

REVISTA CRITICA DE DERECHO INMOBILIARIO

DEDICADA, EN GENERAL, AL ESTUDIO DEL ORDENAMIENTO
CIVIL Y ESPECIALMENTE AL REGIMEN HIPOTECARIO

DEPÓSITO LEGAL: M. 968.—1958.

Año XXXIV

Julio-Agosto 1958

úms. 361-362

Teoría del Registro de la Propiedad como servicio público

(Premio «Gascón y Marín» - 1957)

(Continuación.)

SUMARIO.—Título III: *Naturaleza de la función y del procedimiento registrales*.—CAPÍTULO I.—*Problemas generales*.—A) *Planteamiento*.—B) *La pretensión jurídica o solicitud ante el Registro*.—1. La titularidad.—2. La fuente de los derechos.—3. La solicitud propiamente dicha.—4. Los efectos. CAPÍTULO II.—*La inscripción como hecho o como resultado de la pretensión*.—A) *La inscripción como hecho o como declaración jurídica*.—B) *Influencia del carácter de una inscripción constitutiva o voluntaria*.—CAPÍTULO III.—*La función calificadora del Registrador*.—A) *El problema*.—B) *Sistemas*.—1. Institución unida a los Tribunales de justicia.—2. Institución como mera Oficina pública.—3. Un nuevo punto de vista.—a) Lo histórico-comparativo; b) lo actual; c) lo ideal.—C) *Teorías*.—1. Función de jurisdicción voluntaria.—2. Teoría de la función administrativa. Doctrina moderna de González Pérez.—3. Teoría de la función jurisdiccional.—1) Su planteamiento en la doctrina en su carácter general.—2) Función jurisdiccional de carácter especial.—CAPÍTULO IV.—*Las resoluciones de la Dirección General de los Registros*.—A) *Aspectos*.—1. El órgano.—2. Los elementos de calificación y de resolución.—3. El recurso gubernativo.—B) *Valor de las resoluciones*.—1. En el Derecho actual.—2. Dentro de la teoría del Registro como servicio público.

TITULO III

Naturaleza de la función y procedimiento registrales.

CAPÍTULO I

PROBLEMAS GENERALES

A) PLANTEAMIENTO.

¿Cuál es la naturaleza de la actividad que despliega el servicio público del Registro? ¿Es un servicio público meramente administrativo, es judicial o es de carácter especial?

Al plantear este problema, no vamos a caer en el criterio de calificar el servicio únicamente atendiendo a la función calificadora (285), como casi todos los autores lo han hecho, o bien acudiendo al ropaje externo de la organización (286), sino a todos los elementos que integran el servicio. El Registrador es allí una pieza, y pieza fundamental a la hora de fijar la naturaleza de la actividad registral. Pero, como en todo servicio, hay otros elementos que no brotan de simples principios doctrinales, como son los propios beneficiarios, los solicitantes; esto nos llevará a analizar la naturaleza del *acto* registral en todas sus dimensiones, y además el camino, el *procedimiento*, también en todos sus aspectos y clases; luego, la *función calificadora*, como manifestación intrínseca de la tarea que lo desarrolla, y por otro lado, el *valor de las resoluciones dictadas por él* o por la Dirección General de los Registros, y su relación con los efectos jurídico-privados o jurídico-públicos.

Podríamos haber intentado otro procedimiento: relegar la naturaleza del servicio público a la naturaleza de la función cali-

(285) GONZÁLEZ PÉREZ lo ha planteado recientemente a través de los dos interesantes trabajos ya citados, *Naturaleza del procedimiento registral*, «Revista C. D. In», 1949, págs. 575-586, y otro de la misma Revista. *Impugnación de los actos registrales*, núm. sep.-oct., 1955, págs. 515 y ss.

(286) Véase ROYO VILLANOVA, *Elementos*..., ob. cit., t. I. pág. 267.

ficadora nada más, y ver en ella los distintos aspectos. Pero creemos que en el Registro hay algo más que aquella función para determinar su carácter como servicio; los otros elementos, ciertamente que pueden dar mucha luz sobre aquella específica e importantísima misión; pero como estimamos que la razón de ser del servicio público—y, por tanto, su naturaleza—está también por encima de la función del Registrador, por eso, desgajamos los problemas, dándoles un contenido más abierto, si bien, en definitiva, el resultado fuese el mismo: *la naturaleza del servicio público es de carácter eminentemente jurisdiccional, aunque especial por la propia índole del objeto mismo del servicio al referirse a derechos que son jurídico-privados, pero cuya publicidad interesada por la sociedad, como destinataria de la seguridad jurídica general, precisa una legalidad, una clarividencia de existencia y de legitimidad a la que atiende la función calificadora del Registrador.*

El Ministro de Justicia, don Antonio Iturmendi (287), ha escrito: *«Con referencia a la actuación de los Registradores de la Propiedad se ha llegado incluso a calificarla de jurisdiccional. Cierto que por razones ya inactuales, su actividad fué adjetivada de gubernativa en los albores de nuestro sistema hipotecario; pero cierto también que semejante afirmación no resiste el menos exigente examen crítico. Ni la función legitimadora confiada al Registro, ni la naturaleza de la decisión resultante de la calificación, ni los derechos sobre cuya existencia y validez se califica, ni el lugar que formalmente corresponde al Derecho Inmobiliario en nuestro Ordenamiento jurídico general, permiten mantener semejante ficción. Y la realidad se ha encargado de ponerlo así de manifiesto, otorgando de buen grado a la jurisprudencia registral pareja autoridad doctrinal que a la emanada de los órganos inferiores y superiores de la organización judicial común.»*

(287) Véase *Prólogo* del Ministro de Justicia, Excmo. Sr. D. Antonio Iturmendi, a *Conferencias sobre Derecho Inmobiliario Registral* (Años 1951-1952), Ilustre Colegio Nacional de Registradores de la Propiedad, Madrid, VII.—MARÍN PÉREZ, en *El capitalismo y el Derecho privado en España*, ob. cit., página 485, llega, desde un punto de vista político pero con no pequeña base jurídica, al siguiente primer «punto equitativo» del Derecho civil, inspirado en el Derecho natural. (a) *Vinculación de la propiedad al hombre y a la familia en forma tangible, concreta, humanizada; en una palabra, fortaleciendo las instituciones publicitarias precisas para hacerla deseable y segura.»*

Indudablemente hay algo distinto, o superior, o añadido a la función calificadora para que ésta no nos dé toda la naturaleza del servicio. Ella, en sí misma, no constituye el fin de la función. Constituye parte. Pero no se puede reducir la tarea registral a la calificación sin indagar la presencia de una parte—la ortodoxa misión del Fiscal en la vía penal es eminentemente pública, y ante él sólo hay una «parte» que es la Justicia—o de varias.

También hemos de salir al paso de que, por creer que entendemos el Registro como un servicio público, el carácter administrativo de su función sea consecuencia obligada, puesto que servicio público y esencial es el que «administra Justicia», y, sin embargo, el carácter jurisdiccional de su función nadie pretende confundirlo con el estrictamente administrativo.

