamientos favorables a la comunidad y en tanto se mantenga el fin para el que se haga la cesión.

Tomado el acuerdo de cesión por la mayoría necesaria en la reunión de la Asamblea General convocada al efecto por el Presidente de la Junta Rectora, debidamente autorizado, se otorgará con la otra parte la escritura o documento auténtico que sea título bastante, según el artículo 3.º de la Ley Hipotecaria, para que pueda inscribirse el acto de cesión con todas sus circunstancias en el Registro de la Propiedad.

B) EXPROPIACIÓN Y SERVIDUMBRES

Según el artículo 6.º de la Ley, los montes vecinales sólo podrán ser objeto de expropiación forzosa o imponérseles servidumbres por causa de utilidad pública o interés social prevalentes a los de estos propios montes.

Habrà que estar a las normas generales de la expropiación forzosa en cuanto a los requisitos, trámites, titulación e inscripción de estos actos, que

no presentarán otras especialidades que las señaladas en los números 2 y 3 del propio artículo 6.º En el primero de estos números se señala el destino de las cantidades abonadas y en el segundo se dicta una norma de especial pervivencia que entendemos debe constar en la correspondiente inscripción registral de la expropiación, para dejar a salvo los posibles efectos posteriores. Así, se dice en el citado artículo 6.3 que si como consecuencia de la expropiación quedase todo el monte fuera de la titularidad dominical de la comunidad, ésta subsistirá para el ejercicio de los derechos a que haya lugar y como titular del eventual derecho de reversión.

En cuanto a las servidumbres legales que se puedan imponer sobre estos montes vecinales, su constitución e inscripción se llevarán a cabo de acuerdo con la legislación civil e hipotecaria comunes, sin especialidades. La prevalencia de las fincas dominantes sobre los montes vendrá determinada precisamente por esas normas comunes.

C) DERECHO DE SUPERFICIE

Se contempla la posible constitución de este derecho sobre los montes vecinales en el artículo 7.º de la Ley, en todo de acuerdo con la normativa general, a la que se remite de modo expreso, exigiéndose también la escritura pública y la inscripción en el Registro de la Propiedad. Aunque la Ley actual no lo diga expresamente, como se hacía en el artículo 3.4.º de la Ley de 1980, se puede afirmar que se da a esta inscripción el carácter de constitutiva por remisión a los artículos 282.2 de la Ley del Suelo y 16 del Reglamento Hipotecario, que como tal la configuran. Para contrarrestar la presunción de que lo edificado cede al suelo y al no haber posesión aparente del constructor, la Ley impone la inscripción que atribuye sin ninguna duda la edificación o plantación al superficiario y no al dueño del suelo; la inscripción constitutiva está justificada. En los montes vecinales rige el mismo principio.

Las variaciones respecto a la normativa general se limitan únicamente a lo relativo a los plazos de caducidad de este derecho. Cuando la superficie se concede con destino a instalaciones o edificaciones sobre los montes vecinales, el plazo máximo de duración es de treinta años, reduciéndose a diez años cuando la superficie está destinada a cultivos agrícolas y a un tumo de la especie forestal plantada cuando se trate de un aprovechamiento para corte.

Como es sabido, el artículo 16 del Reglamento Hipotecario permite la duración de este derecho hasta cincuenta años, y la Ley del Suelo, en su artículo 289.2, prolonga la duración para la superficie convenida entre particulares hasta noventa y nueve años. Para estos montes no caben tales plazos, pues habrá de estarse a la norma especial del artículo 7.º antes citado;

transcurridos sus plazos a los más breves acordados en el título constitutivo que constarán en la inscripción, pasará a la comunidad vecinal todo lo instalado, edificado o plantado, sin ninguna indemnización al superficiario.

D) PERMUTAS

Se permite el cambio de terrenos integrantes de los montes vecinales con otros limítrofes de valor similar cuando lo aconsejen razones de utilidad o interés social de las comunidades de vecinos, que serán apreciadas por ellas mismas en la Asamblea General con el quorum previsto en el artículo 18 de la Ley. A estos requisitos añade el artículo 8 el de dar cuenta al Jurado Provincial, con lo cual se procederá al otorgamiento de la escritura y su posterior inscripción registral. En el asiento de la finca o fincas que, por agrupación o agregación, ingresen bajo la titularidad de la comunidad habrá de figurar, como es natural, la adscripción a dichos montes vecinales, con sujeción a su especial régimen jurídico. Así lo pide el principio de subrogación real.

E) GRAVÁMENES

Otra excepción, ésta más llamativa al principio de inalienabilidad de los montes vecinales, es la posibilidad de sujetarlos a gravámenes de carácter real que permite el artículo 21.3 de la Ley.

De conformidad con lo que disponía la Ley de 1968, el Reglamento de Montes Vecinales de 1970 dice en su artículo 41 que los aprovechamientos de estos montes se podrán gravar con hipoteca, en cuyo caso la ejecución solamente podrá dirigirse contra la renta o aprovechamiento del monte gravado.

En la Ley de 1980 no se mencionaba esta posibilidad de establecer gravámenes. Pero la vigente de 1989 vuelve a concederla, aunque sin atreverse a hablar claramente de la hipoteca. El citado artículo 21.3 establece que los aprovechamientos, no las fincas, podrán ser objeto de «gravamen», sin especificar cual, pero repite, eso sí, la limitación de que la ejecución sólo podrá hacerse efectiva contra esos aprovechamientos o las rentas derivadas de su cesión.

Dado el principio general de la inembargabilidad de estos montes, entendemos que en los juicios ejecutivos contra las comunidades titulares sólo podrán admitirse los embargos contra los aprovechamientos y únicamente podrán practicarse las correspondientes anotaciones preventivas en el Registro de la Propiedad cuando en el mandamiento conste que la futura

ejecución se limitará a las rentas o aprovechamientos, debiendo negarse su práctica si se pretende embargar la finca en sí.

En cuanto a las hipotecas, la norma general del artículo 106 de la Ley Hipotecaria es que sólo se puede imponer este gravamen sobre fincas enajenables, y los montes vecinales no lo son; la hipoteca entraña una posible enajenación futura y por ello no cabe hipotecar bienes inalienables.

Si buscamos entre los casos de hipotecabilidad especial o con limitaciones del artículo 107 de la Ley Hipotecaria, podríamos encontrar una posibilidad en su número 5.º, dentro de una interpretación amplia de los derechos de «pastos... leñas y otros semejantes de naturaleza real»; aunque la verdad, encontramos un tanto endeble esa posibilidad, quizá podría entrar con la limitación de sólo hacer efectiva la ejecución sobre los aprovechamientos de los montes a que se refiere el artículo 21.3 de la Ley especial.

Quizá ofrezca menos dudas la Ley de Prenda sin desplazamiento, de 16 de diciembre de 1954, la cual en sus artículos 52 a 54 permite la constitución de esta especial prenda por los titulares de explotaciones agrícolas y forestales sobre los frutos pendientes o separados de dichas explotaciones, así como sobre las cosechas esperadas de las fincas.

Tanto si se opta por la primera solución de la hipoteca, sólo ejecutable sobre los aprovechamientos como derechos reales especiales, como si se acepta la segunda del gravamen pignoraticio sin desplazamiento, rige siempre el principio de la inalienabilidad de los montes en sí mismos. Sólo se pueden hipotecar o pignorar los aprovechamientos, y para ello se han de cumplir los requisitos antes dichos de convocatoria y acuerdo de la Asamblea General, otorgamiento de la escritura e inscripción, en este caso constitutiva, para que en el Registro nazca y se publique el gravamen de que se trate.

V. EFECTOS PROTECTORES DE LA PUBLICIDAD REGISTRAL

Según el artículo 13.a) de la Ley de Montes Vecinales, la resolución firme de clasificación como tal de un terreno, una vez inscrita en el Registro de la Propiedad produce el efecto de atribuir su propiedad a la comunidad vecinal correspondiente, en tanto no exista sentencia firme en contra dictada por la jurisdicción ordinaria.

La coincidencia con el artículo 38 de la Ley Hipotecaria es evidente, pues según este precepto, a todos los efectos legales se presumirá que los derechos reales inscritos en el Registro existen y pertenecen a su titular en la forma determinada en el asiento respectivo. Y el artículo 1.3.º de la propia Ley coloca a los asientos registrales bajo la salvaguardia de los Tribunales, mientras no se declare su inexactitud.

No pretendemos resumir en pocas líneas toda la teoría de la publicidad registral. Es conocida de todos y se concreta en el llamado principio hipotecario de legitimación (9).

Tanto las leyes como la doctrina regulan y han aceptado, respectivamente, la consideración de que la seguridad jurídica y la protección del tráfico es la gran finalidad que se obtiene con la publicidad registral. Según la opinión común de los autores, el Registro de la Propiedad es el único medio verdaderamente eficaz para acreditar la existencia del derecho y lo hace realmente público y seguro.

Por eso hemos detallado en los apartados anteriores los efectos sustantivos que se producen al inscribir las situaciones jurídicas de los montes vecinales en mano común como propiedades privadas perfectamente delimitadas y distintas de los montes públicos, como comunidades especiales bajo una titularidad colectiva no repartida en cuotas, con uso y aprovechamientos normados y bajo las cualidades de propiedad inalienable, indivisible e inembargable. La constancia registral de las características que configuran estos montes sirve de base al estatuto especial de esta propiedad, poniéndola a cubierto frente a todos, sean entes públicos o particulares.

Aquí radica la protección registral de los montes vecinales, en su sistema de publicidad.

No admitimos que se puedan conseguir los mismos fines mediante registros o archivos administrativos especiales, aunque en ellos se pretenda recoger todo lo relativo a estas comunidades. No es lo mismo la publicación que la publicidad: Si bien la publicación, al igual que la publicidad, lleva consigo una exteriorización, a diferencia de ésta, la publicación sólo da lugar a un conocimiento, pero no origina ningún efecto sustancial como el de la protección jurídica que es el fundamental. El archivo administrativo manifiesta, pero no defiende; el Registro de la Propiedad, en cambio, además de publicar, coloca al titular en una envidiable posición de firmeza que le permite defenderse en cuanto le atribuye la presunción de la existencia efectiva del derecho y unos medios de defensa eficaces que se concretan en las presunciones del artículo 38 de la Ley Hipotecaria, y además en el procedimiento expeditivo del artículo 41 de la misma Ley.

La Ley actual de Montes Vecinales anuncia la creación de uno de esos registros administrativos especiales, pero no deja de reconocer en sus artículos 16 y 26 que no producirá otros efectos que el de procurar un conocimiento o relación de las comunidades. Se *tratará*, en todo caso, de una simple noticia, o lo más, de un control administrativo, por cierto, no muy

(9) Pueden verse los tratados de Derecho Hipotecario, entre ellos el de ROCA, GARCÍA GARCÍA y JOSÉ MARÍA CHICO. En este último, ver su libro *Estudios sobre Derecho Hipotecario*, Madrid, 1994, tomo II, pág. 245 y sigs.

explicable cuando se ha proclamado a todos los vientos que estos montes son privados.

Volvamos, pues, a los efectos que puede proporcionar la protección registral a estos montes vecinales y que se concretan, esquemáticamente, en los siguientes puntos:

1.º Atribuye su dominio a las comunidades vecinales, corrigiendo las indebidas atribuciones a los Ayuntamientos y dando base para excluirlos del catálogo de montes de utilidad pública o del inventario de bienes municipales, si figurasen en ellos (art. 13 de la Ley de Montes Vecinales).

2.º Se presume la existencia y exactitud de los asientos registrales bajo la salvaguardia de los Tribunales (arts. 1.3.º y 38.1.º de la Ley Hipotecaria).

3.º Presunción de que las comunidades vecinales que tengan inscrito el dominio tienen también la posesión de los montes correspondientes (art. 38.1.º de la Ley Hipotecaria).

4.º La titularidad registral atribuye a las comunidades vecinales el poder de disfrute y administración de los bienes. También el de disposición, pero en los casos y con las limitaciones especiales antes señaladas para las cesiones, permutas, gravámenes y derechos de superficie.

5.º Posibilidad del ejercicio de acciones reales en defensa de los montes, pudiendo utilizar, además de los medios ordinarios, el procedimiento especial del artículo 41 de la Ley Hipotecaria, que es prácticamente ejecutivo y basado tan sólo en la certificación registral que acredite la vigencia sin contradicción del asiento correspondiente.

6.º Posición defensiva privilegiada en cuanto que la comunidad demandada está exenta de la carga de la prueba en cuanto se derive de su asiento registral.

7.º Posibilidad de rechazar todo embargo o procedimiento ejecutivo que se pretenda contra los montes, por ser éstos inembargables (art. 6.1 de la Ley de Montes Vecinales). Para eso le bastará con acreditar su titularidad especial con la certificación registral correspondiente (art. 38.3 de la Ley Hipotecaria).

8.º Posibilidad de acogerse a las reglas existentes para los deslindes y amojonamientos de montes públicos (aplicables a los vecinales según los arts. 11 y 25 de la Ley de Montes Vecinales y 35 del Reglamento de 1970). Con ello también se da una protección registral, al reflejarse en la inscripción del deslinde una delimitación clara que permite su mejor defensa contra intromisiones de colindantes.

En cambio, no nos parecen aplicables a los montes vecinales las limitaciones establecidas en los artículos 11 de la Ley General de Montes de 1957, y 77 de su Reglamento de 1962, referentes a las inmatriculaciones de fincas colindantes con montes públicos, para las que se exige certificación de que

no están incluidas en el catálogo, o en su caso, necesidad de comunicación del Registrador a la Administración forestal al efecto de la defensa de la masa forestal pública. Las comunidades de vecinos viven sobre el terreno, y por ello al advertir cualquier intromisión, puede utilizar sus medios de defensa antes anunciados para proteger su propiedad privada.

VI. CONCLUSIÓN

La protección de los montes, como dijimos al principio, es tema de acuciante actualidad por sus implicaciones en el mantenimiento del equilibrio ecológico y su importancia económica y social.

En el caso de los montes vecinales en mano común, además de su arraigo tradicional, concurre el motivo especial para procurar su defensa de que es una de las formas de propiedad privada comunitaria que ha conseguido salvarse del proceso desamortizador y de las tendencias absorbentes de los municipios.

Las diversas leyes especiales trataron, con mayor o menor acierto, de rescatar estas propiedades en favor de sus verdaderos propietarios que son las comunidades de vecinos.

Y lo que ahora queremos resaltar es que el Registro de la Propiedad, que se ha mostrado siempre como instrumento eficaz en la defensa de la riqueza forestal, puede brindar y ofrecer unos medios de protección eficaces y adecuados para estos montes.

Si con nuestro modesto trabajo hemos facilitado su conocimiento y la posibilidad de aplicarlos, nos daríamos por satisfechos.

La concentración parcelaria en su consideración registral (*)

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: A) IDEA DE LA CONCENTRACIÓN PARCELARIA Y DE su PROCEDIMIENTO. B) NORMAS VIGENTES. C) POSICIONES DOCTRINALES SOBRE SU NATURALEZA.—II. PAPEL DEL REGISTRO DE LA PROPIEDAD RESPECTO A LA CONCENTRACIÓN PARCELARIA: A) EN EL PERÍODO LLAMADO DE INVESTIGACIÓN DE LA PROPIEDAD: 1. *Titulación inscrita*. 2. *Discordancia entre realidad y Registro*. 3. *Papel de la posesión a título de dueño*. B) INSCRIPCIÓN DE LAS FINCAS CONCENTRADAS: 1. *El Acta de Reorganización y su contenido*. 2. *El principio de subrogación real como básico en la concentración*. 3. *Ámbito de la subrogación*: a) Efectos subrogatorios en el dominio; b) En los demás derechos reales; c) En otras situaciones jurídicas. 4. *Procedimiento de traslado de cargas de las parcelas de procedencia a las fincas de reemplazo*. 5. *Hipotecas constituidas en el expediente de concentración*. 6. *Inscripción de actas complementarias o de rectificación; fincas sobrantes o procedentes de dueños desconocidos*. C) CONSERVACIÓN DE LA CONCENTRACIÓN PARCELARIA: 1. *Su visión doctrinal*. 2. *Derecho comparado*. 3. *Derecho español*. 4. *Conservación agronómica. La legislación de unidades de cultivo y las divisiones o segregaciones de fincas*. 5. *Conservación jurídica: Titulación pública e inscripción de los actos posteriores. ¿Inscripción obligatoria o constitutiva? ¿Inscripción de oficio?* 6. *Papel del Catastro*. D) CONCORDANCIA DEL REGISTRO Y REALIDAD DESPUÉS DE LA CONCENTRACIÓN PARCELARIA: 1. *Zonas y términos municipales*. 2. *Fincas excluidas o reservadas*. 3. *El problema de identificación de las fincas inscritas*.—BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

En dos decenios de actuación en España, la concentración parcelaria, superando aiosamente los inevitables pasos iniciales en los que se imponía una cautela propia de lo experimental, ha alcanzado una indudable madurez que permite un estudio más sereno de esta institución.

(*) En *Ponencias y Comunicaciones* presentadas al II Congreso Internacional de Derecho Registral, Madrid, 1974. Colegio Nacional de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Centro de Estudios Hipotecarios, 1975.

Tanto los técnicos y juristas que la llevan a cabo, como los agricultores que también participan en ella, de modo muy activo, se han familiarizado con una tarea que en principio se presentaba espinosa y difícil, pues, se trataba de cambiar, más que tierras, mentalidades, introduciendo modos nuevos en el campo. Había que relegar la idea de parcelas mínimas y dispersas, pero concretas, a las que el labrador profesaba un explicable apego heredado de varias generaciones, para sustituirla por la finca única en coto redondo, o al menos en pequeño número, cuyas ventajas agronómicas y jurídicas están fuera de toda duda, pero carentes del aspecto entrañable apuntado antes.

Los pasos se han dado con firmeza y hoy la concentración es una realidad cuajada en todo el territorio nacional, merecedora de atención y estudio.

Un aspecto agronómico y otro jurídico salta a primera vista, ya que la base fundamental es la tierra, pero considerada como elemento objetivo de los derechos que sobre ella recaen. Por supuesto, no intentaremos entrar en el estudio detallado de las técnicas de la concentración. Pero tampoco podremos desprendernos fácilmente de ellas, puesto que en esta institución se da una auténtica simbiosis de Agricultura y Derecho que se conjuntan continuamente a lo largo del proceso, desde el principio al final de la mejora.

Por eso, al proponernos dar una visión de las cuestiones que relacionan a la institución registral con la concentración y, como punto de partida, veremos previamente, aunque sólo sea en esquema, en qué consiste, sus normas reguladoras y la esencia o naturaleza de la concentración parcelaria.

A) IDEA DE LA CONCENTRACIÓN PARCELARIA Y su PROCEDIMIENTO

Tomando como base las disposiciones legales y de acuerdo con la generalidad de la doctrina, podemos entender que la concentración parcelaria consiste en la reorganización de la propiedad rústica de una zona, adjudicando a cada propietario en coto redondo o, en un reducido número de fincas de reemplazo, una superficie equivalente en clase de tierra y cultivo a la de las parcelas de procedencia que anteriormente poseía, pasando inalterados sobre las fincas de reemplazo el dominio, los derechos reales y demás situaciones jurídicas que tenían por base las parcelas sujetas a concentración, por virtud de la subrogación, que se opera *ex ministerio le gis*. La concentración, en su sentido estricto, se complementa y amplía por la realización de las obras y mejoras territoriales que se consideran necesarias y los auxilios que aspiran a obtener explotaciones viables y adecuadas respecto a su estructura, capitalización y organización empresarial.

El procedimiento de concentración parcelaria se inicia por Decreto acordado en Consejo de Ministros en el que se declara de utilidad pública y

urgente ejecución, en una zona cuyo perímetro, en principio, se fija. Este Decreto normalmente responde a la petición de la mayoría numérica de los propietarios de la zona, o bien de las tres cuartas partes de la superficie a concentrar, cualquiera que sea el número de aquéllos. Cabe también prescindir de la solicitud y promover la concentración de oficio cuando la dispersión parcelaria se ofrezca con acusados caracteres de gravedad o cuando lo insten el Catastro, los Ayuntamientos, Hermandades de Labradores o Cámaras Oficiales Sindicales Agrarias.

Publicado el Decreto (o la Orden Ministerial en las zonas comprendidas en comarcas de actuación del IRYDA, lo que implica un Decreto anterior), se constituye la Comisión Local, presidida por el Juez de primera instancia y de la que forman parte el Notario y Registrador de la Propiedad, Ingenieros, Alcalde, Jefe de la Hermandad de Labradores y miembros agricultores, siendo Secretario un Letrado del IRYDA.

A partir de entonces y simultáneamente, se realiza la llamada investigación de la propiedad en su doble aspecto de titulación, cargas y situaciones jurídicas de las parcelas de procedencia y, por otro lado la medición, clasificación y valoración de las tierras, datos imprescindibles para fijar las bases de la concentración. Debe tenerse en cuenta que la clasificación y la correspondiente fijación de valores de cada clase es puramente relativa o comparativa con las parcelas tipo, al efecto de señalar los coeficientes que servirán de base para llevar a cabo las compensaciones que sean necesarias.

Las bases se publican primero con el carácter de provisionales, para alegaciones u observaciones, y después como definitivas, pudiendo entonces ser objeto de recursos de los interesados, en la vía administrativa o la contencioso-administrativa en su caso.

Firmes las bases y conociéndose la aportación relativa de cada uno, se prepara el Proyecto de concentración que es más bien una operación técnica consistente en atribuir en compensación a cada propietario un lote de reemplazo, de una o varias fincas según los casos, que sea equivalente en clase de tierra y calidad a lo aportado. También el Proyecto se saca a encuesta, con publicación de la nueva distribución de la propiedad y señalando las fincas o parte de ellas sobre las que se trasladan los derechos, cargas o situaciones jurídicas, existentes o que se creen como consecuencia de la concentración. Tras la encuesta, se publica el Acuerdo, con posibilidad de recursos si se han infringido las formalidades para su elaboración y publicación o si dicho Acuerdo no se ajusta a las bases, por no existir paridad o equivalencia entre las aportaciones y las atribuciones.

Por último, al producirse la firmeza del Acuerdo en la vía administrativa se recoge la nueva ordenación en el documento llamado Acta de Reorganización de la Propiedad que contiene la adjudicación y descripción de las fincas resultantes, el cual se protocoliza e inscribe de modo inexcusable en

el Registro de la Propiedad, debiendo reflejarse igualmente en el Catastro de Rústica.

B) NORMAS VIGENTES

La primera Ley de Concentración Parcelaria en España lleva fecha de 20 de julio de 1952 y se caracteriza por su tinte experimental y aunque sus preceptos no eran suficientes, dieron pie para desenvolvimientos posteriores, que han conformado a la concentración parcelaria en su tónica actual.

Se dictaron varias Ordenes ministeriales creando el Servicio de Concentración Parcelaria, regulando normas de procedimiento, ejecución de obras y mejoras y otras, entre las que debe destacarse la Orden conjunta de los Ministerios de Justicia y Agricultura de 22 de noviembre de 1954, que estructuró de modo más completo el procedimiento, poniendo fin a la etapa que pudiera considerarse de regulación provisional.

Tres años justos después de la primera Ley se promulgó otra introduciendo importantes modificaciones que se plasmaron luego en el llamado Texto Refundido de 10 de agosto de 1955, complementado y modificado, a su vez, por el Decreto-ley de 25 de febrero de 1960, que va perfilando los requisitos, el procedimiento y los efectos, sobre todo jurídicos, de la concentración parcelaria.

La Ley de 14 de abril de 1962 ordenó al Gobierno que publicase un texto para refundir y coordinar sus preceptos con los de las dos últimas disposiciones citadas y las demás de aplicación de rango legal, por lo que con fecha 8 de noviembre de 1962 se aprobó el Texto Refundido de la Ley de Concentración Parcelaria que es la disposición básica vigente.

Por la Ley de 21 de julio de 1971 se ha creado el Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario (IRYDA), que sustituye a los antiguos Instituto Nacional de Colonización y Servicio Nacional de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural, señalándose entre sus finalidades fundamentales, en lo que interesa a nuestro trabajo, la creación, mejora y conservación de explotaciones agrarias adecuadas y las actividades relacionadas con el desarrollo rural y la reforma agraria.

En el *Boletín Oficial del Estado* de 3 de febrero siguiente se publicó el Decreto 118/1973, de 12 de enero, aprobando el texto de la *Ley de Reforma y Desarrollo Agrario*, por el cual el Gobierno cumple el encargo hecho en la Disposición Adicional 4.^a de la Ley, creadora del Instituto, de refundir y sistematizar en un texto legal único todas las leyes existentes sobre la materia y que en dicha disposición detalladamente se relacionan.

La nueva Ley consta de un título preliminar, sobre la reforma y desarrollo agrario y las normas generales sobre la actuación del Instituto, y de cuatro

libros; el primero contiene las normas orgánicas del Instituto y su Consejo, el Jurado de Fincas Mejorables, Comisiones Locales de Concentración Parcelaria y Juntas Provinciales, Comarcales y Locales; el libro II se refiere a la adquisición y redistribución de tierras y régimen específico de las unidades mínimas de cultivos del que nos ocuparemos después; el tercero dicta las normas para la actuación del Instituto en comarcas o zonas determinadas por Decreto, referentes a obras y mejoras territoriales, grandes zonas de interés nacional, ordenación de explotaciones, comarcas mejorables y concentración parcelaria. Por último, el libro IV se ocupa de las actuaciones en fincas o explotaciones agrarias, regulando la expropiación por causa de interés social, régimen de fincas mejorables, permutas forzosas en fincas rústicas, ordenación de explotaciones agrarias ejemplares y calificadas, terminando con las normas sobre auxilios económicos y técnicos a agricultores.

La Ley de Reforma y Desarrollo Agrario tiene 292 artículos, nueve Disposiciones Finales y 15 Transitorias.

Termina con una Disposición Final Derogatoria de todas las disposiciones de carácter general con rango de la Ley relativas a la colonización, ordenación rural o concentración parcelaria que relaciona, declarando expresamente que continúa en vigor la Ley de 21 de julio de 1971, que creaba el Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario.

No es posible ni nos proponemos entrar ahora en el estudio y crítica de esta Ley que, en rigor no se puede llamar «nueva», puesto que simplemente refunde y ordena las múltiples disposiciones anteriores. Pero el sistematizar todo el variado cúmulo legislativo vigente a su promulgación en un cuerpo único es tarea que agradecerán sin duda los profesionales a la hora de sus consultas y actuaciones prácticas. Por ello, en principio, la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, de 12 de enero de 1973, debe ser recibida favorablemente, pues representa un paso importante en la codificación del Derecho agrario.

En lo que respecta al presente trabajo que ha tratado de estudiar la concentración parcelaria bajo su consideración registral, la nueva Ley sólo presenta pequeñas variaciones en cuanto a la materia regulada, pues recoge casi íntegramente y sin más modificaciones que algunas de pura expresión o gramaticales, lo anteriormente legislado sobre concentración. Si hay variación fundamental en cuanto a la divisibilidad de fincas y sus consecuencias, según veremos.

C) POSICIONES DOCTRINALES SOBRE su NATURALEZA

Por sus especiales características, entre las que destacan la mezcla de Derecho público y privado y el peculiar modo con que la concentración

parcelaria aborda los problemas de la dispersión y el minifundio, esta institución fue pronto objeto de numerosos estudios en el afán de delimitar su naturaleza jurídica, habiéndose llegado a decir que la concentración es un verdadero «rompecabezas» jurídico.

Repasemos brevemente las distintas tesis, sin profundizar demasiado, pues nos bastarán unos trazos para únicamente situar el tema en condiciones de explicar después la sistemática de las relaciones del Registro y la concentración:

- a) Como limitación legal del dominio por razón de utilidad pública. Sin embargo, la concentración parcelaria supone solamente el traslado de la base objetiva de los derechos, pero sin limitar el ejercicio de éstos.
- b) Como expropiación forzosa, abonando en especie la indemnización. Pero la equiparación no es posible, pues en la concentración no se priva al agricultor de su propiedad, ni se extinguen los derechos existentes sobre la finca.
- c) Como procedimiento administrativo especial, que empequeñece su visión y además no caracteriza ni explica su esencia y contenido. Tiene un tinte puramente administrativo y desconoce otras no menos importantes facetas sustantivas que deben estar presentes.
- d) Como comunidad especial, entendiéndose que durante el procedimiento concentrador los propietarios dejan de ser titulares de fincas concretas, pasando a componer un condominio de toda la masa que después se disuelve al concretarse la propiedad en las nuevas fincas de reemplazo. La construcción es forzada a simple vista y sólo atiende al período transitorio, sin calar en el centro vital de la institución, ni explicar la mutación que se *realiza*.
- e) Como permuta. Aunque no se puede negar alguna semejanza, pues existe un *do ut des*, lo cierto es que los propietarios no se dan ni reciben nada unos de otros, sino que cada cual da y recibe del Estado por virtud de una disposición legal y en medio de un sistema general, ni voluntario ni personalista.
- f) Como institución *sui generis*, informada en el principio de la subrogación real. Es quizá la construcción doctrinal que cuenta con un mayor apoyo en la letra de la Ley y que ha alcanzado la más numerosa adhesión. Entre sus valedores está ROCA SASTRE, que considera a la concentración parcelaria como un caso de subrogación real de carácter forzoso, directo e integral.

En el articulado de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario se muestra latente, y en algunos preceptos de modo expreso, el principio de la equivalencia y el del traslado del dominio y demás situaciones jurídicas desde las

parcelas de procedencia a las fincas de reemplazo; los derechos permanecen inalterados y sólo cambia la finca que los soporta. Por ello nos inclinamos abiertamente a la tesis de que la razón de ser jurídica y el efecto fundamental de la concentración parcelaria es la subrogación real, y ésta explica su actuación en el Registro como estudiaremos con más detalle.

II. PAPEL DEL REGISTRO DE LA PROPIEDAD RESPECTO A LA CONCENTRACIÓN PARCELARIA

Hasta ahora, la opinión vulgar más generalizada ha creído que el Registro de la Propiedad era una defensa, un burladero, para proteger al titular registral de las tarascadas ajenas.

En ROCA SASTRE se perfila su finalidad con miras más sugestivas y convincentes. La seguridad jurídica y la buena fe —dice— se complementarán en el sentido de constituir aquélla el fin perseguido por la Ley, gracias a la buena fe del adquirente; para dar base seria al comercio jurídico, para asegurar el tráfico, para dar seguridad jurídica a las transacciones, es imprescindible proteger a quien adquiere confiado en el Registro y éste constituye el móvil o razón de ser de la institución registral.

Pero ha sido LÓPEZ MEDEL quien ha hecho resaltar además el papel del Registro de la Propiedad como auténtico servicio público cuando se trata de una puesta en forma del bien comunitario, ya que entonces se institucionaliza y cobra relevancia autónoma e independiente. El destinatario del Registro —dice expresivamente— ni es el funcionario que lo lleva ni es el particular que acude a él por creerse más seguro, ni el que quiere enterarse de la fortuna del deudor: el destinatario es la sociedad entera, la cual debe conocer la situación jurídica de sus miembros con fines de seguridad, de bienestar y de orden.

Esta moderna orientación del Registro de la Propiedad resulta imprescindible a la hora de valorar el papel que juega o debe jugar la institución hipotecaria en el quehacer de la concentración parcelaria y, sobre todo, en su conservación. Si hay un instrumento eficaz por antonomasia que pueda servir para proteger a la vez la obra hecha por la concentración, la seguridad de los agricultores mejorados, el crédito territorial facilitadísimo desde entonces y el tráfico jurídico de las nuevas fincas, ése debe ser indudable y rotundamente el Registro de la Propiedad. Esta función debe ser considerada no como privilegio, sino como deber.

Los títulos públicos y su engarce con el Catastro son, indudablemente, eslabones valiosísimos que colaboran en la obra; pero el cierre, la base definitiva para que la concentración se corone sin temor a fallos posteriores, debe radicar en eficaces asientos registrales.

Después que veamos cómo el Registro, lamentablemente, no resultó demasiado efectivo en el período inicial de la concentración por su falta de concordancia con la realidad, resaltaré con más fuerza la conveniencia, mejor la necesidad, de que la institución registral cumpla *a posteriori* su papel de institución básica al servicio de una realización social.

A) EL REGISTRO EN EL PERÍODO LLAMADO DE INVESTIGACIÓN DE LA PROPIEDAD

El eslabón inicial, según hemos dicho, de las operaciones de concentración es el período de investigación de la propiedad que consiste en averiguar la realidad jurídica de la zona.

Para ello parece natural que el Registro de la Propiedad y el Catastro de Rústica debían servir de modo muy principal a la hora de indagar a quiénes pertenecen cada una de las parcelas a concentrar, así como la situación de libertad o gravamen de las mismas. Tal lo entendió la citada Orden Conjunta de los Ministerios de Justicia y Agricultura de 1954, señalando que se llevará a cabo consultando el Registro de la Propiedad, tanto respecto al dominio como a las cargas, para lo que se pediría a los Registradores respectivos certificación en relación.

Para quienes por experiencia no hemos visto realizado el optimista vaticinio de GÓMEZ DE LA SERNA en la Exposición de Motivos de la Ley Hipotecaria de 1861, de que en veinte años se habría inscrito voluntariamente todas las fincas nacionales por el solo señuelo de las ventajas registrales, no podrá parecer extraña la situación que se manifestó en algunas de las certificaciones que se obtuvieron en las primeras zonas a concentrar, sobre todo si se tiene en cuenta la pobreza de las mismas.

«Los resultados —escribe SANZ JARQUE— fueron desalentadores: en la mayoría de los casos la certificación mostraba la existencia de un Registro petrificado, carente de actualidad, pues las fincas, inscritas en el pasado siglo, habían terminado su historia hipotecaria con la primera inscripción o con inscripciones posteriores, pero de más de cincuenta años de antigüedad, y en aquellos otros donde habría inscripciones vigentes, la descripción de las fincas que en ellos constaban variaba sustancialmente en relación al Catastro... y con la realidad, de tal modo que en la mayoría de los casos era muy difícil, por no decir imposible, situar sobre el terreno las fincas registradas con garantías que ofrecieran certidumbre de identidad».

Por tales razones, a partir de la Ley de Concentración Parcelaria de 1955, hubo de rectificarse el procedimiento, orientándolo en el sentido de procurar una auténtica investigación, sin que esto signifique, como algunos han pensado y criticado, que se olvide por completo la eficacia del Registro, según vamos a ver.

El sistema en la Legislación vigente se articula en esencia atendiendo a los siguientes supuestos:

1. *Titulación inscrita*

Los participantes en la concentración están obligados, según el artículo 190 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, a presentar, si existieren, los títulos escritos en que se funde su derecho y declarar en todo caso los gravámenes o situaciones jurídicas que afecten a sus fincas o derechos. No hace falta que la Ley lo diga expresamente para concluir que, si tales títulos se presentan inscritos, el titular declarante será reconocido como propietario con los consiguientes pronunciamientos favorables y que las parcelas aportadas figurarán en el expediente de concentración como inscritas en su favor a todos los efectos.

El IRYDA, por su parte, una vez constituida la Comisión Local de Concentración Parcelaria, con objeto de investigar la existencia de hipotecas o derechos de disfrute no inmediato sobre las parcelas de procedencia, aparte otras gestiones en distintos bancos y organismos, comunicará al Registrador de la Propiedad competente la iniciación de las operaciones, señalando el término municipal o perímetro afectado, para que éste pueda (a título facultativo, según se ve) remitir a la Comisión Local relación certificada de los derechos vigentes, no siendo responsable dicho Registrador si existiesen más bienes inscritos que los relacionados y no haciendo referencia a las fincas libres de tales derechos. O sea, que si hay coincidencia entre la situación registral de la finca y la realidad resultante de la investigación, miel sobre hojuelas, pues entonces la concentración se hace sobre datos firmes.

2. *Discordancia entre realidad y Registro*

Para el caso de que se aprecie contradicción entre el contenido de los asientos del Registro y la atribución de la propiedad o situaciones jurídicas que se hayan realizado en las llamadas bases provisionales como consecuencia de la investigación, los titulares registrales o sus causahabientes (con justificación documental de la causa en este caso), podrán presentar certificación registral de los asientos contradictorios, a los efectos que después señalaremos. Cuando no haya sido aportada la certificación por los interesados también puede ser solicitada de oficio por la Comisión Local.

A no ser que la discordancia se haya resuelto mediante el consentimiento del titular registral o sus causahabientes, y siempre que la parcela a que se refiere estuviere identificada a juicio de la Comisión Local, el artículo 193

de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, respetuoso con el principio hipotecario de legitimación, y dando prevalencia a la inscripción, establece que la certificación registral surtirá en el expediente de concentración los efectos que a continuación se expresan:

- a) Regirán las presunciones establecidas en el artículo 38 de la Ley Hipotecaria, pero las situaciones posesorias relativas a las parcelas de procedencia y acreditadas ante la Comisión Local serán siempre respetadas.
- b) En las bases se harán constar las situaciones jurídicas resultantes de la certificación registral y las situaciones posesorias acreditadas en el expediente de concentración.
- c) En el proyecto y en el acuerdo y acta de reorganización se determinarán y adjudicarán por separado las fincas de reemplazo que sustituyan a las parcelas objeto de contradicción.
- d) En el Registro de la Propiedad se inscribirán las situaciones jurídicas resultantes de las certificaciones registrales aportadas al expediente de concentración y las situaciones inscribibles acreditadas en la investigación si éstas no fueran incompatibles con aquéllas, de tal modo que en el Registro no se haga constar dato alguno que contradiga la situación registral.

¿Qué ocurrirá si se presentan certificaciones registrales contradictorias sobre una parcela? La Ley de Reforma y Desarrollo Agrario no contempla el supuesto y es natural, lo que induce a trasladar la cuestión íntegra a la legislación hipotecaria. Para el caso de la doble inmatriculación, ésta presupone la necesidad de una declaración judicial previa acerca del mejor derecho. Análogamente, a nuestro entender, debe procederse en la concentración sin que pueda la Comisión Local por sí sola hacer ninguna atribución por carecer de preceptos legales para basarla.

Para cuando se produzca una discordancia entre el Registro y la realidad, el artículo 175 de la Ley faculta con carácter excepcional para utilizar el procedimiento de concentración parcelaria con la finalidad de dividir comunidades de bienes rústicos para su posterior concentración, siempre que no se opongan la mayoría de los partícipes ni haya pacto contrario a la división, si con éste se puede conseguir un mejor aprovechamiento de las fincas.

Supuesto típico de la discordancia que aquí se contempla es cuando en el Registro está inscrita una comunidad indivisa y los propietarios, lejos de explotar la finca en común, han practicado divisiones de hecho, labrando distintas y múltiples parcelas concretas, con lo que se ha producido una fragmentación y dispersión que justifica sobradamente el criterio concentrador adoptado.

3. *Papel de la posesión a título de dueño*

La propiedad fragmentada y con parcelas dispersas de poco valor, material el más frecuente y normal de la concentración, suele encontrarse no sólo fuera del Registro, sino en muy numerosos casos carentes por completo de toda titulación escrita, pública o privada. Unas veces por huir de los impuestos, otras por desidia o porque del documento privado sólo se confeccionó una copia cuando había varios interesados, lo cierto es que en bastantes ocasiones se hace preciso conformarse en la investigación con las declaraciones que los participantes hacen, bajo advertencia de las consecuencias civiles y penales de las posibles falsedades u omisiones. Así ha tenido que admitirlo, con sentido realista, la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, sentando que la carencia del título de propiedad no será obstáculo para efectuar las operaciones respecto a los poseedores de las parcelas.

Y la figura del poseedor a título de dueño resulta reconocida y reforzada en el artículo 194 de la propia Ley en relación a las posibles discordancias sobre parcelas no inscritas. Al no existir la preferencia registral, decisiva según hemos visto en el apartado anterior, se establece que, una vez hecha constar la discordancia en las bases, se determinarán y adjudicarán por separado las fincas que reemplazan a las parcelas en litigio, dando preferencia a todos los efectos al poseedor en concepto de dueño. O sea, que en favor de éste, en principio, se adjudicará la finca y a él se expedirá el título de propiedad integrado en el Acta de Reorganización.

En el procedimiento de concentración la figura del poseedor a título de dueño tiene, y por eso la hemos tocado, consecuencias registrales:

- En primer lugar, al ser declarado como verdadero dueño en las bases, obtiene la inscripción de sus fincas de reemplazo en tal concepto.
- La contradicción, si existe, se expresará en el Acta de Reorganización y pasa por consiguiente a la inscripción de la finca con los mismos efectos de la anotación preventiva de demanda, caducando a los dos años de su fecha.
- Por último, si dentro de esos dos años el contradictor en el expediente de concentración plasma su oposición en una demanda y obtiene la auténtica anotación preventiva correspondiente, ésta surtirá todos sus efectos por los plazos y con las posibilidades de prórroga determinados en los artículos 86 de la Ley Hipotecaria y 199 de su Reglamento.

B) INSCRIPCIÓN DE LAS FINCAS CONCENTRADAS

Terminadas las que podríamos llamar operaciones «materiales» técnico-jurídicas de la concentración, la nueva ordenación de la propiedad de la

zona se contiene en el llamado Acuerdo de Concentración, el cual, una vez firme en la vía administrativa se plasma en el documento que después estudiaremos y que se denomina Acta de Reorganización de la Propiedad, con el que el IRYDA promueve la inscripción en el Registro de la Propiedad tras haberse protocolizado notarialmente.

Esta inscripción primera de la concentración, que debe verificarse inexcusablemente, es decir, de modo necesario y en todo caso, supone una auténtica inmatriculación, una entrada *ex novo* de las fincas de reemplazo sin engarce alguno con los asientos anteriores de las parcelas antiguas, salvo supuestos excepcionales. Todas las fincas de reemplazo serán inscritas —de modo inexcusable— dice el artículo 235 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, sin hacerse referencia, salvo casos determinados en la misma Ley, a las parcelas de procedencia en cuya equivalencia se adjudican, aun cuando estas parcelas aparezcan inscritas a nombre de personas distintas de aquellas con quienes a título de dueño se entendió el procedimiento.

Corrigiendo el largo plazo de cinco años superior al señalado en el artículo 207 de la Ley Hipotecaria, que se establecía en la antigua Ley de Concentración Parcelaria de 1955, se preceptúa a partir de 1962 que las primeras inscripciones de concentración sólo carecerán de efectos respecto de terceros durante noventa días naturales, contados desde el siguiente al asiento, con lo que se agiliza el tráfico inmobiliario de estas fincas.

MARCELINO PIREL ya abogaba antes de promulgarse la Ley de 1962, por suprimir la larga suspensión de efectos basándose en las apreciables garantías proporcionadas por un procedimiento cuya publicidad es tan grande que se convierte en notoriedad; por ello consideraba justo que estas inmatriculaciones de fincas de reemplazo gozasen de los mismos efectos inmediatos que las primeras inscripciones obtenidas mediante el expediente de dominio de la Ley Hipotecaria.

Como hemos visto, la Ley de Concentración Parcelaria de 1962 acogió la tesis con estas explicables reservas o garantías, que han pasado también a la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario:

- El plazo de los noventa días, que bien puede considerarse como puramente simbólico.
- Declaración contenida en el artículo 232, de que los derechos y situaciones jurídicas que no hubiesen sido asignados en las bases a su legítimo titular no quedarán perjudicados por las resoluciones del expediente de concentración, aunque sean firmes, pero pudiéndolas hacer valer entonces, únicamente, por la vía judicial y sobre las fincas de reemplazo adjudicadas a quien en las bases figure como titular de las parcelas de origen.

- Declaración de que inscritas las fincas de reemplazo, los antiguos asientos relativos a parcelas de procedencia sólo podrán invocarse frente a los titulares de las nuevas fincas, pero no si éstos gozan de la fe pública registral.
- Posibilidad de los titulares de situaciones protegidas por los antiguos asientos para pedir su traslación sobre fincas de reemplazo con el fin de gozar en éstas de la misma situación jurídica inicial. En defecto de acuerdo entre las partes, formulado ante el IRYDA, la traslación se instará del Juez de Primera Instancia, quien en trámites del juicio verbal y con informe del Instituto podrá acceder al traslado si resulta que las situaciones registrales afectan a determinadas parcelas de procedencia incluidas en las bases. La determinación de la finca de reemplazo afectada por el traslado, tanto en éste como en el caso anterior, corresponde al IRYDA, cuyos acuerdos, recurribles, sirven de título suficiente para la inscripción del Registro; para esta determinación, si fuese preciso dividir o segregar, no rigen las normas sobre indivisibilidad de unidades agrarias (arts. 233 y 232 *in fine*).
- Por último, establecimiento de un sistema de indemnización por el Estado a los titulares registrales cuyos derechos se han extinguido por consecuencia de la concentración. Según el artículo 234 de la Ley, el IRYDA responde frente a los titulares inscritos o sus causahabientes del importe del dominio u otros derechos reales y de los créditos y cantidades aseguradas, en la medida en que hubieran de realizarse sobre las parcelas de origen gravadas, cuando el valor de ésta sea suficiente para cubrirlos. Para que se acepte la responsabilidad debe concurrir que los derechos y situaciones no se hubiesen tenido en cuenta en el expediente de concentración, que el titular registral no haya conocido la concentración ni tuviera medios racionales y motivos suficientes para conocerla y que no pueda efectuarse la traslación sobre las fincas de reemplazo por haber pasado éstas a tercero protegido según el artículo 34 de la Ley Hipotecaria.

Esta regulación lógicamente nos lleva de la mano a la norma tercera del artículo 235, en la que se determina el principio de legalidad, concretando el ámbito de la calificación registral en materia de concentración.

Los Registradores en la práctica de los asientos primeros de las fincas de reemplazo —se señala— no podrán denegar o suspender la inscripción por otros defectos distintos que la incompetencia de los Órganos, la inadecuación de la clase de procedimiento, la inobservancia de formalidades extrínsecas del documento presentado o los obstáculos que surjan del Registro distintos de los asientos de las antiguas parcelas. El paralelismo de esta norma con el artículo 99 del Reglamento Hipotecario, en cuanto a la cali-

ficación de documentos judiciales, es evidente; pero en la concentración no puede admitirse como obstáculo dimanante del Registro la existencia de asientos contradictorios anteriores, por el juego del sistema que hemos explicado.

A los efectos del artículo 112 del Reglamento Hipotecario era innecesario aclarar que el IRYDA, como dice la Ley, tiene personalidad para recurrir gubernativamente contra la calificación registral, pues está fuera de toda duda que el Organismo que lleva a cabo la concentración tiene no sólo interés, sino la obligación de procurar, mediante los asientos registrales, su efectividad inicial y su posterior conservación.

1. *El Acta de Reorganización y su contenido*

El Acta de Reorganización de la Propiedad es el documento autorizado por la Presidencia del IRYDA en el que se detallan, junto a los titulares, la finca o fincas que a cada uno le han sido adjudicadas, conteniendo su descripción y la situación de cargas, todo ello con las circunstancias necesarias para su inscripción en el Registro de la Propiedad.

Consta este documento del Acta propiamente dicha, en la que se expresa: el Decreto por virtud del cual se inició la concentración, se consigna la constitución de la Comisión Local correspondiente, se señala la unidad mínima de cultivo y se hace la declaración de haberse cumplido todos los trámites legales en el procedimiento. La facultad del IRYDA para autorizar el Acta resulta expresamente del artículo 222 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario.

El Acta se integra además por una colección de hojas de características en las que se describen, una a una, las fincas adjudicadas. Estas hojas se llaman R-1 en un argot que ha salido de las puras esferas internas del Organismo creador, para extenderse a otras más amplias y por supuesto a los Notarios y Registradores, para quienes es ya un documento de formato bien conocido.

Los R-1, numerados correlativamente, indican la zona concentrada, titular de la finca con sus circunstancias de edad, domicilio y estado, con nombre del cónyuge, en su caso. Después contiene la adjudicación de la finca como consecuencia de la concentración y a título de dueño, expresando naturaleza familiar y cuotas en los condominios y número del predio en el plano general de la zona; se sitúa dicha finca en el término municipal y paraje, se describen los linderos por sus puntos cardinales y se expresa su extensión, la cual determinará, según el cultivo, si resulta indivisible según la legislación vigente; en este último caso se resalta tal circunstancia. Parte fundamental del R-1 es la constancia de que, según la investigación prac-

ticada en el expediente, la finca resulta libre de cargas, o al contrario, por razón de procedencia tiene las cargas que se describirán de conformidad con las exigencias de las normas hipotecarias que permiten su inscripción registral, señalándose si la traslación se realizó por acuerdo de los interesados o de oficio, en virtud de las facultades del artículo 198 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario. Todo ello de acuerdo con el principio de la subrogación real que vamos a estudiar seguidamente.

Una tercera parte integrante del Acta de Reorganización es el plano general de la zona concentrada que muestra gráficamente la nueva ordenación fundiaria obtenida.

El Acta se protocoliza por el Notario competente que fuese designado vocal de la Comisión Local de Concentración de la zona a su sucesor o sustituto legal, el cual expide copias parciales, una por finca, que son generalmente impresas y que sirven a los particulares de título de dominio, previa la inexcusable inscripción en el Registro de la Propiedad.

2. *El principio de subrogación real como básico en la concentración*

«La subrogación —dice MEZQUITA DEL CACHO— es un supuesto de modificación consistente en que uno de los elementos de una situación jurídica es sustituido por otro sin que por ello se altere la situación establecida; si este cambio afecta al elemento objetivo tenemos la subrogación real».

Es imposible reflejar aquí la abundantísima literatura existente, dada la índole del trabajo. Tenemos que pasar por alto las construcciones doctrinales, tanto clásicas como modernas que tratan de encontrar el fundamento filosófico-jurídico de la subrogación. Es conocido el sistema de teorías, que han sido recientemente recogidas y estudiadas por ROCA SASTRE y MEZQUITA en nuestra patria. MARC LAURIOL, en la doctrina francesa, representa una aportación muy completa, definiendo la subrogación como procedimiento consistente en la sustitución de un bien por otro como medio de mantener la aprehensión de un valor individualizado y entiende que en ella existen dos elementos: la fluctuación material o cambio de una cosa por otra y la conservación del derecho.

Aceptando estos arranques doctrinales, concluye ROCA SASTRE que la concentración parcelaria es en esencia una subrogación real en cuanto que una situación jurídica sobre una cosa preexistente recae inmutable sobre otra cosa que viene a reemplazar a aquélla. Es una subrogación de carácter forzoso, por cuanto se impone a los propietarios afectados una vez decretada la concentración. Es de carácter directo, puesto que a diferencia de la subrogación normal o corriente, que es consecuencia de la enajenación o pérdida de una cosa, se produce de un modo inmediato, sin necesidad de que la finca

en cuestión sea enajenada o destruida. Y es de carácter integral en el sentido de abarcar toda la sustancia jurídica, ya que la que recaía en una finca pasa íntegramente a otra, salvo en lo referente a servidumbres predicales, debido a que éstas son producto de la situación de las fincas.

Esta tesis de ROCA parece encontrar su consagración legal en el texto del artículo 230 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario.

3. *Ámbito de la subrogación*

Los dos aspectos señalados por MARC LAURIOL de fluctuación material (o equivalencia económica) y conservación de las situaciones jurídicas están claramente plasmados en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario:

- En lo *económico*, su artículo 173, apartado *a*), señala como una de las finalidades básicas de la concentración la de «asignar a cada propietario en coto redondo, o, si esto no fuera posible, en un reducido número de fincas, una superficie *equivalente* en clase de tierra y cultivo a la de las parcelas que anteriormente poseía». Ya hemos dicho que en las llamadas bases de la concentración se procura fijar el valor, por supuesto relativo, de las parcelas correspondientes a cada participante, valor económico que ha de ser trasladado, integrando las fincas de reemplazo que en su día se adjudiquen a cada uno. La falta de paridad entre aportaciones y adjudicaciones que supondría una subrogación económica no equilibrada es uno de los motivos claros de posible recurso de los interesados.
- El aspecto *jurídico* está recogido plenamente entre el artículo 230 de la Ley al establecer que «el dominio y los demás derechos reales y situaciones jurídicas que tengan por base las parcelas sujetas a concentración pasarán a recaer *inalterados* sobre las fincas de reemplazo» del modo y con las circunstancias que vamos a estudiar.

Como vemos, las expresiones legales casan perfectamente con el concepto que la doctrina última y prevalente ha elaborado de la subrogación real; es el paso de una situación que calificaba a una cosa sobre otra cosa distinta, equivalente, que sustituye o reemplaza en el patrimonio a la primera. Del patrimonio de los agricultores desaparecen las parcelas de origen para surgir una finca nueva que las reemplaza.

Con miras a su reflejo posterior en el Registro de la Propiedad, vamos a concretar el ámbito de la subrogación en los distintos supuestos:

a) Efectos subrogatorios en el dominio

Se concentra la propiedad y generalmente el sujeto pasivo de la concentración es el propietario. Con alguna exageración se ha dicho en esta materia que el derecho de propiedad es una abstracción jurídica, cuyo titular con frecuencia no explota directamente las fincas y, a veces, ni siquiera las conoce; esto apunta a revalorizar el concepto de cultivador sobre el propietario; así podría entenderse leyendo el apartado b) del artículo 173 de la Ley, que dice debe procurarse la reunión de las parcelas cultivadas por un mismo agricultor, pero en seguida se ve que esto queda subordinado de modo expreso a la finalidad del apartado a) del mismo precepto, que es concentrar la propiedad y no el cultivo.

Declarado el dominio de las parcelas de procedencia, debe ser sustituido por equivalente dominio sobre las fincas de reemplazo y aunque pueda parecer que tal operación es de simple técnica agronómica, al aplicar la subrogación se origina las cuestiones jurídicas siguientes:

a') *Carácter familiar de los bienes.*—Cuando los agricultores propietarios de las parcelas son casados tiene importancia fundamental determinar sus títulos adquisitivos y el concepto en que ingresaron en la sociedad conyugal para trasladar la misma situación dominical a la finca de reemplazo.

Puede ocurrir, y el hecho es frecuente, que no todas las parcelas tengan el mismo origen y entonces debe señalarse en las nuevas fincas, las participaciones que pueden consistir en porcentajes indivisos, correspondientes a cada uno de los valores que integran el llamado lote de reemplazo.

Normalmente se adjudican por separado las fincas de marido y esposa. Sin embargo, el artículo 195, apartado 4, de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, autoriza la posibilidad de que los cónyuges constituyan copropiedades con las parcelas aportadas a la concentración parcelaria por cada uno de ellos o la sociedad conyugal, en cuyo caso se reflejaran las cuotas en las nuevas fincas, haciéndose constar en la inscripción el origen voluntario de estas copropiedades.

b') *Comunidades.*—En la comunidad ordinaria se señala en las nuevas fincas el porcentaje de participación de cada uno de los condueños, en correspondencia con los valores que aportaron:

— En las *comunidades familiares*, la sociedad de gananciales común se refleja en todo de acuerdo con la legislación civil y lo dispuesto en el artículo 95 del Reglamento Hipotecario. El mismo criterio se aplica en los regímenes forales de comunidad de adquisiciones (Conquistas en Navarra, asociación a compras y mejoras de Tarragona, sistema aragonés) o en los casos de comunidad pactada.

— En las *comunidades hereditarias* será preciso el consentimiento de todos los interesados. De no obtenerse, la inscripción se hará a nombre de los herederos en concepto de tales si fueren conocidos, expresando sus circunstancias, clase de sucesión y extensión con que resulten llamados a ella, advirtiéndose que no hay adjudicación de cuota concreta. Si no hubieran transcurrido ciento ochenta días desde la muerte del testador, se observará lo dispuesto en el artículo 49 de la Ley Hipotecaria y demás disposiciones concordantes.

c') *Mutaciones dominicales*.—Al suponer un cambio en el dominio o los derechos originariamente aportados, se traducirán en una transmisión o modificación en la titularidad de las nuevas fincas. Como se pueden entonces presentar dificultades de carácter técnico-agronómico, el artículo 229 de la Ley autoriza, de modo potestativo, a dar efecto en el expediente a tales mutaciones que hayan ocurrido en el transcurso del proceso de concentración, después de publicadas las bases. Si la variación solicitada se produce como consecuencia de procedimientos ejecutivos o en cualquier otro caso en que no conste el consentimiento de los interesados, será preciso citarlos para que puedan alegar y defender sus derechos.

Aceptada la variación, las nuevas fincas figurarán, lógicamente, bajo la titularidad de los adquirentes de las parcelas a concentrar.

d') *Expropiación forzosa*.—En el caso de expropiación de parcelas sujetas a concentración durante el procedimiento, la entidad expropiante queda subrogada en la situación del antiguo titular. Sin embargo, si como consecuencia de la expropiación pasasen las parcelas en cuestión al dominio público, quedarían exceptuadas de la concentración según dispone el artículo 185 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario.

b) Efectos en los demás derechos reales

La nueva finca recogerá, como consecuencia de la subrogación, todos los derechos reales existentes sobre las parcelas anteriores.

Las hipotecas, anticresis, usufructos, reservas, limitaciones de disponer, condiciones suspensivas o resolutorias y toda otra cualquier limitación pasan íntegramente sobre las fincas adjudicadas como consecuencia de la concentración, ya que ésta ni quita ni da derechos, sino que únicamente los traslada. Los titulares de tales situaciones jurídicas mantienen sus derechos sin más variación que la de recaer sobre otras fincas físicamente distintas, pero igual en valor y en cuanto a su posición de soporte económico de las facultades subjetivas que se subrogan.

El traslado de los derechos se verificará en toda su entidad y con las siguientes modalidades:

- Las *hipotecas* recaen sobre el nuevo lote de reemplazo en su totalidad, si todas las parcelas de procedencia estaban gravadas. De no ser así, la carga afectará a la parte alícuota equivalente que debe expresarse de un modo claro por mandato del principio de especialidad imperante en nuestro sistema hipotecario. En las hojas descriptivas o R-1 se describirá la originaria carga, detallando las fincas o asientos registrales de procedencia, por la razón evidente del carácter constitutivo de la inscripción de la hipoteca; igualmente entendemos que se debe hacer constar en las inscripciones de origen el traslado de la carga.
- En los *usufructos* la técnica subrogatoria sigue parejas normas, aunque no será necesario reseñar las parcelas de donde procede, sencillamente porque su inscripción de origen no es necesaria. Consideramos que al haber una paridad clara entre el objeto del usufructo antes y después de la concentración, no es aplicable el artículo 519 del Código Civil, que se refiere exclusivamente a la expropiación y no tiene aquí encaje posible.
- Respecto al *usufructo de disposición*, no se da excepción alguna si se orienta en el verdadero sentido de la concentración: si usufructuario dispone de las parcelas antes de concentrar, el adquirente las aporta sin limitación alguna; si no ha dispuesto, la facultad de enajenar pasa a la finca de reemplazo, manteniéndose en favor del mismo titular anterior.

c) En otras situaciones jurídicas

a') Los aprovechamientos de aguas públicas para riegos, tanto si el derecho nació de concesión administrativa como si se adquirió por prescripción, se puede acreditar en las bases de concentración como inherente a las parcelas de origen y ser consecuentemente transferido a las nuevas fincas, aunque debe tenerse en cuenta el interés público de las aguas y al necesario control de las respectivas comisarías, para la mejor efectividad y regulación de los riegos trasladados.

b') Servidumbres prediales.—El artículo 230-2 de la Ley establece que las servidumbres se extinguirán serán conservadas modificadas o creadas de acuerdo con las exigencias de la nueva ordenación de la propiedad. Esta norma, que puede parecer una excepción a la subrogación real, es lógica. Al desaparecer la configuración física de las parcelas que obligó a crear las antiguas servidumbres prediales, se da el motivo extinto del artículo 546-3

del Código Civil, pues los predios vienen a tal estado que no puede usarse la servidumbre.

Y la posibilidad de creación de servidumbres es igualmente lógica, al venir determinada por las necesidades de la nueva ordenación de la propiedad y ser mandato de la Ley, artículo 173.d), ya que ha de procurarse dar a las fincas de reemplazo acceso a las vías de comunicación.

Estas servidumbres creadas se inscriben con el Acta de Reorganización, siendo descritas a tal efecto en las Hojas de características de las fincas correspondientes, dominantes y sirvientes, como dispone el artículo 13 de la Ley Hipotecaria.

c') Extinción de los derechos adquisitivos.—Con carácter transitorio y sólo mientras dura el procedimiento, la inclusión de una parcela en la concentración da lugar a la extinción del retracto de colindantes, del derecho de permuta forzosa y además de adquisición que se otorguen por las Leyes para evitar los enclavados o la dispersión parcelaria, salvo que la demanda se hubiere interpuesto antes.

4. *Procedimiento de traslado de cargas de las parcelas de procedencia a las fincas de reemplazo*

En la inscripción de las fincas resultantes de la concentración se harán constar las cargas y situaciones jurídicas inscribibles acreditadas o constituidas en el expediente y que se hacen constar en el título relativo a la finca.

Esta constancia de cargas o situaciones acreditadas no excluye la posibilidad de que existan otras que puedan ser trasladadas posteriormente, de acuerdo con el artículo 233 de la Ley, que ya hemos visto.

En el traslado de cargas se deja intervención a los interesados, procurando inicialmente que sean ellos mismos quienes manifiesten sus acuerdos. A tal efecto, al anunciar la encuesta del Proyecto, se requiere a los titulares de cargas o situaciones jurídicas para que, de acuerdo con los propietarios afectados y dentro del lote de reemplazo señalen la finca, porción de finca o parte alícuota de la misma, según los casos, sobre los que han de establecerse tales gravámenes o situaciones. Pero los acuerdos de los interesados sólo se respetarán cuando no afecten a la indivisibilidad de la finca.

Caso de no acreditarse la conformidad de los interesados, el artículo 198 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario faculta al IRYDA para verificar la traslación de oficio. Y si bien es cierto que las partes tienen entonces el derecho de plantear ante los Tribunales las cuestiones dimanantes del traslado de las situaciones jurídicas existentes, debe tenerse en cuenta que, aun en este caso, la sentencia habría de basarse, por el puro peso de unas razones

técnicas innegables, en el dictamen pericial que sólo al IRYDA podría corresponder.

Y la verdad es que en la práctica se verifica, casi sin excepción, el traslado de oficio, sin que sepamos que se promuevan acciones judiciales entre los interesados; es la consecuencia de una labor técnica cuya imparcialidad está fuera de toda duda.

5. *Hipotecas constituidas en el expediente de concentración*

En el artículo 86 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario se regula de modo especial la hipoteca en garantía de los anticipos que reciben los propietarios de las fincas con los que se financia en parte las obras y mejoras agrícolas que se realizan con motivo de la concentración parcelaria.

Estas especialidades consisten:

1.º En su constitución. Cada finca de reemplazo transformada se adjudicará gravada, inscribiéndose en el Registro de la Propiedad mediante el mismo título (Acta de Reorganización) que motive la inscripción de la finca conforme a la legislación de concentración parcelaria. Como se ve, es una auténtica excepción a la norma del artículo 145 de la Ley Hipotecaria, que exige la escritura pública, sustituyéndose en este caso por el consentimiento expreso del titular que debe constar en el expediente administrativo. Respecto a los propietarios que no tengan facultad y capacidad para constituir hipoteca o rehusen aceptar las condiciones establecidas, el IRYDA puede, de acuerdo con estas normas legales, o excluirlos de las mejoras o expropiarlos por el valor de la finca antes de la obra.

2.º En la ejecución, que se verificará por el procedimiento judicial sumario de la Ley Hipotecaria, valiendo como título de crédito apto el mismo de su constitución, es decir, el Acta de Reorganización.

3.º En su cancelación, para la cual basta certificación expedida por el IRYDA, acreditativa de estar totalmente pagada la suma garantizada y sus intereses.

6. *Inscripción de actas complementarias o de rectificación; fincas sobrantes o procedentes de dueños desconocidos*

Después de inscrita el Acta de Reorganización de la propiedad comprensiva de la nueva ordenación de toda la propiedad de una zona, pueden advertirse modificaciones o errores que llevan consigo la necesidad de que dicho documento sea complementado o rectificado, o bien se trate de supues-

tos posteriores perfectamente previstos y regulados por la legislación, como en las adjudicaciones de fincas sobrantes o las que proceden de parcelas de dueños no conocidos.

Entonces corresponde al IRYDA autorizar las oportunas Actas complementarias o de rectificación en virtud de la facultad genérica contenida en el artículo 222 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario y otros preceptos legales que en ella se señalan, por lo que son perfectamente inscribibles en el Registro de la Propiedad.

Aparte las Actas aclaratorias o complementarias del Acta de Reorganización, que no presentan dificultades, señalemos estos posibles supuestos:

- a) Cuando se trata de errores materiales o de hecho, la rectificación puede llevarse a cabo en cualquier momento, según el artículo 111 de la Ley de Procedimiento Administrativo, norma aplicable de acuerdo con el artículo 212 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario que remite a dicha legislación para la revisión de oficio de los actos administrativos dictados en materia de concentración. El caso más frecuente es el simple error de transcripción de los datos desde el Acuerdo al Acta de Reorganización, debiendo entonces prevalecer el primer documento.
- b) Cuando siendo firmes las resoluciones del expediente de concentración, los interesados, según el artículo 232 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, tratan de hacer efectivos los derechos o situaciones por la vía judicial y hay avenencia, de acuerdo con la fuerza que concede la Ley de Enjuiciamiento Civil, a lo convenido por las partes en los actos de conciliación, dicha avenencia puede plasmarse también en un acta rectificatoria.
- c) Cuando se trata de *fincas sobrantes*. Estas fincas tienen el destino específico de ser utilizadas en el plazo de tres años desde la firmeza del Acuerdo para la subsanación de los errores que se advierten. Transcurrido ese plazo se pueden adjudicar al Municipio o a la Hermandad de Labradores correspondientes o destinar a finalidades que beneficien a la generalidad de los agricultores de la zona, según el artículo 206 de la Ley. En cualquiera de los casos, su inscripción en el Registro se obtiene por acta complementaria.
- d) Cuando son fincas que reemplazan a parcelas de *dueños desconocidos*, el artículo 205 de la Ley faculta en el plazo de cinco años, siguientes a la fecha del Acta de Reorganización, para que sea reconocido el dominio en favor de quien lo acredite, extendiéndose las correspondientes rectificaciones del Acta para su inscripción en el Registro de Hacienda a los efectos del artículo 21 de la Ley de Patrimonio del Estado de 15 de abril de 1964.

C) CONSERVACIÓN DE LA CONCENTRACIÓN PARCELARÍA

La consideración de que conservar la concentración no constituye un problema grave ni urgente, alegando que la opinión común es adversa a la vuelta al minifundio y más bien tiende a liberarse de este mal, puede, en general, ser considerada válida. Pero el poso individualista y liberal manifestado en el artículo 1.061 del Código Civil, que da como norma hereditaria al hacer lotes iguales para los coherederos, ha sido llevado en España tan al pie de la letra, que en pocas generaciones se han destrozado haciendas y fincas hasta convertirlas en puros harapos. Por otro lado, debe considerarse la pereza hacia las formalidades documentales e inscribitorias, mantenidas y fomentadas por los inevitables zurupetos.

Vemos, por tanto, que se hacen precisas medidas que traten de impedir la destrucción, tanto en el aspecto agronómico como en el jurídico, de la obra de la concentración.

1.º *Su visión doctrinal.* En un trabajo anterior que dedicamos a este punto («La conservación de la concentración parcelaria y el tema de las nuevas estructuras», *RCDI*, núm. 462, septiembre de 1967) recogimos la opinión doctrinal, unánime en cuanto a la necesidad y con variaciones respecto a los medios a emplear para conservar la concentración: BENEYTO SANCHÍS considera inadmisibles malgastar millones en la concentración para después dejar que vuelva la propiedad al estado anterior. MORENO TORRES propone, para evitar que la magna obra quede desvirtuada, mantener un servicio para el que no es preciso aumentar la burocracia, pues la solución es tan simple como establecer la inscripción constitutiva en las zonas concentradas. MARTÍNEZ DE BEDOYA criticó duramente la ausencia de normas conservativas que se advertía en la Ley. BALLARÍN entiende que el órgano más idóneo para controlar el cumplimiento de las disposiciones ordenadoras de la propiedad rústica es el Registrador de la Propiedad.

SANZ JARQUE, en sus numerosos estudios sobre la materia, opina que el ideal de la propiedad concentrada, que debe mantenerse, estriba en el título público, debidamente inscrito y concorde con el Catastro. GÓMEZ JORDANA razona que si el Estado emplea recursos y energías en sus programas de concentración parcelaria, deben adoptarse medidas para que esos esfuerzos no resulten estériles y evitar que los beneficios de la concentración quedan anulados por actos de particulares. VIDAL FRANCÉS, en su tesis doctoral, propugna el establecimiento en las zonas concentradas de la inscripción constitutiva con todas sus consecuencias, habilitando un procedimiento adecuado para reanudar el tracto interrumpido. Y PIREL, en su ponencia en el Congreso Registral de 1961, afirmó que la concentración debía ser conservada incluso coactivamente contra la voluntad de los propietarios y debien-

do establecerse medidas entre las cuales está la inscripción obligatoria, constitutiva o no, pero impuesta por el Estado y con sanciones al particular que incumpla la obligación legal de inscribir.

LÓPEZ MEDEL estima que toda mutación en la vida del tráfico jurídico de las fincas resultantes de la concentración debe ser objeto de inscripción constitutiva, lamentando que la Ley, entonces vigente, de 1955, no lo exigiese, quizá por su carácter contrario al sistema registral común.

Después de promulgada la Ley de Concentración Parcelaria de 1962, en la que se recogió la tesis de la inscripción obligatoria defendida por PIÑEL, pero no con carácter constitutivo, la doctrina sigue lamentando que no se haya adoptado esa medida. Así RAFAEL BENZO, en la *Revista de Derecho Notarial* de julio-diciembre de 1965, se expresa en tales términos. El Letrado del IRYDA, BOUZAS COSTAS, en su buen deseo, llega a afirmar que el sistema actual es el que él llama inscripción constitutiva formal o adjetiva, y RICARDO GARCÍA CIDDÓN abogó abiertamente por la inscripción constitutiva como medio de conservar la concentración; ambos trabajos se publicaron en el Boletín de Información del extinguido Servicio de Concentración Parcelaria, en 1968.

2.º *Derecho comparado.* En general, todos los países donde se ha realizado la mejora de la concentración parcelaria han sentido la necesidad de dictar medidas legislativas tendentes a su conservación.

Por supuesto, en abono de la tesis que nos parece la mejor, consideremos como más efectiva la legislación alemana, cuyo sistema hipotecario a base de inscripción constitutiva, no permite la disgregación de las unidades agrarias protegidas por la fundación calificadora del Registrador.

En especial, podemos señalar:

En Francia, el Código impone que toda participación de fincas concentradas requiere la autorización previa de la Comisión Departamental de Concentración, a cuyo parecer técnico se somete la operación. Marruecos tiene una norma análoga.

En Suiza, las explotaciones agrícolas que constituyen una unidad económica quedan sometidas a un especial régimen sucesorio, prohibiendo la subdivisión de fincas.

En Austria no se autorizan los actos que puedan destruir la ordenación dada a la propiedad rural por concentración o reagrupación de parcelas.

En Holanda no se permiten las transmisiones de fincas concentradas cuando puedan producir su troceo, dando lugar a explotaciones de inferior dimensión.

En Dinamarca se exigen requisitos especiales de superficie, forma y valor para poder dividir las fincas.

Por último, en todos los países donde existe concentración se han tomado medidas para conservar la mejora.

3.º *Derecho español.* La legislación española adoleció de una gran timidez y de no pocas vacilaciones en esta materia.

La Ley de 8 de noviembre de 1962 trataba el aspecto de la conservación desde el punto de vista agronómico, en los artículos 72 a 76, en relación con las Leyes de unidades mínimas de cultivo, procurando sobre todo evitar las divisiones de fincas concentradas por bajo de determinados límites puramente objetivos.

La conservación, en el aspecto jurídico, experimentó en la Ley de Concentración Parcelaria citada un indudable avance con las normas contenidas en su artículo 70, que habría que considerar el sistema perfecto si se hubiera aplicado en la práctica; por desgracia, siempre hubo resquicios e interpretaciones que dejaron escapar la posibilidad de algunos incumplimientos.

Estudiemos por separado ambos aspectos.

4.º *Conservación agronómica. Unidad de cultivo y división de fincas.* Ya hemos apuntado, y es una realidad de todos conocida, que el mayor peligro que amenaza la integridad de las explotaciones agrícolas, no sólo en las zonas concentradas, sino en todo el país regido por la legislación civil común, es la tendencia a dividir la herencia por partes iguales.

En el Código existen tímidos preceptos aislados como el 1.056-2.º, cuando permite al padre prescindir de la participación innatura si quiere conservar indivisa una explotación agrícola; el artículo 401, que impide la división de la cosa común si resulta inservible para el uso a que se destina; el artículo 1.062, que autoriza la adjudicación a un solo heredero de la cosa indivisible, con compensación en metálico a los demás, y el artículo 1.523 que otorga el derecho de retracto de colindantes, que pueden ser un atisbo de valor inicial en defensa de la integridad agronómica de las fincas.

La Ley de Reforma y Desarrollo Agrario ha supuesto un giro de trascendencia en materia de división de las unidades mínimas de cultivo, al no recoger en su texto el contenido de los artículos 72, 73 y 74 de la Ley de Concentración Parcelaria de 1962.

Para mejor estudiar esta variación fundamental, veamos la legislación anterior y el sistema de la nueva Ley, añadiendo después unas breves críticas.

a) Legislación anterior

Estaba constituida por la Ley de Unidades Mínimas de Cultivo, de 15 de julio de 1954, que las definía como aquéllas cuya extensión sea en seco la suficiente para que las labores fundamentales, utilizando los medios normales de producción, puedan llevarse a cabo con un rendimiento satisfacto-

río y en cuanto al regadío y zonas asimilables al mismo por su régimen de lluvias, el límite mínimo vendrá determinado por el que se señala como huerto familiar. En el artículo segundo se prescribía la individualidad de las fincas que no alcancen tal medida, salvo excepciones que se señalaban, y en el artículo tercero se crea un derecho de adquisición por retracto en favor de los colindantes cuando se viola el principio de indivisibilidad.

Por Decreto de 25 de marzo de 1955, complementado por Orden de 27 de mayo de 1958, se fijó la superficie mínima de cultivo para cada uno de los términos municipales de las distintas provincias españolas.

Y el Decreto de 22 de septiembre de 1955 señalaba que los Notarios y Registradores de la Propiedad, al autorizar o inscribir documentos en los que se realicen segregaciones o divisiones que den lugar a fincas inferiores a la unidad mínima, harán constar en el título y en la inscripción el derecho que asiste a los colindantes para adquirir dichas parcelas, ejercitables durante un año a contar de la fecha de la inscripción.

Sin embargo, como se aclaró en la Orden conjunta de los Ministerios de Justicia de 24 de noviembre de 1955, estas disposiciones no eran de aplicación en las fincas concentradas, pues en ellas no se daba el derecho de retracto del colindante, sino que debían observarse íntegramente los preceptos especiales contenidos en la Ley de Concentración Parcelaria.

Y el Texto Refundido de dicha Ley de 8 de noviembre de 1962 regulaba la materia en sus artículos 72 a 76, que venían a establecer los siguientes:

Primero.—Se consideraban indivisibles, en general, las fincas con extensión inferior al doble del señalado para la unidad mínima de cultivo.

Segundo.—Nulidad total y absoluta (de conformidad con la norma del art. 4 del Código Civil) de los actos o contratos que produzcan fincas inferiores a la unidad mínima de cultivo que se haya establecido.

Tercero.—Necesidad de autorización del Instituto para realizar alteraciones en las oficinas fiscales, a consecuencia de divisiones o segregaciones que consten en documento privado. Curiosa norma que estaba en franca contradicción con la inexcusabilidad de inscripción registral de los actos de trascendencia real sobre fincas concentradas que imponía el artículo 70.

Cuarto.—Necesidad de aportar un croquis en las divisiones o segregaciones de fincas, que ahora estudiaremos.

Quinto.—El IRYDA estaba legitimado activamente para pedir judicialmente, por los trámites de los incidentes, la nulidad de los actos o contratos verificados en contra de las reglas anteriores.

Con ello, la división o segregación de fincas en la legislación anterior se regía por el siguiente sistema:

Fincas de reemplazo resultantes de la concentración:

- Si con dichos actos se originaban fincas inferiores a la unidad mínima, ello no sería posible bajo tacha de nulidad, salvo las excepciones de edificación o incorporación a colindantes.
- Si la extensión de las fincas permitía la división o segregación, los Notarios al otorgar la escritura debían exigir la representación de un croquis en el que se reflejase la alteración proyectada, debiendo dar cuenta al IRYDA, con remisión de dicho croquis. Para que el título otorgado tuviera acceso al Registro de la Propiedad, debía presentarse también acompañado de un croquis, en este caso, en papel transparente y a la misma escala del plano general obrante en el Registro y que reflejara con suficiente claridad la alteración, a juicio del Registrador, el cual lo archivaría como adicional al primitivo de la zona concentrada.

Fincas en zonas no concentradas o que estando situadas en ellas se excluyeron de sus operaciones:

- Las divisiones o segregaciones que originasen fincas de extensión inferior a la mínima podrían realizarse, aunque, según el Decreto de 22 de septiembre de 1955 citado, tanto en la escritura como en la inscripción conste expresamente el derecho de adquisición del colindante.
- Si no originaban fincas de menor extensión, no habría en este punto limitación alguna.

b) Legislación actual

Tanto la Ley de Unidades Mínimas de Cultivo como las disposiciones de la de Concentración Parcelaria que se referían al tema, han sido igualmente derogadas por la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, la cual en sus artículos 43 y 48 las sustituye por un sistema uniforme en el que han desaparecido la dualidad de efectos según las fincas fuesen o no resultantes de la concentración.

La Ley nueva comprende ambos tipos de fincas, sin distinción alguna, al decir en su artículo 44 que la división o segregación de una finca rústica sólo será válida cuando no dé lugar a parcelas de extensión a la unidad mínima de cultivo.

Esta extensión se señalará y revisará, tanto en secano como en regadío, para las distintas zonas o comarcas de cada provincia, por Decreto del Gobierno, a propuesta del Ministerio de Agricultura y las Cámaras Oficiales Sindicales Agrarias respectivas (art. 43).

Habíamos visto que el artículo 73 de la Ley de Concentración Parcelaria sancionaba con nulidad absoluta, privándolo de efectos *inter partes* y frente a terceros, cualquier acto de división por bajo de la unidad mínima fijada para los precios concentrados, rigiendo una tónica muy distinta respecto a los demás.

Por el contrario, la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario sanciona las contravenciones con menor intensidad, pues no se preceptúa una nulidad rotunda, sino que se emplea una expresión más diluida diciendo que «sólo serán válidas» las divisiones o segregaciones dentro de sus límites. El artículo 73 de la Ley de Concentración Parcelaria ordenaba a los Tribunales, Autoridades y funcionarios abstenerse de reconocer efectos a tales actos y contratos, prohibiendo a los Notarios la autorización de documentos que pudieran contener un acto divisorio ilegal; en cambio el artículo 47 de la nueva Ley, aplicando también a las fincas concentradas el sistema general existente en la de Unidades Mínimas de Cultivos, tras señalar que en toda inscripción de finca rústica se expresará si es de secano o de regadío, su extensión superficial y que sólo puede dividirse o segregarse respetando la unidad mínima de modo leve su incumplimiento al establecer que «la inexactitud de aquellos datos no puede favorecer a la parte que ocasionó la falsedad, ni enervará por tanto los derechos establecidos en la Ley, *que podrán ejercitarse sin necesidad de anular la inscripción.*

¿Cuáles son los derechos ejercitables a que alude el anterior precepto? El más importante es el retracto de los colindantes, que ya se establecía en la citada Ley de Unidades Mínimas de Cultivo de 15 julio de 1954 y que se recoge y regula en el artículo 45 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario con pocas variaciones.

Del mismo modo, el artículo 46 de esta última Ley, recoge el texto del artículo cuarto de la de 1954, en cuanto al modo de llevar a cabo las particiones hereditarias.

En resumen, entendemos que el sistema, después de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, se configura así:

- a') No hay distinción entre fincas concentradas y no concentradas a efectos de su división o segregación.
- b') Sólo es válido el fraccionamiento de una finca rústica cuando las nuevas no resulten inferiores a la unidad mínima que se fije por Decreto y que será aquella superficie suficiente para que las labores fundamentales puedan llevarse a cabo con rendimiento satisfactorio, según las características agrícolas de la comarca y utilizando los medios normales de producción.
- c') El efecto principal de contravenir la indivisibilidad de la unidad mínima que se fija será que los dueños de las fincas colindantes

tendrán el derecho de adquirirlas por el justo precio que será determinado judicialmente, por trámite de incidentes, para el caso de que no hubiera acuerdo entre partes.

- d') Es necesario hacer constar en toda inscripción de finca rústica que sólo puede ser susceptible de división o segregación respetando la unidad mínima de cultivo.
- e') Desde el punto de vista práctico, puesto que la consecuencia que más resalta en la actual regulación es la del retracto, y para evitar toda duda, parece aconsejable seguir guardando la norma que se reflejaba en el Decreto de 22 de septiembre de 1955, de que tanto en la escritura como en la inscripción se haga constar expresamente la posibilidad de los colindantes de ejercitar su derecho de adquisición, que caducará a los cinco años de realizarse la división o segregación indebida.

c) Conclusión

La opinión doctrinal era unánime en cuanto a la necesidad de evitar en lo posible la fragmentación exagerada de los precios rústicos y recibió con agrado la promulgación de las Leyes de Unidades Mínimas y Concentración Parcelaria que venían a poner remedio a estos males indudables.

La norma hereditaria plasmada en el artículo 1.061 del Código Civil de adjudicar a cada uno de los sucesores cosas de la misma naturaleza, calidad o especie se ha venido aplicando tan al pie de la letra, que en varias transmisiones se han destrozado las fincas hasta convertirlas en retazos incultivables.

De ahí la razón de ser de las medidas conservativas, procurando impedir la división en todo caso y en especial la de las fincas de concentración, obtenidas en un proceso laborioso y de coste no desdeñable.

Esta consideración primó en la Ley de Concentración Parcelaria de 1955, pasando a la de 1962, al declarar la nulidad de las segregaciones o divisiones de los fondos concentrados por bajo de determinados límites puramente objetivos.

Pero este sistema acusaba ya cierta crisis:

1.º Porque la técnica va superándolo y tiende a sustituir la unidad agraria objetiva por las unidades subjetivas en las que prevalece el prisma de la explotación viable.

2.º Porque el Derecho es para la vida y no puede mantener normas de espaldas a la realidad. Mientras siga arraigado en gran parte de España el sistema de partición igualitaria entre los hijos, se tropezará en este punto con escollos prácticamente insalvables.

La nueva Ley recoge en su artículo 46 el precepto de la de Unidades Mínimas, según el cual la partición de la herencia se realizará en todo caso respetando la indivisibilidad de las fincas, aún en contra de las disposiciones del causante, debiendo adjudicarse la finca indivisible por licitación entre los coherederos o entre extraños si fuese preciso. Sin embargo, concluye el artículo admitiendo la posibilidad del retracto de los colindantes, que es tanto como reconocer que la división prohibida ha tenido lugar.

La Notaría, el Registro de la Propiedad y el Catastro han venido cumpliendo en estos años su función de mantener en pie las normas protectoras de las fincas concentradas, con lo que han impedido cualquier intento de «legalizar» fraccionamientos no permitidos. Sin embargo, tales fraccionamientos a veces se han venido realizando por vías torcidas, bien documentando como si se tratase de una transmisión indivisa entre condueños, los cuales partían la finca físicamente en la realidad, o por el medio peor del documento privado, con lo que dichas fincas quedaban para lo sucesivo arrojadas fuera del Registro de la Propiedad.

Por ello, hay que reconocer que la nueva Ley ha optado por ser realista al prescindir del tajante criterio anterior de nulidad absoluta que, por muy deseable que pareciese, resultaba algo exagerado por oponerse a la vida jurídica corriente en el ámbito campesino de nuestro país.

Queda en pie la cuestión de ver la efectividad que pueda llegar a tener la amenaza del retracto de colindantes a la hora de las realidades. Nos alegraría comprobar que esta medida se revelase como eficaz para conseguir que las fincas, concentradas o no, se dividan sólo en los casos verdaderamente necesarios y con arreglo a normas racionales.

5.º *Conservación jurídica de la concentración.* Si con la concentración parcelaria se obtienen unos magníficos e indudables resultados económicos, ya que se aumentan de modo notable la producción y la renta, no tiene menos importancia la ordenación jurídica que hace posible la seguridad jurídica, las inversiones, la base crediticia y, por tanto, la capitalización.

Conseguida la titulación pública de las fincas concentradas, su inscripción registral y la concordancia con la realidad y el Catastro, no es posible concebir un abandono de tales logros por la simple consideración de que nuestro sistema jurídico tradicional es anticonformista.

Hágase un monumento al Ordenamiento de Alcalá y cántese por siempre el principio de la autonomía de la voluntad y la libertad de forma en los negocios jurídicos. Todo eso será admisible cuando esté en juego tan sólo el interés de los contratantes; pero el sistema, que ya es inoperante en la protección del interés de un tercero particular, es por completo inadmisibile cuando el interés es público. Si se trata de evitar daños a una tan valiosa

realización común, la exigencia de formalidades determinadas, aunque puedan parecer molestas, se hace imprescindible.

La *titulación pública* inicial de las fincas de reemplazo está clara en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, que exige la protocolización del Acta de Reorganización de la Propiedad (art. 223). También la presupone en los posteriores actos y contratos de trascendencia real que tengan por objeto tales fincas o los derechos constituidos sobre las mismas, pues el artículo 3.º de la Ley Hipotecaria requiere la escritura pública, como regla general, para verificar la inscripción de tales actos que en la concentración parcelaria se considera inexcusable en el artículo 235 de la Ley.

La exigencia del título público en todas las transmisiones de fincas de reemplazo, que debiera estar más claramente expresada en la legislación, es razonable desde el momento que al tratarse de fincas, mayores y ya de valor apreciable, cae por su base el argumento de que no merece la pena ir al Notario para negociar sobre predios de escaso valor.

Pero la razón más importante en este caso de la concentración es que el Notario respeta y hará respetar siempre las disposiciones que tienden a conservarlas y la prestación de su fe supone una garantía insustituible de prueba y seguridad jurídica.

Inscripción de los actos posteriores.—La Ley de concentración de 1962 supuso un enorme avance en relación a la legislación anterior, recogiendo sin alterar este punto en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario que regula la materia en el artículo 235 en el cual, tras señalar de entrada que las fincas y derechos reales resultantes de la nueva ordenación serán inexcusablemente inscritos, articula el siguiente sistema:

- a) Los posteriores actos y contratos de trascendencia real que tengan por objeto fincas de reemplazo o derechos reales constituidos sobre las mismas se inscribirán igualmente, de modo inexcusable, en el Registro de la Propiedad.
- b) No podrán ser admitidos en los Juzgados, Tribunales y Organismos administrativos, los documentos en que constan dichos actos o contratos, si no hubiesen sido previamente inscritos, cuando el objeto de la presentación sea el objeto de derechos o la defensa del titular según los mismos. Tampoco podrá realizarse alteración contributiva alguna, si el documento en que conste el hecho, acto o negocio jurídico que deba producirla no ha sido previamente inscrito en el Registro de la Propiedad.
- c) Deber de los Notarios que autoricen documentos referentes a actos sujetos a inscripción obligatoria de remitir las copias auténticas de un modo directo al Registrador competente para que éste proceda a practicar los asientos a que haya lugar.