B) LA PRETENSIÓN JURÍDICA O SOLICITUD ANTE EL REGISTRO.

La pretensión jurídica ante el Registro es el primer elemento a estudiar al hablar de naturaleza y especialidad de la función del mismo en cuanto servicio público. En general, para una configuración como tal se suele reducir o desplazar la cuestión a la mera consideración del *acto*. Así, González Pérez (288), tras sostener que el Registro es un servicio público, con «un modo de acción administrativa que no es policía, ni fomento, sino precisamente servicio público», dice que «los actos dictados por aquel órgano son actos administrativos, dictados en procedimiento administrativo».

Nosotros creemos que ese acto registral no integra todo el contenido del Registro, como para llegar a calificar así—por el carácter administrativo del órgano, y por el procedimiento—todo el interés, todos los efectos y todo el dinamismo del sistema registral. Hay algo más general, más diluido en esa pretensión o en ese interés que el Registro pueda ofrecer. El mismo González Pérez, en otra ocasión (289), ya dice que «vemos que no es posible atribuir a la función calificadora carácter jurisdiccional, en cuanto que no tiene por objeto el examen de pretensiones, ya que no puede con-

(288) *Impugnación de los actos...*, pág. 514.

(289) *Naturaleza del procedimiento...*, pág. 580.

siderarse como tal la solicitud de inscripción». Y Garrido Falla entiende (290) que «cabe mantener la existencia a favor de los particulares de un derecho subjetivo de carácter *administrativo*, a que sean inscritos en el Registro sus títulos de Derecho Civil que reúnen las condiciones exigibles».

Estos autores, en general, y quienes sostienen *a priori* el carácter administrativo de la función registral, parece que no contemplan el Registro sino desde el prisma de la solicitud de inscripción, no bajo el origen de tal pretensión—aunque sea íntima en principio y sin aparente contradictor—, ni bajo el sentido del resultado apetecido, ni menos bajo una posible fuerza coercitiva (291), derivada del carácter de la inscripción, cuya obligatoriedad o no, puede tener una indudable trascendencia. Examinemos estos aspectos previamente:

1.—La titularidad.

Interesa averiguar si la naturaleza de la persona que asume esa pretensión—concebida en términos amplios—o ese interés que por el Registro ella aspira obtener, puede darnos una luz en la cuestión.

El alcance de los interesados es tal, que escapa a toda distinción y discriminación. Ni son solamente las *personas físicas* (292) ni las *personas jurídicas privadas*, las que pueden revestir sus derechos de las garantías registrales. También el Estado, la Provincia, el Municipio, las Corporaciones, las Iglesias, los Organismos (293).

El sujeto beneficiario—registralmente, y dentro de la institu-

(290) GARRIDO FALLA, en *Impugnación de los actos administrativos*, Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1956, pág. 129.

(291) Véase JERÓNIMO GONZÁLEZ, *Estudios...*, pág. 46, donde puntualiza las notas del Derecho Hipotecario, y sostiene la aproximación de las operaciones registrales a los actos de jurisdicción voluntaria, reforzada con la nota de coactividad, característica del derecho de cosas.

(292) El art. 4.º del R. H. establece que «serán inscribibles los bienes inmuebles y los derechos reales sobre los mismos, sin distinción de la persona individual o colectiva a que pertenezcan, y por tanto los del Estado, la Provincia, el Municipio y entidades civiles o eclesiásticas».

(293) Esto no quiere decir que tengan una cierta situación privilegiada ante la posibilidad de inscribir sus bienes en virtud de certificaciones administrativas de dominio, a que se refieren los arts. 206 de la L. H. y 15 y 16 del Reglamento Hipotecario.

ción—resulta tan amplio, que no puede darnos motivos para una discriminación de esa pretensión. Es de suponer que cuando esas personas jurídicas o el Estado acudan al Registro, lo hagan por interés público, pero no es sino el interés de la seguridad de sus propios derechos, como un simple particular. *La seguridad jurídica no se inscribe expresamente, no tiene un asiento determinado, ni un módulo taxativo, quebrantado el cual—como en el Código Penal—pueda verse hasta dónde puede llevar o no una pretensión.*

La indeterminación, pues, de las personas que pueden acudir al Registro no nos sirve para calificar la pretensión o solicitud jurídica ante el Registro.

2.—La fuente de los derechos.

Royo Villanova (294) ha definido los actos administrativos—en cuyo problema de la mera definición ni siquiera se han puesto de acuerdo los autores (295)—como aquellos «hechos jurídicos que por su procedencia emanan de un funcionario administrativo, por su naturaleza se concretan en una declaración especial, y por su alcance afectan, positiva o negativamente, a los derechos administrativos de las personas individuales o colectivas que se relacionan con la Administración pública».

Naturalmente que el *concepto que se tenga de acto administrativo puede servir predeterminadamente para calificar de una u otra forma el acto registral*. Pero no siendo un teorema que no admita discusión, hay que analizar, sin prejuicio alguno, todos los elementos integrantes del acto, es decir—siguiendo un criterio

(294) *Elementos...* pág. 93.

(295) Si se quiere ver la gama enorme de criterios sobre el *concepto del acto administrativo*, pueden consultarse los manuales de más utilización general: véanse también los expuestos por García Oviedo, ed. 1955, Prólogo de Martínez Useros, págs. 164 y ss. Para Royo Villanova es la emanación del órgano administrativo; para Caetano, no lo son los del Poder judicial o legislativo. Zanolini no excluye a éstos; Fernández de Velasco los concretaba a todo el Estado; Ballbé, por la entidad objetiva; Duguit distingue los actos regla, actos subjetivos y actos condición, etc.—ALESI, *Sistema istituzionale di Diritto Amministrativo*, 1953. págs. 234 y ss., lo define como manifestación de actividad, procedente de autoridad administrativa, en la función de realizar de modo inmediato intereses públicos concretos.—Véase el trabajo y citas de GARRIDO, en *Los motivos de impugnación del acto administrativo*, «R. Ad. Pública», núm. 17, 1953. pág. 27.

interpretativo civilístico puro (296)—, a base de los actos coetáneos, los posteriores, y también los anteriores.

Mirando hacia el Registro, ¿qué clase de derechos se interesan en la inscripción, en qué texto programático se encuentran, cuándo viven su vida sin el punto de mira en el Registro?

La respuesta no puede ser más categórica: en el *Código Civil*. La tipificación de estos derechos no puede ser objeto de una discusión doctrinal, porque está expresa, concreta y sustancialmente fijada en los textos legales (297). El *numerus clausus* está reservado para la exigencia de que sean derechos civiles; el *numerus apertus* para los derechos reales, frente a los personales que no se inscriben.

Todo el mundo extrarregistral de los derechos es — ha sido siempre — meramente civilístico. La forma nunca ha cambiado los derechos. El Derecho administrativo no puede ser esencialmente Derecho de Forma, ni menos todo el Derecho de Forma (298).

Históricamente lo hemos visto claro: la *mancipatio*, y la misma *in jure cessio*, eran formalidades cuyo contenido no se quedaba en la exteriorización, sino que, por el contrario, resplandecía en lo civilístico del derecho de que se tratase.