A la vista de esta regulación, que pasamos a estudiar, surge la primera cuestión en cuanto a los actos posteriores sobre fincas de reemplazo:

¿La inscripción, es *obligatoria o constitutiva*? En el sistema hipotecario español, la inscripción es declarativa y voluntaria con carácter general; tan sólo en los supuestos conocidos de hipoteca, anotación preventiva de embargo, superficie y adquisiciones determinadas por extranjeros, la legislación exige de modo expreso que se inscriben en el Registro para su eficaz constitución. En otros casos, la inscripción obliga por disposición de la Ley, sin que esto signifique que el derecho no exista por sí solo; pero si no se inscribe voluntariamente, pueden venir determinadas consecuencias, como la inscripción de oficio o inadmisibilidad de ejercicio del derecho ante Tribunales u Organismos, etc.

A la vista de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario no existe duda alguna de que, por muy deseable que parezca, la inscripción de los actos y contratos referentes al dominio y derechos reales sobre fincas de reemplazo no es constitutiva. Tanto en la inscripción inicial del Acta de Reorganización como en la de los actos o contratos posteriores, la terminología legal («inexcusablemente», «de modo inexcusable») y las consecuencias de la no inscripción (inadmisibilidad, inscripción de oficio) nos llevan claramente a concluir que el sistema adoptado es el de la inscripción obligatoria, pero no constitutiva.

A lo largo de esta exposición hemos venido señalando el gran número de opiniones favorables, el valor constitutivo que debe otorgarse a la inscripción en esta materia. Nuestra opinión, en el terreno puramente teórico, considera que lo deseable sería la inscripción constitutiva, pues de este modo sólo tendrían validez, sólo nacerían, las transmisiones o divisiones que el Registrador en su función calificadora encontrase ajustada a derecho, con lo que el Registro sería la institución clave para conservar, agronómica y jurídicamente, la concentración. Pero como el Derecho no puede ser una utopía, sino que debe partir de la realidad, no se nos ocultan las dificultades que es preciso vencer antes de conseguir la deseada meta. Dejemos apuntados, como tales obstáculos, el propio sistema declarativo y voluntario de la inscripción en España, el hecho de existir fincas o parajes excluidos de concentración en las zonas, el que estas últimas no coinciden con el término municipal, el a veces escaso valor de algunas fincas, aun después de concentradas, y ese especial modo de ser del campesino español con su inercia contra el documento público. Posiblemente por ello, el legislador, con sentido realista, no se decidió a imponer la inscripción constitutiva articulando esta serie de medidas que estudiamos, que ya supusieron un gran paso hacia la meta deseable; téngase en cuenta que los incentivos consistentes en préstamos o subvenciones, de gran aceptación en el agro, emplean como garantía preferible la hipotecaria y esto hará que los titulares de fincas

concentradas mantengan las inscripciones por propio interés. Esperemos que la madurez no tarde demasiado y sea pronto realidad el valor constitutivo del asiento registral.

Siendo, pues, la inscripción inexcusable u obligatoria, ¿cuáles serán los efectos de su omisión?

No han faltado quienes creen que tales actos deben considerarse nulos, en virtud de lo dispuesto en el artículo 4.º del Código Civil. Pero esta opinión es exagerada y viene contradicha por la propia Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, que marca las consecuencias de la falta de inscripción:

1.^a Inadmisibilidad de los documentos no inscritos cuando se pretenda el ejercicio de derechos ante los Juzgados, Tribunales y Organismos. La regla 2.^a del artículo 235 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario es casi idéntica al artículo 313 de la Ley Hipotecaria, y todos sabemos la efectividad que éste tiene en la práctica.

2.^a No poderse llevar a cabo alteraciones contributivas si el documento que las motivare no está inscrito. Nuestras noticias tampoco son muy consoladoras en este punto, pues las alteraciones en las oficinas catastrales se realizan casi siempre, simplemente con los datos que reciben de las oficinas municipales, sin comprobación documental alguna.

Y en cuanto a los Impuestos de Transmisiones o Sucesiones, poco se puede hacer mientras subsista vigente el artículo 41 del Reglamento, que impone la obligación de liquidar sin tener en cuenta los defectos internos o externos del documento presentado. Aquí, es preciso reconocerlo, hay un portillo lamentable, pues el agricultor en cuanto «ha pasado por el Registro», que para él es liquidar el impuesto aunque sea en documento privado y «viene la contribución a su nombre», se considera legitimado por completo en su titularidad dominical y se olvida de toda otra formalidad que considera innecesaria y costosa.

3.^a ¿*Inscripción de oficio*?—Así parece entenderlo en cuanto a los actos posteriores, el artículo 236 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario.

En efecto, se establece que los Notarios autorizantes remitirán en todo caso directamente las copias de los documentos al Registrador, quien procederá a practicar los asientos a que haya lugar. Girará éste los impuestos a su cargo, y, si no fuere competente, practicará los asientos que procedan haciendo constar en ellos la falta de pago del impuesto, y devolverá el documento al interesado para que éste proceda a su presentación en la Oficina Liquidadora competente en los plazos y según las reglas del artículo 105 del Reglamento del Impuesto.

Pero ¿cuáles asientos son los que en este supuesto practicará el Registrador? BUENAVENTURA CAMY entiende que está clara la posibilidad de verificar

la inscripción en todo caso, sin perjuicio de que después se siga la vía de apremio si fuese necesaria para el cobro del tributo. BOUZAS COSTA entiende, por el contrario, que los artículos 254 de la Ley Hipotecaria y 176 de la Ley de Reforma Tributaria de 1964 sólo permiten el asiento de presentación, pero no la inscripción propiamente dicha, sin el previo requisito del pago del Impuesto; por eso interpreta la frase legal «asientos procedentes» en el sentido restringidísimo de la presentación tan sólo.

Creemos que es preferible aceptar el primer criterio por la consideración de que es norma especial frente a la general, cuanto más que la Hacienda no quede dañada al asegurarse la posibilidad de exacción del impuesto al inscribirse la finca en favor del deudor. Entendemos, por tanto, que se consagra una auténtica facultad de inscripción de oficio, pues en otro caso carecería de sentido la norma excepcional. Y esta opinión se confirma en el último párrafo del artículo 236 de la Ley, al disponer que la expresión registral de la falta de pago del impuesto será cancelada mediante la presentación de la correspondiente carta de pago.

Como se ve, la inscripción obligatoria, con inadmisibilidad por los Tribunales de los documentos no inscritos y hasta con inscripción de oficio, supondrá un sistema eficacísimo para conservar la concentración si se cumpliera estrictamente. Sin embargo, no siempre los Tribunales, ni a veces los Notarios, cumplen estas obligaciones legales, existiendo además el grave portillo apuntado del documento privado, incontrolable por completo, que debe resolverse. Si nuestro sistema inmobiliario estuviese suficientemente «maduro», la solución sería, sin ninguna duda, la inscripción constitutiva.

6. *Papel del Catastro.* Ya es vieja la aspiración de conseguir la concordancia entre Registro y Catastro. En el dictamen preparatorio de la Ley de Catastro de 1906 se indicaba la conveniencia de tratarlos como instituciones hermanas. La Exposición de Motivos de la Ley Hipotecaria de 1909 dice que teniendo el Catastro por base la descripción física o material de los inmuebles y constituyendo el Registro la historia jurídica de los mismos, ambas instituciones se auxilian y complementan recíprocamente. Y el preámbulo del anteproyecto de Ley Catastral de 1924 consideraba ideal la fusión de ambos para que llegasen a ser una institución única, capaz de producir todos los efectos estadísticas, tributarios y jurídicos.

Es lógico que la concentración pensase en sus inicios que el Catastro sería un buen auxiliar en sus operaciones de investigación de la propiedad. Así la Orden Conjunta de 1954 señalaba que dicha investigación se llevaría a cabo consultando el Registro y el Catastro, aunque ya vimos que los resultados no fueron convincentes en bastantes zonas. No obstante, en otras de Catastro actualizado no cabe duda que sus planos, fotografías aéreas y

documentos han facilitado grandemente el procedimiento de concentración sobre todo en el período de investigación de la propiedad.

Una vez realizada la concentración se remiten al Catastro de Rústica y al Topográfico Parcelario, copia de los planos y relación de nuevas fincas adjudicadas a los propietarios y demás documentos complementarios que fueran precisos con el fin de que se coordinen y guarden paralelismo con el Registro de la Propiedad. También con carácter de inexcusabilidad, el artículo 237 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario establece que la nueva ordenación de la propiedad y sus sucesivas alteraciones serán reflejadas en el Catastro de Rústica y a este órgano se impone la obligación de adaptar a la nueva situación los planos del Municipio concentrado, remitiéndolos ya rectificadas a los Registros de la Propiedad que correspondan.

En cuanto a la conservación de las fincas concentradas, la regla segunda del artículo 235 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario confía también al Catastro una importante función al decir que en ningún caso podrá realizarse alteración contributiva alguna si el documento en que conste el hecho acto o negocio jurídico que deba producirla no ha sido previamente inscrito en el Registro de la Propiedad.

El Catastro, pues, puede jugar un papel importante que debe ser decisivo tanto en la concordancia con el Registro y la realidad como en la conservación de la concentración. Ya hemos hecho referencia y es de todos conocido el respeto mítico que el labrador concede al dato de que la contribución territorial, consecuencia del Catastro, esté a su nombre. Por eso, si las mutaciones catastrales, tal como manda la Ley, fuesen siempre precedidas de la inscripción registral de los actos jurídicos que las producen, habríamos encontrado un medio enormemente efectivo para impedir la zapa disolvente del documento privado. Sin embargo, como indican CHINCHILLA y GONZÁLEZ PÉREZ, las alteraciones contributivas se resuelven hoy de modo deficiente por la simple aportación de datos que los servicios municipales facilitan a la Hacienda y parece ser que la realidad tiene sus fallos; de ahí su conclusión de considerar requisito esencial previo la inscripción de la titularidad dominical para que sea el propio Registro quien facilite los datos y la coordinación sea perfecta.

D) CONCORDANCIA DEL REGISTRO Y REALIDAD DESPUÉS DE LA CONCENTRACIÓN

Si la concentración parcelaria se hiciese por términos municipales íntegros, es decir, comprendiendo todo su perímetro y además sin hacerse exclusiones de fincas o hasta de parajes enteros, se habría conseguido en el momento de entrar en bloque la propiedad rústica en los libros de inscripciones una total concordancia entre el Registro de la Propiedad y la realidad extrarregistral.

Lo deseable sería, por supuesto, que el sistema se extendiera a todas las fincas rústicas comprendidas en el término municipal, pues puede dar lugar a confusiones el hecho de la entrada de fincas *ex novo* en el Registro, quedando otras fuera y manteniéndose vigentes, por otro lado, las inscripciones antiguas. Sin embargo, la experiencia de las zonas ya concentradas ha venido a mostrar que la transformación experimentada por las fincas no ha supuesto trastornos de gran alcance en su tráfico jurídico; al contrario, en las zonas concentradas aumentan las transmisiones y los problemas pueden solucionarse con la debida atención.

Claro que no siempre es posible todo lo deseable, y debemos tener en cuenta que aquí el Derecho se ciñe a unas técnicas agronómicas que actúan con sujeción a imperativas insoslayables (topográficas y de cultivo) que no se pueden desconocer. Por eso, a veces, no hay posibilidad de incluir en las operaciones agronómicas todo el término municipal, y con frecuencia se hace preciso excluir algún pago o paraje especial, lo que puede originar cuestiones de identificación.

Veamos los distintos supuestos:

1. *Zona y término municipal.*—Desde sus primeros pasos quedó claro que las operaciones de concentración no se verían ceñidas por los límites puramente administrativos de las mojoneras municipales. La terminología legal empleó desde el principio el concepto de zona, que en la práctica normalmente coincide con municipio, pero que muy frecuentemente es sólo parte de un término o bien se extiende por dos o más de ellos. En realidad, no hay más definición legal de zona que la de extensión comprendida en el perímetro a concentrar, fijado por el Decreto declaratorio.

Efectivamente, uno de los pronunciamientos esenciales del Decreto es la determinación de dicho perímetro en principio que puede ser modificado:

- Exceptuando las superficies pertenecientes al dominio público, así como los bienes comunales, salvo que se solicite la inclusión de éstos previa autorización de los Organismos competentes.
- Excluyendo en su sentido estricto determinadas parcelas, según detallaremos.
- Ampliando el perímetro con las fincas o sectores en la periferia, no comprendidos en la zona inicial, con determinados requisitos, señalados en los artículos 188 y 189 de la Ley.

Es al aprobarse las Bases definitivas cuando queda realmente configurada la zona, que es la superficie compuesta del conjunto de parcelas incluidas en la concentración, que serán ordenadas con arreglo a las normas legales, para ser sustituidas por las correspondientes fincas de reemplazo.

2. *Fincas excluidas y reservadas.*—Pueden ser excluidos de la concentración parcelaria los sectores o parcelas que a juicio de IRYDA no puedan beneficiarse de ella por la importancia de las obras o mejoras incorporadas a la tierra, por la especial naturaleza o emplazamiento de ésta o por cualquier circunstancia. Con esta redacción, la Ley vigente en su artículo 187 regula la facultad de excluir, prescindiendo de la casuística y ciñéndola a un puro juicio de carácter técnico. Si vemos la cuestión con una lente simplista, se podría decir que normalmente quedan excluidas de la concentración las tierras o muy buenas o muy escasas de valor.

Claro que en seguida se nota, a primer punto de vista, que aquí hay algo que puede parecer un fallo, al romperse el régimen general de la zona concentrada con esos lunares o vacíos.

Las parcelas que agrónomicamente no se benefician de la concentración y resulten excluidas, podrían, en cambio, ser incluidas a los efectos de obtener el beneficio jurídico indudable de la titulación o inmaterialización en el Registro. Con ello, decíamos en otra ocasión, se evitaría la dualidad en el término de fincas concentradas y excluidas, y puesto que en el período de investigación se identifican también estas últimas parcelas, sería facilísimo extender a ellas la normativa de la concentración.

No pasó inadvertida la idea a los redactores de la Orden Conjunta de 1954 en la que se autorizaba, siempre que fuese posible, y con la explícita finalidad de dotar de un régimen uniforme a la zona concentrada, para extender la investigación de la propiedad a la totalidad o parte de las fincas excluidas. Estas parcelas, excluidas en principio pero investigadas, serían atribuidas al mismo propietario que las poseyera anteriormente, siéndoles de aplicación todos los preceptos relativos a los lotes de reemplazo.

En la terminología usual de la concentración han venido después a llamarse parcelas reservadas precisamente a las que se encuentran en esta situación. Por su alto valor intrínseco, por contener edificaciones, instalaciones o por su emplazamiento cercano a zonas de próxima expansión urbana o industrial, se considera preferible dejarlas inalteradas en su configuración física, de tal modo que no actúa sobre ellas la concentración en sentido agronómico, aunque sí entran en el régimen jurídico especial que comporta la expedición del título y su inscripción como finca nueva en el Registro, al igual que las demás fincas de la zona.

Parece inexplicable que si esto se hace con algunas, no se haga con todas las parcelas excluidas. Pero la verdad es que en las exclusiones originadas precisamente por la pobreza o falta de cultivo está justificada la omisión; si las parcelas valen poco, en muchos casos casi nada, su titulación o inscripción resultarían inútiles desde el momento en que sus propietarios no tendrían interés alguno en mantener su situación registral a través de sucesivas

transmisiones formales. Los collares —valga el símil— costarían más que el propio perro al que debían servir.

Aunque el sistema aceptado no sea el perfecto desde el punto de vista registral, es preciso reconocer que no se compensarían los gastos con los resultados y que no se podría mantener el tracto voluntario de fincas de ínfimo valor. Sólo a base de inscripción constitutiva y procedimientos sencillos de reanudación del tracto interrumpido podría mantenerse contra viento y marea la vida hipotecaria de estas fincas.

3. *La identificación de las fincas inscritas.*—Si término municipal y zona de concentración no siempre coinciden y si, además, existen fincas no incluidas, se comprenderá fácilmente que a veces se presenten problemas de identificación después de la concentración.

Siguiendo a ISIDORO DELGADO ROLLAN, se pueden distinguir estas situaciones:

- a) Fincas ya inscritas, que se vuelven a inscribir con la concentración parcelaria, ías cuales tendrán por tanto dos inscripciones.
- b) Fincas que se inscriben por primera vez con la concentración parcelaria.
- c) Fincas excluidas de concentración, inscritas antes, por lo que sus inscripciones se mantienen en todo su valor.
- d) Fincas no inscritas antes, que no han sido afectadas por la concentración parcelaria, con lo que están totalmente fuera del Registro.

La solución que apuntaba nuestro compañero es, desde luego, la mejor y la que todos deseáramos, o sea, realizar la concentración íntegramente en todo el término municipal. Pero como hay razones que lo impiden, es preciso atender al problema planteado que no es, ni mucho menos, insoluble.

El artículo 207 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario señala que los Registradores de la Propiedad, al despachar títulos o expedir certificaciones referentes a fincas rústicas situadas en términos municipales afectados, indicarán la existencia de la concentración, salvo que les conste que las fincas están excluidas de ella o que se trate ya de fincas de reemplazo resultantes de dicha concentración. Si es sólo una parte de finca la afectada por la concentración y estuviere inscrita, se expresará por nota marginal la descripción de la porción restante en cuanto fuera posible, señalándose las modificaciones en la extensión y linderos; en este caso, dice la Ley, la inscripción conservará toda su eficacia en cuanto a esta porción restante.

Según esto, en la práctica se pueden solucionar las cuestiones de identificación de las fincas atendiendo a los supuestos siguientes:

1.º Fincas de reemplazo resultantes de la concentración e inscritas como consecuencia de la misma. Están perfectamente identificadas porque en el asiento consta su adjudicación en favor del titular y su régimen es el marcado claramente por las leyes. En sus transmisiones posteriores, teniendo en cuenta el sistema de folio por finca comprensivo de su historial, tampoco habrá nebulosa alguna.

2.º Fincas excluidas de la concentración, inscritas en el Registro antes o que se traten de inmatricular por los medios comunes. Constando claramente la exclusión, se despacharán sus títulos o expedirán certificaciones exactamente igual que si la concentración parcelaria no se hubiese llevado a cabo, puesto que no les afecta en ningún sentido.

3.º Fincas parcialmente afectadas. En su parte incluidas estamos en el supuesto primero. Y en la excluida se procederá, de acuerdo con el artículo 207 de la Ley, antes expuesto, es decir, practicando una segregación o división por nota marginal al asiento originario que de esta forma queda perfectamente aclarado. Esta operación registral, dice también la Ley, podrá practicarse en cualquier tiempo, a costa del IRYDA, en virtud de certificación expedida por este Organismo y a instancia del titular registral o sus causahabientes.

Con esto entendemos que se pueden abordar los problemas referentes a los asientos anteriores, teniendo en cuenta que el régimen de las fincas a estos efectos dependerá en todo caso de su identificación, que es una pura cuestión de hecho, y puede solucionarse acudiendo al organismo que realizó la concentración y conserva sus datos.

El Registrador, en los casos de duda, puede llegar al convencimiento por la certificación del IRYDA, en el sentido que corresponda, y la verdad es que los inevitables defectos del sistema se irán corrigiendo paulatinamente, a medida que con el tráfico los nuevos títulos aclaren las situaciones de las fincas.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- BALLARÍN MARCIAL, ALBERTO: *Derecho agrario*. Madrid, 1965.
- BAZ IZQUIERDO, FERNANDO: «Aspectos jurídicos de la solicitud de concentraciones parcelarias», en *Boletín de Información del Servicio Nacional de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural*, núm. 13, año 1965.
- BENEYTO SANCHÍS, RAMÓN: «Ensayo de concentración parcelaria en España». *Monografía* editada por el Servicio, año 1956.
- BENZO MAESTRE, RAFAEL: «Aspectos más interesantes de la concentración parcelaria», en *Revista de Derecho Notarial*, julio-diciembre 1965.
- BOUZAS COSTA, MANUEL: «Los principios hipotecarios en la Ley de concentración parcelaria», en *Boletín de Información del Servicio*, núm. 29, año 1969.

- CAMY SÁNCHEZ-CAÑETE, BUENAVENTURA: *Comentario a la Legislación hipotecaria*. Volumen IV. Pamplona, 1971.
- CORRAL DUEÑAS, FRANCISCO: «La conservación de la concentración parcelaria y el tema de las nuevas estructuras», en *RCDI*, núm. 462, septiembre-octubre 1967.
- «Los incentivos de la ordenación rural para la reforma de estructuras», en el *Boletín de Información del Servicio*, núm. 32, año 1969.
- «La subrogación real en la concentración parcelaria», en el *Boletín de Información del IRYDA*, núm. 3, abril-junio 1972.
- CHICO, JOSÉ MARÍA; FERNÁNDEZ CABALEIRO, EUGENIO, y AGERO, VICENTE: *Manual del Registro de la Propiedad*, Madrid, 1966.
- CHINCHILLA, RAFAEL, y GONZÁLEZ PÉREZ, JESÚS: *Concordancia entre Registro y Catastro*. «Ponencia del Congreso de Derecho Registral», editado por el Colegio Nacional de Registradores de la Propiedad. Año 1965.
- DELGADO ROLLAN, ISIDORO: «Concentración parcelaria: Problemas», en *RCDI*, núms. 346-347, año 1957.
- GARCÍA CIDÓN, RICARDO: «Problemas registrales de las inscripciones de las nuevas fincas resultantes de la concentración parcelaria», en el *Boletín de Información del Servicio*, núm. 25, año 1968.
- GARCÍA DE OTEYZA, LUIS: «Concentración parcelaria y ordenación rural», en la *Monografía* núm. 8 del Servicio.
- GARRIDO EGIDO, LEOVIGILDO: «Concentración parcelaria y ordenación rural». *Monografía* núm. 8 del Servicio.
- GÓMEZ GÓMEZ-JORDANA, FRANCISCO: «Problemas jurídicos de la concentración parcelaria». *Monografía* núm. 3 del Servicio, año 1963.
- LÓPEZ MEDEL, JESÚS: *La concentración parcelaria como empresa política*. Editado por el Servicio.
- *Teoría del Registro de la Propiedad como Servicio Público*. Tesis doctoral. Modernas orientaciones del Registro de la Propiedad. Editadas por el Colegio Nacional de Registradores.
- LEAL GARCÍA, ALEJO: «La legislación agraria de los cinco últimos lustros», en *Revista de Estudios Agro-Sociales*, núm. 50, año 1965.
- MARTÍNEZ DE BEDOYA, IGNACIO: «Algo sobre las medidas conservadoras de la concentración parcelaria», en *REAS*, núm. 13, diciembre 1955.
- MORENO TORRES, MANUEL: «La concentración parcelaria y el Registro de la Propiedad», en *REAS*, núm. 16, julio-septiembre 1956.
- PINEL MIGUEL, MARCELINO: *La concentración parcelaria y el Registro de la Propiedad*. Ponencia en el I Congreso de Derecho Registral, editada por el Colegio Nacional de Registradores de la Propiedad, año 1965.
- ROCA SASTRE, RAMÓN MARÍA: *Derecho Hipotecario*. Barcelona, 1948.
- SANZ JARQUE, JUAN JOSÉ: *Régimen de concentración parcelaria*. Año 1959.
- *La concentración parcelaria y la ordenación rural como partes especiales del Derecho agrario* (libro en preparación).
- «Concentración parcelaria, Derecho y Catastro». Conferencia en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación. Año 1962.
- «Legislación y procedimiento de Concentración parcelaria», *Monografía* núm. 5 del Servicio.

- SERVICIO NACIONAL DE CONCENTRACIÓN PARCELARIA Y ORDENACIÓN RURAL: Año 1953-1963 (a los diez años de su creación).
- VIDAL FRANCÉS, PABLO: «Elemento objetivo de la concentración parcelaria», en *REAS*, núm. 23, abril-junio 1958.
- «La concentración parcelaria en el régimen jurídico español». Tesis doctoral publicada en la *REAS*.

La agricultura de grupo en el Registro de la Propiedad (*)

SUMARIO I. LA DEFENSA DE LA EXPLOTACIÓN AGRARIA.—II. LA AGRICULTURA ASOCIATIVA.—III. EXPLOTACIONES AGRARIAS EN EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD: A) LA INSCRIPCIÓN DE LAS EXPLOTACIONES. B) CONSERVACIÓN REGISTRAL DE LA EXPLOTACIÓN AGRARIA: a) *Explotaciones adjudicadas por el IRYDA*; b) *En la legislación civil común*; c) *Legislaciones forales*.

I. LA DEFENSA DE LA EXPLOTACIÓN AGRARIA

En los últimos años se viene produciendo en la agricultura una transformación tal y tan rápida que justifica sobradamente el apresurado intento regulador de la reforma de estructuras, lo que responde a una realidad evidente.

En efecto, se ha pasado repentinamente, en el agro, de una simple economía de subsistencia, en la que bastaba producir lo necesario para el consumo de la familia, o del pueblo como mucho, a una economía de mercado de ámbito no sólo nacional, sino internacional, en la que para competir se precisan medios totalmente distintos de producción. De tener como factor casi único a la tierra, se ha pasado a tener que contar también con el capital y maquinaria, por lo que explotar la tierra con óptimos resultados lleva consigo un indudable gasto superior que exigen las técnicas modernas para, después, multiplicar los beneficios.

En pocas palabras, que para mantener debidamente una explotación agrícola se necesita dinero; y, si no se tiene, hay que buscarlo a crédito. Este es el fenómeno que da la medida del profundo cambio acaecido en la mentalidad rural.

Si antes lo importante era tener mucha tierra y se designaba a los más ricos del pueblo con la rancia y significativa expresión de «mayores contribu-

(*) En *Revista de Estudios Agro-Sociales*, julio-septiembre 1979.

yentes», ahora, en cambio, lo importante para el agricultor ya no es sólo la tierra en sí, sino también la técnica y el dinero. Y si el vivir a crédito era considerado por el campesino antiguo como deshonroso, en las comarcas más evolucionadas ya se piensa, con razón, que el crédito no es para tapar agujeros momentáneos, sino para realizar mejoras estructurales productivas o para la puesta en marcha o modernización de explotaciones que aupen el deficiente nivel de vida que parece endémico en el campo.

Con el doble juego de la adecuada estructuración de la finca y de la explotación agrícola se hace acudir beneficiosamente el capital al campo. Si se persiste en la trituration fundiaria y en la absurda explotación individual e inorgánica de dispersos trozos, a veces inlabrables, se producirá el desplazamiento del agricultor clásico, derrotado y amargado, desde la tierra al suburbio.

Respecto a la finca, sabemos que la concentración parcelaria ha emprendido en España la tarea de recomponer los retazos a que la partición igualitaria del sistema sucesorio común y otras complejas causas han dado lugar.

Pero esta encomiable labor necesita ser complementada, con más urgencia si cabe, con la debida estructuración orgánica de la explotación agraria. En efecto, puede ocurrir, y ocurre con no poca frecuencia en los campos de nuestra patria, que aún después de concentradas las múltiples parcelas de un propietario en una o pocas fincas mayores, la explotación resultante, con la mejora y todo, siga siendo insuficiente para llevar adelante su hacienda de modo viable, por no llegar a tener la dimensión económica adecuada o por carecer los empresarios de los conocimientos profesionales necesarios para llevar el negocio agrícola. De aquí la justificación de la tarea emprendida para lograr el mayor número de explotaciones económicamente viables, sean de carácter individual o, mejor aún, asociativo (1).

(1) Fue en la Ley de 28 de diciembre de 1963, aprobatoria del I Plan de Desarrollo, donde se señaló la acción del Estado en el sector agrario, que, en lo referente a nuestro estudio, se concretó, según los artículos 10 a 14, en la reforma de las estructuras agrarias para el establecimiento de empresas, con las debidas condiciones sociales y humanas y suficientemente dotadas, facilitar la creación o ampliación de las explotaciones para conseguir las dimensiones adecuadas, fomento de la asociación de agricultores para explotación en común, conservación de explotaciones, impidiendo su divisibilidad por debajo de los límites convenientes, facilitando, igualmente, la creación de explotaciones adecuadas y la concesión de préstamos a los agricultores que deseen adquirir las tierras precisas para completar sus explotaciones.

Estas acciones se encomendaron, bajo el rótulo de Ordenación Rural, al que desde entonces se llamó Servicio Nacional de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural, de acuerdo con el Decreto de 2 de enero de 1964, con nuevo texto de 11 de septiembre de 1965, y que luego plasmó en la Ley de Ordenación Rural, de 27 de julio de 1968. El IRYDA ha asumido estas funciones, que se regulan en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario.

Claramente se advierte que si la cuestión aparece tintada de términos económicos, entraña a la vez un cúmulo de relaciones jurídicas indudables, ya que se juega con la propiedad y los derechos sobre la tierra, planteándose los problemas de su regulación y aseguramiento para que puedan servir a los fines que se perfilan como inaplazables. Es preciso afirmar, además, que no cabe pensar en una ordenación del campo si no se cuenta con una base jurídica sólida que facilite la movilidad del valor de la tierra rústica y que haga a ésta idónea para toda operación crediticia y, por otro lado, haga imposible o muy difícil todo intento de disgregar la explotación eficiente conseguida.

Una inscripción registral fuerte es el pilar fundamental al que debe tenderse, no como simple protector de un derecho individual, sino en base a una concepción de auténtico servicio destinado al bien común.

Con esta base resultará mucho más fácil conseguir explotaciones que sean económicamente viables, sean individuales o familiares, sean asociativas.

Y aquí entra de nuevo el papel del jurista para estudiar y determinar la esencia de las explotaciones, el encuadre de las líneas clásicas del derecho de propiedad sobre cada finca en las nuevas directrices, las formas de agrupación más aceptables y su regulación y tantos otros aspectos en los que el Derecho debe prestar su ayuda a la economía.

II. LA EXPLOTACIÓN VIABLE

Ya vemos como, por imposiciones de la técnica, van entrando en el campo nuevas ideas sobre la estructura básica que debe adoptarse para tratar de solucionar, o de paliar al menos, el problema rural.

Si antes se consideró a la finca, a cada finca en su puro sentido objetivo, como unidad de cultivo típica, sobre la que recaían las relaciones jurídicas y económicas dignas de consideración, ahora se contempla más bien el sentido subjetivo configurado por el conjunto patrimonial (fincas, maquinaria, aperos, animales) que gira en torno al empresario agrícola y forma su ámbito de actuación. Junto a la finca «a palo seco», o, más bien, frente a ella, la explotación, con entidad y valor superiores a la mera suma de sus componentes porque está vivificada por la iniciativa y la organización empresarial.

Y, por último, ha saltado al ruedo, como la más importante, entre otras, la idea de la viabilidad o suficiencia. El concepto de explotación viable ha tenido éxito no sólo en la doctrina, sino en varios textos legales (2), pero se ha temido dar una definición doctrinal o cerrada, dejando sus límites a las circunstancias coyunturales de lugar, cultivo y época.

(2) Cuando comenzó a actuar la Ordenación Rural, varios trabajos se ocuparon de este punto. Así: «La Ordenación Rural en España», en *Monografía*, núm. 6 del extin-

La viabilidad económica se alcanza cuando la explotación tiene una dimensión suficiente para proporcionar, dados los sistemas de explotación y precios vigentes, una renta socialmente aceptable a los agricultores.

Bajo este prisma, SANZ JARQUE considera viable a una explotación cuando sea capaz de asegurar a la familia que se dedica a su cultivo una renta suficiente para cubrir sus necesidades, sin que haya de recurrir a la ayuda de una fuente exterior, fundándose en la renta que obtienen en ese momento las personas que ejercen ocupaciones no agrícolas (3).

En cada una de las comarcas de ordenación rural, en la década de los sesenta, se señalaron las dimensiones que debían conseguirse. Tuvimos ocasión de conocer de cerca (y de trabajar en ellas) dos comarcas de la provincia de Guadalajara: la de La Campiña (en la cuenca del río Henares) y la de Atienza. A título indicativo reseñamos que en ellas se estimó (4) que la explotación familiar económicamente viable, que absorbe dos unidades de trabajo y un tractor de 40 ó 50 CV., con sus aperos es, para la Campiña, de unas 150 Ha. de secano y de 30 Ha. para el regadío. Para Atienza, comarca de clima frío y casi carente de riegos, estas dos unidades de trabajo podrían atender teóricamente 157 Ha. de secano sobre una base de 600 jornadas; pero considerando el desfase estacional de los trabajos y los imponderables, tanto de tipo meteorológico como averías mecánicas, se reduce al 60 por 100, estimándose por tanto que el tamaño adecuado de la explotación en esta comarca está en las 120 Ha.

En fechas más recientes se fija un módulo que debe alcanzarse en cada comarca como producción anual mínima.

Como ejemplo de explotaciones especiales citaremos las señaladas por los Decretos de Transformación de la zona regable de Lorca y el río Guadalentín (5), lo mismo que en otras de la esfera del trasvase Tajo-Segura, en las que teniendo en cuenta las posibilidades para la explotación hortícola inten-

guido Servicio Nacional de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural, de RAMÓN BENEYTO; otro de FERNANDO CRUZ CONDE, «Estudios de las explotaciones agrarias en las zonas de Ordenación Rural», en el *Boletín de Información de dicho Servicio*, núm. 12; LUIS GARCÍA DE OTEYZA y LEOVIGILDO GARRIDO EGIDO, «Concentración Parcelaria y Ordenación Rural», en la *Monografía*, núm. 8 del Servicio; EMILIO LAMO DE ESPINOSA, en «La agricultura y el Plan de Desarrollo», conferencia en la Escuela Diplomática, publicada en *Revista de Estudios Agro-Sociales*, núm. 45, 1964.

En cuanto a la legislación, el concepto se recoge en las normas citadas en la nota anterior.

(3) «Normativa de la CP y la OR: Reformas de estructuras agrarias», en separata de la *Revista de Derecho Español y Americano*, núm. 9, 1965.

(4) Según sus correspondientes «Informes Previos», redactados por los Ingenieros Ernesto Calmarza Dalda y Manuel Ajamil Ferrando, respectivamente, que hemos consultado.

(5) El Plan General de Transformación se aprobó por Decreto 1533/1975, de 5 de junio.

siva, bajo cristal o plástico, se fija entre 4 y 10 Ha. para la explotación familiar, según clase de tierras y tipos de cultivo. En consecuencia, se promueve la constitución de explotaciones agrarias que respondan a principios de justicia social y economicidad, para lo que deberán reunir condiciones técnicas y estructurales adecuadas en cuanto a grado de mecanización y modernización del proceso productivo, proporcionando una adecuada remuneración a la mano de obra y a la gestión empresarial, de acuerdo con la coyuntura económica y nivel de vida de la comarca.

Concluimos que es una cuestión puramente técnica y económica determinar en cada momento la extensión que debe considerarse óptima.

Si el agricultor la tiene en su mano, poseyendo, además, los medios adecuados de cultivo, el papel del Estado será ayudarle a mantener esa unidad con incentivos, y debe respetar su autonomía, pero no hasta el punto de permitirle destrozarse una explotación que debe conservar aún contra su voluntad.

¿Es el Registro de la Propiedad un instrumento apto para conseguirlo? Después lo veremos.

III. LA AGRICULTURA ASOCIATIVA

El caso más frecuente entre nuestros labradores, por desgracia, es precisamente el de no llegar al nivel de la explotación mínima que les permita actuar dentro de límites económicos racionales.

Para conseguirlo, aparte las compras voluntarias de tierras que se subvencionan y las adjudicaciones de lotes por el IRYDA en las zonas de transformación para completar la producción final agraria mínima, que hemos contemplado antes, los agricultores han de acudir no pocas veces al laboreo colectivo o en grupo.

Mediante la agricultura asociativa o de grupo, los pequeños y medianos agricultores, bajo diferentes formas o grados de asociación, pretenden superar los defectos estructurales de sus explotaciones para obtener un aumento de la productividad. Los motivos que aconsejan esta unión, a veces de modo perentorio, suelen ser múltiples. Entre los más corrientes están la dificultad de mecanizarse en forma individual, la falta de mano de obra familiar o asalariada, la vejez, cada vez más acentuada, de los empresarios de la comarca, existencia de un porcentaje elevado de propietarios femeninos, emigración creciente a zonas urbanas o industriales y otros varios.

La amplitud sociológica y jurídica del tema es desbordante (6). A los efectos de determinar después su posible encaje en el Registro, hemos de

(6) Desde la clásica obra de JOAQUÍN COSTA, *Colectivismo agrario en España* (Madrid, 1898), basta la actualidad, son innumerables los trabajos sobre esta materia en

limitarnos a señalar las diversas formas de estas explotaciones colectivas, a base de una fuerte síntesis, pues son múltiples las modalidades que se muestran en la realidad.

Consideremos:

1. La *comunidad municipal o parroquial*, estudiada por COSTA y ALTAMIRA, que históricamente se ha concretado en los aprovechamientos colectivos o comunales de montes y pastos. Tiene como base una comunidad histórica, de vecindad y normalmente unida por fuertes sentimientos religiosos.

2. Los grupos que se apoyan en la *comunidad familiar*, nacidos en los vínculos de sangre y basados en la casa. El grupo familiar, a la vez que consigue una mayor productividad en la explotación, evita los nefastos inconvenientes de la división hereditaria.

3. La *simple asociación* de miras prácticas, de hechura notarial o en documento privado y no pocas veces verbalmente. Sin personalidad jurídica, son simples acuerdos de colaboración que hemos detectado con frecuencia en el mundo rural; a veces, para acogerse a beneficios fiscales o incentivos estatales, se viste de formas administrativas o sindicales sencillas que les permiten acudir a la protección oficial.

4. Las *sociedades civiles o mercantiles*, cuya posibilidad es evidente en la agricultura, dada la amplitud de los preceptos contenidos en los Códigos Civil y de Comercio. La sociedad no es muy frecuente en el campo como

sus distintos aspectos. Debe verse la encíclica *Mater et Magistra*, del Papa Juan XXIII, en la que se alude a la agricultura de grupo al hablar de la «socialización», para que los mismos agricultores, asociados entre sí, resuelvan sus problemas.

Entre otros, pueden consultarse: JOSÉ LUIS DE LOS MOZOS, «Formas jurídicas de la agricultura de grupo», en *Estudios de Derecho Agrario* (Madrid, 1972, págs. 111 a 117); FRANCISCO LUCAS FERNÁNDEZ, *Relaciones asociativas no societarias en la agricultura española*, Murcia, 1966; ALBERTO BALLARÍN MARCIAL, en *Derecho Agrario*, Madrid, 1965, pág. 318, y «La empresa asociativa y comunitaria», en *Estudios de Derecho Agrario y Política Agraria*, Madrid, 1975, pág. 323; JUAN JOSÉ SANZ JARQUE, en *Derecho Agrario*, Madrid, 1975, pág. 213; JUAN JOSÉ ALVAREZ-SALA MORÍS, «Estructuras asociativas sindicales agrarias», en el libro *Jornadas técnicas de Derecho Agrario*, editado por los Servicios Jurídicos de la Organización Sindical, Madrid, 1967.

En julio de 1976 se celebraron en Zaragoza-Jaca, las *Jornadas Iberoamericanas y Europeas de Derecho Agrario*, una de cuyas ponencias trataba de la Agricultura asociativa. Entre las comunicaciones presentadas (en fase de publicación por la Universidad de Los Andes, de Mérida, Venezuela) señalamos: LUIS MARTÍN-BALLESTERO COSTEA, *Agricultura asociativa en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario*; FERNANDO HERRERO BATALLA, *Potenciación de la agricultura asociativa a través de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario*; JOSÉ RAMÓN RUBIO ROFFIGNAC, *Las sociedades civiles en el campo extremeño*; RUBÉN DE MARINO, *La responsabilidad patrimonial de las asociaciones agrarias*; EUGENIO LLAMAS VALBUENA, *La sociedad del Código Civil como aportación asociativa en las explotaciones agrarias*, y JOSÉ LUIS SÁNCHEZ GIL, *Agricultura asociativa*.

fórmula de grupo y suele obedecer a fines muy concretos de evitar la división de la empresa agraria entre hermanos o unificar la gestión cuando se trata de llevar explotaciones complejas; en tiempos, también pudieron tener móvil fiscal, pues la aportación tiene un tipo impositivo inferior a la venta, pero la ventaja inicial queda neutralizada hoy por el Impuesto de Sociedades, insoportable, prácticamente, para la empresa agraria; esto último motiva un claro decrecimiento de las figuras societarias en el campo.

5. La *cooperativa*, que constituye actualmente, desde el punto de vista legislativo, el instrumento preferido para llevar adelante la agricultura de grupo, gozando de gran predicamento en los ambientes doctrinales (7). La vigente Ley General de Cooperativas, de 19 de diciembre de 1974, la configura como una verdadera sociedad que actúa, en régimen de empresa en común, para la mutua y equitativa ayuda entre sus miembros y al servicio de éstos y de la comunidad.

El desarrollo cooperativista es un fenómeno de carácter casi universal y en España esta figura, aunque no está muy extendida, registra algunos avances y ha obtenido alguna vez intensidades apreciables, tal como ha ocurrido en Zúñiga (Navarra), donde todo el término constituyó una sola explotación (8).

6. Las *Sociedades Agrarias de Transformación*, sucesoras de los Grupos Sindicales de Colonización. Estos tuvieron un gran éxito en la práctica por su flexibilidad y respondieron a la necesidad de dar vida a pequeñas agrupaciones de agricultores con la finalidad concreta de facilitar el cultivo y explotación de sus fincas. Las nuevas Sociedades Agrarias de Transformación se han creado por la Disposición Adicional 2.^a del Real Decreto de 2 de junio de 1977, pero aún están pendientes su regulación, adaptación y la sistematización fiscal que se anunciaban en la norma creadora (9).

7. Las llamadas «*Empresas comunitarias técnico-laborales*» responden, a hechura del IRYDA, como titulares de las explotaciones comunitarias creadas en sus nuevas zonas de actuación. Aparecen por primera vez en el Decreto 593/1974, de 24 de mayo, por el que se aprueba el Plan General de

(7) Una visión conjunta en el libro *Cooperativismo. Teoría y práctica de las Sociedades Cooperativas*, editado por la Universidad Politécnica de Valencia, 1974, recogiendo todas las lecciones y conferencias del curso de cooperación dirigido por JUAN JOSÉ SANZ JARQUE.

(8) Ver «Estudio de la cooperativa de Zúñiga», por MIGUEL BUENO GÓMEZ y FERNANDO CRUZ CONDE, en *Monografía*, núm. 2 del antiguo Servicio de Concentración Parcelaria, y *Zúñiga: Amasando cooperativas*, de JAIME ZABALA LEZAUN, Pamplona, 1965.

(9) Sobre su personalidad jurídica y las repercusiones registrales y fiscales de la nueva figura, puede verse nuestro trabajo «Las asociaciones agrarias y la libertad sindical», en la *Revista de Estudios Agro-Sociales*, núm. 104, julio-septiembre 1978, págs. 29 y sigs.

Transformación de la zona regable del Campo de Cartagena y se ha reproducido el texto del precepto en los siguientes Decretos, que tienen la misma finalidad de las nuevas zonas en que se comienzan mejoras de esta clase. La figura ha pasado del papel a la realidad, que sepamos, en la zona de Almonte-Marismas (Huelva-Sevilla) y es de esperar tenga éxito dadas las ventajas e incentivos que se ofrecen.

El trato preferencial, en lo que nos atañe, se muestra en la posibilidad de que el IRYDA adjudique un lote o explotación con una superficie entre 50 y 100 Ha. (nótese que son de regadío de óptima calidad) a las Cooperativas, Sociedades Agrarias de Transformación u otras agrupaciones sindicales de agricultores, cuyos miembros realizarán personalmente el cultivo (de acuerdo con el art. 26-3 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario), siempre que —y aquí está la especialización— se incorporen entre sus socios, al menos, un técnico agrario de grado superior o medio que intervenga de un modo directo y personal en la gestión de la empresa.

La ventaja fundamental del nuevo tipo de empresa agraria es la de asociar trabajo y técnica, por lo que, según BALLARÍN (10), puede convertirse en vértice, tanto de la reforma agraria *strictu sensu*, como de la reforma de la empresa.

IV. LAS EXPLOTACIONES AGRARIAS EN EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD

Las breves ideas que sobre la explotación y la agricultura asociativa hemos recogido tenían como objeto único centrar el tema de las posibilidades del Registro en la tarea de su mantenimiento. Económica y socialmente hemos mostrado el interés evidente de que estas haciendas no se desintegren. Lógico resulta, en consecuencia, que se articule jurídicamente su conservación y defensa.

Por eso procuraremos ver cómo pueden colaborar en esta tarea los libros registrales y la eficacia actual o posible de sus asientos, para lo cual, como cuestión previa, hemos de estudiar si tienen cabida en ellos las haciendas agrarias como tales.

(10) Se ocupa de esta nueva modalidad BALLARÍN, en su trabajo «La reforma de la agricultura en España», integrado en el libro *La España de los años setenta*, Madrid, 1974, y reproducido en *Estudios de Derecho Agrario y Política Agraria*, ya citado, págs. 968 y sigs., especialmente en las págs. 979 y 980.

También la estudia EMILIO PÉREZ PÉREZ, en *Las explotaciones comunitarias técnico-laborales*, comunicación a las «Jornadas» de Zaragoza-Jaca de 1976, ya dichas.

A) LA INSCRIPCIÓN DE LAS EXPLOTACIONES

En principio, parece hasta un poco herético plantear esta posibilidad en un sistema hipotecario como el nuestro, donde el Registro gira en torno a la unidad básica o fundamental constituida exclusivamente por la finca. Como dice ROCA SASTRE (11), para el perfecto juego de los principios hipotecarios «es indispensable que la constatación registral se efectúe a base del historial jurídico de cada finca, unificado en la correspondiente hoja que a cada una de ellas se abre al inmatricularlas». Y según JERÓNIMO GONZÁLEZ (12), una de las consecuencias lógicas del principio de especialidad hipotecaria la constituye la cimentación del sistema sobre la inscripción de superficies deslindadas del globo terrestre, descritas con arreglo a pautas rígidas en asientos numerados correlativamente y en folios separados. Toda la doctrina acepta la misma idea (13). En efecto, desde la redacción inicial del artículo 228 de la Ley Hipotecaria de 1861, hasta el 243 de la vigente, se ha mantenido inmutable el principio de que «el Registro de la Propiedad se llevará abriendo uno particular a cada finca en el libro correspondiente».

Pero desde la primera reforma de la Ley, la de 1869, se hizo patente la idea de que había algunas especialidades y en su artículo 8 se especificaba que se considerarían como una sola finca para los efectos de su inscripción registral el territorio, término redondo o lugar de cada foral y las fincas dadas en enfiteusis, aunque estuviesen divididos, si su conjunto quedaba comprendido dentro de los linderos del término. Y el Reglamento para su aplicación, de 29 de octubre de 1870, ya aceptó, en el número 1 del artículo 322, la inscripción bajo un solo número, a solicitud de los interesados, de las propiedades rústicas compuestas por varias parcelas, con tal que estén subordinadas a la casa de labor que las centralice, ampliándose la idea en el artículo 257 del Reglamento de 1915 a la inscripción de las explotaciones agrícolas que formen un organismo bien caracterizado.

Y he aquí como, respetando la idea de «finca» que se ha considerado inmovible por la Ley y la jurisprudencia de la Dirección General de los Registros y del Notariado (14), la doctrina ha ido poco a poco conformando

(11) *Derecho Hipotecario*, tomo II, págs. 60 y 61.

(12) En *Principios hipotecarios*, Madrid, 1931, pág. 256.

(13) Ver recogidas las opiniones en *Comentarios*, de CAMY, tomo I, pág. 658.

(14) La importancia de la finca como eje de nuestro sistema hipotecario arranca desde sus primeras Resoluciones. La de 3 de julio de 1863, respondiendo a una consulta sobre si se inscribiría como universalidad de bienes 59 fincas comprendidas en una escritura de venta o había de extenderse un asiento por cada finca, contestó la Dirección que si no forman todas una sola heredad o pago, deben hacerse 59 asientos con arreglo a lo ordenado en la Ley Hipotecaria. Y la de 24 de noviembre de 1876 sienta que, según la doctrina clara y terminante de la Ley Hipotecaria, el Registro de la Propiedad debe llevarse abriendo uno particular a cada finca en el libro correspondiente y señalándola

lo que se ha venido a llamar «finca discontinua» para acudir a supuestos en que resultaría irracional fraccionar lo que es una unidad orgánica, aunque no lo sea física. No se debe descomponer, por el solo hecho de ingresar en el Registro, lo que forma un todo indivisible en el patrimonio y la voluntad del titular.

ROCA dice que cuando entre las diferentes parcelas existe un nexo de dependencia, uso o explotación que hace de todo el conjunto de las mismas una unidad económica, la conexión física de la colindancia es sustituida por la conexión económica de unidad orgánica de explotación, dependencia, servicio, accesoriedad o subordinación (15).

En el mismo sentido, BUENAVENTURA CAMY justifica esta concepción con el argumento de que las cosas individualizadas pueden agruparse para formar un ente superior, cuya utilidad sea bastante mayor que la suma de las utilidades parciales de todos sus componentes. «Si la economía obliga —dice— a una explotación agrupada de bienes por ser mayor su utilidad, que al serlo para el propietario lo será indirectamente también para la nación, esta unidad económica sería siempre precaria si no fuere reconocida también en un sentido jurídico». Y pone como ejemplo ilustrativo las disposiciones que estimulan en el sector agrícola la unión de varios cultivadores para explotar sus fincas (16).

FERNANDO MUÑOZ CARIÑANOS y JOSÉ MANUEL GARCÍA GARCÍA opinan que para delimitar la finca, más importante que la línea poligonal que la cierre, debe ser la línea ideal, meramente jurídica, que delimita el objeto del derecho. La finca material, según los citados, se considera ampliada por el concepto de «finca funcional», que la considera como la unidad de destino económico que representa. Al inscribirse como una sola finca varias parcelas discontinuas que forman una unidad orgánica no estamos, por supuesto, ante un trozo de terreno cerrado por una línea poligonal, ni tampoco ante un conglomerado de parcelas, sino, más bien, ante una unidad atendiendo a su destino económico (17).

con el número propio y distinto, y para resolver las dudas que puedan surgir en cada caso respecto de lo que se entiende por finca, es preciso tener presente que el espíritu y fin de la Ley se dirige principalmente a conservar en el Registro la unidad territorial de las fincas para darlas a conocer con más facilidad.

Este principio de la finca-unidad registral ha sido celosamente guardado. Pueden verse más Resoluciones en *Comentarios a la legislación hipotecaria*, de BUENAVENTURA CAMY, Granada, 1969, tomo I, pág. 644.

(15) *Derecho Hipotecario*, tomo II, pág. 63.

(16) En *Comentarios*, citados, págs. 670 y 671.

(17) «Identificación de fincas rústicas». Comunicación al II Congreso de Derecho Registral de Madrid. Tomo II de las *Ponencias*, editado por el Ilustre Colegio Nacional de Registradores de la Propiedad de España, Madrid, 1975, pág. 260.

El explicable temor de la doctrina hipotecaria de que el folio real con base en la finca viniese a caer, por vía de cada vez más elásticas concesiones y ampliaciones, en folios personales semejantes a los de otros sistemas registrales más débiles, ha hecho que, de siempre, se haya mirado con recelo todo intento innovatorio sobre este punto.

De ahí la cautela de las expresiones de los textos legales iniciales («Se considerarán *como una sola finca...* para los efectos de su inscripción...») y las construcciones doctrinales que enfocan a la explotación agraria *como una finca* aunque «discontinua».

Ya está mejor orientada la tesis de la «finca funcional», que supone un peldaño muy próximo a la meta, que se salva con sólo dejar sentado que la inscripción, como un todo, de la explotación agraria no roza para nada con el sistema de folio registral por finca, ni trata de menoscabarlo en absoluto. La finca sigue y seguirá siendo el centro de nuestros principios hipotecarios, pero los nuevos hechos de nuestra época precisan de su tratamiento específico.

Esta ha sido la postura de la vigente Ley Hipotecaria de 8 de febrero de 1946. En su artículo 8.º, 2.º, no recurre a asimilaciones forzadas, sino que, lisa y simplemente, dice que «se inscribirá como una sola finca, bajo un mismo número, toda explotación agrícola, con o sin casa de labor, que forme una unidad orgánica, aunque esté constituida por predios no colindantes».

El Reglamento Hipotecario aclara la disposición legal, y bajo el prisma común de la unidad de explotación establece en su artículo 44 que se inscribirán bajo un solo número, si los interesados los solicitaren, entre otros casos:

«Segundo. Los cortijos, haciendas, labores, masías, dehesas, cercados, torres, caseríos, granjas, lugares, casales, cabañas y otras propiedades análogas que formen un cuerpo de bienes dependientes o unidos con uno o más edificios o una o varias piezas de terreno, con arbolado o sin él, aunque no linden entre sí ni con el edificio, y con tal de que en este caso haya unidad orgánica de explotación o se trate de un edificio de importancia al cual estén subordinadas las fincas y construcciones».

«Tercero. Las explotaciones agrícolas, aunque no tengan casa de labor y estén constituidas por predios no colindantes, siempre que formen una unidad orgánica, con nombre propio, que sirva para diferenciarlas y una organización económica que no sea la puramente individual».

El número segundo del precepto reglamentario, aún mencionando el requisito de la unidad orgánica de explotación, hace girar más bien el eje de la inscripción en un solo folio en el dato de la subordinación de las diversas suertes a un edificio o casa de campo que les sirve de centro, quizá como símbolo representativo de la unidad empresarial. Es un precepto añejo,

pues, según hemos dicho, ya aparece en el Reglamento de 1870, respondiendo a la doctrina que consideró una sola finca registral a los llamados cortijos, dehesas, masías y otras unidades agrarias tan tradicionales como indiscutibles en nuestras diversas regiones.

El número tercero, como nos explica LA RICA (18), se introduce en el Reglamento de 1947 y obedece también al principio de unidad orgánica de explotación, aquí, como única razón de su tratamiento unitario, al no existir casa de labor o edificio que sirva de nexo de unión entre las varias suertes de tierra no colindantes.

Por curiosa paradoja, este precepto reglamentario que ahora brinda la clara posibilidad a la agricultura asociativa para su entrada en el Registro, se concibió en su redacción más bien como una restricción a la norma legal, en efecto, el artículo 8.º, 2.º, de la Ley Hipotecaria, reformada en 1944, fue objeto de crítica y era preciso introducir restricciones a la facultad incondicionada de unificar fincas, amparada en una pretendida unidad orgánica de explotación, cuya calificación se presentará siempre dificultosa por imprecisa (19).

La primera condición, o sea, que la explotación agrícola tenga un nombre propio que sirva para diferenciarla, no supone una dificultad demasiado grave, pues es tendencia de la nueva agricultura resaltar tipos de cultivo y calidades específicas mediante marcas, rótulos o nombres diferenciadores.

La segunda tiene ya un mayor contenido técnico y agronómico, ya que exige que esa unidad de explotación tenga una organización económica que no sea la puramente individual. He aquí como un precepto, concebido en principio como restrictivo, encaja hoy plenamente con las directrices de un cultivo colectivo planificado, que tiende abiertamente a las estructuras comunitarias. Está claro, pues, que la explotación agraria llevada por sociedades, cooperativas, asociaciones o grupos, sean familiares o de ámbito más amplio, que goza de la protección de las leyes agrarias y económicas, tiene

(18) *Comentarios al nuevo Reglamento Hipotecario* (de 1947). Publicado por el Ilustre Colegio Nacional de Registradores de la Propiedad de España, Madrid, 1949, págs. 60 y 61.

(19) Así lo constataba LA RICA en sus *Comentarios a la Ley de reforma hipotecaria*, Madrid, 1945, pág. 63. Decía que es abusiva la pretensión de inscribir en un solo folio registral diversas tierras, distantes varios kilómetros entre sí, pretextando constituir una unidad de explotación, dependiente quizá de una casa sita en población y, por tanto, fuera del ámbito rural. Sigue diciendo que, en rigor, un propietario de varias fincas de secano que las cultiva directamente, con las mismas yuntas y con idéntica mano de obra, podría sostener con razón que tiene montada una explotación agrícola con unidad orgánica, por someter al conjunto de sus fincas a un plan racional y concertado de siembras y barbechos, de cultivos, abonos y labores y, por tanto, podría pretender, con la Ley Hipotecaria en la mano, que sus fincas se inscribiesen como una sola. Y termina con la piedra angular de la cuestión, diciendo: «De aquí al folio colectivo hay un solo paso».

también la posibilidad de acogerse, como conjunto, como unidad organizada, al asidero seguro del Registro para tener acceso al crédito y para proteger su intangibilidad como veremos.

Lo que tampoco tiene duda, a nuestro entender, es que tanto las explotaciones familiares como comunitarias (y con mayor razón si las primeras se constituyesen en «Patrimonios Familiares») adjudicadas por el IRYDA en sus actuaciones de transformación y mejora encajan en el Registro con sus características y régimen propios.

El llamado «lote», en la terminología interna del Instituto, se suele componer de la vivienda familiar en cada poblado, una o varias parcelas de secano o regadío y una participación indivisa en los elementos «comunales» de la zona (espacios para pastos o leñas, abrevaderos, caminos, instalaciones de provecho comunitario, etc.), todo lo cual forma la explotación, que es indivisible e intransmisible, por partes, según veremos, por lo que es lógico que aparezca como tal unidad en el Registro a efectos de su conformación y defensa.

En definitiva, pues, con el respeto total a la unidad finca, como básica para nuestros principios hipotecarios, que no permiten la inscripción por títulos o personas, con las garantías necesarias para evitar que se llegue al «folio colectivo», la legislación española contiene ámbito y normativa suficientes para que el acertado juicio del Registrador, al calificar, pueda encuadrar y recibir a esta figura ya insoslayable de nuestra realidad campesina que es la explotación agraria, familiar y asociativa.

Aunque la inscripción no puede alcanzar a todos los elementos de la explotación como tal (deudas, créditos, contratos, animales, aperos o muebles no incorporados de modo inseparable, etc.), sino sólo a los inmuebles por naturaleza y por destino que la constituyen, únicos aptos para ingresar en el Registro, hay que reconocer, como dice BALLARÍN (20), que esto es suficiente para proteger la unidad de la empresa en el ámbito hipotecario.

Veamos cómo se realiza esa protección, los intentos legislativos frustrados y las posibilidades futuras.

B) CONSERVACIÓN REGISTRAL DE LA EXPLOTACIÓN AGRARIA

El hecho, que ya hemos reseñado, de que a partir del Reglamento Hipotecario de 1870 se aceptase la posibilidad de acoger la hacienda agrícola, como tal, en el Registro de la Propiedad, muestra por sí sólo que su inscripción se verifica así, y no finca por finca, precisamente para poder proteger

(20) *Estudios*, varias veces citados, pág. 470, recogiendo el trabajo «Explotación y empresa agraria», publicado en *Revista di Diritto Agrario*, 1954, pág. 179.

la unidad orgánica con que aquélla ha sido concebida. La regulación hipotecaria captó la realidad ofreciendo sus inmejorables posibilidades de aplicación a la finalidad de conservar la explotación; coincidió con las tendencias doctrinales (21) y proyectos legislativos (22).

Lo mismo podríamos decir respecto a los considerandos jurisprudenciales, que también han venido a reconocer la indudable entidad de la explotación como tal, protegiendo su concepción unitaria cuando el derecho vivo, en casos concretos, ha pedido su protección (23).

(21) JESÚS LÓPEZ MEDEL, en su artículo «La política familiar en relación con las unidades agrarias» (publicado en *Revista de Estudios Agro-Sociales*, núm. 47, abril-julio de 1964, pág. 57), reseña que fue el Registrador PAZOS Y GARCÍA, en la Memoria publicada en 1900, que obtuvo el Premio del Conde de Toreno, con el título *Disposiciones que podrían impedir en España la división de las fincas rústicas, cuando ésta perjudica al cultivo*, quien recuerda a la Institución del «Hogar rústico». Este tema fue planteado por una comisión que elevó al Gobierno unas conclusiones que, en resumen, eran: El dueño de fincas contiguas a su casa-habitación o separadas de ésta por menos de 500 metros o las más distintas que sean complementarias de la explotación agrícola, podría obtener, para esta unidad agrícola, la declaración de indivisibilidad bajo la denominación de «Hogar rústico». El *leit motiv* que se aduce es el interés del cultivo y las circunstancias y situaciones de los interesados desde el punto de vista de la agricultura, inspirándose en sostener la integridad de estas unidades agrarias.

(22) El Proyecto de Ley de Concentración Parcelaria de 1907, en el que fue ponente el citado PAZOS, regulaba, en sus capítulos II y III, las explotaciones agrícolas indivisibles y las familiares. En los artículos 12 a 20 determinaba los requisitos de éstas en cuanto a superficie y productividad, exigiendo en todo caso que rindiesen lo suficiente para sostener sin penuria una modesta familia labradora. La explotación era, por supuesto, indivisible.

(23) En relación con la facultad que concede el artículo 1.056-2 del Código Civil al padre que en interés de su familia quiere conservar indivisa una explotación agrícola de adjudicarla a uno de sus hijos, disponiendo que se satisfaga su legítima en metálico a los restantes, el Tribunal Supremo apoya la idea en su sentencia de 19 de mayo de 1951, sentando, frente a los recurrentes, que «la unidad de la explotación no necesita de una prueba terminante, porque constando ya en el testamento constituye una situación jurídica que no necesita ya de más prueba, sino que, por el contrario, son los que la impugnan los que tienen que demostrar los hechos en que basen su impugnación». Y en cuanto al requisito de «la voluntad del padre de conservar indivisa una explotación agrícola —se dice— no necesita más fundamento que esa voluntad».

Y la sentencia de 28 de febrero de 1963 ha dicho que si bien la Sala de lo Social, en 11 de diciembre de 1946 estableció el principio de que el arrendatario de distintas fincas arrendadas puede retraer las que le convenga y desdeñar el retracto de las restantes, ello es salvo en el supuesto de que las diversas fincas constituyan una unidad agrícola de explotación..., pues el retracto que regula el artículo 16 del Reglamento tiene como elemento real los predios dados en arrendamiento o aparcería (en este caso comprendía diez fincas y sólo se retraían seis), que si están articulados en una explotación unitaria han de ser retraídos todos ellos, porque, en realidad, esta unidad constituye el objeto de la convención..., que no puede ser rota porque así convenga al aparcerero y retrayente. (Esta sentencia es comentada favorablemente por BALLARÍN, en *Revista de Derecho Privado*, mayo de 1964, pág. 481.)

La parte patrimonial de la empresa agraria —la explotación o hacienda— se rige, en lo sustantivo, por la legislación civil general o la específica de tinte social que le resulte aplicable en cada caso. Y el Registro, por supuesto, habrá de ceñirse a esas normas sustantivas que vamos a ver en lo referente a la conservación de estas unidades agrarias.

a) *Explotaciones adjudicadas por el IRYDA*

Empecemos por las explotaciones especiales o de carácter social, resultantes de las adjudicaciones del IRYDA, y que son:

1. *Huertos familiares*, cuyo disfrute tan sólo se atribuye a los trabajadores empleados en explotaciones, según el artículo 21 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, son unidades indivisibles, cuya sucesión se regula por el Decreto de 12 de mayo de 1950, según la 8.^a Disposición Transitoria de la propia Ley de Reforma y Desarrollo Agrario. Inscritos como tales en el Registro, no hay posibilidad de segregaciones o divisiones posteriores.

2. *Explotaciones familiares*, cuyo régimen ya hemos estudiado, constituyen igualmente una unidad indivisible, integrada no sólo por los bienes que el Instituto adjudique (art. 21), sino también aquéllos que ya eran propios del titular, cuya explotación se completa (art. 25-2). Todos quedan integrados en igual normativa al ser la misma su finalidad: conseguir una hacienda de magnitud y características tales que permitan un nivel de vida decoroso a la familia tipo. Puesto que la adjudicación en propiedad de estas explotaciones se inscribe necesariamente en el Registro de la Propiedad (art. 34-5 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario), esta misma Ley confía a la función calificadora del Registrador la imposibilidad de llevar a cabo cualquier actuación disgregadora. Estos actos vetados se concretan en el artículo 28, diciendo que no se podrá, sin autorización del Instituto, desafectar todos o algunos de los elementos inmobiliarios que integren una Explotación Familiar, constituida o completada por el IRYDA, así como dividir dichas explotaciones, transmitir o gravar todo o parte de cualquiera de tales elementos inmobiliarios. Cuando medie la autorización o se cumplan las condiciones para las transmisiones en principio prohibidas, dicho artículo 28 extrema las medidas conservatorias al decir que los inmuebles adquiridos en sustitución de los enajenados quedarán afectos a la explotación y, si fuera ésta en globo la transmitida, seguirá sujeta a las prescripciones de la Ley.

3. *Explotaciones comunitarias* que quedan sometidas al mismo régimen de las familiares, ya visto, tanto respecto a la Entidad social beneficiaria (art. 26-3) como en cuanto a las participaciones de los asociados (art. 26-4). Hay, por tanto, prohibición de fraccionamiento, amparada en los asientos

donde constan la naturaleza especial y el régimen de estas figuras de la agricultura de grupo. El Registro tiene aquí también papel decisivo para garantizar la intangibilidad de la hacienda asociativa formada.

4. *Patrimonios familiares* que fueron inicialmente declarados indivisibles en la Ley de 15 de julio de 1952, por ser unidades integradas por la casa de labor, tierras adscritas, elementos de trabajo, granjas y, en general, los bienes y derechos inherentes a la explotación. La figura no ha pasado a la realidad y menos lo hará con el carácter, a la vez voluntario y fuertemente formalista, que le atribuye ahora la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario en sus artículos 36 a 42. Pero aquí hemos de resaltar que el Patrimonio se considera indivisible, estableciéndose, además, su transmisión en reglas que chocan abiertamente con el sistema sucesorio del Código Civil y no siempre se adaptan a los forales. Como aquí la inscripción de los actos referentes al Patrimonio Familiar tiene precisamente carácter constitutivo (art. 39 de la LRDA), la eficacia del Registro podría ser total.

5. *Concentraciones especiales*. Aunque en el sistema de concentración parcelaria se articula su conservación agronómica tomando como base únicamente la finca, la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario ha introducido dos retoques fundamentales que suponen un auténtico giro hacia la defensa de la explotación:

- Por una parte, entre las finalidades de la concentración se reseña la de «adjudicar contiguas las fincas integradas en una misma explotación, aunque pertenezcan a distintos propietarios» (art. 173-*b*). En la Ley de Concentración Parcelaria de 1962, el precepto que le servía de antecedente (art. 2) lo condicionaba a la concentración por propietarios que era preferente en todo caso; de modo que se podía incluso fraccionar una explotación llevada por una Cooperativa, Agrupación o un solo arrendatario, aparcerero o usufructuario, si fuese ello preciso para unir en coto redondo las fincas del mismo dueño dadas en diversas llevanzas. El cambio, como se ve, es fundamental a los efectos de procurar el robustecimiento y la conservación de las explotaciones orgánicas ya en funcionamiento.
- Por otra, se ha recogido del antiguo artículo 22 de la Ley de Ordenación Rural de 1968 la operación llamada vulgarmente «reconcentración», que consiste, ni más ni menos, que en perfeccionar la mejora antes realizada uniendo explotaciones en base a las fincas que ya fueron concentradas. La Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, en el artículo 177, faculta al Ministerio de Agricultura para revisar la concentración cuando, como consecuencia de un proceso de agrupación de explotaciones o aumento de la dimensión de las mismas, los agricultores de una zona concentrada puedan mejorar sustancialmente

la estructura de aquéllas. Para ello bastará la solicitud del 75 por 100 de los propietarios de la zona previamente concentrada o de los dueños de más del 50 por 100 de la superficie, cualquiera que sea su número.

Aunque la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario no dice expresamente que las explotaciones así resultantes sean indivisibles, creemos que deben aplicárseles por analogía las normas que en el artículo 30 dedica a la protección de las explotaciones familiares o comunitarias adjudicadas por el Instituto; la *ratio legis* es la misma y no es cosa de dejar que se pierda una labor social costosa por pruritos de legalidad literalista. La concentración se conserva por fincas cuando se realiza por fincas; cuando se concentran explotaciones y además por procedimientos específicos, deben protegerse las explotaciones. De este modo tendremos el escalón inicial, para tender, a través de la agricultura de grupo, a las explotaciones óptimas que permitan no sólo una vida digna al agricultor, sino un nivel de competencia, una economía de mercado y un acercamiento a la paridad con la industria. La meta puede parecer quimérica, pero hay que intentarlo. Y también aquí el Registro puede tener un papel si protege a estas explotaciones de impremeditados y perjudiciales actos dispositivos.

¿Cómo se harán constar registralmente estas restricciones a la normal facultad dispositiva de los titulares?

Creemos, con PEÑA (24), que estas prohibiciones legales requieren, para producir efectos, una especial declaración administrativa y, por tanto, deben constar en el Registro de un modo expreso, según se deduce de la norma primera del artículo 26 de la Ley Hipotecaria. Se trata, al igual que decíamos al hablar de las fincas indivisibles, de hacer constar en las inscripciones que estas explotaciones están sujetas a un estatuto especial, aplicando las normas que señalan los artículos 9 de la Ley Hipotecaria y 51 de su Reglamento para conformar el verdadero contenido de los derechos. Aquí las prohibiciones de disponer forman parte del régimen del derecho inscribible y afectan a su naturaleza y extensión, configuran su contenido y ejercicio. Naturalmente, no será preciso repetir de modo detallado las prohibiciones en cada inscripción: en las fincas se hacen constar, simplemente, que son indivisibles; aquí se puede hacer igual o bastará también con que quede claro que los bienes inscritos están afectos al régimen peculiar que la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario señala para sus citadas explotaciones especiales.

(24) MANUEL PEÑA Y BERNALDO DE QUIRÓS en su conferencia «La conservación de las unidades agrarias en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario», publicada en *Serie Monográfica*, núm. 3, del IRYDA, pág. 99.

Consecuencia de lo dicho será que los terceros en quienes concurran las circunstancias del artículo 34 de la Ley Hipotecaria no pueden resultar afectados por este régimen especial si adquieren inmuebles en cuya inscripción no conste tal limitación. Claro que el requisito de la buena fe resultará especialmente difícil si el Notario y el Registrador han cumplido con las obligaciones que les impone la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario (art. 92-5 en relación con el 207) de advertir en el documento expresamente el primero y hacer constar el segundo en las notas de despacho, la existencia de las operaciones de la transformación de la zona en que se encuentre la finca o explotación de que se trate.

b) *En la legislación civil común*

Fuera del régimen especial del IRYDA, ¿qué puede hacer el Registro en la conservación de las explotaciones agrarias en general?

Aquí el panorama, por poco efectivo, es menos consolador, pero no por culpa de la legislación hipotecaria, sino de la sustantiva.

El Registro, igual que en los anteriores casos específicos, tiene capacidad, en su actual organización, para definir y proteger debidamente a las explotaciones agrícolas en general y lo hará si los supuestos económicos y sociales determinan la necesaria norma legal que lo regule; de momento, nuestra legislación civil no proporcionará base para mayores actuaciones registrales.

Sólo un intento ha habido en España con categoría y empaque legal, pero no llegó a aplicarse. Tomando como antecedente la regulación del Patrimonio Familiar de Colonización, la Ley de 14 de abril de 1962, sobre Explotaciones Familiares, consideró a éstas como indivisibles, no sólo en cuanto a su titularidad dominical, sino también en lo referente al cultivo, pues prohibía la cesión parcial en arrendamiento o aparcería si con ello la explotación quedaba por debajo del límite mínimo. Esta Ley, que contaba como única medida coercitiva la posibilidad de expropiar la explotación familiar indebidamente dividida, no llegó a aplicarse por falta de desarrollo de sus preceptos, ya que no se fijó la superficie protegible. La crítica le fue adversa (25) y, final-

(25) FRANCISCO GÓMEZ Y GÓMEZ JORDANA, en «Problemas jurídicos de la concentración parcelaria», en *Serie Monográfica*, num. 3, de dicho extinguido Servicio, Madrid, 1963, págs. 53 y 54, decía que esta Ley «será muy difícil de aplicar en la práctica porque en ella, después de distinguir correctamente en su preámbulo los conceptos de finca y explotación, se confunden ambas ideas en el articulado, prohibiendo la división de fincas de extensión inferior al doble de la señalada para la explotación familiar e ignorando, por lo tanto, que una explotación puede estar formada por varias fincas y que no hay razón alguna para aspirar, ni siquiera dentro de las finalidades

mente, se certificó su defunción por Ley de 21 de julio de 1971, alegándose su falta de efectividad práctica.

La verdad es que hay causas más complejas, enlazadas con el propio sistema sucesorio y familiar, de fuerte arraigo, que sería preciso alterar para conseguir resultados apreciables (26).

Lo difícil es, precisamente, saber cuáles son las directrices más indicadas para obtener una reforma del Derecho sucesorio español, compatible con la idea de la conservación de las explotaciones agrarias (27).

JOSÉ LUIS DE LOS MOZOS opina que aunque se haya dicho que el Código peca de individualismo y que sus normas sucesorias han agravado el fraccionamiento de la propiedad rural y son contrarias a la conservación de las explotaciones agrarias, mientras que, por contraste, los Derechos forales constituyen la base familiar y sucesoria de un auténtico Derecho Agrario, esto es sólo una parte de la verdad o una verdad a medias. En efecto, si hay instituciones forales que sirven para esa defensa de las explotaciones, hay

pretendidas por la Ley, a que cada una de las fincas que integran la explotación baste por sí sola para sustentar a una familia. Estos graves defectos de la Ley darán lugar a insuperables dificultades en el momento de su puesta en práctica, por lo que es muy posible que se modifique o que quede inoperante por falta de desarrollo».

JESÚS LÓPEZ MEDEL, en «La política familiar en relación con las unidades agrarias» (*Revista de Estudios Agro-Sociales*, núm. 47, 1964, pág. 62), se duele de que no se pueda esperar mucho de esta Ley, a pesar de las claras bases del propósito del legislador. Añade que «quizá nos encontremos con las consecuencias propias de una legislación planteada sin base previa real, social, jurídica y administrativa. Porque si se previeron los fines con nitidez y aun los efectos, faltó haber implicado previamente, o haberlos establecido los instrumentos eficientes para hacer real la explotación familiar agraria, que hubiera sido el máximo exponente de lo que es una política familiar en relación con las unidades agrarias».

(26) Puede verse el extenso y a la vez profundo estudio de BALLARÍN, «El Código Civil y la agricultura», en *Revista de Estudios Agro-Sociales*, núm. 2, 1953, págs. 7 a 90. En él compara los sistemas del Código y forales en cuanto a la propiedad rural, las fincas y explotaciones indivisibles, las sucesiones y el régimen matrimonial de bienes.

Es clásico el de ROCA SASTRE, «La necesidad de diferenciar lo rural y lo urbano en materia de Derecho Sucesorio», en *Anales de la Academia Matritense del Notariado* (1943, pág. 339).

(27) MANUEL PEÑA Y BERNALDO DE QUIRÓS, que expone un cuidadoso cuadro en su trabajo «La conservación de las unidades agrarias», en *Anuario de Derecho Civil*, tomo XII, Madrid, 1959.

Posteriormente, en su conferencia de 28 de noviembre de 1974, en el IRYDA, formula una crítica del régimen de conservación de las unidades agrarias basada:

1.º En que la rigidez de las explotaciones puede determinar, al transcurrir el tiempo, una superestructura anquilosada y el arraigo de una población conformista y excesiva.

2.º En que consagra soluciones típicas de una sociedad estática que contrastan con la nueva sociedad.

Puede verse dicha conferencia bajo el título «La conservación de las unidades agrarias en la LRDA», en *Estudios Monográficos*, núm. 3, del IRYDA, Madrid, 1976, págs. 99 y sigs., especialmente en págs. 118 y 119.

también un aspecto negativo constituido por su espíritu arcaico que lo hace poco apto para aplicar sus normas al moderno Derecho Agrario. Así, por ejemplo —dice—, la idea de «casa» como centro conservador del patrimonio familiar no puede servir para contentar la crisis de una sociedad estática, encerrada en un apacible mundo rural, cuando a ella llegan las tensiones de la sociedad moderna, en la que aquélla tiene que estar inmersa. Por eso, el lado de las disposiciones especiales de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, para mantener indemnes las explotaciones familiares, no debe olvidarse la posibilidad de instrumentar la reforma en el ámbito del Código Civil, ampliando las normas de los artículos 1.056 y 1.062 que permiten la partición del testador y la posibilidad de conservar indivisa una explotación en interés de la familia, junto con el artículo 829 del propio Código, que al regular la mejora en cosa determinada señala que si el valor de ésta «excediera del tercio destinado a mejora y de la parte legítima correspondiente al mejorado, deberá ésta abonar la diferencia en metálico a los demás interesados». Considerar a la explotación como cosa determinada responde a la tradición jurídica que arranca de varios Fueros municipales y es idea que prevalece en la doctrina, por lo que esta mejora es una institución muy aprovechable para conseguir los fines aquí contemplados (28).

c) *Legislaciones forales*

Fuera de la normativa del Código Civil, la idea de la conservación de las explotaciones está plenamente admitida, con mayor efectividad, en las diversas regiones de legislación especial:

- En *Galicia*, el artículo 84 de la Compilación, de 8 de diciembre de 1963, establece que «el ascendiente que quisiere conservar indivisos un lugar o una explotación agrícola podrá adjudicarlos íntegros a cualquiera de sus hijos o descendientes, por actos *inter vivos* o *monis causa*, y aunque las suertes de tierras estén separadas». Tras aclarar que esta adjudicación implica mejora en las siete quinceavas partes de la herencia, se concluye estableciendo que «cuando el ascendiente haya hecho uso de esta facultad, se satisfarán a los demás herederos forzosos sus legítimas, o las porciones de mayor entidad en que los instituya, con metálico u otros bienes si los tuviere». Para que no quede duda, el artículo 85 determina que en el caso de haberse efectuado esta mejora del derecho de labrar y poseer, «la casa petru-

(28) JOSÉ LUIS DE LOS Mozos, en «La sucesión de las explotaciones agrarias», págs. 271 a 291 de *Estudios Monográficos*, num. 3, del IRYDA.

cial y su era, corrales y huerto unidos se reputarán indivisibles tanto en la sucesión *monis causa*, testada o intestada, como en las particiones que el ascendiente hiciera en vida».

- En *Calaluña*, donde la legítima no está constituida por una *pars bonorum*, sino que, según el artículo 122 de la Compilación, de 22 de julio de 1960, confiere a las legítimas un valor patrimonial (*pars valoris bonorum*), esto permite al heredero instituido conservar indivisa la explotación pagando en metálico lo que corresponda. Igual cabe decir de la Compilación de Baleares, de 19 de abril de 1961, ya que el artículo 82, para Ibiza y Formentera (las llamadas «Islas Pitiusas»), dispone que el heredero puede inscribir en el Registro los bienes heredados y disponer de ellos «sin perjuicio de la afección real de dichos bienes a la efectividad de la legítima», que supone una valoración y pago en metálico a los otros legitimarios.
- En *Aragón*, la sociedad continuada, el usufructo vidual y la legítima colectiva pueden concentrar en una sola voluntad administradora (arts. 60, 72 y 119 de la Compilación de 11 de abril de 1967) los bienes constitutivos de la casa familiar, que no se distorsiona por la muerte del padre.
- En *Navarra* también hay base para mantener indivisa la explotación de la familia por medio del usufructo de fidelidad y la atribución formal de la legítima (Leyes 265 y 267 de la Compilación de 1 de marzo de 1973).
- En *Vizcaya* igual se puede conseguir la continuidad de la hacienda agrícola con el sistema de la libertad de testar sentado en el artículo 23 de su Compilación, de 30 de julio de 1959, reafirmado del modo más absoluto para la tierra de AYALA en el artículo 62.

Así, pues, tanto en los supuestos de los artículos 1.056, 1.062-2.º y 829 del Código Civil como en los de la libertad de testar más o menos amplia de las Compilaciones Forales, el Registro de la Propiedad recibe y guarda para transmisiones posteriores la explotación agrícola como tal y sirve perfectamente para proteger su proyección social.

Para los casos de hallarse autorizado el heredero a pagar las legítimas en efectivo o en bienes no inmuebles, como son en Galicia, Cataluña y Baleares, que hemos visto la Ley Hipotecaria, a partir de su reforma de 1944, introdujo el artículo 15 en el que se regula el modo de hacer constar en el Registro los derechos del correspondiente legitimario de parte alícuota que no puede, por el mismo motivo, promover el juicio de testamentaría. Con ello, *a contrario sensu*, también se aclara y consolida registralmente la situación del heredero continuador de la explotación familiar, lo que repercute, en definitiva, en la conservación de ésta; bástenos con reseñarlo, sin entrar en el

estudio, que aquí no interesaría, de los diversos problemas que presenta este poco claro y difuso precepto (29).

Concluyendo, cualquiera que sean las corrientes que sobre la explotación agraria aparezcan en aras de las coyunturas económicas cambiantes, hemos de reafirmar las ideas expuestas sobre las posibilidades del Registro. Se considere como preferible a la hacienda familiar o a la explotación comunitaria (en cualquiera de sus posibles facetas, cooperativista, societaria y hasta colectivista), la institución registral está perfectamente dispuesta para recibir las directrices de la legislación civil y social, como hasta ahora lo ha hecho, para fortalecer con sus asientos toda obra que en este importante ámbito rural se lleve a cabo.

Con razón se dice en la Exposición de Motivos de la Ley Hipotecaria de 1944, básicamente vigente, que a pesar de que la función social de la riqueza inmobiliaria implica profundas transformaciones de su régimen jurídico, no serán indispensables hondas innovaciones en los principios hipotecarios, ya que éstos se desenvuelven con independencia casi completa del fin económico y social de la propiedad.

RESUMEN

La debida estructuración de la explotación agraria es una de las cuestiones que impone la actual economía de mercado, para lo que dicha explotación necesita ser defendida, tanto en su aspecto puramente económico, como en el jurídico, que la hace susceptible de derechos y la constituye en garantía para el crédito. Por eso se contemplan brevemente en este estudio la viabilidad de la explotación individual, muy pocas veces suficiente, y las posibles soluciones asociativas al problema, para entrar después, con mayor amplitud, en lo que constituye el centro de este trabajo, o sea, el estudio de la explotación como tal en el Registro de la Propiedad.

Las leyes que regulan esta institución, nacidas a mediados del siglo pasado, sólo parecían contemplar la finca como única unidad territorial

(29) Puede verse su estudio en RAMÓN MARÍA ROCA SASTRE, *Derecho Hipotecario*, tomo II, pág. 662 y sigs., quien opina que el artículo 15 de la Ley Hipotecaria sólo se aplica a Cataluña. Creemos que también debe aplicarse a los supuestos citados de posibilidad de pago en metálico de las restantes legítimas, o sea, no sólo en Cataluña, sino, también, en Galicia, Ibiza y Formentera; así opina BUENAVENTURA CAMY en *Comentarios a la legislación hipotecaria*, vol. III, pág. 637, donde también se contemplan las cuestiones de este artículo 15. Puede verse, igualmente, RAMÓN DE LA RICA ARENAL, en *Comentarios a la Ley de Reforma Hipotecaria*, Madrid, 1945, y *Comentarios al nuevo Reglamento Hipotecario, primera parte: Innovaciones*, Madrid, 1948. También el trabajo «La legítima catalana y el Registro de la Propiedad», de JOSÉ URIARTE BERASATEGUI, en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 1950, pág. 385.

susceptible de derechos inscribibles. Sin embargo, pronto hubieron de recogerse los supuestos tradicionales de nuestros campos y hoy está perfectamente admitida por la legislación, la doctrina, la práctica y la inscripción en los libros registrales de la explotación agrícola en su conjunto en los diversos casos que se contemplan, con superación del estrecho marco de la finca aislada.

Partiendo de la idea de que, además de para asegurar derechos, el Registro de la Propiedad responde también a la finalidad de mantener realizaciones de carácter social, se estudia por último cómo articulan nuestras leyes la conservación de la explotación agraria, sirviéndose de la eficacia de las inscripciones, tanto en la legislación civil común como en la foral de determinadas regiones españolas, con estudio especial de las explotaciones adjudicadas en virtud de actuaciones del IRYDA.

RESUME

La structure adéquate de l'exploitation agricole est une des questions qu'impose l'économie de marché actuelle. Pour cette raison, cette exploitation doit être défendue tant dans son aspect purement économique que dans son aspect juridique qui la rend susceptible de droits et en fait une garantie pour le crédit. Aussi examine-t-on brièvement dans cette étude la viabilité de l'exploitation individuelle, rarement suffisante et les solutions d'association possibles du problème, pour entrer ensuite avec plus d'amplitude dans ce qui constitue le centre de ce travail, d'est-à-dire l'étude de l'exploitation comme telle inscrite dans le Registre de la propriété.

Les lois qui régissent cette institution, nées au milieu du siècle passé, semblaient seulement considérer la propriété comme la seule unité territoriale susceptible de droits à inscrire dans les documents. Cependant, les idées traditionnelles sur nos champs durent vite céder du terrain et aujourd'hui la législation, la doctrine et la pratique admettent parfaitement l'inscription dans les registres de l'exploitation agricole d'ensemble, dans les divers cas qu'on étudie, en dépassant le cadre étroit de la propriété isolée.

Partant de l'idée qu'en outre, pour assurer les droits, le Registre de la propriété répond aussi à la finalité de conserver des relations de caractère social, on étudie, enfin, comment nos lois régissent la conservation de l'exploitation agricole, en utilisant l'efficacité des inscriptions, tant dans la législation civile commune que dans la législation forale de certaines régions espagnoles. On étudie enfin particulièrement les exploitations adjudgées en vertu de l'action de l'IRYDA.

SUMMARY

The proper structure of an agrarian exploitation is one of the questions that are forced on us by the present market economy, in order that a farm may be defended in both its purely economic aspect and its legal one, insofar as it may possess rights and be a guarantee for credit. This study therefore takes a brief look at the viability of the individual exploitation, which is very seldom sufficient, and the possible solutions associated with the problem, going on to deal more fully, in what constitutes the centre of this work, with a study of the exploitation as such in the Property Register.

The laws which regulate this institution, which were passed in the middle of last century, seem to regard the *estáte* as the only territorial unit susceptible of registrable rights. Nevertheless, the traditional rights associated with our fields had soon to be taken into account, and today the legislation makes a complete admission of the doctrine and practice that an agricultural exploitation may be registered as a whole in the different cases that are envisaged, in addition to the narrow framework of the isolated *estáte*.

Starting from the idea that the Property Register, besides providing an assurance of rights, has the object of maintaining achievements of a social character, the work studies the way in which our laws deal with the conservation of the agrarian exploitation, making use of the effectiveness of the registrations both in the civil legislation and in the special local legislation of certain Spanish regions, with a special study of the exploitations awarded in virtue of the actions of IRYDA.

Comentarios a la Ley de Modernización de Explotaciones Agrarias (Ley 19/1995, de 4 de julio) (*)

SUMARIO: I. PRINCIPALES ORIENTACIONES: A) TÉCNICO-AGRARISTAS. B) PROBLEMAS DE COMPETENCIA. C) ESTRUCTURA Y DEFINICIONES DE LA LEY.—II. MODIFICACIONES JURÍDICAS: A) DEFENSA DE LAS UNIDADES MÍNIMAS DE CULTIVO: a) *Antecedentes*; b) *Régimen actual*; c) *Fijación de la unidad mínima de cultivo*; d) *Reflejo registral*; e) *Excepciones*. B) RETRACTO DE COLINDANTES: a) *Supuestos de aplicación*; b) *Preferencia entre retrayentes*; c) *Plazo de ejercicio*. C) ARRENDAMIENTOS RÚSTICOS: a) *El profesional de la agricultura*; b) *Duración del contrato*. D) TRANSMISIÓN DE EXPLOTACIONES: a) *inter vivos*; b) *Monis causa*. E) BENEFICIOS FISCALES.—III. CONCLUSIÓN Y RECUERDO.