Esto es lo que hace dudar a González Pérez y Garrido Falla (299), hasta el punto de que para el primero, un problema que se presenta dudoso en cuanto a la posible lesión de derecho administrativo derivada de una calificación contraria a la pretensión—siempre dentro de la calificación, no por encima de ella—, se presenta más evidente cuando se trata ya de las concesiones

(296) Por analogía en lo dispuesto en el art. 1.282 del Código civil.

(297) Los arts. 2.º de la L. H. y los concordantes 7.º y 32 del Regl., puntualizan qué derechos serán los susceptibles de inscripción, y si bien es cierto que por el art. 7.º la enumeración no es exhaustiva, siempre serán de aquellos que supongan una esencia real inmobiliaria eminentemente civil, aunque la admisión de los derechos reales administrativos no desdigan el carácter general de la regla.

(298) Véase PAZOS Y GARCÍA, *Sobre el Registro de la Propiedad*..., pág. 16. Sobre la «tendencia a materializar las ideas y los símbolos», véase RENARD, *Introducción...*, ob. cit., t. I, pág. 103; se refiere y analiza también la *mancipatio*, la *cessio in jure*, la *palmaria*, etc. El problema del formalismo jurídico no es exclusivo de lo administrativo, pues, sino que afecta a todas las disciplinas jurídicas y aun a las raíces mismas del Derecho.

(299) *Naturaleza del procedimiento...*, pág. 586, y *Régimen de impugnación...* págs. 129 y 130.

administrativas, porque éstas son ya derechos administrativos.

Frente a tal escisión, que rompería la unidad registral básica, hoy de consistencia indudable, cabe alegar que, siendo los actos del Estado, de la Provincia y del Municipio, y aun los de la Iglesia, actos en general esencialmente administrativos, con un procedimiento y unas garantías especiales, sin embargo ellos concurren al Registro como un particular. Ante una reclamación civil o de personal, la vía no es—respectivamente—siempre la civil, sino la contencioso-administrativa, y, sin embargo, ante el Registro, la titularidad—hemos visto—es indiferente; tendrá el trato de favor del art. 206 de la L. H.; pero las reglas y mecanismo del Registro le afectan en toda su integridad. Sin embargo, por eso no decimos que sean entidades civiles o de Derecho privado. No se puede romper la unidad institucional y de régimen.

Además, todo el interés y todos los derechos que puedan derivarse del Registro no están en que se inscriban o no. Piénsese en las resoluciones de incapacidad o en los embargos por deudas, o los que se deriven de procedimientos ejecutivos. Todos estos *intereses*, previamente a una vida registral, tienen una vida jurídica de una naturaleza especial, concreta, que discurre por las vías del derecho privado, sin discusión alguna, y que por la inscripción no se truecan ni se cambian. El acreedor hipotecario, no es que pretenda inscribir su título ejecutivo, lo que pretende es sencillamente cobrar, y esto—tan humano—es plenamente civil, y lo pretendería, estuviese inventado el Registro o no. La ausencia, la declaración de fallecimiento, las prohibiciones de disponer, son circunstancias que tienen una vida natural autónoma. No todo lo que se inscribe en el Registro es en perjuicio o en favor de tercero, directamente pretendido, como enfrentándose a un órgano administrativo o judicial cuya barrera calificadora hay que salvar.

En los sistemas en que, como el australiano, existe cierta actuación de oficio, o en materia de hipotecas en que la inscripción es—en el mismo derecho español—constitutiva, la calificación nada predetermina ni nada representa en sí misma. Si una hipoteca no llega a inscribirse, civilmente no es hipoteca, y esto representa tanto en la vida de los derechos, que todo miramiento frente a una calificación por el funcionario público Registrador, es inoperante.

La fuente de los derechos subjetivos es plenamente civilística. La posibilidad de llevar a cabo inscripciones de derechos administrativos, como las concesiones administrativas, como una excepción a la regla general, viene a confirmar ésta. Si entran dentro del Registro, no es por su carácter administrativo, como no lo es el carácter público o privado del titular que se interesa por la inscripción, sino porque—al igual que sin la distinción del sujeto—las concesiones administrativas son (300) derechos reales inmobiliarios, y *el tráfico jurídico de éstos es lo que interesa a la seguridad jurídica general*. Si no interesasen, quedarían al margen, como quedan otros Derechos eminentemente privados, como son los personales y por idéntica razón.

3.—La solicitud propiamente dicha.

La *solicitud* es la manifestación de esa pretensión (301), entendida en su sentido amplio, de acogerse y ampararse en el Registro. Pero esta solicitud no va dirigida en una dimensión exclusiva—inscribir o no inscribir—, sino en todos aquellos aspectos que puedan derivarse de un interés.

Si el Derecho es medio de realización de la Justicia, nosotros podríamos decir que *la solicitud es el mero hecho de una pretensión, que consiste en obtener del Registro todo lo que es dable obtener de él*. La solicitud no sólo tiene esa dimensión de preten-

(300) La inscribibilidad de las concesiones administrativas está recogida en el art. 21 del R. H., al decir: «Las concesiones administrativas, en cuanto se refieran a bienes inmuebles o derechos reales, se inscribirán mediante la escritura pública correspondiente, y en los casos en que no se requiera el otorgamiento de aquéllas, mediante el título mismo de concesión.»—Campuzano, que puede situarse entre los autores que juzgan administrativa la institución registral, al estudiar las relaciones del Derecho inmobiliario con el Derecho público, *Principios generales...*, pág. 5, alude también a los bienes de dominio público, aprovechamientos, concesiones de aguas, minas, etc.; pero no se plantea, partiendo de su calificación de institución administrativa, la relación de fondo que en tal caso debiera existir entre el Derecho administrativo y el inmobiliario, y si éste debiera ser una especialidad de aquél, o los problemas concernientes a la organización o servicio público que supongan su actividad.

(301) En un trabajo de este tipo, y menos en el punto concreto que estamos desarrollando, no podemos entrar en honduras procesalistas para concretar el sentido exacto de *pretensión* o el de *solicitud* dentro de una terminología procesalista pura. La *solicitud pretende* lograr la inscripción, y en este sentido la consideramos como *pretensión jurídica*, sin más profundidades. Véase, no obstante, PRIETO CASTRO, *Derecho procesal civil*, ob. cit., pág. 75, y GUASP, *Comentarios a la Ley de Enjuiciamiento civil*, págs. 269 y ss.

der inscribir, sino pretender *usar*, y para algunos, realmente «abusar» de la institución registral. Incluso todavía hay algo más paternal, y más humano en el Registro, que ése sí que escapa a toda rigidez administrativa: la solicitud verbal, el consejo, el diálogo entre Registrador y particulares, el asesoramiento, eso que Ruiz Martínez califica de especial o excepcional: «El Registrador (302) unas veces asesora, otras inscribe, otras advierte a los interesados las faltas de que adolece el título o se oponen a la inscripción, aconsejando en la mayoría de los casos el modo de subsanarlas, y otras, finalmente, bien pudiéramos llamar excepcional, está la nota razonada que deniega o suspende la inscripción» (303).