I. PRINCIPALES ORIENTACIONES

A) TÉCNICO-AGRARISTAS

Las opiniones en el mundo rural no son siempre favorables al modo en que se ha verificado la integración de nuestra agricultura en el entramado de la Unión Europea. Pero el caso es que estamos en ella y no hay más remedio que adaptarse a sus directrices, por mucho que nos cueste.

Esta es la motivación de la Ley en su aspecto técnico, según nos dice en su preámbulo. Finalizado el período de transición, dice, cabe concluir que la agricultura española se ha ido incorporando a un mercado mucho más amplio y libre. Lo que no está tan claro es que esa incorporación se haya hecho con la normalidad que se dice, ni que las explotaciones agrarias hayan sabido adaptarse sin dificultad a una política agraria más compleja y exigente.

(*) En *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 1995.

Antes de esta Ley ya hubo dos intentos normativos que no llegaron a dar los frutos apetecidos. Fueron la Ley de Explotaciones Familiares Agrarias, de 14 de abril de 1962, que ni siquiera llegó a nacer, y el Estatuto de la Explotación Familiar Agraria y de los Agricultores Jóvenes, de tan poca aplicación que ahora se deroga.

Por ello, de nuevo esta Ley se propone corregir los desequilibrios y las deficiencias estructurales de nuestras explotaciones trayendo a colación un nuevo concepto que se piensa eficaz, que es el de explotación prioritaria, a la que se pretende potenciar mediante beneficios fiscales, ayudas económicas y otras medidas de fomento.

Aunque se prefiere la explotación asociativa por su mayor potencial y organización, no se olvida que la explotación familiar es la más numerosa y extendida en España y por eso se concede la calificación de prioritaria tanto a unas como a otras, con tal que reúnan los requisitos de producción y viabilidad que después veremos. Tales requisitos se configuran empleando una terminología técnica y no siempre comprensible, y por ello la Ley da nada menos que doce definiciones previas de conceptos que luego se manejan a lo largo del texto legal.

Dada la importancia central que la nueva Ley concede a la explotación prioritaria, es importante delimitar su concepto a los efectos de la aplicación de las medidas preferenciales que se le otorgan.

Para que una explotación sea considerada como prioritaria se exigen como requisitos económicos, primero que posibilite al menos la ocupación de una unidad de trabajo agrario y además que se obtenga una determinada renta de referencia que se fija en relación a los salarios brutos no agrarios en España, tal como se señala en los artículos 4 y 5 de la Ley. Estos topes mínimos de renta tienen una dulcificación en la Disposición Transitoria hasta el 31 de diciembre de 1998.

Además, en la explotación familiar, el titular debe ser agricultor profesional, con un nivel de capacitación agraria suficiente, tener entre dieciocho y sesenta y cinco años de edad, estar afiliado al régimen correspondiente de la Seguridad Social y residir en la comarca donde radique la explotación, salvo fuerza mayor o necesidad. En caso de matrimonio, la titularidad puede recaer en ambos cónyuges; en las comunidades hereditarias, uno al menos de los comuneros debe reunir las condiciones dichas.

Las explotaciones asociativas, para obtener la cualidad de prioritarias, habrán de adoptar las formas señaladas en el artículo 6, o sea, cooperativas, sociedades agrarias de transformación y sociedades civiles, laborales o mercantiles, estas últimas con objeto exclusivo del ejercicio de la actividad agraria. Además de los requisitos dichos de orden económico en cuanto a ocupación y renta, los entes asociativos deberán tener las alternativas señaladas en el artículo 5 de la Ley, o sea, que se conformen como cooperativas

de explotación comunitaria de la tierra o de trabajo asociado de la actividad agraria en todos los casos y las sociedades o asociaciones si sus socios reúnen las condiciones especiales que se determinan.

Dada la complejidad de los requisitos técnicos, económicos y jurídicos que se exigen, la calificación no es sencilla. Por ello, el artículo 15 de la Ley atribuye esa calificación al órgano competente de la Comunidad Autónoma respectiva, el cual expedirá la certificación correspondiente. Aunque dicho artículo parece referir la certificación sólo a los efectos de obtener los beneficios fiscales, nos parece que puede y debe extenderse a todos los supuestos en que se conceden derechos especiales a estas explotaciones.

Con esta idea de proteger y fomentar el nuevo concepto de la explotación prioritaria se pretenden conseguir los objetivos de la PAC, la política agraria comunitaria, que están definidos en el artículo 39 del Tratado de Roma y que se resumen en aumentar la productividad de la agricultura mediante el desarrollo de la técnica, asegurar el nivel de vida de la población agrícola y estabilizar los mercados, garantizando los aprovisionamientos y los precios razonables a los agricultores.

Para ello, esta Ley programa en su artículo primero una serie de medidas, entre las cuales nos interesan las siguientes:

- Estimular la formación de explotaciones agrarias de dimensiones suficientes para asegurar su viabilidad y que constituyan la base permanente de la economía familiar de sus titulares.
- Definir, como hemos visto, las explotaciones que se consideran prioritarias a los efectos de concederles los apoyos y beneficios de la Ley.
- Fomentar el asociacionismo agrario como medio para conseguir explotaciones viables y estables.
- Procurar la formación de explotaciones con dimensión suficiente, impidiendo además el fraccionamiento excesivo de las fincas rústicas.
- Incrementar la movilidad del mercado de tierras, tanto en propiedad como en arrendamiento.
- Y facilitar el crédito a los titulares de explotaciones que pretendan modernizarlas.

Estas medidas, que tienen una inicial exposición y justificación tintadas de fuerte dosis de técnica agraria, se han de traducir en una regulación agraria que hemos de ver.

B) PROBLEMAS DE COMPETENCIA

La cuestión competencial fue uno de los primeros objetos de estudio al prepararse esta Ley. En efecto, la agricultura es materia atribuida por la

Constitución a las Comunidades Autónomas y todas ellas la han recibido como propia en sus respectivos Estatutos.

Sin embargo, la posibilidad de regular de modo uniforme y general para todo el territorio nacional la modernización de las explotaciones agrarias quedaba clara desde el momento en que la Constitución atribuye al Estado la regulación tendente a desarrollar el sector económico en lo referente a sentar las bases para esta actividad general, según puede verse en los artículos 30, 130, 131 y 149-1-13.

En la Exposición de Motivos se justifica la intervención estatal, genéricamente porque le corresponde esa regulación básica para planificar la economía y en especial la de los diversos puntos concretos que se tocan. Así ocurre con los arrendamientos, las transmisiones de las explotaciones constituidas por el IRYDA y organismos que le suceden, la indivisibilidad de las unidades mínimas de cultivo y los retractos, materias incluidas en el ámbito de la legislación civil, que corresponde al Estado según el artículo 149-1-8 de la Constitución. Lo mismo ocurre con los beneficios fiscales, de competencia exclusiva del Estado de acuerdo con la regla 14 del mismo precepto.

Siguiendo las recomendaciones del Tribunal Constitucional, la nueva Ley se preocupa de delimitar con claridad el grado de aplicación de las distintas normas. La Disposición Adicional 2.^a señala que están entre las normas de aplicación plena, y se aplican en todo el territorio, precisamente las que más directamente nos interesan, que son los artículos 24, 25 y 26, que se refieren a la indivisibilidad de fincas bajo la unidad mínima de cultivo, con sus excepciones y su constancia registral; el artículo 27, sobre el retracto de colindantes y el artículo 28, sobre duración de los arrendamientos rústicos; es también de aplicación plena la Disposición Final 2.^a que modifica la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario en sus artículos 28, 32 y 35 sobre transmisión *inter vivos* y *mortis causa* de sus explotaciones.

El carácter puramente civil de estas normas justifica la extensión de su vigencia general, aunque con la salvedad, que se hace, de dejar prevalentes las posibles normas forales o especiales existentes.

También son de aplicación plena los artículos 8 a 15 de la Ley y su artículo 20, que se refieren a los beneficios fiscales en favor de las explotaciones prioritarias, por la razón de que los tributos corresponden al Estado; si se cede alguno a las Comunidades Autónomas es en sus rendimientos, pero no en la regulación de la figura tributaria. No obstante, se deja a salvo lo dispuesto en el concierto con los territorios históricos vascongados y el Convenio de Navarra.

Lo importante a nuestros efectos es que las disposiciones que más directamente nos interesan o sean las de materia civil en cuanto pueden recaer sobre actos jurídicos inscribibles y los beneficios tributarios aplicables a las

oficinas liquidadoras, tienen aplicación plena y general en todas las provincias españolas.

C) ESTRUCTURA Y DEFINICIONES DE LA LEY

a) La *estructura* de la Ley viene dada por su finalidad económica, exponiendo primero los propósitos de acercar los tipos tradicionales de explotación agraria en España a los dibujados por las directivas europeas, para pasar después al articulado de diversas medidas que se proponen con la idea de conseguirlo.

La Ley consta de un título preliminar donde se especifican sus objetivos, antes resumidos, y se establece un conjunto de definiciones básicas para la aplicación de estas normas.

El título I trata de las explotaciones agrarias prioritarias, que es la figura central, bajo sus formas de familiares y asociativas, señalando su trato preferente en los supuestos que se relacionan en el artículo 7.º; se recogen del Estatuto de 1981, que ahora se deroga, algunas disposiciones en favor de los agricultores jóvenes para propiciar su acceso a la titularidad de explotaciones prioritarias.

El título II tiene gran importancia y lo estudiaremos más ampliamente, en cuanto viene a modificar de modo sustancial el régimen de las unidades mínimas de cultivo que se declaran indivisibles bajo sanción de nulidad y se introduce un retracto de colindantes en favor de las explotaciones prioritarias.

El título III introduce medidas para activar el mercado de tierras mediante la modificación de la Ley de Arrendamientos Rústicos en cuanto a la duración de su contrato especial; se complementa con la Disposición Final 1.ª que modifica el artículo 15 de la Ley especial locataria.

Siguen seis Disposiciones Adicionales, con algunos beneficios fiscales y una Disposición Transitoria, flexibilizando los requisitos para alcanzar la calificación de prioritarias algunas explotaciones hasta 1998.

La Disposición Derogatoria única lo hace con el Estatuto de la Explotación Familiar Agraria y de los Agricultores Jóvenes, de 24 de diciembre de 1981, y con las disposiciones sobre unidades mínimas de cultivo que contenía la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario. Teniendo en cuenta que entre las disposiciones del Estatuto derogado estaban las normas sobre transmisión de las explotaciones familiares, en la Disposición Final 2.ª de la nueva Ley se da otra redacción a los artículos 28, 32 y 35 de dicha Ley de Reforma y Desarrollo Agrario.

b) *Definiciones de la Ley.*—Lo normal es que las leyes dispongan y no definan. Pero esta Ley no sigue esta pauta, quizá porque los conceptos que

en ella se manejan tienen más bien un tinte económico y social y era conveniente incluir definiciones para la mejor comprensión de la materia que se regula.

Aparte del concepto central de explotación prioritaria que ya hemos visto, que se acaba remitiendo a los órganos competentes, el artículo 2.º de la Ley contiene una lista de doce definiciones. Recogemos las más salientes:

1. *Actividad agraria*.—Frente al simplista criterio excluyente de la Ley del Suelo, que considera rústico lo no urbano o urbanizable, la nueva Ley delimita de modo positivo la actividad agraria como el conjunto de trabajos que se requiere para la obtención de productos agrícolas, ganaderos y forestales. Sin embargo, la delimitación no es tan sencilla como parece; en la actualidad es frecuente relacionar estas actividades con la alimentación, y así se puede ver en la denominación oficial del Ministerio competente; por otra parte, las actividades de conservación de la naturaleza piden su atención preferente dentro de esta esfera. Pero la Ley no quiere entrar en honduras y dice que, a sus efectos, esta es la definición de actividad agraria a que debemos atenernos.

2. *Explotación agraria*.—2.a) Concepto.—Es, según esta Ley, el conjunto de bienes y derechos organizados empresarialmente por su titular en el ejercicio de la actividad agraria, primordialmente con fines de mercado y que constituye en sí misma una unidad técnico-económica.

Es una definición en la que se recogen y tratan de armonizar todas las distintas teorías sobre la naturaleza de la empresa agraria. Se habla del titular como centro de actuación de la actividad agraria, se engloba el conjunto de bienes y derechos, se reconoce a la organización empresarial su papel relevante y se le atribuye un carácter unitario en contra de los que propugnaron la solución atomística.

La verdad es que, desde el punto de vista estrictamente jurídico, no es fácil encontrar una regulación aplicable por igual al conjunto de los distintos bienes y derechos que integran la empresa. Por ello quizá, esta Ley deja a salvo la cuestión en el último inciso del número 2 del artículo 2, diciendo que si bien la explotación constituye una unidad, esto es sólo en el sentido técnico-económico.

Otra nota saliente de la definición es que se atribuya a la explotación una actividad con finalidades primordialmente de mercado, en vez de la simple protección al núcleo familiar, que venía primando en las regulaciones anteriores. Es lógica la variación en cuanto que se trata de despegarse de la antigua agricultura de simple subsistencia para pasar a una agricultura de mercado y en libre competencia con la de otros países.

Por eso se propugna la mejora de las explotaciones y se pone como meta deseable la llamada explotación prioritaria a la que se quiere promocionar.

2.b) Elementos personales.—El elemento personal de la explotación viene centrado en su titular, al que se define en la Ley como la persona física o jurídica que ejerce la actividad agraria organizando los bienes y derechos integrantes de la explotación con criterios empresariales y asumiendo los riesgos y responsabilidades que puedan derivarse de la gestión de la explotación, sean éstos de carácter civil, social o fiscal.

La definición recoge, desde el prisma personal, los mismos aspectos que se incluyeron en el concepto de explotación: hay una organización empresarial de elementos que giran alrededor del titular y éste asume por tanto todas las consecuencias positivas y adversas de su gestión.

Ya sabemos que el titular puede ser una persona jurídica o física. La persona física se encarna en el concepto tradicional de agricultor y éste recibe una cuidadosa atención en la Ley.

En primer lugar, la Disposición Final 1.^a modifica el artículo 15 de la Ley de Arrendamientos Rústicos, remitiendo al artículo 2.^o de la nueva Ley para definir al profesional de la agricultura y se distinguen varios tipos de agricultor: el profesional, que se dedica prácticamente a la explotación en actividades directas o indirectas; el que lo es a título principal, que es el que obtiene al menos la mitad de su renta de la actividad agraria, pero tiene otras actividades a la vez; el agricultor joven, que no alcanza los cuarenta años de edad; el pequeño agricultor, cuya explotación no supera doce unidades de dimensión europea, y el agricultor a tiempo parcial, que se ocupa principalmente de otras actividades, pero dedica a la agricultura entre la quinta parte y la mitad de su trabajo.

Por otra parte, puede corresponder la titularidad de una explotación agraria cualquiera de las formas asociativas enumeradas en el artículo 15 reformado de la Ley de Arrendamientos Rústicos y el artículo 6 de esta Ley, a los que nos remitimos para no repetir.

En diversos preceptos de la Ley se recogen en detalle las consecuencias de esta plural y variada clasificación y especialmente en el artículo 7, en lo que atañe a las situaciones de preferencia concedida a las explotaciones prioritarias.

2.c) Elementos reales.—Son, según recoge el artículo 2-3 de esta Ley, los bienes inmuebles de naturaleza rústica y cualesquiera otros que son objeto de aprovechamiento agrario permanente; la vivienda con dependencias agrarias; las construcciones o instalaciones agrarias, incluso de naturaleza industrial y los ganados, máquinas y aperos integrados en la explotación y afectos a la misma, cuyo aprovechamiento y utilización correspondan a su titular en régimen de propiedad, arrendamiento, derechos de uso y disfrute e incluso por mera tolerancia de su dueño. Asimismo constituyen elementos de la explotación todos los derechos y obligaciones que puedan corresponder a su titular y se hallen afectos a la explotación.

Como se ve, una gran amalgama de elementos, cada uno con su régimen jurídico diferente, según se trate de bienes inmuebles, muebles, derechos y hasta obligaciones, con el único cordón de enlace de su integración o afección a la explotación bajo la mano del titular. Es lo que los italianos llaman hacienda y nosotros explotación o empresa agraria, pero sin una regulación unitaria que alcance a todas sus posibles manifestaciones o situaciones jurídicas.

En nuestra legislación registral encontramos que el artículo 8-2.º de la Ley Hipotecaria permite inscribir como una sola finca toda explotación agrícola, con o sin casa de labor, que forme una unidad orgánica, aunque esté constituida por predios no colindantes; y los números 2.º y 3.º del artículo 44 del Reglamento desarrollan esta posibilidad contemplando, por un lado, las varias piezas de terreno con unidad orgánica de explotación y unidas a un edificio principal y, por otro, aquellas explotaciones que aun sin casa de labor y formando también una unidad orgánica, tengan un nombre propio que sirva para diferenciarlas, pero se exige que esa organización no sea la puramente individual.

En el último inciso de este artículo 44-3.º se permite también la inscripción de las explotaciones familiares agrarias, que se añadió por el Estatuto ahora derogado. Creemos que este apartado reglamentario sigue vigente, toda vez que en la nueva Ley se sigue recogiendo este concepto de explotación familiar, de total y permanente vigencia tanto en las leyes como en la realidad campesina.

De lo que no cabe duda es de que no hay en nuestro Derecho esa norma que abarque globalmente el tráfico de los elementos de la explotación como un todo. Se pueden inscribir como una sola finca y en consecuencia enajenar y gravar conjuntamente los predios que integran una explotación; pero los muebles en general, aperos, ganados, créditos, derechos y obligaciones tienen una naturaleza diferente y se rigen por reglas distintas.

La configuración de la explotación agraria como empresa unitaria podrá aceptarse en el aspecto técnico y económico, pero en el jurídico no parece tan claro, según opinión general de la doctrina.

II. MODIFICACIONES JURÍDICAS

La Ley de Modernización ha introducido importantes modificaciones en la regulación vigente, todas ellas tendentes a facilitar la formación y defensa de la deseada explotación prioritaria. Esto se intenta por varios medios, como evitar el fraccionamiento de las fincas, procurar el aumento de su extensión y facilitar el mercado de tierras mediante las normas de carácter civil y fiscal que vamos a ver.

A) DEFENSA DE LAS UNIDADES MÍNIMAS DE CULTIVO

Es una de las modificaciones más importantes de la nueva Ley en cuanto que corrige el ineficaz sistema contenido en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, sancionando con nulidad el fraccionamiento de fincas por debajo de la unidad mínima.

Con ello se pone de acuerdo con el sistema del artículo 16 de la Ley del Suelo y con varias leyes autonómicas que se habían anticipado en esta solución, como el artículo 52 de la Ley de Madrid, de 28 de marzo de 1995, y la Disposición Adicional 3.^a de la Ley Valenciana, de 5 de junio de 1992.

a) *Antecedentes*

Para mejor comprensión de la importancia de la nueva medida de nulidad vendrán bien unos trazos de los antecedentes.

La normativa se inició en España con la Ley de Unidades Mínimas de Cultivo, de 15 de julio de 1954, en la cual se las definía como aquellas cuya extensión fuese suficiente para dar un rendimiento satisfactorio utilizando los medios normales de producción. Se prescribía la indivisibilidad de las fincas que no alcanzasen tal extensión, pero como única sanción a la contravención se creaba un derecho de adquisición en favor de los colindantes, que no ha revelado eficacia alguna en la práctica.

Por Decreto de 25 de marzo de 1955, complementado por la Orden Ministerial de 27 de mayo de 1958 se fijaron las extensiones de las unidades mínimas de cultivo en secano y regadío para todos los términos municipales de España.

La Ley de Concentración Parcelaria, en defensa de las fincas de reemplazo obtenidas mediante estas operaciones, estableció para ellas un sistema más eficaz y justificado, dado el coste y lo laborioso de la mejora. En su texto refundido de 8 de noviembre de 1962 dispuso en sus artículos 72 a 76 que se consideraban indivisibles las fincas concentradas con extensión inferior al doble de la señalada como unidad mínima para cada zona concentrada y se dictaba, como consecuencia, la nulidad total y absoluta de los actos o contratos que diesen lugar a fincas inferiores a dicha unidad mínima establecida.

La Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, de 12 de enero de 1973, refundió en su texto todas las leyes relativas a estructuras agrarias, entre ellas la de Unidades Mínimas de Cultivo y Concentración Parcelaria. Para esa labor de refundición se ordenó, en la Disposición Adicional 4.^a de la Ley de creación del IRYDA, de 21 de julio de 1971, que se respetase el contenido sustancial de esas normas que se recogían, sin poderse introducir modifica-

dones o supresiones de las normas vigentes. Sin embargo, de modo inexplicable, se excedió el mandato en cuanto que en el texto de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario no aparecieron, por supresión, los artículos de la Ley de Concentración Parcelaria que dictaban la nulidad de los fraccionamientos ilegales de las fincas concentradas. En cambio se incluyó íntegro el texto de la Ley de Unidades Mínimas de Cultivo de 1954, no sólo dando una extraña marcha atrás en el tiempo, sino, lo que era peor, volviendo al ineficaz sistema del retracto de colindantes que, para mayor inri y al no distinguir la Ley, se hacía extensivo también a las fincas concentradas.

El sistema que pasó a los artículos 43 a 48 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario que, como decimos, no distinguía entre fincas concentradas y no concentradas y que imponía solamente y por igual la tenue sanción del retracto de colindantes, ha sido objeto de duras críticas y era realmente insostenible. La norma de la nulidad de las fincas concentradas se había mostrado eficaz para su conservación y ya había adquirido carta de naturaleza entre los hombres del campo, con aceptación generalizada.

b) *Régimen actual*

La nueva Ley viene a poner fin a los desaguizados que han tenido lugar a lo largo de más de veinte años, introduciendo una acertada medida que, si se aplica debidamente, contribuirá de modo notable a mantener la integridad de las fincas y a potenciar la viabilidad de las explotaciones.

En su artículo 24, que es de aplicación plena a toda España, se establece que la división o segregación de una finca rústica sólo será válida cuando no dé lugar a parcelas de extensión inferior a la unidad mínima de cultivo. Hasta aquí, el texto es igual a las anteriores leyes.

Pero el cambio fundamental se contiene en el número 2 de dicho artículo, donde se sienta de modo rotundo y sin lugar a dudas que «serán nulos y no producirán efecto entre las partes ni con relación a tercero, los actos o negocios jurídicos, sean o no de origen voluntario, por cuya virtud se produzca la división de dichas fincas contraviniendo lo dispuesto en el apartado anterior».

La norma es aplicable igualmente en los casos de partición de herencia, según el apartado 3 del artículo, incluso en contra de las disposiciones del testador, aplicándose al efecto las normas establecidas en el Código Civil para la adjudicación de cosas indivisibles si falta la voluntad del testador o el acuerdo de los herederos. El supuesto, como es sabido, se contempla en los artículos 404 y 1.062 de dicho Cuerpo legal, dándole la solución de adjudicar la cosa sin dividirla a uno de los comuneros que deberá compensar a los demás. No parece necesario aclarar que esta norma del artículo 24 de

la nueva Ley deroga cualquier otra disposición más o menos permisiva en esta materia, sea nacional o autonómica. Las Comunidades pueden determinar la extensión de las unidades mínimas como materia de su ámbito; pero por debajo de esa extensión, toda división o segregación será nula de pleno derecho y sin ninguna duda.

c) *Fijación de las unidades mínimas*

El artículo 23 de la Ley entiende por unidad mínima de cultivo la superficie suficiente que debe tener una finca rústica para que las labores fundamentales de su cultivo, utilizando los medios normales y técnicos de producción, pueda llevarse a cabo con un rendimiento satisfactorio, teniendo en cuenta las características socio-económicas de la agricultura en la comarca o zona.

Las pautas de carácter técnico vienen a ser las mismas que existían en la legislación anterior: superficie suficiente para obtener un rendimiento que se considere satisfactorio, empleo de medios de cultivo adecuados y consideración de los factores peculiares de las comarcas respectivas en el aspecto socio-económico. Con esas directrices, a veces cambiantes, habrá que determinar en cada caso cuál es la extensión de esas unidades mínimas, que serán distintas para los cultivos de secano y regadío. Y esa misión se encomienda a las Comunidades Autónomas, las cuales concretarán la superficie de las unidades para los distintos municipios, zonas o comarcas de su ámbito territorial (art. 23 de la Ley).

Hasta el momento, sólo algunas de las Comunidades han señalado la extensión de las unidades mínimas de cultivo en su territorio. Son Asturias, por Decreto de 30 de diciembre de 1992; Castilla y León, por Decreto de 16 de agosto de 1984; Cataluña, por Decreto de 12 de abril de 1983, donde fijan por municipios esas unidades en secano y regadío. Madrid lo ha hecho por Decreto de 11 de mayo de 1989, con extensión igual para todos los municipios de su provincia, que es la de 0,75 Ha. para regadío, 3 Ha. para secano y 30 Ha. para montes. Y Cantabria por Ley de 23 de marzo de 1990.

Entendemos que las pautas aplicables para determinar en su caso la divisibilidad de las fincas rústicas serán las siguientes:

1. En primer lugar, para todas las fincas resultantes de la concentración parcelaria se tendrá en cuenta la unidad mínima de cultivo fijada para cada zona en el correspondiente Decreto que la declarase de utilidad pública. En los títulos de propiedad expedidos figuran estas extensiones y tanto en ellos como en las inscripciones aparece el dato de su divisibilidad o indivisibilidad de modo patente y claro. Por ello, en las fincas concentradas la pauta es diáfana y sin ninguna dificultad.

2. Para las fincas no concentradas sitas en territorio de las Comunidades Autónomas que han fijado la unidad mínima de cultivo en las disposiciones respectivas, se estará a la extensión determinada en ellas.

3. Para las fincas no concentradas sitas en municipios de Comunidades Autónomas que no hayan concretado hasta ahora la extensión de las unidades mínimas de cultivo, entendemos que rige la Orden Ministerial de 27 de mayo de 1958, antes citada, que consideramos vigente, por la que se determinaron las superficies mínimas para todas las provincias.

No compartimos la opinión de los que creen que esta disposición, por ser complementaria de la Ley de Unidades Mínimas de Cultivo de 1954, quedó sin valor al ser derogada dicha Ley por la de Reforma y Desarrollo Agrario. La Disposición Derogatoria de esta última contiene una lista detallada de leyes que desaparecían por quedar absorbidas en ella; después se explicaba claramente que la derogación se extendía tan sólo a las disposiciones con rango legal referentes a estructuras agrarias; es evidente que la Orden Ministerial no tiene rango de ley, por lo que no fue derogada, cuanto más que seguía siendo complementaria de unas disposiciones incluidas en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario que le han servido de base para subsistir. El Tribunal Supremo, en su sentencia de 11 de mayo de 1988, ha declarado la vigencia de esta disposición sin ninguna duda. De no aceptarlo así nos encontraríamos con un vacío que impediría la aplicación de esta última Ley para las fincas no concentradas y sitas en Comunidades sin fijar la unidad.

d) *Reflejo registral*

El Decreto de 22 de septiembre de 1955, igualmente complementario de la Ley de Unidades Mínimas de Cultivo de 1954, y que tampoco ha sido derogado, según creemos, señalaba que los Notarios y Registradores, al autorizar o inscribir documentos en los que se realicen segregaciones o divisiones que den lugar a fincas inferiores a la unidad mínima harían constar en el título y en la inscripción el derecho que asistía a los colindantes para adquirir dichas parcelas.

Como lo dispuesto en este Decreto chocaba abiertamente con la norma de nulidad absoluta que se contenía en la Ley de Concentración Parcelaria, se aclaró por Orden conjunta de los Ministerios de Justicia y Agricultura, de 24 de noviembre del mismo año 1955, que aquella disposición no era de aplicación en las fincas concentradas, pues en ellas se daba la nulidad absoluta que protegía estas fincas y no el retracto.

En la práctica lo que realmente se hacía constar siempre era la calificación de divisible o indivisible de las fincas rústicas, tanto en las escrituras

como en los asientos. De esa expresión en cada caso dependía la posibilidad o no de dividir las fincas concentradas y sólo se daba un simple aviso del posible retracto para las no concentradas.

Pero la lamentable tabla rasa que vino a originar la equiparación por la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de las fincas concentradas o no, supuso que la sanción legal pasase a ser tan carente de efectos que en la práctica no valía la pena añadir a los títulos o a los asientos una mención que nada significaba y por ello vino a caer en desuso.

Ahora la Ley nueva que comentamos, que iguala también las fincas concentradas y las no concentradas, pero ambas bajo la sanción de nulidad absoluta, hace renacer este aviso expreso que, además de asegurar su efectividad, es una aplicación de la publicidad respecto de terceros.

En el artículo 26-1 se dispone que en toda inscripción de finca rústica en el Registro de la Propiedad se expresará si es de secano o regadío, su extensión superficial y que sólo puede ser susceptible de división o segregación respetando la extensión de la unidad mínima de cultivo.

Creemos que la exigencia legal se cumplirá como antes se hacía, poniendo la expresión divisible o indivisible, sin más, en concordancia con la extensión de la finca bajo el prisma de la unidad mínima correspondiente.

El número 2 del mismo artículo 26 declara que la inexactitud de aquellos datos no puede favorecer a la parte que ocasionó la falsedad, ni enervar los derechos establecidos, aunque deja a salvo la protección que brinda al tercero el artículo 34 de la Ley Hipotecaria. Este último inciso supone situar en los justos términos la publicidad registral, de modo que habrá nulidad en todo caso, pero respetando los derechos de los adquirentes de buena fe. Pero cuando aparezca la calificación de indivisibilidad en la finca, el adquirente queda afectado en cuanto que la causa de nulidad resulta del mismo Registro.

El caso es que se corrige de modo radical lo que disponía antes el artículo 47-2 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, para el cual la inexactitud de los datos no impedía el ejercicio de los derechos, lo que podría hacerse sin necesidad de anular la inscripción. Ahora sí hay nulidad del acto y ello implica la cancelación o rectificación de la inscripción, según el artículo 40 de la Ley Hipotecaria, dejando sólo a salvo los supuestos de protección especial del artículo 34 de la misma Ley.

e) *Excepciones*

Se enumeran en el artículo 25 de la nueva Ley, que modifica sustancialmente el texto que tenía el artículo 44-2 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario. Se suprime en buena hora la segregación que antes se autorizaba para los célebres «huertos familiares», recurso fraudulento del que se había

abusado tanto hasta que la Ley del Suelo empezó a poner remedio a estas parcelaciones.

Las excepciones a la regla de la indivisibilidad son ahora las siguientes:

1. Si se trata de cualquier clase de disposición en favor de propietarios de fincas colindantes, siempre que como consecuencia de la división o segregación, tanto la finca que se divide o segrega como la colindante no resulten de extensión inferior a la unidad mínima de cultivo.

En el precepto modificado de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario se ponía como condición que no resultase un mayor número de predios inferiores a la unidad mínima de cultivo. Ahora se expresa con mayor precisión y la exigencia consiste en que no resulten fincas inferiores en ningún caso.

2. Si la porción segregada se destina de modo efectivo dentro del año siguiente a cualquier tipo de edificación o construcción permanente, a fines industriales o a otros de carácter no agrario.

Hasta aquí coincide con el antiguo precepto de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, pero se añade algo más, para poner el supuesto en consonancia con la Ley del Suelo. Así, se condiciona esa segregación a que se haya obtenido la licencia para construir prevista en la legislación urbanística y posteriormente se acredite la finalización de la edificación o construcción en el plazo que se haya establecido en la correspondiente licencia, de conformidad con dicha legislación.

La referencia se concreta en este caso en el artículo 37 de la Ley del Suelo y por ello regirán las normas sobre licencia y certificación facultativa, constando después por nota marginal a la inscripción la terminación de la obra.

Como el artículo 16 de la repetida Ley del Suelo se remite a su vez a la legislación agraria para poder efectuar transmisiones, divisiones o segregaciones sobre suelo no urbanizable, en el último párrafo del artículo 25.b) de la Ley de Modernización se hace la excepción expresa diciendo que en este caso concreto no se vulnera la legislación agraria.

3. Si la segregación es consecuencia del ejercicio del derecho de acceso a la propiedad establecido en la legislación especial de arrendamientos rústicos.

La excepción se refiere a los casos regulados en los artículos 84 a 99 de la Ley de Arrendamientos Rústicos, cuando los arrendatarios no lo sean del total de la finca, sino sólo de una parte de ella. Entonces habrá de procederse a la división o segregación que aquí se autoriza de modo excepcional aunque resulte una parcela inferior a la unidad mínima de cultivo. En efecto, en el artículo 93 de la Ley de Arrendamientos Rústicos se concede la posibilidad de ejercitar los derechos de adquisición a los arrendatarios separadamente, referidos a sus respectivas porciones, pero se dice que habrán de

respetarse las normas sobre unidades mínimas de cultivo. Parece que con esta excepción expresa del artículo 25.c) de la nueva Ley se viene a autorizar en adelante la fragmentación de la finca arrendada, en este supuesto concreto, aun debajo de los límites mínimos de cultivo establecidos.

4. Si se produce la división o segregación por causa de expropiación forzosa, de conformidad con su legislación específica.

Por supuesto, sólo se expropia la parte necesaria de una finca según los fines que se pretenden y no la finca entera. Como además la extensión expropiada se destina normalmente a obras o instalaciones ajenas al cultivo, la excepción estaría igualmente justificada.

B) RETRACTO DE COLINDANTES

Quizá resulte extraña la aparición de esta figura en la nueva Ley y no faltará quien se pregunte para qué queremos otro retracto de colindantes cuando ya teníamos uno en el artículo 1.523 del Código Civil. ¿No hubiera sido mejor retocar adecuadamente éste en vez de dar lugar a una duplicidad con otro precepto diferente sobre la misma materia?

La explicación puede estar en el «respeto» al Código; este es un Cuerpo estable y regula situaciones privadas, mientras que esta Ley tiene un contenido dinámico y económico, con finalidades muy definidas y concretas. En este momento se trata de obtener explotaciones rentables y competitivas con las de otros países de la Unión Europea; al decir en este momento no se puede disimular el carácter coyuntural de la Ley y por eso no parecía aconsejable reformar el retracto del Código.

No se trata ahora de defender o criticar la posible efectividad del retracto del artículo 1.523. Simplemente, decimos que al tratarse de situaciones y finalidades distintas, ha sido mejor diferenciar ambos retractos y dejar a cada uno en su ámbito respectivo.

a) *Supuestos de aplicación*

El nuevo retracto se concede en favor de los titulares de explotaciones prioritarias cuando se trata de la venta de una finca rústica colindante de superficie inferior al doble de la unidad mínima de cultivo.

Si se compara el artículo 27-1 de la nueva Ley con el artículo 1.523 del Código resaltan algunas diferencias:

En primer lugar, en la Ley nueva se da solamente en favor de titulares de explotaciones prioritarias, mientras que en el Código pueden ejercitarlo todos los colindantes sin ninguna limitación.

La extensión es otra diferencia, pues en el Código la finca a retraer ha de ser siempre menor de una hectárea, sin distinguir entre secano o regadío. En la nueva Ley, esta finca debe ser menor del doble de la unidad mínima de cultivo que se fije para cada clase, pues si fuese mayor ya sería una finca de resultados aceptables, cayendo fuera de la finalidad de conseguir explotaciones prioritarias.

En cuanto al retrayente, la dicción del artículo 27 de la Ley es clara en exigir que éste ha de ser titular de una explotación prioritaria. Se puede suscitar la cuestión de si basta con la titularidad empresarial, es decir, el ejercicio de la actividad agraria, sin necesidad de ser propietario de la finca colindante; el artículo 2.º-4 de la Ley atribuye la titularidad a la organización con criterios empresariales de los bienes que integran la explotación, cualquiera que sea el título. Pero consideramos exagerada esta interpretación del concepto de titular que a estos efectos da la Ley. La verdad es que en los restantes apartados del mismo artículo 27, que regula el retracto, se habla repetidamente de dueños y propietarios colindantes y esa interpretación es más lógica y parece más acorde con la finalidad que persigue la Ley. Hay que concluir, por tanto, que para ejercitar este retracto es preciso ser titular dominical de las fincas colindantes.

Otro requisito diferenciador es que la explotación retrayente ha de ser precisamente prioritaria y ya declarada como tal por el órgano competente autonómico. Aunque el artículo 15 parece sólo referirse a los efectos de beneficios fiscales, creemos que aquí también debe aplicarse, pues no hay otro medio de acreditar que se reúnen los requisitos para ostentar esa condición de prioridad.

Quizá hubiera estado también justificada la concesión del retracto para aquellas explotaciones que no siendo aún prioritarias, pudiesen alcanzar tal condición mediante el ejercicio de este retracto; pero hubiera sido introducir un factor de inseguridad y posiblemente un semillero de pleitos.

Entendemos que sigue vigente y será aplicable en este caso el artículo 227 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario que da lugar a la extinción del retracto de colindantes de la parcela que se incluya en la concentración parcelaria del lugar mientras dure el procedimiento, salvo que la demanda se hubiera interpuesto antes de la inclusión. La suspensión nos parece normal porque si la parcela, en unión de otras, pasa por la concentración a ser una finca de reemplazo nueva, de mayor extensión y hasta situada en posición distinta, seguramente ya no colindante con la explotación del retrayente, mal podrían darse los supuestos básicos para el retracto.

Y será una cuestión de hecho, apreciable por los tribunales, la aplicación a este nuevo retracto de la excepción señalada en el segundo párrafo del artículo 1.523 del Código Civil. Si las tierras colindantes están separadas por arroyos, acequias, barrancos, caminos y otras servidumbres, no se da el

retracto ordinario. En el nuevo no se dice nada; además, si las máquinas o modernos medios de cultivo permiten la explotación de ambas fincas sin dificultades a pesar de esos accidentes, no habrá inconveniente en autorizar el retracto de la nueva ordenación.

Sí consideramos aplicable la norma común a todos los retractos del artículo 1.518 del Código que impone el reembolso del precio de la compra y además los gastos del contrato y cualquier otro pago legítimo hecho para la venta, así como los gastos necesarios y útiles hechos en la cosa vendida. Igualmente será aplicable el procedimiento establecido en los artículos 1.618 a 1.630 de la Ley de Enjuiciamiento Civil para ejercitar el derecho de retracto en general.

b) *Preferencias entre retrayentes*

Pueden presentarse cuestiones de preferencia entre los varios colindantes que pretendan este nuevo retracto y cabe también la concurrencia con los de otros retractos legales existentes.

1. En cuanto al primer caso, el número 2 del artículo 27 señala que será preferido el dueño de la finca que con esta adquisición iguale o supere la extensión de la unidad mínima de cultivo y, de entre ellos, si hay varios que la superen, tendrá preferencia el dueño de la finca de menor extensión. En el número 3 se aclara que cuando ninguna de las fincas colindantes candidatas al retracto iguale o supere la unidad mínima de cultivo como consecuencia de la adquisición, será preferido el dueño de la finca de mayor extensión.

El criterio de preferencia es, por tanto, favorable a la finca menor si con el retracto se alcanza la unidad mínima de cultivo y en favor de la finca mayor en caso contrario. Se trata de conseguir la mayor productividad y eso motiva la aparente disparidad.

Como es sabido, el criterio del Código Civil es mucho más simple al dar preferencia siempre al colindante de menor cabida y en caso de igualdad al que lo haya solicitado antes.

2. La nueva Ley no trata para nada la cuestión de la prelación en el caso que puede presentarse si se intenta el retracto que en ella se configura y el de las demás posibles figuras de retracto existentes en el Código o en otras leyes.

Sería demasiado simplista decir que puesto que esta Ley es la posterior, su retracto se antepone a todos los existentes, considerando el derecho regulado en ella como preferente a los demás. Los preceptos correspondientes del Código y de la Ley de Arrendamientos Rústicos conservan su vigencia y creemos que habrá que acudir también a ellos para tratar de armonizar estas disposiciones y construir un sistema válido de prelación.

Por supuesto, en cada caso habrán de decidir los Tribunales, pero eso no nos exime de esbozar la opinión que nos parece más razonable:

- En primer lugar, consideramos que el retracto de comuneros es preferente al de colindantes; así se establece, sin ninguna distinción, en el artículo 1.524 del Código Civil. Por ello creemos que esta preferencia es también aplicable a este retracto especial en cuanto resulta más perturbadora la situación de comunidad y debe facilitarse su supresión antes de conceder entrada a los extraños.
- Cuando se pretendan a la vez retractos de colindantes por la vía del artículo 1.523 del Código y de la nueva Ley, entendemos que este último será el preferente cuando, como es normal, el retrayente tenga la condición de titular de una explotación prioritaria. Esta preferencia no tiene duda en el supuesto de optar a las superficies agrarias realizadas por las Administraciones Públicas, según el artículo 7-1.a) de la nueva Ley; en los demás casos, la situación de preferencia está latente no sólo en dicho precepto sino en todo el sentido general de la Ley.
- En cuanto a la concurrencia con el retracto arrendaticio, la solución no parece tan clara. El artículo 94 de la Ley de Arrendamientos Rústicos dice que los derechos de adquisición del arrendatario serán preferentes a cualquier otro, salvo el retracto de colindantes establecido en el artículo 1.523 del Código Civil que prevalecerá cuando no excedan de una hectárea tanto la finca objeto del retracto como la colindante que lo fundamente. Parece que se da preferencia al arrendatario siempre, salvo cuando se produzca una situación de minifundismo extremo que aconseje acudir antes a evitarlo. La norma está lo suficientemente clara en el sentido de que debe darse preferencia a que el arrendatario acceda a una propiedad que no tiene frente a un extraño que ya es propietario y sólo quiere aumentar su superficie. La Ley nueva no dice nada sobre el particular y por eso nos inclinamos igualmente a considerar preferente al arrendatario de acuerdo con la norma clara del artículo 94 de la Ley de Arrendamientos Rústicos; la excepción que hay en ella es muy concreta y sólo aplicable respecto de fincas retrayentes menores de una hectárea que, evidentemente, no es el supuesto de la explotación prioritaria de la nueva Ley, por lo que aquí no sería aplicable.
- Por último, habrá que conjugar estas gradaciones con la posibilidad de concurrencia con otros retractos especiales como los gentilicios regulados en las leyes forales de Navarra y Vizcaya. Es sabido que las disposiciones de aplicación plena, como lo es el artículo 27 de la Ley de Modernización, lo son sin perjuicio de la existencia de normas

civiles forales o especiales, según la Disposición Adicional 2.^a de dicha Ley, y por ello habrán de tenerse en cuenta las normas de prelación reguladas para estos retractos familiares dichos.

c) *Plazos de ejercicio*

El artículo 1.524, en cuanto al retracto del Código Civil es oscuro y ha dado lugar a dispares opiniones. Esos nueve días desde la inscripción en el Registro o, en su defecto, desde el conocimiento que haya tenido el retrayente de la venta han dado lugar a pleitos, originando fallos judiciales no siempre acordes; el plazo es brevísimo si había inscripción e inseguro si no la había, por la dificultad de fijar la fecha del conocimiento de los retrayentes.

La nueva Ley señala en el artículo 27-4 que el plazo para ejercitar el retracto que regula será de un año a contar desde la inscripción en el Registro de la Propiedad.

Esa inscripción registral se refiere, naturalmente, a la de la venta de la finca en cuestión y entendemos que la fecha computable será la del asiento de presentación del título correspondiente, de acuerdo con el artículo 24 de la Ley Hipotecaria, pues a todos los efectos legales se considerará como tal la fecha del asiento de presentación que deberá constar en la inscripción misma.

Pero si antes del año de la inscripción se notifica la venta y sus condiciones a los propietarios de las fincas colindantes, el plazo de ejercicio del retracto se limitará a sesenta días desde la notificación (art. 27-4 *in fine*).