La solicitud registral no está pareja con la solicitud administrativa de la *instancia*. Porque si la inscripción tiene lugar normalmente a instancia de parte, en la vida registral, lo que se solicita, ni es por medio de instancia, ni está afectada por la rigidez y frialdad de una pretensión de este tipo.

Además, la solicitud no se limita a este grupo de enfrentar al particular con los libros del Registro. *En materia de hipotecas, el principio de rogación—voluntariedad en la solicitud—desaparece para convertirse en requisito esencial. Lo que sucede en ese trasiego del procedimiento a la calificación no se queda en el procedimiento, y lo que hay de ruego o de solicitud se convierte en cumplimiento de una obligación legal, precisa para la existencia y para la validez.*

¿Cómo supeditar a la sola calificación lo que afecta a la esencia del acto o negocio jurídico? ¿No es más cierto que *la solicitud se queda muy atrás*, muy accidentalmente, ante una hipoteca ya constituida?

No se puede hacer una escisión para romper la unidad de la

(302) Véase RUIZ MARTÍNEZ, en *Algunas consideraciones sobre la calificación registral*, Conf. 1951-52, Ilustre Colegio Nacional de Registradores de la Propiedad. Madrid, pág. 140.

(303) Ese cierto sentido patriarcal y asesor, que revela que el procedimiento o el camino de la inscripción deja de ser el rígido y frío puramente administrativo, tiene manifestaciones concretas en la L. H. Véase el art. 19: «Cuando el Registrador notara alguna falta en el título *lo manifestará* a los que pretenden la inscripción, para que si quieren recojan el documento y subsanen la falta durante la vigencia del asiento de presentación.» Cfr. también los arts. 109 a 112 del Regl. y los títulos VII de la L. y del R. H., sobre *Rectificación de errores en los asientos*.

solicitud y deslindar, sin interferencias, *aquí termina* lo administrativo, y *aquí empieza* la hipoteca.

Dice González Pérez (304) que es cierto que la función registral exige una petición por parte del particular, no pudiendo realizarse de oficio por el Registrador (principio de rogación). Pero, aun partiendo de que la inscripción no sea necesaria, no se puede olvidar que hay una cierta intervención de oficio (305), y si bien es cierto que hay una petición inicial que pone en marcha el procedimiento, *el asiento que se practica es, en cierto modo, independiente de la voluntad manifestada por el interesado en la inscripción y en ocasiones distintas* (306).

Quizá por la naturaleza del servicio público que nosotros propugnamos fuera interesante plantear y revisar si la intervención de oficio del Registrador debía llegar a más, y cómo; pero, aun así, hay momentos, actos y situaciones que no las mueve el particular; y entonces, ¿se podría sostener que la solicitud del interesado ante el Registro puede paralizar esos *actos administrativos* del Registrador?

He aquí unas dimensiones del problema que «ensanchan» ese acto registral, que empieza por la solicitud pero que no se queda muchas veces en ella; se hace algo distinto y superior, y desde luego que no enfrenta administrativamente la «reglamentaria» *gracia que espero alcanzar...* con el interés de llevar pura y simplemente al Registro, una situación jurídica, máxime si en nuestra concepción de servicio público partimos e interesamos una inscripción no voluntaria, con lo cual el interés supremo de ins-

(304) *Naturaleza del procedimiento...*, pág. 563.

(305) ROCA SASTRE, en ob. cit., t. I, pág. 702, cita hasta nueve supuestos en los que hay una actuación de oficio: en la inscripción de hipoteca legal en garantía de la dote estimada en bienes inmuebles (art. 171), anotaciones preventivas de suspensión en materia de embargos (art. 164 del Regl.), etc. A pesar de que el carácter de *órgano al servicio de los intereses privados* es el que resalta en la Exposición de motivos de 1861, y de negar la consideración de «censo de la propiedad inmueble», esos casos de excepción vienen a confirmar que ni siquiera en la primitiva Ley eran los derechos privados los meramente en juego.

Todo ello sin perjuicio de la actuación *de oficio* que le imponen preceptos legales de carácter público y social, cada vez más frecuentes—Leyes de concentración de montes, de Unidades minicas, de Bienes municipales, etc.—, que en apariencia se «contradicen» con la resistencia del legislador—quizá más bien de determinados sectores y ambientes—a una superación de la *iniciativa, rogación o interés*—libres (?)—del particular ante la inscripción.

(306) Véase JERÓNIMO GONZÁLEZ, *Principios...*, pág. 316.

cribir, palidece ante la eficacia constitutiva, que ya no permitirá la vida del derecho y su desarrollo independientemente, esté inscrita o no, sino que para que tal vida sea jurídica será precisa la inscripción. Por eso, el prisma del Derecho comparado, al fijar el carácter de la solicitud, puede ser muy útil y significativo. No se trata de ceñirnos a un derecho constituido, y *ahora*: se trata de plantear si en un Registro de la propiedad, progresivo y eficaz en el cumplimiento de todos sus fines, la solicitud implica siempre la iniciación de un acto administrativo o no.

4.—*Los efectos.*

Tenemos ya la realidad registral, los libros del Registro, los asientos, las inscripciones, la Ley Hipotecaria, el Reglamento. Ese cuadro de situaciones jurídicas *publicadas*, esas—como viene a llamar Núñez Lagos—*pequeñas constituciones declarativas de los derechos privados*, ¿qué suponen?, ¿qué representan?

Si existiesen una Ley Hipotecaria o unos preceptos hipotecarios dentro del Código Civil y una Ley del Registro de la Propiedad que nos explicase su mecánica y nos regulase la forma de incorporación de los derechos privados en forma de inscripciones, notas, o cancelaciones, lo veríamos más claro.

El resultado que se publica no es de mera transcripción, no queda encerrado dentro de la mera «publicidad» de otros Registros públicos. Un antecedente penal, no pugna por otro de otra persona, ni se pone en movimiento frente a la de los demás. Se queda ahí, publica lo que representa, y a veces no publica nada. Una inscripción de un Registro de Aguas no suele pugnar con los dos o tres, porque hasta este tipo de concesiones están sujetas a normas especiales de tráfico. La propiedad de un automóvil *no se publica* en el Registro Administrativo correspondiente, sino ante los Tribunales y a la vista de los títulos.

El Registro de la Propiedad asume en sí, empapa ya, toda la solicitud que se pierde y se difumina en los libros. Se puede desistir de ella e incluso interesar que se redacte de tal o cual manera, o que no se inscriba determinada cláusula que no puede afectar a la esencia de la inscripción. Pero, *inscrita la titularidad, el solicitante desaparece*. Hasta incluso está tan facilitada la ins-

cripción, que la persona que presenta «no interesa» (307); ni se le exige poder, ni que demuestre el interés. ¿Tiene parecido semejante un acto administrativo?

Para apoyar aún más la naturaleza del resultado de las inscripciones, o, mejor dicho, de las pretensiones jurídicas ante el Registro, hay que añadir que es preciso a la par no desconocer que existen situaciones jurídicas nuevas del Registro, creadas por aquellas que escapan a esa especie de disyuntiva a que, parece, se somete la función del Registrador: denegar, suspender o inscribir.

Don Laureano de Artieta, en un informe que precedió a la R. O. de 18 de marzo de 1864 (308), decía que «el Registro de la Propiedad no es un libro de sentencias judiciales, ni aun de títulos que sirven para garantizar los derechos de los otorgantes; con este objeto existen archivos de los Tribunales y protocolos de los Notarios: es simplemente un cuadro demostrativo del estado de la propiedad inmueble y sus cargas para conocimiento de terceros y de la sociedad entera: por más que este cuadro demostrativo sea oficial y deba ser escrito, no deja de ser administrativo.»

¿Podría hoy decirse lo mismo ante una inscripción constitutiva en materia de hipotecas, ante un procedimiento interdictal específico y expeditivo como el del art. 41, ante una protección máxima al tercero protegido del art. 34, o ante una forma de ejecución especial derivada del crédito hipotecario, como son los arts. 129 y siguientes de la Ley Hipotecaria?

En aquellos tiempos puede ser que la solicitud de la inscripción fuese una mera pretensión para ingresar en ese *cuadro oficial y escrito*, y que todo se acabase ahí. Con este criterio si que estaríamos más cerca del «acto administrativo» en la registración. Poco o nada cabía esperar del Registro. Cuando la seguridad jurídica general entra en juego y todos aquellos efectos básicos *se derivan no de una solicitud*, sino de la propia fuerza del Registro, notorio resulta que proclaman situaciones muchas veces im-

(307) Cfr. los arts. 6.º de la L. H. y 39 y 40 del R. H., en orden a las personas que *indistintamente* pueden pedir la inscripción de los títulos: adquirente, transmitente, el que tenga interés o el que tenga la representación de cualquiera de ellos.

(308) Citado por ROMANÍ Y PUIGDENGOLAS, en *Sistema hipotecario español*. Barcelona, 1887, pág. 84.

previstas para el solicitante, quien ni siquiera puede detenerlas ni alterarlas. No es enfrentar, en terrenos paralelos, a la Administración representada en el Registrador como funcionario público, y al solicitante que quiere inscribir, como en una *instancia* que tras encajar o no en un Reglamento se le da una situación jurídica determinada. Es que los asientos del Registro tienen por sí una vida, están *vocando* a la seguridad jurídica, están proclamando un *devenir jurídico*, encauzado en unos fines que en su origen fueron privados; y en su solicitud, jurídicos y sin predeterminación invariable, porque a veces ni el que solicita es el titular, o ni éste lo sabe, o incoscientemente, porque lo que le interesa es legalizar la situación jurídica del negocio de que se trate, confiando esto, a veces por inercia al Notario y al Registrador, no como solicitud reglamentaria, sino como pretensión genérica *de garantizar su derecho*.

Con este resultado registral se puede adivinar que *la fuerza impulsiva de ésta transcende de su propio origen; no se queda en la calificación como pretensión del interesado, sino que—se puede decir—es en ese momento cuando empieza la verdadera vida del Registro, y ésta es muy ajena al particular, porque si bien procura la seguridad de su derecho, los efectos mismos y su ejercicio no radican ni terminan en la calificación del Registrador o en la resolución de la Dirección General, sino que empiezan a influir y a desarrollarse en una forma jurídica especial, que puede ser procesal como la del art. 41, o en una forma sustantiva y civil pura, como la de la hipoteca inscrita (309).*

(309) Al estudiar los aspectos públicos y sociales del objeto del Registro, como eran los derivados del crédito territorial, fiscales y legislación agraria protectora, en sus relaciones con el papel de la inscripción, deliberadamente omitimos—en razón de la brevedad—un aspecto merecedor de nuestra atención, cual es el valor y mérito del Registro ante el aseguramiento de los fallos judiciales.—La Rrc., en su Conf. *La Legislación hipotecaria y el proceso jurídico*. .. 1951, págs. 71-73. se refiere a este interesante problema. No sólo por la anotación preventiva de demanda, sino por la inscripción de sus propias *sentencias*, la inscripción tiene hoy—aun dentro de su voluntariedad—un verdadero sentido de auténtica «ejecución» y garantía. no menor que la que puede darse ante las derivadas de las Leyes agrarias de concentración parcelaria o patrimonios familiares.

CAPÍTULO II

LA INSCRIPCIÓN COMO HECHO O RESULTADO
DE LA PRETENSION

En la definición del Registro como servicio público, decíamos que la publicidad de los Derechos reales inmobiliarios tenía lugar a través y por medio de la inscripción. Los dos problemas que vamos a analizar aquí (310) son el de su carácter y el de la influencia de su naturaleza a los efectos de determinar la función que implica dentro de un sistema registral.

1.—*La inscripción, como hecho o como declaración jurídica.*

El resultado de la pretensión jurídica del particular ante el Registro se traduce en una inscripción, en un asiento que recoge en su mayor parte el contenido esencial y jurídicamente lícito de un título o negocio jurídico.

La inscripción puede considerarse como *hecho material* y como *resultado* que encierra una declaración de voluntad en un triple sentido: *la del particular*, que la interesa—sea o no titular del derecho—; *la del funcionario*, que califica, y *la de la sociedad*, como destinataria de la publicidad.

En la definición de Royo Villanova (311), el acto administrativo se traduce en un *hecho jurídico*; en la de Sayagués (312), en

(310) No nos vamos a referir aquí a los problemas generales, ni menos particulares, de la inscripción. De inscripción podemos recoger aquella definición general de VENTURA Y SOLÁ, en *Fundamentos...*, pág. 35, diciendo que es «la anotación, asiento o toma de razón que hace el Estado de ciertos fenómenos sociales o jurídicos; así, anota o registra personas en los patrones. Por lo común lo hace con fines administrativos, pero alguna vez siente la necesidad de registrar los derechos privados».—Sobre el principio de inscripción, véase Roca, ob. cit., t. I, págs. 150 y ss., y sobre un concepto, t. II, pág. 414: «Asiento principal definitivo y de carácter positivo que se practica en los libros de inscripciones, y en el que se hace constar de un modo completo la constitución, transmisión o modificación de un derecho real inmobiliario.»

(311) *Elementos...*, t. I, pág. 92.

(312) *Tratado de Derecho administrativo* .. pág. 388.

una *declaración de voluntad unilateral*; en Gascón y Marín (313), en una *manifestación de la voluntad*. No nos sirven aquellos otros criterios que concretan la determinación del acto administrativo en el carácter del «órgano» de que procedan.

Ahora bien: el acto de la inscripción—prescindiendo del previo de la calificación por el Registrador, como órgano del cual dimana—, ¿qué sentido, qué carácter tiene en sí mismo?

Como decíamos antes, una vez incorporados los derechos—según unos—, o los títulos—según otros—, y hasta incluso las fincas—según el Reglamento—, toda la solicitud y todo el principio de rogación se subsume en el propio asiento. La publicidad que ofrece no es la de un mero hecho ni la de una mera declaración o manifestación de voluntad. *Allí no figura—en la inscripción—ni siquiera la persona que interesó o que pretendió inscribir*. Podría decirse que todo aquel juego de voluntad se acaba en el asiento de presentación. Ahí quedaría paralizado lo administrativo. Una vez que la finca está inscrita, con la situación jurídica que refleja, la persona solicitante ya no figura, ni de su ausencia o de su presencia anterior puede deducirse efecto alguno (314).