De acuerdo con el artículo 5 del Código, el cómputo del año se cuenta de fecha a fecha y en el de los días el plazo empieza en el siguiente y no se excluyen los días inhábiles.

Otro plazo a tener en cuenta, pero ya *aposteriori*, es el de mantenimiento obligado de la adquisición por el retrayente. Se señala que en el número 5 del artículo 27 de la Ley que el propietario colindante que haya ejercitado el derecho de retracto no podrá enajenar la finca retraída hasta que no transcurran seis años desde la fecha de la adquisición.

Esta limitación es análoga a la que se impone al arrendatario retrayente en el artículo 99-3 de la Ley de Arrendamientos Rústicos, de llevar personalmente el cultivo de la finca por un plazo igual. La razón es idéntica, o sea, evitar adquisiciones en condiciones favorables para después buscar el lucro en una reventa rápida.

C) ARRENDAMIENTOS RÚSTICOS

La nueva Ley expone en su preámbulo los motivos que le han llevado a modificar algunos preceptos de la Ley de Arrendamientos Rústicos, al decir que se quieren abrir vías para la obtención de rentas complementarias a los profesionales de la agricultura. Precisamente se empieza por retocar este concepto de profesional agrícola distinguiendo el que lo es de modo total y el que tiene otras ocupaciones, en relación con la procedencia de sus rentas y el tiempo que dedica a las actividades agrarias y otras distintas o complementarias.

Se pretende también corregir el mercado actual de la tierra mediante la flexibilización de los plazos de duración del contrato de arrendamiento y de sus prórrogas. La duración menor de los arrendamientos, se dice, está más de acuerdo con la frecuencia con que se vienen produciendo cambios en la agricultura actual y puede permitir, y a ello se tiende un sustancial incremento de la oferta de tierras a arrendar, así como un mercado más fácil y abierto.

Veremos si se cumplen los pronósticos en materia tan cambiante y cargada de tintes no sólo económicos sino sociales.

Veamos los dos puntos en que se ha centrado la modificación de la norma arrendaticia, a saber, la profesionalidad agrícola y la duración del contrato.

a) *La profesionalidad en la agricultura*

Según el artículo 14 de la Ley de Arrendamientos Rústicos, de 31 de diciembre de 1980, sólo podrían ser arrendatarios de fincas rústicas los profesionales de la agricultura. La enumeración de éstos, que contenía el artículo 15, era limitativa y cerrada. Ahora, en la Disposición Final 1.^a de la Ley se le da una nueva redacción, de acuerdo con sus orientaciones.

Según ella se considerarán profesionales de la agricultura:

1. Las personas físicas capaces o emancipadas que, dedicadas a actividades agrícolas, se ocupen de manera efectiva y directa en la explotación como agricultor profesional, entendiéndose como tal el que reúna las condiciones del artículo 2-5 de la Ley de Modernización.
2. Las sociedades cooperativas agrarias, sean de explotación comunitaria de la tierra o de trabajo agrícola asociado.
3. Las sociedades agrarias de transformación u otras sociedades civiles, laborales o mercantiles. En el caso de que sean anónimas han de tener como objeto exclusivo la actividad agraria, habiendo de ser sus acciones nominativas.

4. Por último, las entidades u organismos de las Administraciones Públicas que estén facultados conforme a sus normas reguladoras para la explotación o subarriendo de fincas rústicas.

Como se ve, se han perfilado más los conceptos de agricultor individual y social y en cambio se da mayor amplitud a los organismos que pueden llevar fincas en explotación o para su subarriendo.

b) *Duración del contrato*

La Ley de Arrendamientos Rústicos de 1980 establece en su artículo 25 una duración mínima de seis años para los contratos a ella sometidos, con una primera prórroga de otros seis años y otras prórrogas sucesivas de tres años cada una, con una limitación total, entre contrato y prórrogas, de veintiún años. Estas prórrogas dependen únicamente de la voluntad del arrendatario. El único derecho del arrendador en este punto es recuperar la finca si se compromete a cultivarla por plazo de seis años por sí directamente o por su cónyuge o descendientes.

Las líneas directrices de la Política Agraria Comunitaria han influido en la nueva Ley, que viene a acortar los plazos y a suprimir las prórrogas a la sola voluntad del arrendatario. Naturalmente, se respetan los contratos existentes con arreglo al criterio general transitorio.

El artículo 28 de la nueva Ley de Modernización establece que en adelante los contratos de arrendamiento rústico tendrán una duración mínima de cinco años. El arrendador podrá recuperar la finca al término del plazo contractual, sin otro requisito ni compromiso que el de notificarlo al arrendatario, con un año de antelación al menos.

De no haber recuperado el arrendador la finca en el modo expresado, el contrato se entenderá prorrogado por tres años, y así sucesivamente, pudiendo el arrendador ejercitar el derecho de recuperación al término de cada prórroga, previa la notificación establecida.

Por su parte, el arrendatario podrá dar por extinguido el contrato al término de cada año agrícola, notificándolo al arrendador con un año de antelación.

Como se ve, las prórrogas que estaban antes a la sola merced del arrendatario, pasan ahora a depender de la voluntad del arrendador. Con ello se facilita la recuperación de la finca por éste y se ensancha el mercado de tierras en arrendamiento.

Esta idea es la que se propone la Ley, pero como estas normas sólo se aplican a los contratos venideros será preciso esperar al menos los cinco años de duración contractual mínima fijada para ver los resultados y la situación del mercado de tierras tal como se refleja en la realidad campesina.

Precisamente en espera de esa evolución, la Ley, en su artículo 29 autoriza al Gobierno para establecer incentivos económicos a los propietarios que arrienden sus fincas por plazo superior a ocho años, siempre que el arrendatario titular de la explotación alcance o mantenga la condición de prioritaria.

D) TRANSMISIÓN DE EXPLOTACIONES

El llamado Estatuto de la Explotación Familiar Agraria y de los Agricultores Jóvenes, promulgado por la Ley 49/1981, de 24 de diciembre, derogó parcialmente los artículos 28, 32 y 35 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario al establecer un régimen sucesorio para todas las explotaciones familiares agrarias. Pero dicho Estatuto ha tenido tan escasa aplicación práctica que ahora se ha derogado por la nueva Ley de Modernización. Por ello se hacía necesario llenar el vacío legal para dar normas de sucesión en las explotaciones que fueron constituidas por el IRYDA y después por los organismos autonómicos que han asumido sus funciones.

Por la Disposición Final 2.^a de la nueva Ley, de aplicación plena, se modifica el texto de los citados artículos 28, 32 y 35 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, dándoles nueva redacción. Veamos esas modificaciones referentes a las transmisiones de las explotaciones creadas por las Administraciones Públicas, tanto entre vivos como por causa de muerte.

a) *inter vivos*

Aunque, seguramente por error material, se menciona el número 3, en realidad se modifica el número 2 del artículo 28 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario en el sentido de que la autorización administrativa para desafectar, dividir, gravar o transmitir por actos *inter vivos* estas explotaciones, no será necesaria una vez que hayan transcurrido ocho años a contar de la fecha del otorgamiento de la escritura de transmisión de su propiedad, siempre que se haya satisfecho la totalidad del precio que pudiera haber quedado aplazado. Los cambios de titularidad deberán hacerse en escritura pública.

Hasta aquí el texto de la nueva redacción del número 2 del artículo 28 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario. Pero este último inciso debe completarse con el contenido del número 3 del mismo artículo, que no sólo exige la escritura, sino que señala expresamente la obligación de inscribir tal transmisión *inter vivos* en el Registro de la Propiedad. Además, cuando se trate de fincas resultantes de la concentración parcelaria, el artículo 235-2

de la misma Ley establece como inexcusable la inscripción de todos los actos y contratos de trascendencia real que sobre ellas recaigan.

b) *Monis causa*

Las antiguas leyes de Colonización, refundidas después en la de Reforma y Desarrollo Agrario, regularon la transmisión de las explotaciones creadas por el Instituto, distinguiendo dos situaciones sucesivas: la primera a título provisional o posesorio, llamada «concesión», y después, cuando la explotación ya ha sido adjudicada en propiedad.

El artículo 29 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario establece que las tierras destinadas a constituir explotaciones se adjudicarán siempre por el Instituto en concepto de concesión administrativa.

Si atendemos a la idea que al respecto tienen las leyes administrativas, esta atribución de tierras tiene poco de verdadera concesión. Sin entrar en discusiones doctrinales, la realidad es que la naturaleza jurídica de esta figura tiene mejor encuadre con el de una venta de tierras sujeta a una doble condición suspensiva, consistente, por un lado, en el cultivo personal del colono que debe mostrar su calidad de empresario agrícola y, por otro, en el natural pago de las cuotas de amortización (art. 30 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario). Transcurridos ocho años desde la instalación del colono en la explotación, una vez declarada su aptitud para el ejercicio de la empresa agraria y cumplidas sus obligaciones de pago, el Instituto otorga a su favor la escritura pública de transferencia de la propiedad (art. 34). Hay, pues, una verdadera venta, una vez cumplidas las suspensiones de que dependían para su efectividad.

Por tanto se pueden dar dos supuestos, según ocurra la sucesión *monis causa* del titular de la explotación en el período inicial de «concesión» o una vez adquirida la propiedad.

1. *Sucesión en la «concesión»*.—Derogado el Estatuto de la Explotación Familiar Agraria y su sistema sucesorio, la Ley de Modernización da una nueva redacción al artículo 32 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, introduciendo algunas aclaraciones y retoques al texto primitivo.

En su número 1 establece que al morir el concesionario se transmitirá la concesión al cónyuge viudo no separado legalmente o de hecho y en su defecto a uno de los hijos o descendientes del agricultor.

Para el caso de que existan varios descendientes agricultores, el número 2 establece que sucederá en la concesión el que haya sido designado por el concesionario en el testamento y, en su defecto, el elegido de común acuerdo entre ellos. Si no hubiese acuerdo se transmitirá al que viniere cooperando habitualmente en el cultivo de la explotación y si fueren más de uno, será preferido el que hubiese cooperado durante más tiempo.

A falta de cónyuge no separado y de hijos y descendientes, la concesión se transmitirá al designado por el concesionario en su testamento o al que fuera designado heredero *abintestato*, notarial o judicialmente, siempre que sea agricultor. Si lo fueran varios en las mismas condiciones, se observará el orden de preferencia establecido en el apartado anterior.

Se mantiene el mismo texto del número 5 del artículo 32 que ordena que en todo caso deberá practicarse la notificación al Instituto, el cual expedirá nuevo título a favor del adquirente si procede o declarará nula la transmisión si no han concurrido los requisitos necesarios.

En el número 3 del mismo artículo 32 se computa como valor de la concesión a efectos de la partición lo que el concesionario hubiera pagado a cuenta del precio, así como las mejoras útiles realizadas por dicho concesionario en la finca, de acuerdo con los planes aprobados por el Instituto, por remisión al artículo 33-3 de la misma Ley.

2. *Sucesión en la propiedad de la explotación.*—El artículo 35 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario en su texto de 1973 establecía como regla normal para la sucesión de estas explotaciones, ya en propiedad, lo dispuesto en el Código Civil y en las legislaciones forales o especiales, para el caso de que las explotaciones fuesen divisibles. De no serlo, se articulaba un sistema de adjudicación a uno solo de los herederos, el cual debería abonar a los demás lo recibido en exceso; se creaba una afección de los bienes, con constancia registral, en regulación análoga al artículo 15 de la Ley Hipotecaria.

Este sistema fue modificado fuertemente por el Estatuto de la Explotación Familiar Agraria de 1981, con una normativa difícil de aplicar por lo complicada.

Derogado dicho Estatuto, con todas sus normas sucesorias especiales, se da ahora nueva redacción al artículo 35 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, adoptándose el criterio sencillo de volver a las normas generales sucesorias de nuestras leyes ordinarias.

Así, dice el nuevo artículo 35 que por muerte del propietario, la explotación no podrá ser objeto de división y la transmisión *monis causa* de la misma se ajustará a lo dispuesto en el Código Civil o en las disposiciones de igual carácter en las Comunidades Autónomas que sean de aplicación.

En todo caso, pues, debe respetarse la indivisibilidad de la explotación agraria por mandato expreso de la Ley y deberá adjudicarse entera en favor de una sola titularidad, sea individual o colectiva, formada por todos o varios de los herederos.

Los números 4, 5 y 6 del artículo 35 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario fueron mantenidos tras la modificación del Estatuto de la Explotación Familiar Agraria y, por tanto, han seguido vigentes. En ellos se establecía la obligación del adjudicatario de abonar el exceso en dinero a los demás

herederos, con la afección registral dicha antes. Pero ahora se plantea la duda de que en la nueva Ley de Modernización parece que se reduce el artículo 35 a su primer párrafo, sin decir nada de los demás apartados. Aunque quizá hubiese sido conveniente mantenerlos por aportar resultados prácticos al problema de la indivisibilidad, parece que habrá que considerarlos inexistentes por la omisión de ellos que se hace en la nueva Ley.

Por otra parte, no existe vacío legal en cuanto que si la explotación fuese indivisible, el Código Civil nos proporciona la solución en el artículo 1.062. Consistirá en adjudicar la explotación a uno o a varios, siempre bajo una sola y única titularidad, a calidad de abonar a los demás el exceso en dinero.

En las regiones no sujetas al Código Civil, las respectivas normas forales o especiales a que se remite este artículo 35 de la Ley, contendrán las soluciones adecuadas que deberán aplicarse en cada caso, siempre bajo el supuesto de mantener la integridad de la explotación agraria que es lo que la Ley trata siempre de conseguir.

E) BENEFICIOS FISCALES

Un trato fiscal favorable suele ser el incentivo a que acuden las leyes que se proponen objetivos económico-sociales.

Esta Ley también lo hace y vamos a resumir los beneficios que contiene respecto a los Impuestos de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y aun en el de Sucesiones y Donaciones en algún caso. Nos remitimos a los preceptos correspondientes, donde se detallan todos los requisitos que se exigen para su concesión.

Vamos con el resumen:

- En el artículo 8 se declaran exentas la constitución, modificación y cancelación de los préstamos hipotecarios sujetos al IVA, para la realización de planes de mejora para la obtención de explotaciones prioritarias.
- En el artículo 9 se concede una reducción del 90 y hasta del 100 por 100 de la base en la transmisión de una explotación en su integridad en favor del titular de otra explotación que sea prioritaria. Esta bonificación debe constar en la inscripción registral correspondiente, con pérdida de la misma si el adquirente transmite a su vez dicha explotación antes de que transcurran cinco años.
- En el artículo 10 se concede exención por la adquisición de terrenos para completar bajo una sola linde la superficie suficiente para constituir una explotación prioritaria.
- Se concede en el artículo 11 una bonificación del 75 por 100 de la base en la adquisición de terrenos en favor del titular de una explotación prioritaria.

tación prioritaria que alcance o no pierda esa condición como consecuencia de tal adquisición.

- En el artículo 12 se concede exención para las permutas de fincas rústicas que se realicen con la finalidad de suprimir enclaves o servidumbres de paso o para reestructurar explotaciones, tal como ocurre en las concentraciones parcelarias de carácter privado.
- En el artículo 13 se concede una reducción del 90 por 100 de la base en los expedientes de dominio, actas de notoriedad y otros títulos para inmatricular o reanudar el tracto sucesivo en el Registro de la Propiedad de las fincas integradas en una explotación prioritaria. Recordemos que la condición de explotación prioritaria a los efectos de la obtención de estos beneficios, se acreditará mediante certificación expedida por el órgano correspondiente de la Comunidad Autónoma respectiva, según el artículo 15 de la Ley.

Además de los anteriores beneficios dados en favor de las explotaciones prioritarias, la Ley contiene estos otros:

- En beneficio de los agricultores jóvenes o asalariados agrarios, en el artículo 20 se declara exenta la transmisión o adquisición, por cualquier título, del pleno dominio o del usufructo de una explotación o de parte de la misma o de una finca rústica. En el mismo precepto se concede un incremento de diez puntos en las reducciones en la base establecidas en los artículos 9 y 11, antes vistos, si el adquirente es un agricultor joven o asalariado agrario, siempre que la transmisión o adquisición se haya realizado durante los cinco primeros años de su primera instalación.
- En las transmisiones *monis causa* y donaciones *inter vivos* que se realicen de superficies de dedicación forestal, se practicarán reducciones del 90, 75 ó 50 por 100, según los supuestos señalados en la Disposición Adicional 4.^a de la Ley. El régimen sancionador se contiene en el artículo 21 de la Ley, que se remite, para las infracciones y sanciones, a la Ley General Tributaria.

III. CONCLUSIÓN Y RECUERDO

Hemos visto que la Ley de Modernización de Explotaciones Agrarias se propone la finalidad principal que se expresa en su título y para ello adopta una serie de medidas que han quedado expuestas.

Las hay de carácter técnico-agronómico, que pretenden adaptar nuestras estructuras empresariales a las directrices de la política *agraria* de la Unión

Europea y a los tratados comerciales multilaterales. Se quiere centrar esta modernización en la meta de conseguir unas explotaciones viables que nos permitan pasar de una agricultura de subsistencia a otra competitiva y de mercado.

Los estímulos y apoyos que se adoptan pueden llegar a producir los efectos que se buscan. Que esto se consiga o no dependerá de varios factores, unos nacionales y otros externos, dado el gran peso del mercado internacional en que ya nos encontramos de modo inevitable.

El otro aspecto en el que se intenta la mejora se refiere a las estructuras territoriales. Especialmente acertadas nos parecen las medidas que buscan mantener y aumentar el tamaño de las explotaciones y las fincas. La posibilidad legal que existía hasta ahora de dividir hasta el infinito nuestras tierras hasta convertirlas en harapos inservibles no se podía mantener; por ello consideramos justificadas las modificaciones que impiden la división de las explotaciones y el fraccionamiento de las fincas por debajo de la unidad mínima de cultivo. También es aceptable la nueva regulación del arrendamiento rústico que se había convertido en casi un censo irredimible. Igualmente vemos con buenos ojos la vuelta a las normas sucesorias normales para las explotaciones agrarias, evitando los extraños llamamientos existentes. El nuevo retracto, que aclara plazos y condiciones, quizá pueda resultar algo extraño para una visión civilista pura, pero resulta útil a la finalidad concreta a la que se destina de incrementar las explotaciones prioritarias.

En definitiva, abrigamos esperanzas en cuanto a la eficacia de las medidas técnicas y consideramos favorables las medidas jurídicas en defensa de explotaciones y fincas.

Y no queremos terminar sin un recuerdo inevitable. La publicación de esta Ley en el *BOE* ha venido a coincidir con la noticia de la supresión administrativa del Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario, más conocido por las siglas IRYDA o, simplemente, el Instituto. Gran parte de la «culpa» de esta desaparición la tiene la atribución constitucional de las competencias en materia agraria a las Comunidades Autónomas, en el seno de las cuales han ido apareciendo organismos que han absorbido las funciones del Instituto hasta dejarlo vacío de contenido.

La labor agronómica de estructuración realizada por el Instituto, que puede verse por los campos de España, fue fruto de una perfecta simbiosis entre técnicos y juristas. Se trabajaba sobre la tierra y sus derechos y por eso la colaboración armoniosa produjo positivos resultados.

Tanto en el IRYDA como en los organismos que le precedieron con diversos nombres han trabajado a lo largo de muchos años varios Registradores de la Propiedad, cuyo recurso tenemos que rememorar.

La lista de disposiciones legales o reglamentarias que tuvieron su origen en el Instituto es numerosísima, desde la Ley de Arrendamientos Rústicos de

1935 hasta ésta, que tiene todos los visos de ser la última. En todas ellas han participado de modo activo tanto los Registradores que estaban dentro como los que estaban en comisiones o tenían puestos en los órganos legislativos.

A partir del germen de los juristas del Instituto, las normas adquirían su ropaje posterior. De allí salieron los borradores o anteproyectos de las leyes de colonización, patrimonios familiares, explotaciones ejemplares, unidades de cultivo, permuta forzosa de fincas rústicas, concentración parcelaria y ordenación rural, todas ellas luego refundidas en el texto aún vigente de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 1973. Después se elaboraron los borradores de la Ley de Fincas Mejorables de 1977 y la vigente Ley de Arrendamientos Rústicos de 1980.

Y ahora tenemos esta Ley de Modernización, que puede ser la última que, también con la colaboración de Registradores, se haya preparado dentro del ámbito del instituto.

Por eso, no queremos perder la ocasión, al comentarla, de rendir homenaje y recuerdo a cuantos, técnicos y juristas, prestaron a lo largo de varios años su valioso concurso en la tarea de pretender la mejora de nuestros campos dentro del ámbito de esta entrañable institución que desaparece.

Régimen de las parcelaciones en suelo rústico (*)

SUMARIO: I. RAZONES DE LA CONSERVACIÓN DE LAS FINCAS RUSTICAS.—II. TRATAMIENTO NORMATIVO: A) LEGISLACIÓN AGRARIA. B) LEGISLACIÓN URBANÍSTICA. C) NORMAS AUTONÓMICAS.—III. RÉGIMEN ACTUAL: A) FIJACIÓN DE LAS UNIDADES MÍNIMAS DE CULTIVO. B) APLICACIÓN EN LA PRÁCTICA. C) JURISPRUDENCIA: a) *Tribunal Supremo*; b) *Jurisprudencia hipotecaria*. D) OPINIONES DOCTRINALES. E) REFLEJO REGISTRAL DE LA INDIVISIBILIDAD. F) EXCEPCIONES.—IV. UN RETROCESO INQUIETANTE.

I. RAZONES DE LA CONSERVACIÓN DE FINCAS RUSTICAS

Son varias las razones que aconsejan la adopción de medidas de conservación de las fincas rústicas.

En primer lugar, el poso individualista y liberal que se manifiesta en el artículo 1.061 del Código Civil donde se ordena hacer las particiones hereditarias en lotes de igual naturaleza, especie y calidad. En nuestras regiones de Derecho común, en pocas generaciones se han destrozado haciendas hasta convertirlas, en algunos casos, en puros harapos incultivables. Aunque los artículos 1.056 y 1.062 y últimamente el reformado artículo 841 permiten prescindir de las particiones *in natura* y conservar la explotación unida, la realidad es que pocas veces se han utilizado.

A esto ha venido a añadirse recientemente la necesidad de impedir que el suelo rústico sea objeto de invasiones de tinte urbano, con segregaciones y divisiones disparatadas de fincas, a veces situadas en comarcas del mejor cultivo para tratar de destinarlas a edificaciones o urbanizaciones ilegales. La expansión urbana se ha agudizado desde hace algunos años a esta parte, porque ha cambiado la forma de su desarrollo: Antaño la ciudad era un conjunto denso bien delimitado respecto a su entorno inmediato,

(*) En *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 1998.

mientras que ahora, con el desenvolvimiento de los transportes y especialmente por la vulgarización del vehículo particular, la expansión urbana se ha podido efectuar hacia fuera, a lo largo de los ejes de comunicación, a distancias cada vez mayores del viejo conjunto urbano, de forma discontinua y con pequeñas densidades. Resulta así, a la vez, un consumo cada vez mayor del suelo agrícola y un intercambio creciente entre la ciudad y el campo.

Con el aumento de la preocupación por el entorno natural ha comenzado a interesar el estudio de las cuestiones relacionadas con la agricultura periurbana por lo que ésta representa para la colectividad. Los agricultores procuran defender su suelo frente al desarrollo urbano y, por el contrario, los habitantes de la ciudad, sometidos a una degradación continua de su modo de vivir entre aglomeraciones, ansian espacios verdes y construcciones menos densas y más agradables.

La ordenación del territorio y la distribución del uso de los suelos es por tanto un tema de gran importancia que responde a algo más que a puras disquisiciones académicas; no es sólo una cuestión simplemente útil, sino de necesidad apremiante, si no queremos acabar con el suelo que tenemos.

El daño es mucho más sensible cuando se trata de fincas que se han obtenido mediante la concentración parcelaria u otras actuaciones de carácter social, tras una tarea tan difícil como costosa. Es poco admisible malgastar fondos públicos para que después se destruya la propiedad mejorada. Los beneficios que iban destinados a la comunidad no pueden quedar malbaratados por actos ilegales y censurables de particulares.

II. TRATAMIENTO NORMATIVO

Para mejor comprensión de cuál es la orientación de las medidas conservativas actuales, veamos los antecedentes y la normativa, tanto agraria como urbanística, en el ámbito estatal y en el autonómico.

A) LEGISLACIÓN AGRARIA

La normativa se inició en España con la Ley de Unidades Mínimas de Cultivo, de 15 de julio de 1954, en la cual se definían como aquéllas cuya extensión fuese suficiente para dar un rendimiento satisfactorio utilizando los medios normales de producción. Se prescribía la indivisibilidad de las fincas que no alcanzasen tal extensión, pero como única sanción a la contravención se creaba un derecho de adquisición en favor de los colindantes, que no reveló utilidad alguna en la práctica.

Por Decreto de 25 de marzo de 1955, complementado por la Orden Ministerial de 27 de mayo de 1958, se fijaron las extensiones de las unidades mínimas de cultivo en secano y regadío para todos los términos municipales de España.

La Ley de Concentración Parcelaria, en defensa de las fincas de reemplazo obtenidas mediante estas operaciones, estableció para ellas un sistema más eficaz y justificado, dado el coste y lo laborioso de la mejora. En su Texto Refundido de 8 de noviembre de 1962 dispuso, en sus artículos 72 a 76, que se consideraban indivisibles las fincas concentradas con extensión inferior al doble de la señalada como unidad mínima para cada zona concentrada y se dictaba, en consecuencia, la nulidad total y absoluta de los actos o contratos que diesen lugar a fincas inferiores a dicha unidad mínima para cada caso establecida.

La Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, de 12 de enero de 1973, refundió en su texto todas las leyes relativas a estructuras agrarias, entre ellas las de Unidades Mínimas de Cultivo y Concentración Parcelaria. Para esa labor de refundición se ordenó, en la Disposición Adicional 4.^a de la ley de creación del IRYDA, de 21 de julio de 1971, que se respetase el contenido sustancial de esas normas a recoger, sin poderse introducir modificaciones o supresiones de normas entonces vigentes. Sin embargo, de modo inexplicable, se excedió el mandato en cuanto que en el texto de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario no aparecieron, por supresión, los artículos dichos de la Ley de Concentración Parcelaria que dictaban la nulidad de los fraccionamientos ilegales de las fincas concentradas. En cambio, se incluyó íntegro el texto de la Ley de Unidades Mínimas de Cultivo de 1954, no sólo dando una extraña marcha atrás en el tiempo, sino, lo que fue peor, volviendo al ineficaz sistema del retracto de colindantes que, para mayor inri y al no distinguir la Ley, se hacía extensivo también a las fincas concentradas, las cuales quedaban prácticamente sin protección. Este sistema era realmente insostenible y ahora ha sido radicalmente modificado por la nueva Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias, que es la que vamos a estudiar.

B) LEGISLACIÓN URBANÍSTICA

En la Exposición de Motivos de nuestra primera Ley del Suelo de 1956 ya se justificaba la necesidad de una ordenación territorial en este aspecto, diciendo que la hacían precisa, entre otras causas, la irradiación desmesurada del perímetro de extensión de las ciudades, pues al construirse arbitrariamente, se crean superficies de urbanización desproporcionadas e inasequibles y, también, la especulación del suelo al exigirse precios de solar por tierras no urbanizadas.

Tanto la Ley del Suelo dicha de 1956, como el Texto Refundido posterior de 1976, recogieron determinadas medidas para evitar tales anarquías y el sistema se perfeccionó en el Texto Refundido de 1992. En ésta se manifestó la protección en el artículo 15 donde se estableció que los terrenos no urbanizables no podrían dedicarse a fines distintos del agrícola, ganadero, cinegético y, en general, de los vinculados a la utilización racional de los recursos naturales. Y en lo referente al tema concreto de las parcelaciones, que especialmente nos ocupa, sólo se permitían las que se efectuasen sin contravenir lo dispuesto en la legislación agraria, o sea, la de unidades mínimas de cultivo, y se prohibían de modo expreso las urbanizaciones, garantizando con ello la preservación del ámbito rústico del peligro del excesivo e irregular desarrollo urbano. Para estos casos, el artículo 259-3 de dicha Ley, declarado subsistente por la famosa sentencia del Tribunal Constitucional, establece que los Notarios y Registradores de la Propiedad exigirán, para autorizar e inscribir, respectivamente, escrituras de división de terrenos, que se acredite el otorgamiento de la licencia o la declaración municipal de que no es necesaria.

Tanto las varias leyes autonómicas como la citada Ley del Suelo nacional en los preceptos que se mantienen, después de la sentencia del Tribunal Constitucional y la nueva Ley de 1998, establecen de modo rotundo que en el suelo no urbanizable quedan prohibidas las parcelaciones urbanísticas, sin que, en ningún caso, puedan efectuarse divisiones, segregaciones o fraccionamientos de cualquier tipo en contra de lo dispuesto en la legislación agraria, forestal o de similar naturaleza.

El mismo principio se mantiene en la reciente Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, en cuyo artículo 20-2 se dispone tajantemente; «En el suelo no urbanizable quedan prohibidas las parcelaciones urbanísticas, sin que, en ningún caso, puedan efectuarse divisiones, segregaciones o fraccionamientos de cualquier tipo en contra de lo dispuesto en la legislación agraria, forestal o de similar naturaleza».

Así, pues, este precepto confirma la clara tendencia de proteger el suelo rústico y contiene dos prohibiciones bien diferenciadas: realizar edificaciones en terrenos rústicos, por un lado, y por otro, y en todo caso, fraccionar las fincas en contra de lo señalado por la legislación agraria o forestal, o sea, proclamado el respeto a las unidades mínimas. Son los dos aspectos que venimos señalando como facetas protectoras del ámbito rural.

Y si la legislación del suelo de ámbito nacional se muestra conforme con las normas agrarias, también las varias leyes autonómicas promulgadas sobre urbanismo y suelo mantienen esa tónica. Luego veremos lo legislado en las Autonomías sobre unidades mínimas de cultivo; ahora nos vamos a referir al aspecto de proteger al suelo no urbano de las invasiones ilegales.

C) NORMAS AUTONÓMICAS

Como es sabido, la Constitución, en su artículo 148.1, párrafos 3.º y 7.º atribuye a las Comunidades Autónomas las competencias, que han asumido en los respectivos Estatutos, sobre la ordenación del territorio y la agricultura, por lo que se hace preciso tener en cuenta las normas emanadas de las Autonomías sobre el particular. Así lo declaró la Dirección General de los Registros y del Notariado en su Instrucción de 16 de julio de 1984, y también el Tribunal Constitucional en su conocida sentencia de 20 de marzo de 1997.

En el libro «Normativa Autonómica» editado por el Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, a partir de 1985, con apéndices bianuales siguientes y en el Boletín de Información de dicho Colegio se recoge el texto de tales disposiciones. Aquí nos limitamos a reseñar lo importante.

En *Asturias*, la Ley de 8 de abril de 1987, de disciplina urbanística, señala en su artículo 1.º que es precisa licencia para los actos de parcelación del suelo. La Ley de 21 de julio de 1989, de ordenación agraria y desarrollo rural regulaba la materia de unidades mínimas de cultivo en términos paralelos a como lo hacían la Ley estatal de Reforma y Desarrollo Agrario; entendemos que estos preceptos han sido modificados y sustituidos por las nuevas reglas de la Ley de Modernización de Explotaciones Agrarias.

En *Baleares*, su Ley de 23 de octubre de 1990, en el artículo 2.º, número 16, exige la licencia administrativa para las parcelaciones urbanísticas, estableciendo en los artículos 40 y 41 sanciones pecuniarias en los casos de infracción de lo dispuesto en materia de parcelación de terrenos en general y especialmente a las personas que adquieran parcelas procedentes de parcelaciones ilegales, cualquiera que sea la clase de suelo donde estén situadas. Previamente, en el artículo 35, concede a la Administración competente la facultad de proceder a la restauración del orden jurídico infringido y de la realidad física alterada. La Ley de 23 de marzo de 1994, sobre condiciones para la construcción en suelo no urbanizable de edificios o instalaciones afectadas por obras públicas, sienta como presupuesto previo en su artículo 1.º que tal edificación en suelo no urbanizable se encuentra sujeta a los requisitos mínimos de parcela y de no formación de núcleo de población, exigible por vía legal o por el planteamiento municipal.

Y en la reciente Ley de 8 de julio de 1997, del suelo rústico de las Islas Baleares, se dispone en el artículo 13 que en dicho suelo rústico sólo podrán realizarse actos que tengan por objeto o consecuencia la parcelación, segregación o división de terrenos o fincas cuando sean conformes con lo dispuesto en esta Ley y en la legislación agraria propia de la Comunidad de las Islas Baleares. Los actos a que se refiere el punto anterior estarán sujetos a la

obtención de licencia municipal previa. Serán nulos los que se efectúen sin dicha licencia.

En *Canarias*, la Ley de 29 de julio de 1985, de medidas urgentes en materia de urbanismo y protección a la naturaleza, considera sujetas a licencia previa las segregaciones y divisiones de fincas rústicas, como se dispone en su artículo 1.º-a). Y la Ley de 7 de abril de 1987, sobre ordenación urbanística del suelo rústico en la Comunidad de Canarias, dedica el artículo 6.º a regular tal materia concreta estableciendo de modo claro y rotundo que las parcelaciones, segregaciones y cualesquiera otros actos de división de fincas o predios en suelo rústico, requerirán la previa licencia municipal otorgada conforme al ordenamiento jurídico. Se aclara que se considerará parcelación urbanística la división simultánea o sucesiva de terrenos en dos o más lotes cuando pueda dar lugar a la constitución de un núcleo de población. La licencia municipal será requisito previo para inscribir en el Registro de la Propiedad los actos reseñados, por lo que los Notarios y los Registradores la exigirán para autorizar las escrituras y practicar las inscripciones respectivas. En ningún caso, termina dicho artículo 6.º, se considerarán solares ni se permitirá edificar en los lotes resultantes de una parcelación ilegal.

En *Cantabria* se ocupa del tema la Ley de 29 de septiembre de 1994, sobre usos del suelo en el medio rural. En su artículo 3.º, tras definir lo que considera parcelación urbanística, establece que en suelo no urbanizable podrán realizarse segregaciones o divisiones de terreno cuando tengan por objeto una racionalización de su explotación o sean consecuencia de divisiones-transmisiones *inter vivos* o *mortis causa*, siempre que se mantenga en las fincas resultantes el mismo destino y se respete la unidad mínima de cultivo establecida en cada caso. Se exceptúan las parcelaciones hechas dentro del ámbito del núcleo rural consolidado o delimitado, las cuales deberán contar con la preceptiva licencia. Sigue diciendo este artículo que no podrán otorgarse licencias de construcción sobre suelos procedentes de un lote o cuando en la inscripción registral no figure acreditada la licencia a cuyo amparo se realizó el fraccionamiento del terreno y con independencia de que, en ningún caso, se generarán derechos edificatorios como resultado de las actividades de parcelación ejecutadas con infracción de lo dispuesto en esta Ley.

En *Castilla y León*, el Decreto de 16 de agosto de 1984, que fija las unidades mínimas de cultivo en el modo que después veremos, se resalta la necesidad de establecer estas unidades mínimas para evitar la parcelación de fincas rústicas con la consiguiente degradación de la mejora conseguida con la concentración parcelaria. Junto a estas finalidades agrarias, también se apunta la defensa frente a intromisiones urbanísticas; así, se dice en el preámbulo que se hace preciso acabar con las desviaciones que se producen en muchas

de las mejores tierras hacia otros sectores de la vida económica que no tienen nada que ver con el sector agrario y sus producciones y que hacen que las mejores zonas de cultivo, que son las que presentan mayor necesidad de aporte humano, se vean sometidas a unos factores económicos, valores adicionales que en nada benefician al sector agrario al que pertenecen.

En *Cataluña*, la primera Ley Autónoma que se promulgó en materia de urbanismo fue la de 18 de noviembre de 1981, de Protección a la Legalidad Urbanística. En su Exposición de Motivos se señala que Cataluña se encontraba ante una extensa gama de promociones urbanísticas, tanto residenciales como industriales, carentes de cobertura legal como consecuencia de que la parcelación del suelo y la implantación de unos servicios embrionarios dan lugar a plusvalías no justificadas.

Esta disposición autonómica y otras complementarias posteriores se han recogido y sistematizado en el Decreto Legislativo de 12 de julio de 1990, por el que se aprueba el Texto Refundido de los textos legales vigentes en Cataluña en materia urbanística.

El artículo 285 del nuevo texto recoge lo que decía el artículo 3.º de la Ley de 1981, reconociendo expresamente que el Registro de la Propiedad, en su función de instrumento de publicidad de las relaciones jurídico-inmobiliarias, debe reforzar la eficacia de los actos administrativos en materia urbanística y debe ser un medio idóneo de información y garantía de la actividad controladora y sancionadora de la Administración.

En su artículo 139 se considera infracción urbanística de parcelación el fraccionamiento simultáneo o sucesivo de terrenos, aunque sólo sea para arrendarlos, cuando pueda dar lugar a la constitución de un núcleo de población y vulnere las previsiones del planeamiento a que afecte; define el núcleo de población como el asentamiento humano generador de requerimientos o de necesidades asistenciales y de servicios urbanísticos.

Según los artículos 140 y 141 del mismo Texto Refundido, el Notario debe exigir la licencia de parcelación para autorizar la escritura y el Registrador para inscribir.

Las normas se reiteran, aunque con una dulcificación no aceptable en cuanto a las fincas rústicas, en el artículo 43 del Reglamento aprobado por Decreto de 25 de noviembre de 1997, por oponerse a lo dispuesto en la Ley de Modernización de Explotaciones Agrarias si el fraccionamiento incide en la unidad mínima de cultivo establecida. Otro tanto cabe decir en relación con el Decreto de la Generalidad de Cataluña, de 12 de abril de 1983, sobre unidades mínimas de cultivo que se remite en ciertos aspectos a la antes citada Ley autonómica de 1981: según este Decreto, la división por debajo de la unidad mínima no comportaba la nulidad civil del acto, sino la posibilidad de adquisición de los colindantes. Creo que esto debe entenderse ahora como nulidad de pleno Derecho por disponerlo así la Ley de Moder-

nización de Explotaciones Agrarias, de vigencia en toda España; así opina también el Registrador de Tarragona, FRANCISCO JAVIER GÓMEZ GÁLLIGO, en el *Boletín del Centro de Estudios Hipotecarios de Cataluña*, número 64, septiembre-octubre 1995, página 167.

En *Galicia*, la Ley Autonómica de Concentración Parcelaria, de 14 de agosto de 1985, en su artículo 3.2 obliga al titular de la propiedad a mantener indivisibles las fincas que puedan resultar inferiores a la unidad mínima de cultivo. Según el artículo 51, la división o segregación de una finca rústica ya concentrada no será válida cuando dé lugar a parcelas de extensión inferior a la mínima fijada. Aunque la sanción que se establecía era irrisoria, pues solo se privaba a los infractores de la posibilidad de obtener auxilios o beneficios públicos para la mejora de las explotaciones, igualmente entendemos que ahora se produce la nulidad por decisión de la Ley nacional de 1995 que venimos reseñando.

El artículo 52 de la citada Ley de Concentración Parcelaria gallega insiste en que no será válida la división o segregación de las fincas de reemplazo salvo en los casos de agregación a fincas colindantes o que la porción segregada se destine a usos industriales, vivienda u otros usos no agrarios. Este último inciso se aclara al final del mismo artículo 52, diciéndose que las parcelas afectadas por un planeamiento urbanístico, proyecto de urbanización o reparcelación, se sujetarán a las normas que a tal efecto señale la legislación del suelo y urbanismo.

La Ley del Suelo de Galicia, de 24 de marzo de 1997, regula el régimen del suelo rústico en su artículo 77, señalando que estos terrenos sólo podrán destinarse a usos característicos del medio rural vinculados a la utilización racional de los recursos naturales. Sólo se autorizan construcciones destinadas a actividades agrícolas, forestales o ganaderas o vinculadas al servicio de las obras públicas o de interés general, pero se exige el otorgamiento de la licencia municipal. En el número 7 de este artículo se establece que en las transferencias de propiedad, divisiones y segregaciones de terrenos en esta clase de suelo, no podrán efectuarse fraccionamientos en contra de lo dispuesto en la legislación agraria. En todo caso, se dice en el número 8, la parcela mínima edificable no será inferior a la unidad mínima de cultivo establecida por la legislación agraria para cada municipio.

Madrid. Los problemas derivados de la proliferación de parcelaciones ilegales y promociones fraudulentas y hasta caóticas se presentaron con amplitud desbordante en los alrededores de Madrid, propiciados por el estallido poblacional de la capital y la facilidad de acceso a las tierras periféricas. Por eso han sido precisas unas actuaciones legales tajantes para tratar de evitar el gran deterioro causado.

La primera Ley sobre la materia publicada por la Comunidad de Madrid fue la de 10 de febrero de 1984, en cuya Exposición de Motivos se explicaba

detalladamente la gravedad del problema y las causas que habían motivado tal situación; en los artículos 14 y 15 se establecía un sistema bastante cerrado de autorizaciones administrativas. Otra Ley especial fue la de 4 de diciembre de 1985, para el tratamiento de actuaciones urbanísticas ilegales, que miraba más bien al pasado.

Actualmente rige la Ley autonómica de 28 de marzo de 1995, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo. Su artículo 52 dispone que en suelo no urbanizable sólo podrán realizarse actos que tengan por objeto la parcelación, segregación o división de terrenos o fincas cuando sean plenamente conformes con la legislación agraria y, en particular, respeten la unidad mínima de cultivo en cada caso establecida. Estos actos están sujetos a licencia municipal y serán nulos a todos los efectos legales los actos que se realicen sin previa licencia. Sigue diciendo este artículo que los Notarios y los Registradores de la Propiedad no procederán a autorizar e inscribir, respectivamente, escrituras de división de terrenos sin que se acredite previamente el otorgamiento de la licencia de parcelación, tanto urbanística como rústica, que los primeros deberán testimoniar en el documento.

Como se ve, estas normas autonómicas se conforman bastante bien con las nuevas disposiciones de la Ley Nacional de Modernización de Explotaciones Agrarias; la división por debajo de la unidad mínima es nula y sólo habrá licencia municipal cuando no se dé la indivisibilidad.

En *Murcia*, la Ley de 20 de diciembre de 1986, de Medidas para la protección de la legalidad urbanística de esta región, dice en su preámbulo que las urbanizaciones ilegales, que algunos califican con los expresivos términos de piratas, clandestinas o salvajes, provocan daños de extremada gravedad, en primer lugar al propio medio físico que degradan, después a los Ayuntamientos a los que crean fuertes problemas, también a los adquirentes de buena fe y, por último, a los promotores y constructores que respetan las reglas establecidas, a quienes hacen una competencia desleal. Por ello se propone la corrección de estas anomalías, contando en este campo, dice, con la siempre leal y eficiente colaboración con la Ley y la Justicia de cuerpos tan capaces y acreditados como Notarios y Registradores de la Propiedad, constituyendo un elemento imprescindible de la maquinaria establecida por esta Ley.

En el artículo 5.º se establece que el Notario, en toda escritura de división y segregación de terrenos exigirá la aportación de la licencia correspondiente. En el artículo 6.º dice que en las escrituras sobre división de fincas situadas en suelo no urbanizable o en contra de lo dispuesto en la legislación agraria, el Notario hará las advertencias expresas que correspondan. Y aunque en el artículo 7.º parece que se pueden inscribir estos actos con la advertencia expresa, creemos que esto ya no es posible por prohibirlo de modo tajante el artículo 24 de la Ley de Modernización de Explotaciones.