A la *seguridad jurídica*, como norte que no se puede desconocer tampoco a la hora de fijar la naturaleza de la función registral, ya no interesa la solicitud, *le interesa el propio Registro*. La manifestación concreta de la «Administración» en el sentido afirmativo de la inscripción o en el negativo de la suspensión o denegación, no tiene relevancia alguna. Puede decirse que tampoco al particular le mueve ingresar su título en el Registro por saltar las barreras de un derecho, ni enfrentar su voluntad de inscribir con la del Registrador.

La inscripción ante la pretensión jurídica, sería lo mismo que plantear el problema ante la pretensión frente a una Ley de Registro especial, y la inscripción frente a los derechos civiles derivados de una Ley Hipotecaria sustantiva o de un Código Civil.

Ciertamente que aquella pretensión de inscribir no se califica

(313) GASCÓN Y MARÍN, *Tratado de Derecho administrativo*, t. I., pág. 184.

(314) Cfr. los arts. 9.º de la L. H. y 51 del Regl., donde se concretan los datos que deben figurar en las inscripciones, no apareciendo la persona que presente, sino el asiento de presentación, mientras que en las circunstancias datos que deben figurar en las inscripciones, no apareciendo la persona que quien inscribe, no figura el solicitante, ni tampoco en la regla 3.ª del art. 51.

de pretensión civil entre partes; cierto que no hay proceso, no hay contienda, pero aunque en un supuesto imaginario la hubiera, tampoco por esto solo nos podríamos inclinar por el carácter jurisdiccional y no por el administrativo. En el Derecho romano, la *in jure cesio* era el simulacro de un juicio reivindicativo de propiedad ante el Magistrado; pero aquello no se ha clasificado o calificado ni de jurisdiccional ni de administrativo, sino de mero formulismo, mera exteriorización. Hoy, además, el sentido del proceso no es idéntico al que se ha tenido siempre (315). El Juez no permanece tan al margen de las pretensiones. El acto de conciliación no es precisamente acto de jurisdicción voluntaria, y en él el Juez procurará poner a las partes de acuerdo, y para así hacerlo tiene que mostrarse «partidario de uno», de «alguna parte», de «ambas», aunque la razón haya de darla a quien la tenga en justicia.

Por eso la inscripción no refleja el resultado de la solicitud para inscribir, sino una *situación jurídica*. El que pretende cancelar, el que intenta ejecutar un derecho, o rectificar un error del asiento, o resistir al procedimiento del art. 41, amparándose en otro título inscrito, ya no es el titular primero o el sujeto de derecho que quiso proteger jurídicamente su derecho. Y como el acto inicial no termina con la calificación, no puede plantearse desde ésta la teoría de la impugnación de los actos registrales como materia administrativa, porque ya la inscripción está viva, o está denegada, y entonces vigente la anterior, y ni siquiera puede impedir que el documento vuelva a presentarse para inscripción y someterlo a una nueva calificación. Por el contrario, la Administración no puede volver sobre sus propios actos. Esto, en cuanto a la solicitud y a la calificación, no existe. Le podrá faltar *la cosa juzgada*, pero tampoco vive a la sombra del imperativo de los *antecedentes* o la *irrevocabilidad de sus propias decisiones*.

La inscripción desligada de la pretensión de inscribir, no nos da ni como hecho ni como manifestación de voluntad, ningún dato que pueda implicar el carácter de administrativo. Si se exa-

(315) GONZÁLEZ PÉREZ, en *Naturaleza...*, pág. 579, se refiere a la doctrina procesal de Scialoja de que en el acto administrativo hay un predominio de voluntad, y en lo jurisdiccional un elemento lógico, rechazada hoy por la doctrina procesal, recordando al respecto la doctrina de Guasp contenida en *Comentarios a la LEC.*, pág. 268.

minan las inscripciones de los libros del Registro, se verá que no reflejan ni traducen ya un procedimiento; así como lo administrativo supone siempre una sujeción a trámites que pueden tener el carácter de vicios, aquí los vicios o deficiencias posibles están contenidos en la propia inscripción o derivan del mecanismo de otras inscripciones (como en el supuesto de una doble inmatriculación o una inscripción que no refleja los elementos prefijados en la Ley). Los datos que contiene, una vez incorporados al asiento, salvo aquellos errores que admiten un procedimiento especial —¿es éste administrativo, es judicial, es tutelar?—, ni aun con notoriedad de disconformidad con la realidad jurídica, pueden ser suplantados por otros si no es a través de un juicio de nulidad de la inscripción, porque mientras tanto los asientos permanecen al amparo de los Tribunales.

B) INFLUENCIA DEL CARÁCTER DE LA INSCRIPCIÓN CONSTITUTIVA O VOLUNTARIA.

La teoría del carácter de la función calificadora del Registrador, no nos dará por sí sola la de la naturaleza del Registro como servicio público, sino que tiene que estudiarse, poniendo de manifiesto la naturaleza de la inscripción.

Como apuntaba el Ministro de Justicia, señor Iturmendi (316), por una serie de razones varias, la función calificadora *ha venido teniendo un sentido gubernativo* del que se han ido despegando los sistemas más progresistas.

Si con este mismo criterio progresista queremos hacer una institución jurídica más adecuada a principios jurídicos más logrados, a la par que hacer por ella un servicio público que cumpla fines sociales más altos, no podemos regresar a un sentido otra vez *gubernativo*, por más que se quiere revestir cada vez más lo administrativo de *juridicidad*. Esta, en lo administrativo, se desenvolverá siempre por unas normas en donde la naturaleza de la actividad, la procedencia del órgano o el resultado final, se desvíen de lo jurisdiccional.

(316) Véase cita (287); y PAZOS Y GARCÍA, *Sobre el Registro...*, ob. cit., pág. 17.

Frente a una inscripción que, como en nuestro Derecho, es en general voluntaria, la suspensión, la denegación o la incorporación la Registro podrá parecer que es acto supremo, porque, cualquiera sea el resultado, el derecho tendrá una vida extrarregistral. Ahora bien: ¿se podría decir lo mismo frente a una inscripción obligatoria que dé validez al acto?

Si ya la intervención de oficio es argumento contrario a esa instancia de parte que deriva de un principio de rogación, y lo es a su vez del carácter administrativo con que, por la ausencia de parte en contrario, ha sido calificada, piénsese qué sentido habría de tomar la solicitud de inscripción cuando ésta viniera determinada legalmente, como requisito de existencia y validez.

Por eso entendemos que no solamente hay que partir de una realidad legislativa para fundamentar una teoría (317), sino que hay que relacionar los sistemas, las regulaciones que nos da el Derecho comparado, para ver la posición central que ocupa en ellos la inscripción, y enfrentarla entonces con la fijación de su naturaleza.

Nosotros hemos partido de una función pública y social del Registro de la Propiedad, consistente en la seguridad jurídica general a través de la publicidad que dan las inscripciones, y hemos justificado que, como condición inherente al servicio público, la inscripción debe ser obligatoria. Este punto de vista es el que hay que tener en cuenta al tratar de precisar si es función administrativa o jurisdiccional la que ejerce el funcionario. Los resultados pueden ser distintos, a menos que vengamos a sostener que la función en sí misma calificadora representa—como algunos administrativistas sosteniesen para el proceso (318)—, que sea ya de por sí un servicio público.

Para nosotros la esencia del servicio público está en la actividad, no está ni en el órgano, ni en el procedimiento, porque históricamente, y ante el Derecho comparado, la posición no resultaría coincidente.

(317) Quizá una preocupación filosófico-jurídica nos haga plantear así la cuestión, en cuanto que aquella, al decir de DEL VECCHIO (*Filosofía del Derecho*, Barcelona, 1942, págs. 25-26), nos sirve para investigar «cabalmente aquello que *debe o debiera* ser en el Derecho, frente a aquello que *es*, contraponiendo una *verdad ideal* a una *realidad empírica*».

(318) GONZÁLEZ, en *Derecho procesal administrativo*. Madrid, 1955, t. I, páginas 67-72, comenta la doctrina del proceso como servicio público.

Si solamente por el carácter de los derechos que entran en juego en la inscripción, los que ésta refleja y los que de ésta se derivan, ya no se puede estimar función administrativa la que examina, juzga, regula y ejecuta como Derechos civiles privados, *con mayor razón* si mantenemos la obligatoriedad de la inscripción, para que por la certeza máxima de esos Derechos civiles, se aseguren y mantengan todos aquellos que en su conjunto constituyen la seguridad jurídica en general.

CAPÍTULO III

LA FUNCION CALIFICADORA DEL REGISTRADOR

A) EL PROBLEMA.

La determinación de la función calificadora es para nosotros un *problema de segundo orden*, dentro de una teoría del Registro como servicio público. Otros autores (319) parten exclusivamente de aquélla, para así calificar de administrativa una función. Nosotros hemos planteado la cuestión por encima de un criterio concreto sobre la naturaleza de la función calificadora, y con ello el Registro no se resiente como tal servicio público, puesto que también la Administración de Justicia lo es. Este problema, que daría lugar a una nueva tesis, vamos a esbozarlo tan sólo dentro de la nuestra, por la conveniencia de fijar cuál sea el carácter de este servicio público. Nuestro trabajo se podía haber quedado o reducido en el corolario de que el Registro de la Propiedad es un servicio público, y nuestra teoría lo sostiene independientemente de cuál sea la función calificadora y el orden administrativo o judicial en que se plantee.

No obstante, entrando lo más brevemente posible en este pro-

(319) Esto ha sucedido, por ejemplo, a ARAGONÉS, en *Compendio de legislación hipotecaria*, 1909, defendiendo el matiz administrativo de la calificación; a CAMPUZANO, que en sus diversas obras se orienta en tal sentido, y al propio GONZÁLEZ PÉREZ, en los trabajos citados, aun cuando afecta también a otros autores, como GONZÁLEZ PALOMINO.

blema de puntualizar cuál sea la actividad realizada por el funcionario público, vamos a referirnos a los sistemas, a las teorías, para concretar después nuestra opinión.

B) SISTEMAS (320).

Campuzano se plantea esta cuestión y se refiere a los dos sistemas fundamentales (321):

1.—*Institución del Registro unido a los Tribunales de Justicia*, por las siguientes razones: 1.^a Porque la función es esencialmente jurídica, pues la inscripción se refiere al Derecho, y como los Tribunales son encargados de aplicarlo, a ellos debe encomendárseles el Registro. 2.^a Que así es la manera de evitar muchos pleitos, adquiriendo la propiedad mayores seguridades. 3.^a Que así se lleva en los países más avanzados. 4.^a Que la conclusión 4.^a del Congreso reunido en París, en 1899 para el estudio de la transformación de la Propiedad inmueble, coincide con esta doctrina al decir que la inscripción se verificará bajo la autoridad judicial.

2.—*Institución como oficina pública*, porque: 1.º Los Tribunales son para cuando hay contienda. 2.º La brevedad de los plazos no va con la lentitud de los pleitos. 3.º El estado biológico del Registro no es igual al patológico del juicio. 4.º Con buena organización se obtendrían todos los beneficios.

Estos dos sistemas generales no reflejan sino una evolución histórica y comparativa. Por consiguiente, defender a ultranza uno u otro criterio sin tener en cuenta el Derecho comparado y la realidad histórica, es dejar incompleto todo planteamiento.

3.—*Nuevo punto de vista*. Los tres aspectos imprescindibles para enjuiciar la función calificadora del Registrador, exigen previa-

(320) Para este apartado, ténganse muy en cuenta los A) y B) del cap. I, título III de la Parte general, en los que con minuciosidad ofrecimos la evolución histórica y el Derecho comparado, sirviéndonos, para ver la diversidad de criterios, no sólo en cuanto a la organización, sino en cuanto a los efectos, órganos y procedimientos.

(321) *Principios generales...*, ob. cit., págs. 9 y ss.

mente situarnos en tres terrenos: Primero, en el del *Derecho histórico*; segundo, en el del *Derecho constituido y positivo*, y tercero, en el *ideal* de unas posibilidades que vayan más acordes con una finalidad de la cual hoy mismo podemos tener elementos de juicio.

a) En el terreno *histórico-comparativo* la función calificadora no ha existido siempre. Así, en el Derecho Romano primitivo, y aun después, cuando predominó la *traditio*. De otro lado, en la *in jure cessio* hay indicios de una intervención del Magistrado, intervención que luego se refuerza con la *investitura* y que luego se mantiene en el Derecho alemán, vinculándose a los Jueces la función calificadora. No obstante, el carácter del órgano no determina la función, ya que en el sistema suizo está encomendada a los *conservadores*, y en el australiano, el *Registrador General* tiene, como vimos, amplias facultades, cierta intervención de oficio, y es un auténtico Juez para inscribir. En el Derecho histórico se advierte cómo de aquellos *escribanos* de las Partidas y de los *Contadores* de Hipotecas como órganos meramente administrativos, se ha pasado a un *funcionario especial* cuya función calificadora ya no es la misma ni en 1861—en que la inscripción no es aún constitutiva para hipotecas—, ni en 1946—en que sí lo es, y en cierto modo también para el tercero protegido—, ni en 1958, en que determinadas legislaciones agrarias o públicas—montes, concentración, bienes municipales—le imponen cierta actuación *de oficio*. Por eso, la perspectiva histórica nos da diversidad de criterios y diferentes clases de funcionarios, ligados a lo judicial, a lo administrativo o con carácter independiente y especial, y todo depende del desarrollo de un sistema hipotecario y a dónde y cómo se quiera llegar con él.