En *Navarra* existían varias normas sobre ordenación territorial y urbanismo, que han quedado refundidas en la Ley Foral de 4 de julio de 1994. En el artículo 8 se dice que constituyen el suelo no urbanizable los terrenos que el planeamiento determine en razón a su valor agrícola, forestal, ganadero, naturalístico, paisajístico, histórico, cultural, ecológico o para la defensa de la fauna, flora o equilibrio ecológico y, en general, por sus características o vocación rústica. Como se ve, una determinación largamente enumerativa con la que se quiere evitar el simple concepto excluyente de que es rústico lo que no es urbano. Con carácter general se determina en el artículo 221.1.f) que estarán sujetas a licencia las parcelaciones urbanísticas y las segregaciones y divisiones de fincas rústicas.

En *Valencia*, la Ley de 5 de junio de 1992 ha regulado el suelo no urbanizable, del cual da un concepto positivo y no residual realzando para ello las variadas funciones sociales de estos terrenos que son especialmente tutelados por ello.

Según el artículo 1.º se clasifican como suelos no urbanizables, entre otros, los terrenos cuyo uso o aprovechamiento agrícola, ganadero o forestal actual debe ser mantenido, y aquellos que deben ser objeto de tal uso o aprovechamiento en virtud de los planes o programas de dichos sectores primarios productivos o por razón del modelo social, económico y territorial adoptado.

En el artículo 4.º se establece que la clasificación y calificación del suelo no urbanizable vinculan los terrenos a los correspondientes destinos y usos y definen la función social de la propiedad de los mismos, delimitando el contenido de este derecho.

Toda la Ley se dedica a regular detalladamente los derechos y deberes de los propietarios de estos terrenos, determinando todos los posibles usos y aprovechamientos del suelo no urbanizable. Pero la norma más importante desde el punto de vista de nuestro estudio está contenida en la Disposición Adicional tercera, tan extensa como enérgica. Según ella, todos los actos de parcelación o segregación de fincas o terrenos de suelo no urbanizable o urbanizable no programado quedarán sujetos, cualquiera que sea su finalidad, a previa licencia municipal. No podrán realizarse, ni por tanto autorizarse en ningún caso, actos de división o segregación de fincas en los supuestos siguientes:

- Cuando pudieran dar lugar a la creación de un mayor número de fincas que sean inferiores a la unidad de cultivo establecida reglamentariamente como mínima.
- Cuando se refieran a fincas en las que ya existan construcciones ilegales, salvo que la segregación no agravara las circunstancias determinantes del incumplimiento de la legislación.

- Cuando la división pretendida sea incompatible con las condiciones de indivisibilidad impuestas por una autorización previa o declaración de interés otorgada a los efectos previstos en el artículo 8 (viviendas, almacenes o instalaciones con finalidad agrícola). Para comprobar este extremo, el Ayuntamiento que otorgue la licencia exigirá, si fuere precisa, certificación negativa del Registro de la Propiedad.
- Cuando deba presumirse legalmente que tiene un fin urbanístico por existir ya de hecho en los terrenos o encontrarse proyectada la instalación de infraestructuras o servicios innecesarios para las actividades a que se refiere el artículo 5.º-a)-1 (actos precisos para la utilización agraria de los terrenos) o de carácter específicamente urbano, así como por proponerse realizar o responder a una división fáctica que, por sus características, pudiera suponer riesgo de formación de un núcleo urbano.

Los Notarios y los Registradores de la Propiedad no podrán autorizar e inscribir, respectivamente, escrituras de división, parcelación o segregación de fincas o terrenos en cualesquiera de las clases de suelo, incluida la de suelo no urbanizable, sin la acreditación de la preceptiva licencia municipal. Alternativamente podrán exigir y testimoniar el certificado administrativo de la innecesariedad de la licencia.

Por otra Ley de la Generalidad Valenciana, de 13 de junio de 1997, se modifica parcialmente la anterior, para autorizar a título excepcional la construcción de viviendas aisladas en el medio rural. En el preámbulo se insiste en que la alteración por fragmentación sistemática de la estructura parcelaria del suelo rústico, la producción masiva de nuevas fincas adicionales, tanto si se hace en lotes de una hectárea como de menos o más, conlleva a largo plazo el desmembramiento de la estructura productiva agraria propia del espacio rural y su conversión anormal en un espacio urbano, puesto que la parcelación intensa y la urbanización son dos fenómenos íntimamente asociados.

Se da una nueva redacción al artículo 10 de la anterior Ley, para autorizar la construcción de una vivienda aislada, con exigencia de requisitos estrictos, que no es del caso reseñar, y se establece que en todo caso la finca deberá quedar afectada con inscripción registral de la vinculación de la total superficie real a la construcción, que exprese las concretas limitaciones a su divisibilidad y edificabilidad impuestas por la autorización previa de la vivienda.

También se retoca la Disposición Adicional antes dicha de la Ley Valenciana de 1992, estableciéndose rotundamente que no podrán realizarse ni autorizarse actos de división o segregación de fincas en contra de la legis-

lación agraria, haciéndose referencia expresa a la Ley estatal 19/1995, de 5 de julio, o sea, a la de Modernización de Explotaciones Agrarias.

III. RÉGIMEN ACTUAL

Dado el sistema de coexistencia de normas establecido por la Constitución, las cuestiones de competencia entre las estatales y las autonómicas pueden ser frecuentes. Ahí está la repetida sentencia del Tribunal Constitucional de 30 de marzo de 1997.

La Instrucción de la Dirección General de los Registros, de 16 de julio de 1984, ya se cuidaba de advertir que en materia de parcelación del suelo, sea urbana o rústica, debía estudiarse si con arreglo a las normas respectivas es legal o existen infracciones que impidan a los Notarios la autorización y a los Registradores la inscripción.

Cuando haya normas autonómicas especiales habrá de estarse a ellas, por existir una competencia clara en esta materia. Pero primarán las normas estatales cuando éstas sean de aplicación plena.

Así, se mantiene el artículo 259 de la Ley del Suelo de 1992, que exige la licencia para las parcelaciones en general. Lo mismo cabe decir del artículo 20 de la reciente Ley de 13 de abril de 1998, que ya hemos citado y que tiene aplicación a todo el ámbito nacional. Según este precepto, repetimos su texto, en el suelo no urbanizable quedan prohibidas las parcelaciones urbanísticas sin que, en ningún caso, puedan efectuarse divisiones, segregaciones o fraccionamientos de cualquier tipo en contra de lo dispuesto en la legislación agraria, forestal o de similar naturaleza.

La legislación agraria está contenida en la Ley de Modernización de Explotaciones Agrarias, la cual ha introducido una acertada medida que, si se aplica debidamente, contribuirá de modo decisivo no sólo a mantener la integridad de las fincas, sino también a preservarlas de invasiones urbanísticas. Aunque, como veremos, ya hay un intento de «dulcificar» su efectividad, bordeando una clara ilegalidad.

En el artículo 24-1 de dicha Ley, aplicable a toda España plenamente, se establece que la división o segregación de una finca rústica sólo será válida cuando no dé lugar a parcelas de extensión inferior a la unidad mínima de cultivo. Hasta aquí, el texto es igual que en las leyes anteriores.

Pero el cambio fundamental se contiene en el número 2 de dicho artículo donde se sienta de modo rotundo y sin lugar a dudas que «serán nulos y no producirán efecto entre las partes ni con relación a tercero, los actos o negocios jurídicos, sean o no de origen voluntario, por cuya virtud se produzca la división de dichas fincas contraviniendo lo dispuesto en el apartado anterior».

La norma es aplicable igualmente a los casos de partición de herencia, según el apartado 3 del artículo, aplicándose al efecto las normas establecidas en el Código Civil para la adjudicación de cosas indivisibles si falta la voluntad del testador o el acuerdo de los herederos. El supuesto, como es sabido, se contempla en los artículos 404 y 1.062 de dicho Cuerpo legal, dándole la solución de adjudicar la cosa sin dividirla a uno de los comuneros que deberá compensar en metálico a los demás. No parece necesario aclarar que esta norma del artículo 24 de la nueva Ley deroga cualquier otra disposición más o menos permisiva en esta materia, sea nacional o autonómica. Las Comunidades, como vamos a ver, únicamente pueden determinar la extensión de esas unidades mínimas en el territorio de su ámbito, pero nada más; fijada la extensión, no se puede autorizar ninguna división o segregación por debajo del límite, que sería nula de pleno derecho y sin ninguna duda.

Veamos diversos aspectos de esta regulación:

A) FIJACIÓN DE LAS UNIDADES MÍNIMAS

El artículo 23 de la Ley entiende por unidad mínima de cultivo la superficie suficiente que debe tener una finca rústica para que las labores fundamentales de su cultivo, utilizando los medios normales y técnicos de producción, pueda llevarse a cabo con un rendimiento satisfactorio, teniendo en cuenta las características socioeconómicas de la agricultura en la comarca o zona.

Las pautas de carácter técnico vienen a ser las mismas que existían en la legislación anterior: superficie suficiente para obtener un rendimiento que se considere satisfactorio, empleo de medios de cultivo adecuados y consideración de los factores peculiares de las comarcas respectivas. Con estas directrices, a veces cambiantes, habrá que determinar, en cada caso, cuál es la extensión de esas unidades mínimas, que normalmente serán distintas para los cultivos de secano y regadío en razón a su productividad. Y esa misión se encomienda a las Comunidades Autónomas, las cuales concretarán las superficies correspondientes para los distintos municipios, zonas o comarcas de su ámbito territorial (art. 23 de la Ley).

Hasta el momento son varias las Comunidades Autónomas que ya han señalado la extensión de las unidades mínimas de cultivo para su territorio; las relacionamos por orden cronológico:

- Cataluña, por Decreto de 12 de abril de 1983, estableció la superficie mínima, oscilando en secano de 3 a 4,4 hectáreas y en regadío de 1 a 1,5 hectáreas.
- Castilla y León, por Decreto de 16 de agosto de 1984, fijó la unidad mínima de cultivo para las provincias comprendidas en esta Comu-

nidad, oscilando en el secano de cuatro hectáreas para el grupo primero, seis en el segundo y ocho hectáreas para el tercer grupo; en el regadío, de una, dos y tres hectáreas respectivamente, para cada uno de los grupos.

- Madrid, en cuya Comunidad tiene gran fuerza el problema de las urbanizaciones ilegales, hubo de afrontarlo con disposiciones legales talantes. Por Decreto de 11 de mayo de 1989 se establece para todos sus municipios una superficie de 0,75 hectáreas para el regadío, 3 hectáreas para el secano y 30 hectáreas para los montes.
- Cantabria, por Ley Autonómica de 23 de marzo de 1990, fija la superficie para el secano en tres zonas que van de 0,60 hectáreas a una hectárea, dada la pluviosidad de la zona, que casi hace equiparable el secano al regadío. Para el regadío, en toda la Comunidad se establece la superficie mínima en media hectárea.
- Asturias. Por Decreto de 30 de diciembre de 1992, se fija la extensión de la unidad mínima para el Principado. Por la misma razón de la pluviosidad no se distingue entre secano y regadío; para el cultivo agrícola en general se señala en la zona de montaña dos grupos de 70 y 60 áreas y para la zona baja entre 40 y 50 áreas. La unidad mínima forestal es de 10 hectáreas.
- Canarias ha fijado, por Decreto de 22 de abril de 1994, una unidad de cultivo de carácter general de una hectárea para todo su territorio.
- Navarra ha fijado la unidad mínima de cultivo para su territorio, por igual para todos los municipios, mediante el Decreto Foral de 6 de mayo de 1996, en la superficie de dos hectáreas para el secano y para el regadío de transformación y de una hectárea para el regadío tradicional.
- Murcia ha rectificado y derogado un Decreto de octubre de 1996, fijando las unidades por otro Decreto Autonómico de 6 de junio de 1997, en el que vuelve de nuevo a los parámetros de la Orden Ministerial de 1958 a la que nos hemos de referir. Se vuelve, por tanto, a las superficies «tradicionales», o sea, 20 áreas para el regadío en todos los municipios; en cuanto al secano se señala el mínimo en 2,50 hectáreas para Abanilla, Bullas, Calasparra, Caravaca, Cehegin, Fortuna, Jumilla, Moratalla y Yecla, siendo de dos hectáreas en el secano para el resto de los municipios de la provincia.
- País Vasco, por Decreto de 8 de junio de 1997, fija la unidad mínima en una hectárea para Guipúzcoa y 75 áreas para Vizcaya, tanto para el secano como para el regadío. En cuanto a Álava se fija desde una hectárea para arriba según las distintas comarcas en el regadío; en cuanto al secano se eleva considerablemente, multiplicando por tres las extensiones que se fijaron en la Orden Ministerial de 1958.

- Para las demás Comunidades Autónomas que no han fijado de modo especial la superficie de las unidades mínimas, creemos que la única norma aplicable es la Orden Ministerial de 27 de mayo de 1958, donde se señalaban las superficies para todos los municipios españoles. De modo expreso lo confirman, en el caso de Andalucía, la Resolución de la Consejería competente, de 4 de noviembre de 1996, y en el de Galicia la Instrucción de su Junta Autonómica de 23 de septiembre de 1985. En cuanto a las demás, insistimos en la opinión, ampliamente compartida y que después veremos, de la vigencia y aplicación de las pautas superficiales señaladas en la repetida Orden Ministerial de 1958.

B) APLICACIÓN EN LA PRÁCTICA

De acuerdo con las disposiciones que hemos señalado, en la práctica de la calificación consideramos que deben seguirse las siguientes directrices:

1.º Para las fincas resultantes de la concentración parcelaria u otras actuaciones de mejoras estructurales de origen público, la unidad mínima de cultivo será la fijada para cada zona o municipio de la actuación por el Decreto o disposición concreta que las regule y que ya se dictan, por razón de competencia, por las Comunidades Autónomas. Se trata de normas especiales que se anteponen y deben aplicarse antes que las normas generales. En los títulos que se expiden de las nuevas fincas, y por tanto en sus correlativas inscripciones, constará la individualidad o divisibilidad de dichas parcelas, según corresponda, y a esta indicación habrá de estarse.

2.º Para las fincas no concentradas ni mejoradas sitas en las citadas Comunidades Autónomas de Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, Madrid, Murcia, Navarra y País Vasco, las cuales han fijado la extensión de la unidad mínima en sus respectivas disposiciones particulares antes citadas, se estará a lo que en ellas se determina para los actos posteriores a su vigencia; para los actos anteriores debe regir la Orden Ministerial de 1958, única vigente hasta entonces.

3.º Para las fincas no concentradas ni mejoradas en actuaciones públicas, sitas en territorios de Comunidades que no hayan fijado nada al respecto de modo especial, creemos que deben aplicarse las extensiones de la repetida Orden Ministerial de 27 de mayo de 1958.

No compartimos la opinión de los que creen que esta disposición, por ser complementaria de la Ley de Unidades Mínimas de Cultivo de 1954, quedó sin valor al ser derogada dicha Ley por la de Reforma y Desarrollo Agrario. La Disposición Derogatoria de esta última contiene una lista detallada de

leyes que más que derogadas quedaban absorbidas en ella; después se explicaba claramente que la derogación se extendía tan sólo a las disposiciones con rango legal y es evidente que la Orden Ministerial no tiene rango de Ley, por lo que no fue derogada, cuanto más que seguía siendo complementaria de unas disposiciones de la misma Ley sobre unidades mínimas que le han servido de base evidente para subsistir.

C) JURISPRUDENCIA

a) *Tribunal Supremo*

La Sala 1.^a ha dictado hasta el momento dos sentencias contradictorias sobre la aplicación de la Orden Ministerial de 1958. Hay otra sentencia, pero ésta de la Sala 4.^a, cuya argumentación es un tanto endeble, en cuanto se trata simplemente de anular una multa impuesta por la Administración, precisamente por infracción de las normas autonómicas sobre unidades mínimas.

Mejor será que hagamos un resumen de dichas sentencias, antes de proceder a su comentario:

1. Sentencia de 10 de mayo de 1980.—La causante de una herencia había dispuesto en su testamento que todos sus hijos recibiesen tierras de secano y regadío por igual. Estos no se pusieron de acuerdo para llevar a cabo la partición, por lo que hubo de realizarse, en juicio de testamentaría, por dos Letrados designados de oficio por el Juzgado. Una de las herederas, la única residente en la localidad y que por ello venía detentando la posesión de todas las fincas, interpone demanda de nulidad de la partición basándose en que algunas de las parcelas se habían dividido por debajo de los límites permitidos en la legislación de unidades mínimas de cultivo, resultando inferiores a la extensión fijada para el municipio en cuestión por la Orden Ministerial de 27 de mayo de 1958. Los otros hermanos, residentes fuera de la localidad, contestaron afirmando —y este argumento pesó en el fallo definitivo, como veremos— que lo que realmente pretendía la actora era seguir disfrutando de todas las fincas de la madre, por lo que había iniciado este pleito sólo con ánimo dilatorio. Contraponían el argumento de que la partición era válida porque el artículo 46 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, entonces vigente, no declaraba nulidad alguna, lo cual era cierto.

Estimada la demanda en primera instancia por «haberse infringido en la partición normas imperativas y prohibitivas de la Ley», esta sentencia fue revocada por la Audiencia Territorial. Entonces la demandante derrotada insiste en sus pretensiones recurriendo en casación en siete motivos, extensamente razonados, que el Tribunal Supremo rechaza. De los considerandos de la sentencia entresacamos que la Orden Ministerial «se publicó como conse-

cuencia y complemento de la primitiva Ley de Reforma y Desarrollo Agrario (sin duda, se quiere decir Ley de Unidades Mínimas de Cultivo de 1954, es un error), la que en su artículo 1.º dejaba al Ministerio de Agricultura la facultad de señalar por Decreto la extensión de las unidades mínimas de cultivo en cada zona o comarca de la provincia a los efectos de dicha Ley y como ésta ha sido expresamente derogada por la vigente Ley de 1973, tal derogación ha de llevar consigo necesariamente la de la Orden de 27 de mayo de 1958... que fijó la extensión de los referidos mínimos de cultivo, pues es sabido que el espíritu derogatorio de una Ley ha de alcanzar, si la nueva Ley no dijese expresamente lo contrario, a las disposiciones de inferior rango dependiente de la derogada, como lo son las aclaratorias, complementarias o dictadas para la ejecución de la misma y esta condición tiene la Orden Ministerial de 1958 en relación con la Ley de 1954. En el cuarto considerando se dice que «al no existir en la actualidad disposición oficial alguna que haya señalado esos mínimos de cultivo y al haber sido derogada la que anteriormente, y como consecuencia de la Ley de 1954, los había establecido, es clara la inoperancia del precepto legal que como infringido se cita».

2. Sentencia de 10 de marzo de 1986.—Con motivo de ejercitarse el retracto de la Ley de Arrendamientos Rústicos respecto a determinadas parcelas de las que eran colonos los demandantes, los demandados opusieron vanos motivos, uno de los cuales estribaba en que las parcelas a retraer eran inferiores a la unidad mínima de cultivo y por eso no podían segregarse de la matriz. La sentencia de primera instancia sólo accedió al retracto de una parcela superior, denegando el *petitum* respecto a las demás, mientras la Audiencia desestimó totalmente el recurso de apelación.

En el recurso de casación formulado por los demandantes se alegó infracción de la Ley de Unidades Mínimas de Cultivo de 1954 y sus disposiciones complementarias, resaltando en especial una supuesta contradicción entre el Decreto de 1955, que tan sólo formulaba unos máximos y mínimos y la Orden Ministerial de 1958, que ya fijó de modo concreto la superficie de las unidades para cada término municipal de España.

El Fundamento de Derecho número 4 es el más importante porque claramente proclama la efectividad de las normas complementarias que fijan las unidades mínimas de cultivo para los municipios no comprendidos en las Comunidades Autónomas que las hayan determinado especialmente. Dice así: «En este mismo motivo segundo se argumenta también la contradicción existente, a juicio de la parte recurrente, entre la Orden de 27 de mayo de 1958, que aplica la Audiencia, y el Decreto de 25 de marzo de 1955, llamado a prevalecer. Más no existe la contradicción que se alega, ya que el Decreto de 25 de marzo de 1955 estableció únicamente los límites máximos y mínimos que en las diversas provincias habían de asignarse a la unidad mínima de cultivo y a ello corresponde el texto de su artículo primero que el motivo

invoca; más el designio de ese señalamiento no es otro que el fijar los límites dentro de los cuales habían de fijarse ulteriormente las superficies mínimas para cada una de las comarcas, que es justamente lo que efectuó la Orden de 1958, la cual goza de la vigencia que le reconoce la sentencia aquí impugnada, por no quedar comprendida en la derogación prevista en 1971 y operada en 1973 y que afecta únicamente a las disposiciones de carácter general con rango de ley relativas a la colonización, ordenación rural o concentración parcelaria, más no a las disposiciones de rango inferior, y por lo que aquí importa la Orden de 27 de mayo de 1958 que habrá de entenderse vigente, no obstándolo alguna aislada declaración (así, la sentencia de 10 de mayo de 1980), Ínterin no se señalen otras o se revisen las allí fijadas por las Comunidades Autónomas a quienes se halla transferida la materia de reforma y desarrollo agrario».

Como hemos visto, esta sentencia desautoriza expresamente lo que se decidió en la otra sentencia de 1980, reafirmando la vigencia de la Orden Ministerial de 1958 en cuanto a la fijación de las unidades en las Comunidades que aún no la hayan hecho.

3. Sentencia de la Sala 4.^a de lo Contencioso-Administrativo de 11 de mayo de 1988.—La Consejería competente de la Junta Autónoma de Castilla y León impuso una sanción de multa considerable a la propietaria de una finca rústica sita en los municipios de Valladolid y Villanueva de Duero, por haberla dividido en lotes en los cuales se habían construido posteriormente varios chalets, dando origen a una urbanización irregular con infracción tanto de las leyes agrarias como urbanísticas. La Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia de Valladolid declaró que la sanción no era conforme a Derecho. Y la Sala 4.^a del Tribunal Supremo confirma la decisión absolutoria apoyándose en el débil argumento de que los chalets habían sido construidos por los compradores y no por la propietaria que hizo la división de la finca matriz, declarando a ésta exonerada de culpa y, de paso, se ataca sin necesidad a la legislación de unidades mínimas de cultivo, intentando declararla inefectiva.

En el tercer Fundamento de Derecho se dice: El artículo 85 de la Ley del Suelo (se refiere al texto de 1976), dice que en las transferencias de propiedad, divisiones y segregaciones de terrenos rústicos no podrán efectuarse fraccionamientos en contra de lo dispuesto en la legislación agraria. Por tanto, importa saber si en el presente caso se ha respetado la legislación. Y al respecto debe recordarse que el artículo 43 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario dice que por Decreto del Gobierno... se señalará y revisará la extensión de la unidad mínima de cultivo para el secano y el regadío de las distintas zonas o comarcas de cada provincia. Y el artículo 44 de la misma Ley añade que la división o segregación de una finca rústica sólo será válida cuando no dé lugar a parcelas de extensión inferior a la unidad

mínima de cultivo. Tenemos así reunida la cabecera del grupo normativo aquí aplicable. Se hace necesario ahora conocer cuál sea la unidad mínima de cultivo fijada para cada zona. Y en este sentido debe decirse que la alegación contenida en la demanda de la primera instancia de que desde 1973 a 1984 no existía fijada la unidad mínima de cultivo en la zona no ha sido negada por la Administración que lleva el debate al terreno estrictamente urbanístico: existencia de núcleo de población y congruente existencia de infracción. Pero, en todo caso, a esa conclusión hay que llegar por el fuego derogatorio resultante de la incidencia de la Ley de 12 de enero de 1973, la de Reforma y Desarrollo Agrario, sobre la de 15 de julio de 1954, y la Orden de 27 de mayo de 1958, que había establecido para Valladolid la unidad mínima de cultivo en media hectárea para terrenos de regadío y dos hectáreas para terrenos de secano. La unidad mínima de cultivo se fija luego, en uso de competencias autonómicas asumidas, por Decreto de 16 de agosto de 1984; y como la segregación y venta de que aquí se trata se realizó entre 1978 y 1979, es claro que no podría hablarse nunca de infracción de legislación agraria. Pero es que, además, la Administración admite que la unidad mínima de cultivo aplicable a la zona es de 5.000 metros cuadrados para finca de regadío, y los lotes segregados y vendidos tienen cada uno más de esa extensión, sin que pueda defenderse con argumentos que se apoyan en datos registrales obsoletos y en desacuerdo con la realidad, pues está probado que la finca matriz tiene a su favor una conexión de aprovechamiento de aguas, que parte de aquella es de secano.

4. Valoración de estas sentencias.—A la vista de los razonamientos que anteceden, nos inclinamos resueltamente por la sentencia de 10 de marzo de 1986, que declara vigente la Orden de 1958 para las Comunidades donde no se haya regulado de modo particular, por lo que la legislación de unidades mínimas de cultivo cuenta actualmente con las precisas disposiciones legales y reglamentarias en pleno vigor para hacer posible la aplicación y eficacia tanto de las normas urbanísticas como de la Ley de Modernización de Explotaciones Agrarias de 1995.

En una sesión de trabajo sobre estos temas que se celebró en 1986 en el Colegio de Registradores, con asistencia de otros profesionales jurídicos, se recogió el sentir de que, posiblemente, el primer fallo, el negativo de 1980, buscando una solución de equidad para evitar que se prolongase la situación de posesión injusta de la heredera que pretendía perpetuarse en el goce de todos los bienes, se acudió a rebatir sus alegaciones con unas consideraciones que llegaban a estimar inefectiva la legislación protectora de las unidades mínimas.

Y en cuanto a la última sentencia, la de la Sala 4.^a de 1988, es sabida la tendencia de la jurisdicción contencioso-administrativa de paliar en lo posible alguna que otra extralimitación de los órganos administrativos. Aquí

había una multa excesiva y, aunque estaba clara la infracción de la propietaria, se quiso orillar su responsabilidad trasladándola a los constructores de las edificaciones. Pero lo que nos extraña más es que, de paso y sin venir a cuento, pues no era necesario, se atacase a la legislación de unidades mínimas de cultivo intentando declararla inaplicable al caso. Y decimos que no era necesario porque el entonces vigente artículo 45 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario permitía la división de todas las fincas rústicas sin otra sanción que el ineficaz retracto de colindantes que nunca se ejercitó en la práctica. En la sentencia se aduce que la Administración en este caso llevó el debate al terreno estrictamente urbanístico. ¡Y era lo correcto! Pues se había dado lugar a una urbanización ilegal en una finca rústica y de regadío para más inri. Por ello no era preciso, para nada, dar la «gran lanzada a moro muerto» que se propinó a la legislación de unidades mínimas de cultivo. En efecto, si la división de la finca no era nula, según la entonces vigente legislación agraria, no era lógico traer ésta a colación y menos para vapulearla sin necesidad y con argumentos faltos de base. Queda claro, pues, que no nos parece muy aceptable que digamos la argumentación de este fallo a los efectos de contradecir la tesis que mantenemos.

En cambio, consideramos más correcta la argumentación de la segunda sentencia reseñada, o sea, la de 10 de marzo de 1986, que declara vigente la Orden Ministerial de 27 de mayo de 1958 para las regiones donde no se haya fijado la unidad mínima por los órganos autonómicos competentes a título particular. La tesis de su nulidad no nos parece aceptable, por lo que vamos a decir: La primitiva Ley de Unidades Mínimas de Cultivo de 1954, nominalmente derogada, quedó incorporada total y literalmente a la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 1973, conservando su filosofía y valer, sin interrupción alguna, por lo que las normas que la desarrollaban han seguido vigentes. Esta última Ley, la del IRYDA, sólo derogó las disposiciones sobre la materia que tuvieran rango legal, enumerándolas detalladamente, por lo que la Orden Ministerial de 1958, que no se deroga, no ha perdido nunca su valor ni siquiera después de la última Ley de Modernización de las Explotaciones Agrarias, como razonaremos después.

b) *Jurisprudencia hipotecaria*

La Dirección General de los Registros y del Notariado ha declarado en cuatro Resoluciones, que siguen la misma línea, la necesidad de cumplir los requisitos, tanto de la legislación agraria como la urbanística, tendentes a proteger por una parte el destino y por otra la integridad de las fincas rústicas, exigiendo a tal fin la correspondiente licencia para poder inscribir las divisiones o segregaciones pretendidas.

En cuanto al punto concreto de si es aplicable la Orden Ministerial de 1958 para determinar la extensión de las unidades mínimas de cultivo en aquellas Comunidades Autónomas que no la hayan fijado, el Centro Directivo no ha tenido ocasión de pronunciarse por no haberle llegado en apelación ningún recurso gubernativo sobre el particular. Pero tenemos un documentado Auto del Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Granada que, resolviendo un recurso, sí considera vigente la citada Orden de 1958 para Andalucía y que después reseñamos.

Veamos primero las Resoluciones de la Dirección General, que son las siguientes:

1. Resolución de 13 de mayo de 1994.—En el Registro de la Propiedad de Málaga, número 8, se deniega la inscripción de una escritura de segregación y venta de una parcela por constar en la finca matriz una anotación preventiva en la que aparece la pendencia de un expediente de disciplina urbanística incoado por el Ayuntamiento de aquella capital que denota la existencia de un proceso de urbanización ilegal que se estaba produciendo sobre una finca rústica de regadío.

Aunque el Auto Presidencial revoca la nota aduciendo que una anotación preventiva no obsta a la inscripción pretendida, la Dirección General confirma plenamente la actuación del Registrador que, basándose en los preceptos de la legislación del suelo, ha actuado correctamente en su calificación. Se dice en la Resolución que el Registrador ha de tomar en consideración el contenido del asiento existente que denota el expediente sancionador por parcelación ilegal, pues de él resulta una fundada advertencia de que la segregación efectuada puede constituir uno más de los actos integrantes de un proceso de parcelación urbanística ilegal; ello es conexión con la prohibición de parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable, con la sujeción a la licencia de toda parcelación urbana y con la exclusión del Registro de todo acto o negocio jurídico que no reúna los requisitos prescritos por el ordenamiento jurídico para su validez y eficacia. Todo ello justifica sobradamente la paralización de la inscripción pretendida en tanto se acredite la conformidad del negocio jurídico cuestionado a la legalidad urbanística, esto es, en tanto se acredite que dicha segregación cuenta con la preceptiva licencia municipal o que, según la administración urbanística competente, no es necesaria dicha licencia.

2. Resolución de 5 de enero de 1995.—Aunque parece que la cuestión principal se refiere a la inscripción de una obra nueva, uno de los defectos de la nota denegatoria del Registro de la Propiedad de Corcubión es la de falta de la licencia municipal para segregar de un pinar el suelo necesario para edificar. La Dirección General estudia en primer lugar tal defecto y lo confirma como tal declarando que no cabe duda que para la inscripción de

la segregación de un terreno de 1.900 metros cuadrados de una finca que se describe como suelo rústico se requiere la previa obtención de la correspondiente licencia o la declaración municipal de su innecesariedad como previene el artículo 259.3 de la Ley del Suelo.

3. Resolución de 17 de enero de 1995.—En el Registro de la Propiedad de Motril, número 2, se denegó la inscripción de una escritura por la que se dividía una finca de 87 áreas y 18 centiáreas en dieciocho parcelas de cuatro áreas cada una, calificadas como «huerta de riego», resultando además un sobrante de 12 áreas que se decía destinado a ampliación de la carretera de acceso. La nota se basaba en la falta de licencia para la división, siendo revocada por el Auto Presidencial al entender que el artículo 259 de la Ley del Suelo no es aplicable al tratarse de suelo no urbanizable. Pero la Dirección General, acudiendo a los mismos argumentos que en la Resolución precedente, confirma la negativa del Registrador declarando que toda parcelación urbanística exige la licencia correspondiente.

4. Resolución de 16 de junio de 1995.—Se deniega la inscripción en el Registro de la Propiedad de Palencia, número 2, de una escritura por la que el dueño de una finca rústica, procedente de concentración parcelaria, segrega de la misma una parcela destinada, según se dice en el título, a «huerto familiar», porque al existir en el Registro diversas escrituras de otras segregaciones de la misma finca, puede implicar la existencia de una parcelación urbanística, por no acompañarse la licencia o declaración municipal de su innecesariedad. El Auto Presidencial confirmó la nota del Registrador fundándose en que si éste deduce, según las reglas del criterio humano que está en presencia de una parcelación urbanística ilegal, porque así se infiere del contenido de la escritura y de las anteriores segregaciones (art. 1.253 del Código Civil), lo único que ha hecho es cumplir con la Ley suspendiendo la inscripción hasta que se acredite el otorgamiento de la pertinente licencia o se demuestre que ésta no es necesaria, y cualquier otro comportamiento infringiría la normativa que sobre el particular previene la Ley del Suelo. La Dirección General confirma la nota y el Auto, acudiendo a las mismas razones que constan en la Resolución de 17 de enero que antecede; al efecto se citan los preceptos que constituyen la determinante obligación de los Notarios y Registradores de la Propiedad de exigir la acreditación de la licencia o del certificado de innecesariedad.

5. Auto del Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de 7 de marzo de 1996.—Es la única Resolución resolviendo un recurso gubernativo que se refiere de modo concreto a la vigencia de la Orden Ministerial de 27 de mayo de 1958, que fija la superficie de las unidades mínimas de cultivo en las Comunidades que no las han determinado. Mejor hubiera sido que el Notario recurrente se hubiese alzado ante la Dirección General para que el Centro Directivo nos diese su autorizada doctrina sobre

el particular; en conversación con el autor de este trabajo, nos dijo que el razonamiento del Auto era tan claro que estaba seguro de que sería confirmado y por ello no recurría de nuevo. Hubiera sido preferible.

La Registradora de Cazalla de la Sierra (Sevilla) denegó la inscripción de una finca rústica de secano de una porción con una superficie de una hectárea, 28 áreas y 70 centiáreas, por el defecto insubsanable de infringir el artículo 24 de la Ley 19/1995, de 4 de julio, así como la Orden Ministerial de 27 de mayo de 1958, que fija la extensión superficial de las unidades mínimas de cultivo para todas las provincias, quedando fijada por lo que al término municipal de Alanís (donde está la finca) en tres hectáreas y cincuenta áreas para el secano.

El Notario recurrió alegando que la Orden Ministerial de 1958 había que considerarla derogada. La Registradora emitió un extenso y brillante informe, cuyo texto puede verse en la publicación que hizo el Colegio de Registradores con ocasión de la mesa redonda celebrada el 26 de febrero de 1996; no es posible reproducirlo, pero en esencia mantenía la vigencia de la discutida Orden Ministerial y su aplicación a Andalucía. El Auto recoge tales argumentos, declarando que para conceptuar vigente tal Orden Ministerial bastaría con considerar que no quedó comprendida en la derogación de la Ley de IRYDA de 1973, al afectar únicamente aquella a «las disposiciones de carácter general con rango de Ley, relativas a la colonización, ordenación rural o concentración parcelaria», más no a las disposiciones de rango inferior cuales son, entre otras, la Orden que ahora importa, tal y como lo declara la sentencia del Tribunal Supremo, de 10 de marzo de 1986. En el Auto se dice que tal vigencia se ha dado por supuesta en otras sentencias, como las de 31 de octubre de 1983, 5 de marzo de 1992 y 8 de febrero de 1993. Tan sólo las sentencias de 10 de marzo de 1980 y la de 11 de mayo de 1988 fundaban la derogación de esta norma en la de rango superior de la que era desarrollo, pero tal doctrina, dice, no ha sido tenida en cuenta ya por el Tribunal Supremo, que la han abandonado en las otras sentencias citadas.

El Auto declara de modo rotundo que debe constatar que la Orden Ministerial no ha sido derogada ni expresa ni tácitamente. Lo primero porque no aparece mencionada en la Disposición Derogatoria de la Ley de 1973, ni tampoco en la Ley 19/1995. Lo segundo, porque es patente que no existe incompatibilidad alguna entre el contenido normativo de la una y de la otra, contradicción de todo punto necesaria, entre otros extremos, para el desenvolvimiento de la derogación tácita, de conformidad con la doctrina más autorizada y la jurisprudencia unánime.

En los Fundamentos Jurídicos tercero y cuarto se desarrolla ampliamente la tesis de la pervivencia de la Orden y se concluye desestimando el recurso y confirmando la nota derogatoria.

Precisamente la Junta de Andalucía ha venido a confirmar la tesis del precedente Auto en su Resolución de 4 de noviembre de 1996, que antes hemos citado, en la cual se dan por válidas las superficies mínimas de cultivo que estaban fijadas por la Orden Ministerial de 1958.

D) OPINIONES DOCTRINALES

En cuanto a las opiniones doctrinales, son varios los autores, de indudable prestigio profesional, que han defendido la vigencia y aplicación como disposición complementaria utilizable de la Orden Ministerial. Entre los Registradores de la Propiedad empezamos por CARLOS HERNÁNDEZ CRESPO, en su trabajo «La legislación de Reforma Agraria y el Registro de la Propiedad» (*RCDJ*, núm. 499, noviembre-diciembre 1973). Igual opina JOSÉ MANUEL GARCÍA GARCÍA en la ponencia *La legislación de unidades mínimas de cultivo y las limitaciones legales del dominio*, presentada al VI Congreso Internacional de Derecho Registral, Madrid, 1984, tomo I, páginas 110 y siguientes del libro editado por el Colegio de Registradores; nos dice que sería absurdo que se predicase la vigencia del nuevo texto legal y por otra parte se suspendiese su vigencia ante la «disculpa» de que no se ha dictado ninguna otra sobre unidades mínimas desde el año 1958; termina su alegato diciendo que no considera suficiente la argumentación de la sentencia del Tribunal Supremo de 1980. MANUEL PEÑA Y BERNALDO DE QUIRÓS, en su obra *Derecho Civil (Derechos Reales y Derecho Hipotecario)*, y JUAN JOSÉ PRETEL SERRANO, en su conferencia en el Colegio Notarial de Madrid (*Anales de la Academia Matritense del Notariado*, tomo 32, año 1991), también consideran vigentes las superficies de la Orden Ministerial de 1958 donde no haya normas autonómicas.

Entre el profesorado universitario podemos señalar al Catedrático de Derecho Agrario de Madrid, don JUAN JOSÉ SANZ JARQUE, que en su libro *Derecho Agrario*, página 327, considera vigente la repetida Orden de 1958, y lo mismo hace CARLOS PAREJA LOZANO, Catedrático de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona, quien nos dice que al promulgarse la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario no se produjo una derogación de la mencionada Orden que hubiera dado lugar a un vacío normativo. También aboga por la vigencia de la Orden el Profesor de Valladolid, ANTONIO SOLDEVILLA VILLAR (*Derecho Agrario*, tomo II, pág. 505), así como la Profesora de Valencia, MARÍA DE LOS DESAMPARADOS LLOMPART, en su libro *Derecho Agrario*, editado por la Universidad de esa capital en 1995.

Por último, entre el Notariado recogemos, en primer lugar, la valiosa opinión favorable de ALBERTO BALLARÍN MARCIAL, que es además Presidente de la Asociación Española de Derecho Agrario y autoridad indiscutible en la

materia; la expresó en la Jornada de Estudio de la Ley de Modernización de Explotaciones Agrarias, celebrada en Ciudad Real el 31 de octubre de 1995, organizada por el Colegio Notarial de Albacete y el Centro de Estudios Registrales de Castilla-La Mancha, con asistencia e intervención de numerosos compañeros. Igual opinión mantiene el Notario de Sevilla, FRANCISCO CUENCA ANAYA, quien se manifiesta al respecto en tonos convincentes en su trabajo «Notas sobre la Ley de Modernización de las Explotaciones Agrarias» publicada en el *Boletín de Información del Colegio Notarial de Granada*, número 176, septiembre de 1995; nos dice que la doctrina, sobre todo la registral, se inclina mayoritariamente por la vigencia de la Orden de 1958, y confirma su opinión de que donde no haya normas especiales dictadas por las Comunidades Autónomas rige la repetida Orden de 1958. Y lo cree así: 1.º Porque la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario es sólo un texto refundido, por lo que no derogó, sino que incorporó a la Ley de Unidades Mínimas de Cultivo de 1954, y si esto es así no ve razón para que no subsistan sus normas complementarias el argumento de la sentencia de 10 de mayo de 1980 es puramente formalista. 2.º Porque el párrafo 2.º de la Disposición Adicional 4.ª de la Ley creadora del IRYDA se refiere a las disposiciones con rango de Ley, pero nada dice de las que no tengan ese rango. Y 3.º Porque si no hay unidades mínimas de cultivo quedarían sin vigencia no sólo los artículos de la Ley de Modernización de Explotaciones Agrarias sino también las disposiciones de la legislación del suelo que prohíben las segregaciones y divisiones en contra de lo dispuesto en la legislación agraria.

Publicada la nueva Ley de 4 de julio de 1995, se pregunta CUENCA ANAYA si se mantiene vigente la tan repetida Orden Ministerial de 1958. Ya no hay paridad de normas básicas, sino que se establecen modificaciones tan fundamentales como sancionar con nulidad los actos de parcelación con resultados no permitidos. Pero, sigue diciendo, si no subsistiese la Orden no habría unidad mínima fijada para gran parte del territorio nacional y llegaríamos al resultado absurdo de que, salvo en las Comunidades citadas, la Ley que pretende reforzar la indivisibilidad de las fincas quedaría inaplicable, con lo que se conseguiría exactamente lo contrario, ya que podrían dividirse libremente.

Por todo lo que hemos dicho, después de sopesar las opiniones doctrinales y la no clara jurisprudencia y teniendo en cuenta, sobre todo, la finalidad y los propósitos de la nueva Ley, nos inclinamos decididamente por la tendencia que permite defender la integridad de las fincas mediante el reconocimiento de la vigencia de la Orden Ministerial de 27 de mayo de 1958, como complementaria en los territorios donde no se haya fijado la unidad mínima por disposición especial autonómica. Con ello reafirmamos y repetimos lo que machaconamente hemos proclamado en varias notas publicadas en el *Boletín de Información del Colegio de Registradores*, a que

nos remitimos. Ya no sólo se trata de conseguir el mantenimiento de fincas viables para su buen cultivo, sino protegerlas de la invasión anormal para fines urbanísticos fuera de ordenamiento. Las leyes del suelo son rotundas al prohibir las parcelaciones que dan lugar a urbanizaciones ilegales y al declarar indivisibles aquéllas que contravengan la legislación agraria. ¿Por qué nos vamos a empeñar en dejar inservible una Ley que cuenta con todos sus elementos para ser efectiva?

E) REFLEJO REGISTRAL DE LA INDIVISIBILIDAD

La Ley de Modernización de Explotaciones Agrarias trata de proteger la indivisibilidad de las fincas mediante la correspondiente publicidad que corresponde, es natural, al Registro de la Propiedad, con lo cual no sólo se avisa a terceros, sino que se consigue la efectividad que busca la norma.

En el artículo 26-1 se dispone que en toda inscripción de finca rústica en el Registro de la Propiedad se expresará si es de secano o regadío, su extensión superficial y que sólo puede ser susceptible de división o segregación respetando la extensión de la unidad mínima de cultivo.

Creemos que la exigencia legal ha de cumplirse haciendo constar en el asiento que se practique, tras la descripción de la finca en su caso, la expresión concreta de «divisible» o «indivisible» que corresponda en cada caso, en concordancia con la extensión de la finca bajo el prisma de la extensión mínima de cultivo que corresponda, según las directrices que antes hemos detallado.

El número 2 del mismo artículo 26 declara que la inexactitud de estos datos no puede favorecer a la parte que ocasionó la falsedad, ni enervar los derechos establecidos, aunque deja a salvo la protección que brinda al tercero el artículo 34 de la Ley Hipotecaria. Este último inciso supone situar en los justos términos la publicidad registral, de modo que habrá nulidad en todo caso, pero respetando los derechos de los adquirentes de buena fe. Pero cuando aparezca la calificación de indivisibilidad en la finca, el adquirente queda afectado en cuanto que la causa de nulidad resulta del mismo Registro.

El caso es que se corrige de modo radical lo que disponía antes el artículo 47-2 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, para el cual la inexactitud de los datos no impedía el ejercicio de los derechos, lo que podría hacerse sin necesidad de anular la inscripción. Ahora sí hay nulidad del acto y ello implica la cancelación o rectificación de la inscripción, según el artículo 40 de la Ley Hipotecaria, dejando a salvo sólo los supuestos de protección especial del artículo 34 de la misma Ley.

F) EXCEPCIONES

Se enumeran en el artículo 25 de la Ley de Modernización de Explotaciones Agrarias, que modifica sustancialmente el texto que tenía el artículo 44-2 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario. Se suprime en buena hora la segregación que antes se autorizaba para los célebres «huertos familiares», recurso fraudulento del que se había abusado tanto, hasta que la Ley del Suelo empezó a poner remedio a estas parcelaciones que casi siempre intentaban «legalizar» construcciones irregulares.

Las excepciones a la regla de la indivisibilidad son ahora las siguientes:

1. Si se trata de cualquier clase de disposición en favor de propietarios de fincas colindantes, siempre que como consecuencia de la división o segregación, tanto la finca que se divide o segrega como la colindante no resulten de extensión inferior a la unidad mínima de cultivo. En el precepto modificado de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario se ponía como condición que no resultase un mayor número de predios inferiores a la unidad mínima de cultivo. Ahora se expresa con mayor precisión y la exigencia consiste en que no resulten fincas inferiores en ningún caso.

2. Si la porción segregada se destina de modo efectivo dentro del año siguiente a cualquier tipo de edificación o construcción permanente, a fines industriales o a otros de carácter no agrario.

Hasta aquí coincide con el antiguo precepto de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, pero se añade algo más para poner el supuesto en concordancia con la legislación del suelo. Así, se condiciona expresamente esa segregación a que se haya obtenido la licencia para construir prevista en la legislación urbanística y a que posteriormente se acredite la finalización de la edificación o construcción en el plazo que se haya establecido en la correspondiente licencia de conformidad con dicha legislación. El condicionamiento es claro y expreso y por tanto habrá que cumplir los requisitos sobre la licencia y la dirección facultativa, constando después por nota marginal la terminación de la obra, con lo que pondrá colofón a la publicidad que manifieste la legalidad de esa segregación o división. Como la legislación del suelo se remite a su vez a la agraria para poder efectuar sus segregaciones o divisiones sobre suelo no urbanizable, en el último párrafo del artículo 25.b) de la Ley de Modernización se hace la excepción expresa que estamos apuntando para aclarar que en este caso concreto no se vulnera la normativa agraria.

3. Si la segregación es consecuencia del ejercicio del derecho de acceso a la propiedad establecido en la legislación especial de arrendamientos rústicos.

La excepción se refiere a los casos regulados en los artículos 84 a 99 de la Ley de Arrendamientos Rústicos, cuando los arrendatarios no lo sean del

total de la finca, sino sólo de una parte de ella. Entonces habrá de procederse a la división o segregación que aquí se autoriza de modo excepcional, aunque resulte una parcela inferior a la unidad mínima de cultivo. Parece que con esta excepción expresa del artículo 25.c) de la Ley de Modernización de Explotaciones Agrarias se viene a autorizar en adelante la fragmentación de la finca arrendada, en este supuesto concreto, aún debajo de los límites mínimos de cultivo establecidos, en atención a la finalidad de miras sociales de proteger al arrendatario como cultivador directo.

4. Si se produce la división o segregación por causa de expropiación forzosa, de conformidad con su legislación específica.

Por supuesto, lo normal es que sólo se expropie la parte necesaria de la finca según los fines que se pretenden, sin tener que expropiar la finca entera si no es necesario. Como además la extensión expropiada se destina casi siempre a obras o instalaciones ajenas al cultivo, la excepción estaría igualmente justificada.

IV. UN RETROCESO INQUIETANTE

Lo constituye el Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio (*Boletín Oficial del Estado* del 23 del mismo mes), por el que se aprueban las normas complementarias del Reglamento Hipotecario para la inscripción de actos de naturaleza urbanística. Para abreviar y entendernos, en adelante le llamaremos simplemente «Reglamento de Urbanismo», aunque en este caso nos afectan tan sólo los artículos 78 a 80 que regulan la inscripción de parcelaciones, por lo que únicamente a ellos nos vamos a referir.

Primero queremos decir que, hasta ahora, siguiendo fielmente el mandato rotundo contenido en las normas legales vigentes que hemos estudiado, la doctrina de la Dirección General ha sido firme al exigir en todo caso la debida licencia para parcelar, con el fin doble de mantener el destino agrícola del suelo no urbanizable como su indivisibilidad por debajo de los límites marcados por las unidades mínimas de cultivo, lo que viene a ser lo mismo, pues cuando se quiere fragmentar una finca rústica, casi siempre se hace tratando de encubrir la realización de construcciones ilegales sobre las parcelas resultantes.

Basta con recordar las siguientes Resoluciones antes vistas:

En la de 13 de mayo de 1994 se declara que no se pueden segregar parcelas de una finca en cuyo folio registral consta una anotación preventiva de haberse iniciado un procedimiento por los órganos municipales con el fin de que se suspenda la parcelación y urbanización ilegal que se venía realizando en la matriz.

En la de 5 de enero de 1995 se declara no inscribible una estructura de obra nueva si no consta la previa licencia municipal de la segregación del solar de una finca no urbanizable.

En la de 17 de enero de 1995 se declara que no puede inscribirse la división de una finca rústica en 18 parcelas que se dicen destinadas a «huertos familiares», si no se acompaña licencia municipal para la división o la declaración de su innecesariedad.

Y en la de 16 de junio de 1995 se declara igualmente no inscribible una escritura de segregación que puede implicar la existencia de una parcelación urbanística si no hay licencia o declaración de no ser necesaria.

En estas Resoluciones, pues, se veta de modo concluyente el intento de convertir fincas rústicas en núcleos urbanos, desechándose el fallido pretexto de los célebres «huertos familiares» que se alegaba como fraudulenta tapadera. Lo mismo cabe decir de esos intentos de enajenar una finca por cuotas indivisas, con asignación del «uso» sobre determinada porción señalada a cada uno de los adquirentes y también cuando se constituyen asociaciones ficticias en las que se incorpora a la cualidad de socio el uso exclusivo sobre porciones determinadas.

Por esto llamamos la atención sobre las inquietantes interpretaciones que se pueden dar a las nuevas disposiciones contenidas en los artículos 78 a 80 de este Reglamento de Urbanismo en lo referente a los actos de parcelación de fincas rústicas y que no dudamos en calificar como un auténtico retroceso por oponerse a unas claras prohibiciones legales.

Porque tanto las leyes del suelo, la estatal y las autonómicas existentes sobre el particular, exigen siempre la licencia para dividir si esa división tiene tintes urbanísticos; si es una división puramente rústica, el artículo 24 de la Ley de Modernización de Explotaciones Agrarias es claro y rotundo y no se compagina en modo alguno con dulcificaciones reglamentarias.

¿Qué ocurre cuando es precisa la licencia y no se aporta? Hasta ahora, y con la Ley en la mano, la única solución era denegar la inscripción y así se ha hecho siempre y lo ha venido sosteniendo la Dirección General en las Resoluciones que acabamos de citar. Pero el nuevo Reglamento de Urbanismo, que en principio sigue el cauce de las normas legales, parece querer «abrir la mano» admitiendo después una especie de extraño silencio administrativo que no es aceptable en modo alguno.

El punto a discutir se presenta, como dice la cabecera del artículo 79, en el caso de división o segregación de fincas realizadas en suelo no urbanizable, cuando de la operación resulten parcelas inferiores a la unidad mínima de cultivo, o aun siendo superiores, cuando por las circunstancias de descripción, dimensiones, localización o números de fincas resultantes de la división o de las sucesivas segregaciones, sugiere duda fundada sobre el peligro

de creación de un núcleo de población, en los términos señalados por la legislación o la ordenación urbanística aplicable.

En el proyecto o borrador inicial de este precepto el punto uno establecía que los Notarios no debían autorizar las escrituras sin la pertinente licencia en los casos del supuesto visto. Parece que el Consejo de Estado, según se dice en el preámbulo, consideró que el Real Decreto sólo debía hacer referencia a la actuación registral y no a la notarial y por eso se ha suprimido tal párrafo; pero creemos que esto no puede significar, en modo alguno, que los Notarios se consideren por ello exentos de seguir cumpliendo la obligación de abstenerse de otorgar la escritura si no se les aporta la licencia que viene expresamente exigida por el artículo 259 de la Ley del Suelo en su texto de 1992, precepto que sigue vigente.

¿Y cómo deben actuar los Registradores en estos casos? Siguiendo con este artículo 79 y para el supuesto, que no debería darse, de que indebidamente se haya otorgado y autorizado la escritura sin aportación de licencia, dice que remitirán los Registradores copia de los títulos presentados al Ayuntamiento que corresponda con solicitud de que se adopte el acuerdo que sea pertinente en cada caso. La remisión de estos documentos se hará constar al margen del asiento de presentación, el cual quedará prorrogado hasta 180 días después de la fecha de dicha remisión.

Resulta, en la práctica, que hay una suspensión del asiento, sin necesidad de que los interesados lo soliciten ni de que acudan a la anotación preventiva por defecto subsanable, ya que la nota marginal es más ventajosa en cuanto al plazo y en cuanto a la posibilidad de que el defecto se «subsane» mediante ese extraño silencio administrativo que veremos.

En el punto 2 del mismo artículo 79 se establece que si el Ayuntamiento comunica que del título autorizado no se deriva la existencia de una parcelación ilegal, el Registrador podrá practicar la inscripción solicitada. Sigue todo normal y dentro de la ley, pero no deba de extrañar que los interesados den lugar a tales embrollos cuando hubieran podido evitarlos aportando sin más la licencia para otorgar la escritura.

Es también normal y acorde con las leyes lo dispuesto en el punto 3 de que si el Ayuntamiento comunica que existe el peligro de formación de núcleos urbanos o de parcelación ilegal se denegará la inscripción de las operaciones solicitadas. Hay una denegación en toda regla y con los efectos señalados en la legislación hipotecaria. No nos meteremos a analizar aquí la remisión que se hace al artículo 73 del mismo Reglamento, ya que éste viene a manejar el concepto de simple «publicidad noticia», que con tanto ahínco criticó nuestro recordado compañero JOSÉ MARÍA CHICO, a cuya opinión nos unimos.

En el apartado 4 del artículo 79 que venimos estudiando, las cosas ya no permanecen dentro del ámbito de una correcta aplicación de las normas

legales. En efecto, se dice que transcurridos cuatro meses de la nota marginal del asiento de presentación, si no se presentara el documento de que se ha incoado expediente de infracción urbanística por parcelación ilegal con efectos de prohibición de disponer, se autoriza, sin más, al Registrador de la Propiedad para practicar la inscripción de las operaciones solicitadas.

La verdad, nos causa sorpresa esta solución, pues significa que si el Ayuntamiento no contesta en ese plazo de los cuatro meses, ya no hay inconveniente para inscribir. El punto 6 del artículo 242 de la Ley del Suelo de 1992, declarado vigente por la sentencia del Tribunal Constitucional establece rotundamente que en ningún caso se entenderán adquiridas por silencio administrativo licencias en contra de la legislación o del planeamiento urbanístico. La doctrina del silencio, tal como se trata en los artículos 42 y 43 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común de 1992 requiere mayores cuidados para ser aplicada sin más a una materia que tanto la legislación del suelo como la de Modernización de Explotaciones Agrarias tratan con una regulación tan imperativa como detallada.

Por eso entendemos que es demasiado presuponer que basta la falta de contestación para considerar que el Ayuntamiento no tiene inconveniente alguno en que se perpetre una muy probable infracción de normas legales o quizá del planeamiento municipal correspondiente. Consideramos insuficiente la advertencia que se señala en el número 1 y sería conveniente asegurarse de que no existe realmente inconveniente mediante, al menos, una insistencia en el requerimiento a los órganos municipales, para evitar que por simple inercia o porque, como a veces ocurre, haya asuntos más importantes o perentorios en el municipio que impidan conceder a éstos la atención que realmente tienen y se descuide su debido curso y despacho.

Poco más o menos cabe decir para comentar el artículo 80, que se refiere concretamente a las fincas de dimensión inferior a la parcela mínima de cultivo y donde se trata el caso con parecidos trámites.

Señalemos, en primer lugar, que hay un error, simplemente material y disculpable, al remitirse al número 5 del artículo anterior, pues tal número no existe; debería decirse el número 4. Seguramente se habrá originado tal error por la supresión del que era número uno y se refería a los Notarios, suprimido del borrador al Real Decreto, pero se entiende perfectamente la remisión.

Entrando ya en la materia de este artículo 80, aquí se sustituye la comunicación al Ayuntamiento por la Administración Agraria correspondiente, ahora en manos autonómicas y de ámbito regional o al menos provincial, demasiado amplio. El cambio puede tener sus inconvenientes, pues aparte el hecho de que normalmente estas administraciones están a cargo de funcionarios técnicos y no juristas, no siempre cuentan con los datos suficientes

que les permitan dictaminar sobre la validez o nulidad del acto y menos aún para poder apreciar si concurren algunas de las excepciones que se señalan en la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias, en su artículo 25 (y no los arts. 23 y 24 que erróneamente se citan). Estas excepciones son, como hemos dicho, las disposiciones en favor de colindantes, el destinarse la porción segregada a una edificación concorde con licencia urbanística, cuando es consecuencia del acceso a la propiedad del arrendatario y en los casos de expropiación forzosa. Es evidente que los datos de algunos de estos supuestos no constarán en la Administración agraria por carecer de antecedentes sobre ellos y difícilmente podrá informar a este respecto. Más fácil y normal será que el interesado lo alegue, aportando la documentación correspondiente y sea el Registrador el que califique si se dan tales circunstancias y proceda en consecuencia, sin necesidad de acudir a órganos que seguramente no le informarán de nada.

En este mismo artículo 80 se resumen y repiten los supuestos de que la Administración agraria acepte la división, declare la nulidad o no conteste, con soluciones análogas a las dadas en el artículo 79 y que hemos visto. Nuestro comentario es igualmente negativo: Si el Registrador comprueba que hay excepción a la regla de indivisibilidad por debajo de la unidad mínima, podrá inscribir; si no hay tal excepción, no podrá inscribir, pasen o no los cuatro meses, pues ese extraño silencio de los órganos administrativos no puede en ningún caso legalizar lo que está expresamente prohibido por la Ley.

En el mismo sentido se expresa el Notario FRANCISCO JAVIER GARCÍA MAS en su trabajo sobre el tema, publicado en la *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario* de marzo-abril de 1998, páginas 349 y 350. Dice que si la sanción de la Ley de Modernización es la nulidad, nos guste más o menos o discrepemos de la dureza de la norma, lo cierto es que el artículo 24 dice que son nulos los negocios jurídicos que contravengan a la norma; el permitir que se inscriba tan sólo por el transcurso de cuatro meses no es de recibo y no resiste de verdad un mínimo análisis jurídico.

Reiteramos, pues, que lo único legal y además lo más sencillo en la práctica, como se ha venido haciendo hasta ahora, será obtener y aportar la debida licencia cuando sea procedente o la declaración de que no es necesaria, en los casos de parcelación urbanística, pues tales documentos serán los que realmente pueden y deben propiciar la inscripción sin otros inconvenientes. En las divisiones o segregaciones puramente agrícolas, o se está por encima de la unidad mínima de cultivo o hay alguna excepción de las señaladas en el artículo 25, debidamente acreditados los requisitos que señala tal precepto; de no ser así, ¿qué valor tiene la tortuosa solución que se intenta dar?

Entendemos que hay que suponer que si no se aporta la licencia es porque, casi siempre, debe haber algún inconveniente y, siendo así, creemos que esta flexibilidad que parece concederse, favorece más bien únicamente

a los que buscan alternativas con el propósito de orillar la ley y, en cambio, no supondrá facilitar las cosas a los que se encuentran en situación legal. Al contrario, se originan unos trámites y papeleos más dilatorios y que no conducen a nada práctico. En efecto, si la división es ilegal y los organismos consultados responden en tal sentido, la inscripción no será posible y entonces nada se ha arreglado. Y si la división es legal, con conseguir la licencia estamos al cabo de la calle.

Lo único imaginable, como ya hemos dicho, es que se trate de eludir el cumplimiento de los mandatos legales por esa vía lateral e insegura del silencio, abrigando la esperanza de que transcurran los cuatro meses sin que se produzca una actuación administrativa expresa. De ser así, habría que considerar esta posibilidad con bastantes reservas, porque si después de hacerse una inscripción en virtud de ese «silencio», aparece patente la ilegalidad de la división y se declara nula, vendrían los pleitos e inseguridades pese a la inscripción, ya que ésta no convalida los actos que sean nulos con arreglo a las leyes, como declara el artículo 33 de la Ley Hipotecaria.

Esto nos hace recordar aquel párrafo del artículo 98 del Reglamento Hipotecario, derogado en buena hora, que permitía inscribir sin licencia actos que la necesitaban, advirtiendo expresamente de su falta. Aquí la inscripción de la división sin licencia habría de hacerse expresando en el asiento que se actúa simplemente en virtud de un silencio que sólo permite el reglamento pero no la ley, ya que ésta, por el contrario, exige la licencia en todo caso y declara la nulidad de las fragmentaciones por debajo de la unidad mínima.

En cuanto a los Notarios, el mandato legal es clarísimo y a pesar de haberse suprimido en este Reglamento ese inciso inicial del artículo 79, no puede haber dudas sobre el particular. En el trabajo que antes hemos citado del Notario FRANCISCO JAVIER GARCÍA MAS, así se declara paladinamente. Nos dice que la postura a adoptar por el Notario debe ser clara, ya que si existen normas vigentes sobre unidades mínimas de cultivo, éste no podrá ni deberá hacer la segregación a las bravas por debajo de la unidad, salvo que exista alguna de las excepciones marcadas por la Ley, porque estaría autorizando un negocio jurídico que es nulo por Ley. Si lo hace y pasan cuatro meses sin que rechiste la Administración agraria, cuela y se inscribe, ¡qué inseguridad jurídica! y además, concluye, ¿cómo se puede explicar esto a un compareciente?

Aquí está el quid de la cuestión, en la inseguridad jurídica que se puede plantear si se acepta esta clarísima contradicción al mandato legal. Por eso, terminamos reiterando que nuestro comentario no puede ser favorable a esa permisividad que se pretende conceder en este Reglamento y tenemos la esperanza de que los Notarios sigan absteniéndose de autorizar divisiones o segregaciones que no lleven consigo el cumplimiento de los límites y requi-

sitos legales y no traspasen a los Registradores la papeleta de que sean ellos los que tengan que negar o suspender con todos los trámites y complicaciones que ahora se articulan.

Ahora nos queda esperar a ver cómo transcurre todo en la realidad y cuál será la doctrina de la Dirección General si llegan a presentarse en el futuro los casos que se contemplan en la nueva y extraña normativa que supone un retroceso lamentable.

Addenda

En el estudio que bajo este título se publicó en el número 649 de la Revista, correspondiente a los meses de noviembre-diciembre últimos, al relacionar las Comunidades Autónomas que ya han señalado para su territorio la extensión de las unidades mínimas de cultivo, se omitió señalar la de Extremadura.

Dicha Comunidad ha establecido las unidades mínimas en suelo rústico por su Decreto 46/1997, de 22 de abril, que se publicó en el «Diario Oficial de Extremadura» del día 29 del mismo mes.

Transcribimos su texto para información de nuestros lectores:

Artículo 1º

Las unidades mínimas de cultivo en suelo rústico para la Comunidad Autónoma de Extremadura se establece de acuerdo a los siguientes grupos:

PROVINCIA DE BADAJOZ

GRUPO 1.º MUNICIPIOS CON TERRENOS DE SECANO DE BUENA CALIDAD

Unidad mínima de cultivo que se fija: Secano: 4 hectáreas. Regadío: 1,5 hectáreas.

Incluye los términos municipales de: Acedera, Aceuchal, Ahillones, Alange, Albuera (La) Alconera, Almendral, Almendralejo, Arroyo de San Serván, Azuaga, Badajoz, Berlanga, Bienvenida, Calamonte, Campillo de Llerena, Casas de Reina, Cordobilla de Lácara, Corte de Peleas, Cristina, Don Alvaro, Don Benito, Entrín Bajo, Esparragalejo, Fuente del Maestre, Garrovilla (La), Granja de Torrehermosa, Guareña, Higuera de Llerena, Lobón, Llera, Magui-

Ila, Medellín, Mengabril, Mérida, Mirandilla, Montijo, Nava de Santiago (La), Navalvillar de Pela, Nogales, Oliva de Mérida, Palomas, Peraleda del Zaucejo, Puebla de la Calzada, Puebla del Prior, Puebla de Sancho Pérez, Rena, Retamal de Llerena, Ribera del Fresno, San Pedro de Mérida, Santa Amalia, Santa Marta de los Barros, Santos de Maimona (Los), Solana de los Barros, Talavera la Real, Torre de Miguel Sesmero, Torremayor, Torremejía, Trujillanos, Usagre, Valdelacalzada, Valdetorres, Valverde de Mérida, Villafranca de los Barros, Villagonzalo, Villalba de los Barros, Villanueva de la Serena, Villar de Rena, La Zarza.

GRUPO 2.º MUNICIPIOS CON TERRENOS DE SECANO DE CALIDAD MEDIA

Unidad mínima de cultivo que se fija: Secano 6 hectáreas. Regadío: 1,50 hectáreas.

Incluye los términos municipales de: Benquerencia de la Serena, Calzadilla de los Barros, Fuente de Cantos, Malpartida de la Serena, Medina de las Torres, Monterrubio de la Serena, Quintana de la Serena, Valle de la Serena, Villagarcía de la Torre.

GRUPO 3.º MUNICIPIOS CON TERRENOS AGRÍCOLAS DONDE PREDOMINA LA DEHESA, PASTIZAL Y TERRENOS IMPRODUCTIVOS SOBRE LOS CULTIVOS

Unidad mínima de cultivo que se fija: Secano: 8 hectáreas. Regadío: 1,50 hectáreas.

Incluye los términos municipales de: Alburquerque, Alconchel, Aljucén, Atalaya, Barcarrota, Baterno, Bodonal de la Sierra, Burguillos del Cerro, Cabeza del Buey, Cabeza de la Vaca, Calera de León, Campanario, Capilla, Carmonita, Carrascalejo (El), Casas de Don Pedro, Castilblanco, Castuera, Codosera (La), Coronada (La), Cheles, Esparragosa de Lares, Esparragosa de la Serena, Feria, Fregenal de la Sierra, Fuenlabrada de los Montes, Fuente del Arco, Fuentes de León, Garbayuela, Garlitos, Haba (La), Helechosa de los Montes, Herrera del Duque, Higuera la Real, Higuera de la Serena, Higuera de Vargas, Hinojosa del Valle, Hornachos, Jerez de los Caballeros, Lapa (La), Llerena, Magacela, Malcocinado, Manchita, Monesterio, Montemolín, Morera (La), Oliva de la Frontera, Olivenza, Orellana de la Sierra, Orellana la Vieja, Parra (La), Peñalsordo, Puebla de Alcocer, Puebla del Maestre, Puebla de Ovando, Puebla de la Reina, Reina, Risco, Roca de la Sierra (La), Salvaleón, Salvatierra de los Barros, San Vicente de Alcántara, Sancti-Spíritus, Segura de León, Siruela, Talarrubias, Táliga, Tamurejo, Trasierra, Valdecaballeros, Valencia del Mombuey, Valencia de las Torres, Valencia del Ven-

toso, Valverde de Burguillos, Valverde de Leganés, Valverde de Llerena, Valle de Matamoros, Valle de Santa Ana, Villanueva del Fresno, Villar del Rey, Villarta de los Montes, Zafra, Zahínos, Zalamea de la Serena, Zarza Capilla.

PROVINCIA DE CACERES

GRUPO 1.º MUNICIPIOS CON TERRENOS DE SECANO DE MEJOR CALIDAD

Unidad mínima de cultivo que se fija: Secano: 4 hectáreas. Regadío: 1,50 hectáreas.

Incluye los términos municipales de: Alcollarín, Almoharín, Campolugar, Escorial, Madrigalejo, Miajadas.

GRUPO 2.º ZONA DE MONTAÑA

Unidad mínima de cultivo que se fija: Monte y pastos: 10 hectáreas. Cultivo: 0,75 hectáreas.

Incluye los términos municipales de: Abadía, Acebo, Aldeacentenera, Aldeanueva de la Vera, Alia, Baños de Montemayor, Barrado, Berzocana, Cabanas del Castillo, Cabezabellosa, Cabezuela del Valle, Cabrero, Cadalso, Caminomorisco, Campillo de Deleitosa, Cañamero, Casar de Palomero, Casares de las Hurdes, Casas del Castañar, Casas de Miravete, Casas del Monte, Castañar de Ibor, Cuacos de Yuste, Descargamaría, Eljas, Fresnedoso de Ibor, Garciaz, Garganta (La), Garganta la Olla, Gargantilla, Gata, Guadalupe, Guijo de Santa Bárbara, Hervás, Higuera, Hoyos, Jaraicejo, Jarandilla de la Vera, Jerte, Ladrillar, Losar de la Vera, Madrigal de la Vera, Marchagaz, Mesas de Ibor, Mohedas de Granadilla, Navaconcejo, Navalvillar de Ibor, Navezuelas, Nuñomoral, Palomero, Pesga (La), Pinofranqueado, Piornal, Rebollar, Robledillo de Gata, Robledillo de la Vera, Robledollano, San Martín de Trevejo, Segura de Toro, Talaveruela, Tornavacas, Torno (El), Torre de Don Miguel, Torrecilla de los Angeles, Valdestillas, Valdecañas de Tajo, Valverde del Fresno, Valverde de la Vera, Viandar de la Vera, Villanueva de la Vera, Villar del Pedroso.

GRUPO 2.º MUNICIPIOS CON TERRENOS DE SECANO DE CALIDAD INFERIOR

Unidad mínima de cultivo que se fija: Secano: 8 hectáreas. Regadío: 1,50 hectáreas.

Incluye los términos municipales de: Abertura, Acehúche, Aceituna, Ahigal, Albalá del Caudillo, Alcántara, Alcuéscar, Aldea del Cano, Aldea de Trujillo, Aldeanueva del Camino, Aliseda, Almaraz, Arroyo de la Luz, Arroyomolinos, Arroyomolinos de la Vera, Belvis de Monroy, Benquerencia, Berrocalejo, Bohonal de Ibor, Botija, Brozas, Cáceres, Cachorrilla, Cañaveras, Carbajo, Carrascalejo, Casar de Cáceres, Casas de Don Antonio, Casas de Millán, Ceclavín, Cedillo, Cerezo, Conquista de la Sierra, Cumbre (La), Deleitosa, Gargüera, Garrovillas, Garvín de la Jara, Gordo (El), Granja (La), Guijo de Granadilla, Herguajueta, Hernán Pérez, Herrera de Alcántara, Herrerueta, Hinojal, Ibahernando, Jarilla, Logrosán, Madroñera, Malpartida de Cáceres, Mata de Alcántara, Membrío, Millanes, Mirabel, Monroy, Montánchez, Navas del Madroño, Oliva de Plasencia, Pasaron de la Vera, Pedroso de Acim, Peraleda de San Román, Perales del Puerto, Pescueza, Piedras Albas, Plasenzuela, Portaje, Portezuelo, Pozuelo de Zarzón, Puerto de Santa Cruz, Robledillo de Trujillo, Romangordo, Ruanes, Salorino, Salvatierra de Santiago, Santa Ana, Santa Cruz de Paniagua, Santa Cruz de la Sierra, Santa Marta de Magasca, Santiago de Alcántara, Santiago del Campo, Santibáñez el Alto, Santibáñez el Bajo, Saucedilla, Serradilla, Serrejón, Sierra de Fuentes, Talaván, Toril, Torre de Santa María, Torrecillas de la Tiesa, Torrejón el Rubio, Torremenga, Torremocha, Torreorgaz, Torrequemada, Trujillo, Valdefuentes, Valdehúncar, Valdelacasa del Tajo, Valdemorales, Valencia de Alcántara, Villa del Campo, Villa del Rey, Villamesías, Villamiel, Villanueva de la Sierra, Villar de Plasencia, Villasbuenas de Gata, Zarza de Granadilla, Zarza la Mayor, Zarza de Montánchez, Zorita.

GRUPO 4.º MUNICIPIOS CON SECANO Y REGADÍOS INTENSIVOS

Unidad mínima de cultivo que se fija: Secano 8 hectáreas. Regadío: 0,75 hectáreas.

Incluye los términos municipales de: Aldehuela del Jerte, Calzadilla, Carboso, Casas de Don Gómez, Casatejada, Casillas de Coria, Cilleros, Collado, Coria, Galisteo, Guijo de Coria, Guijo de Galisteo, Holguera, Huélagas, Jaraiz de la Vera, Majadas de Tiétar, Malpartida de Plasencia, Montehermoso, Moraleja, Morcillo, Navalmoral de la Mata, Peraleda de la Mata, Plasencia, Riobobos, Rosalejo, Talayuela, Tejeda de Tiétar, Torrejoncillo, Valdeobispo.

Artículo 2.º

La condición de regadío y la de cultivo a la que se refiere el grupo 2.º de la provincia de Cáceres, a afecto de las unidades mínimas de cultivo, se acreditará mediante informe de la Consejería de Agricultura y Comercio.

Disposición Adicional

Como norma general para todos los términos municipales de la Comunidad Autónoma se fija en dos hectáreas, la unidad mínima de cultivo de la vid y el olivo, excepto en la zona de montaña de la provincia de Cáceres, Grupo 2.º, en que prevalece la UMC establecida en su apartado correspondiente.

Como se ve, se elevan sustancialmente las extensiones que se habían fijado en la anterior Orden Ministerial de 1958, y se fija que la condición de los cultivos se acreditará mediante informe de la Consejería competente. La unidad mínima para el olivo y la vid se señala en dos hectáreas con carácter general.

Rogamos se tengan en cuenta los datos que anteceden con respecto a las dos provincias extremeñas. Muchas gracias.

Libros de don Francisco Corral Dueñas publicados por el Colegio

CORRAL DUEÑAS, FRANCISCO:

«El Registro de la Propiedad y la Legislación Social Agraria», Tesis doctoral dirigida por el catedrático don Manuel Albaladejo García y leída en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense el 30 de mayo de 1977, Madrid: Colegio Nacional de Registradores de la Propiedad de España, Centro de Estudios Hipotecarios, 1978, 282 págs.

CHICO ORTIZ, JOSÉ MARÍA. CORRAL DUEÑAS, FRANCISCO:

«índices Generales de Revista Crítica de Derecho Inmobiliario, años 1985-1996», Madrid: Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Centro de Estudios Registrales, 1997, págs. 5 a 437.

CORRAL DUEÑAS, FRANCISCO:

«Guía Registral», Madrid: Colegio Nacional de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Centro de Estudios Hipotecarios, 1985, 606 págs.

CORRAL DUEÑAS, FRANCISCO:

«Guía Registral, 2.^a edición actualizada: 1994», Madrid: Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Centro de Estudios Registrales, 1994, 686 págs.

CORRAL DUEÑAS, FRANCISCO:

«Normativa Autonómica: Normas Generales, Tributarias y Territoriales: años 1979-1984», Madrid: Colegio Nacional de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Centro de Estudios Hipotecarios, 1985, 2 vols., 2419 págs.

CORRAL DUEÑAS, FRANCISCO:

«Normativa Autonómica: Normas Generales, Tributarias y Territoriales: años 1985-1986», Madrid: Colegio Nacional de Registradores de la Pro-

propiedad y Mercantiles de España, Centro de Estudios Hipotecarios, 1987, 1886 págs.

CORRAL DUEÑAS, FRANCISCO:

«Normativa Autonómica: Normas Generales, Tributarias y Territoriales: años 1987-1988», Madrid: Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Centro de Estudios Hipotecarios, 1989, 1572 págs.

CORRAL DUEÑAS, FRANCISCO:

«Normativa Autonómica: Normas Generales, Tributarias y Territoriales: años 1989-1990», Madrid: Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Centro de Estudios Registrales, 1991, 2 vols., 2222 págs.

CORRAL DUEÑAS, FRANCISCO:

«Normativa Autonómica: Normas Generales, Tributarias y Territoriales: años 1991-1992», Madrid: Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Centro de Estudios Registrales, 1993, 2 vols., 2271 págs.

CORRAL DUEÑAS, FRANCISCO:

«Normativa Autonómica: Normas generales, tributarias y territoriales: años 1993-1994», Madrid: Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Centro de Estudios Registrales, 1995, 2 vols., 2359 págs.

CORRAL DUEÑAS, FRANCISCO:

«Normativa Autonómica: Normas generales, tributarias y territoriales: años 1995-1996», Madrid: Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Centro de Estudios Registrales, 1997, 2 vols., 3041 págs.

CORRAL DUEÑAS, FRANCISCO:

«La concentración parcelaria en su consideración registral», en Ponencias y Comunicaciones presentadas al II Congreso Internacional de Derecho Registral (1974, Madrid), Madrid: Colegio Nacional de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Centro de Estudios Hipotecarios, 1975, Tomo II, págs. 637 a 682.

CORRAL DUEÑAS, FRANCISCO:

«El Registro de la Propiedad en la regulación de la tierra rústica en España», en Ponencias y Comunicaciones presentadas al III Congreso Internacional de Derecho Registral (1977, San Juan de Puerto Rico), Madrid: Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Centro de Estudios Hipotecarios, 1978, págs. 379 a 465.

CORRAL DUEÑAS, FRANCISCO:

«La propiedad de la tierra en los Textos Constitucionales», en Ponencias y Comunicaciones presentadas al IV Congreso Internacional de Derecho Registral (1980, México), Madrid: Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Centro de Estudios Hipotecarios, 1981, págs. 559 a 616.

CORRAL DUEÑAS, FRANCISCO:

«Registración de las limitaciones de la propiedad rústica en España», en Ponencias y Comunicaciones presentadas al VI Congreso Internacional de Derecho Registral (1984, Madrid), Madrid: Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Centro de Estudios Hipotecarios, 1985, Tomo I, págs. 39 a 73.

CORRAL DUEÑAS, FRANCISCO:

«La aportación registral al agrarismo», en Estudios Jurídicos en Homenaje a Tirso Carretero, Madrid: Colegio Nacional de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Centro de Estudios Hipotecarios, 1985, págs. 579 a 639.

CORRAL DUEÑAS, FRANCISCO:

«Hipoteca en garantía de pensiones alimenticias en convenios de separación matrimonial», en Jornadas sobre Tipos Especiales de Garantía Hipotecaria, Madrid: Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Centro de Estudios Registrales, 1993, págs. 267 a 294.

REVISTA CRITICA DE DERECHO INMOBILIARIO

«La conservación de la concentración parcelaria y el tema de las nuevas estructuras», núm. 462, septiembre-octubre 1967, págs. 1341 a 1380.

«La concentración parcelaría en su consideración registral», núm. 495, marzo-abril 1973, págs. 335 a 376.

«Régimen fiscal en la agricultura», núm. 502, mayo-junio 1974, págs. 517 a 550.

«Régimen jurídico de las actuaciones inmobiliarias del IRYDA», núm. 509, julio-agosto 1975, págs. 903 a 932.

«Trato fiscal de la agricultura asociativa», núm. 521, julio-agosto 1977, págs. 773 a 796.

«La ordenación del territorio y el Registro de la Propiedad», núm. 528, septiembre-octubre 1978, págs. 927 a 946.

«La nueva Ley de Arrendamientos Rústicos y el Registro de la Propiedad», núm. 550, mayo-junio 1982, págs. 601 a 632.

«La publicidad inmobiliaria en la ordenación del territorio», núm. 555, marzo-abril 1983, págs. 313 a 344.

«La división de aprovechamientos de la tierra en Extremadura», núm. 561, marzo-abril 1984, págs. 271 a 308.

«Régimen fiscal de las Sociedades Agrarias de Transformación», núm. 571, noviembre-diciembre 1985, págs. 1471 a 1498.

«La aportación registral al agrarismo», núm. 573, marzo-abril 1986, págs. 333 a 394.

«Las unidades mínimas de cultivo ante el Tribunal Supremo», núm. 574, mayo-junio 1986, págs. 807 a 820.

«Las Sociedades Agrarias de Transformación en el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales», núm. 584, enero-febrero 1988, págs. 135 a 158.

«Sociedades Agrarias de Transformación: su regulación vigente», núm. 591, marzo-abril 1989, págs. 437 a 458.

«Castán, agrarista» (Homenaje Centenario del nacimiento de José Castán Tobeñas), núm. 594, septiembre-octubre 1989, págs. 1523 a 1538.

«El Estatuto Jurídico del Patrimonio Inmobiliario y Mobiliario de la Explotación Agrícola en España» (XV Congreso y Coloquio Europeos de Derecho Rural), núm. 596, enero-febrero 1990, págs. 120 a 131.

«Resumen de los trabajos publicados en la Revista sobre Hispanoamérica desde 1926» (Monográfico del V Centenario del Descubrimiento de América), núm. 609, marzo-abril 1992, págs. 995 a 1066.

«Las reformas agrarias hispanoamericanas» (Monográfico del V Centenario del Descubrimiento de América), núm. 609, marzo-abril 1992, págs. 847 a 890.

«La Revista de don Jerónimo González» (Monográfico en homenaje a don Jerónimo González Martínez), núm. 619, noviembre-diciembre 1993, págs. 1903 a 1947.

«La reforma hipotecaria de 1944 en la Revista Crítica de Derecho Inmobiliario» (Número conmemorativo de los 50 años de la reforma hipotecaria de 1944), núm. 625, noviembre-diciembre 1994, págs. 2621 a 2652.

«La aportación registral al urbanismo» (Libro homenaje a don José María Chico), núm. 627, marzo-abril 1995, págs. 561 a 602.

«Comentarios a la Ley de Modernización de las Explotaciones Agrarias», núm. 630, septiembre-octubre 1995, págs. 1771 a 1798.

«Cuestiones del suelo periurbano», núm. 631, noviembre-diciembre 1995, págs. 2017 a 2044.

«La protección registral de los montes vecinales en mano común», núm. 634, mayo-junio 1996, págs. 823 a 848.

«Ayer y hoy del crédito agrícola», núm. 640, mayo-junio 1997, págs. 961 a 969.

«Régimen de las parcelaciones en suelo rústico», núm. 649, noviembre-diciembre 1998, págs. 1849 a 1881.

«Roca-Sastre en la Revista Crítica» (Número conmemorativo del Centenario de Ramón María Roca Sastre), núm. 651, marzo-abril 1999, págs. 689 a 725.

«Régimen de las parcelaciones en suelo rústico» (ADDENDA), núm. 652, mayo-junio 1999, págs. 1051 a 1055.

«El agrarismo en la publicidad registral» (Número conmemorativo del 75.º aniversario de la fundación de la Revista), núm. 657, 2000, págs. 857 a 891.

BOLETÍN DEL COLEGIO DE REGISTRADORES DE LA PROPIEDAD

«Las nuevas normas del YRYDA sobre formalización de sus actos inmobiliarios», núm. 124, mayo 1977, págs. 247 a 252.

«Inscripción de bienes de las Sociedades Agrarias de Transformación y de las nuevas Cámaras Agrarias», núm. 136, junio 1978, págs. 485 a 490.

«Normativa autonómica sobre unidades mínimas», núm. 205, octubre 1984, págs. 1149 a 1151.

«Las Sociedades Agrarias de Transformación y el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados», núm. 206, noviembre 1984, págs. 1229 a 1244.

«Normativa autonómica relacionada con el Registro de la Propiedad (1979-1984)», núm. 209, febrero 1985, págs. 239 a 254.

«Diversas personas colectivas (Esquema de sus principales diferencias y analogías)», núm. 213, junio 1985, págs. 1045 a 1050.

«Adquisiciones inmobiliarias extranjeras», núm. 215, septiembre 1985, págs. 1655 a 1660.

«Municipios en zonas de interés militar», núm. 217, noviembre 1985, págs. 2265 a 2294.

«El Registro Especial de Arrendamientos Rústicos», núm. 221, marzo 1986, págs. 468 a 474.

«La función social-agraria del Registro de la Propiedad», núm. 251, diciembre 1988, págs. 2389 a 2406.

«1966-1991: El Boletín cumple veinticinco años. Haciendo balance», núm. 283, noviembre 1991, págs. 2325 a 2328.

«IX Congreso Internacional de Derecho Registral», núm. 289, mayo 1992, págs. 1061 a 1076.

«Resumen perentorio de la nueva Ley de Modernización de Explotaciones Agrarias», núm. 7 (2.^a época), agosto 1995, págs. 1592 a 1594.

«Normativa vigente sobre las unidades mínimas de cultivo», núm. 8 (2.^a época), septiembre-octubre 1995, págs. 1793 a 1821.

«Fijación de las unidades mínimas de cultivo», núm. 10 (2.^a época), diciembre 1995, págs. 2203 a 2211.

«La calificación registral en el procedimiento del artículo 131 LH», núm. 15 (2.^a época), mayo 1996, págs. 1103 a 1117.

«Unidades mínimas de cultivo en Navarra», núm. 16 (2.^a época), junio 1996, págs. 1338 a 1340.

«El Registro Inmobiliario en su faceta social», núm. 19 (2.^a época), septiembre-octubre 1996, págs. 1925 a 1931.

«De nuevo sobre las unidades mínimas de cultivo», núm. 22 (2.^a época), enero 1997, págs. 13 a 15.

«Más sobre las unidades mínimas de cultivo», núm. 27 (2.^a época), junio 1997, págs. 1574 a 1576.

«Nuevas normas sobre división de fincas», núm. 30 (2.^a época), septiembre-octubre 1997, págs. 2266 a 2270.

«Centenario de Roca-Satre», núm. 44 (2.^a época), enero 1999, págs. 11 a 21.

«El Profesor Díez-Picazo en la Revista Crítica de Derecho Inmobiliario», núm. 79, enero 2002, pág. 1323.

«La certificación inmatriculadora del artículo 206», núm. 86, septiembre 2002, págs. 2061 a 2072.

REVISTA DE DERECHO AGRARIO Y ALIMENTARIO

«Normas agrarias autonómicas: Transferencia de competencias y disposiciones de las Comunidades Autónomas», núm. 1, julio-septiembre 1985, págs. 37 a 39.

«Disposiciones sobre unidades mínimas de cultivo en las Comunidades Autónomas», núm. 2, octubre-diciembre 1985, págs. 34 a 35.

«El Registro Especial de Arrendamientos Rústicos», núm. 3-4, enero-junio 1986, págs. 64 a 66.

«Las Sociedades Agrarias de Transformación en el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales», núm. 8, abril-junio 1987, págs. 39 a 48.

«El Registro de la Propiedad en su faceta social-agraria», núm. 11-12, enero-junio 1988, págs. 8 a 16.

«Comentarios a la Ley de Modernización de Explotaciones Agrarias», núm. 27, julio-diciembre 1995, págs. 13 a 22.

«La protección registral de los montes vecinales en mano común», núm. 29, julio-diciembre 1996, págs. 7 a 15.

REVISTA DE ESTUDIOS AGRO-SOCIALES

«Las asociaciones agrarias y la libertad sindical», núm. 104, julio-septiembre 1978, págs. 29 a 49.

«Funciones agrarias del Registro de la Propiedad», núm. 106, enero-marzo 1979, págs. 7 a 43.

«La agricultura de grupo en el Registro de la Propiedad», núm. 108, julio-septiembre 1979, págs. 7 a 32.

«La agricultura en las Constituciones españolas», núm. 114, enero-marzo 1981, págs. 7 a 37.

«La nueva Ley de Arrendamientos Rústicos y el Registro de la Propiedad», núm. 117, octubre-diciembre 1981, págs. 127 a 161.

«La protección registral de los montes», núm. 121, octubre-diciembre 1982, págs. 63 a 79.

«La agricultura en los distintos sistemas políticos», núm. 123, abril-junio 1983, págs. 163 a 184.

DOCUMENTACIÓN JURÍDICA

«Los principios hipotecarios en las leyes agrarias», núm. 29-32, enero-diciembre 1981, págs. 243 a 258.