b) Si se trata de estudiar *el momento actual*, es decir, tal como se dan en el presente el procedimiento, y los efectos, la eficacia de la calificación independientemente del *origen* de los derechos y el *resultado* de las inscripciones, cualquier argumentación que se adopte tropezará siempre, no ya con un criterio doctrinal determinado, sino con el sentir que más abiertamente ha establecido la Dirección General de los Registros, que en esta materia es la máxima autoridad para ello, inclinándose por el de que la calificación es *acto de jurisdicción voluntaria*. La Resolución de 13 de septiembre de 1926, dice: «*El procedimiento de inscripción en los libros*

del Registro encuentra sus más fundamentales normas en la tramitación de los actos de jurisdicción voluntaria, y no puede, por tanto, exigirse que la prueba aducida ante el Registrador se desenvuelva en forma contradictoria y con las particularidades de un juicio declarativo, sino que ha de ser practicada con documentos y manifestaciones que sean garantía suficiente de la legalidad del acto inscribible y de su autenticidad frente a tercero.»

c) Por otra parte, *ante un sistema deseable de Registro*, dentro de nuestro Derecho positivo, entonces el problema varía por completo. Si queremos darle un contenido o una dimensión social, a base de profundizar en lo que tiene como servicio público, lejos de darle un matiz estrictamente administrativo a la función calificadora, precisamente lo que hay que hacer es revestirlo de todas las *características de jurisdicción*, concentradas o dirigidas en una dimensión especial, porque a través de ellas la publicidad de los derechos, apoyada en el principio de legalidad, es la base de la seguridad general de los Derechos reales privados de índole inmobiliaria. Por el sentido nuevo de este servicio público, creemos que precisamente hay que dotarle y darle esas formas jurisdiccionales. Si ha de seguir como está, lo mismo da sea función administrativa—con esa tendencia moderna a dotarla de un criterio más jurídico que en otros tiempos—, que función o acto de jurisdicción voluntaria (322).

(C) TEORÍAS.

Ruiz Martínez (323) empieza el estudio de la naturaleza de la función calificadora con estas palabras: «Afirman unos que se trata de una función judicial: así, Azcárate, Morell y Romaní;

(322) Sería peligroso—como hay indicios derivados de una tendencia a hacer obligatoria la inscripción por razones de alta política agraria o urbana—que por esta pereza a hacer más fuertes los efectos y la necesidad de la inscripción, la administración «socializase» plenamente el Registro, dándole todo el carácter expeditivo de lo político-administrativo con una mayor actuación de oficio, y aun con cierta *penalidad*, como ya existió en la legislación castellana, impuesta y exigida por las motivaciones sociales, que suplan—con menor garantía jurisdiccional—la falta de encaje social que hoy existe en la realidad registral.

(323) En *Algunas consideraciones sobre la calificación registral*, conferencia 1951-52, pág. 140.

otros, que es una función administrativa, Campuzano, Aragonés, Palomino; en unas resoluciones se denomina al Registrador, Juez territorial; en otras, de órgano de la jurisdicción voluntaria. Agulló, que somos jueces que resuelven a favor de una persona determinada; Dernburg, que se trata de justicia administrativa, y el maestro don Jerónimo, con mayor elegancia, nos calificó de órganos de la jurisdicción voluntaria, miembros del gran Todo, a quien corresponde la aplicación del Derecho.» Y termina diciendo: «Esto nos suena un poco a masonería, y aquello tal vez a presunción.»

No cabe duda que las teorías han sido varias, y las opiniones muchas. Sin embargo, no se suele distinguir en ellas los tres elementos a analizar que hemos visto, es decir, lo histórico, lo constituido y lo ideal dentro de un sistema registral. Veamos las teorías más importantes:

1.—*Función de jurisdicción voluntaria.*

Es la teoría más consagrada por los tratadistas de Derecho Hipotecario, y como dice González Pérez (324), de los de «talla»: Jerónimo González, Cossío y Roca Sastre, a los que podemos añadir los nombres de Azcárate, Morell y Ventura y Solá.

La argumentación que hace Jerónimo González (325), se basa en servir principalmente al desarrollo normal de las relaciones jurídicas y para legitimar situaciones inmobiliarias, cualesquiera sean las naturales repercusiones de los asientos practicados en el juicio contradictorio que sobre las mismas pudiera entablarse. Faltan aquí las tías formalidades de la Justicia clásica; los procedimientos son de tipo patriarcal, y el Juez, en vez de abrumar a las partes con el imponente aparato de una Sala de Justicia, tiene mucho de consejero; se mueve con toda libertad dentro de los plazos y límites hipotecarios, y resuelve las cuestiones con sencillez y sin ungir las con la forma de la cosa juzgada. *La calificación constituye acto de jurisdicción voluntaria, pero dotado de un procedimiento especial*, en el cual el Registrador no declara un procedimiento dudoso o controvertido, sino que simplemente proclama, examinadas las pruebas documentales, que ha nacido un de-

(324) *Naturaleza del procedimiento registral*, ob. cit., pág. 582, nota (16).

(325) *Principios hipotecarios...*, pág. 275.

recho real o situación jurídica inmobiliaria, autenticando esta afirmación en los libros registrales. *La función calificadora es, pues, esencialmente autenticadora y constitutiva de los derechos.*

Esta posición, que se ciñe, repetimos, demasiado a una situación jurídica de hecho, tiene el inconveniente de no abordar todos los aspectos vivos, ya complejos, de la cuestión. Con la argumentación de Jerónimo González ante un sistema de inscripción constitutiva, veríamos cómo la orientación cambiaba por completo, y acaso una vez después de la reforma hipotecaria de 1946, el ilustre hipotecarista no hubiese entendido que el Registrador se limita por ello a «proclamar que ha nacido una situación jurídica inmobiliaria», porque por la calificación en materia de hipotecas se da *existencia y validez*, y para el tercero protegido *la calificación no es sino el primer eslabón de una serie de efectos fundamentales*, imprevistos cuando todos estos autores se plantearon la cuestión.

Casi todos ellos, al fijar su posición, lo hacen frente a un criterio equilibrado, realista y actual, sin atreverse, ambiciosamente, a configurarla como función jurisdiccional, pero los argumentos de ellos mismos serían distintos seguramente si fuesen propuestos frente la corriente de que es función administrativa (326).

Roca Sastre (327) dice que puede sostenerse que la función calificadora tiene la naturaleza propia de los *actos de jurisdicción voluntaria ejercida por el Registrador de la Propiedad*, o sea por un *órgano administrativo especial*, o «*ad hoc*». Con este criterio la argumentación administrativa es fácil. Así, cuando González Pérez (328) distingue los dos criterios (329) sobre jurisdicción vo-

(326) Campuzado es uno de los hipotecaristas que estudian este problema con el criterio de argumentar frente a la concepción de función judicial, ya que la administrativa no tenía entonces la fuerza que hoy tiene en la ciencia de la Administración. En *Principios generales de Derecho inmobiliario...*, ob. cit., pag. 11: «Por lo tanto, la actividad del Registro no es judicial, sino jurídica, y en rigor, los principios puramente administrativos, porque la calificación en su fondo no representa más que la resolución del Estado respecto al particular que pretende, a través de los asientos del Registro, adquirir unos derechos que el mismo Estado le garantiza. Entendemos que el Registro es una institución de carácter administrativo». Y cabría preguntar: ¿La función judicial no representa también la adquisición por el litigante de «unos derechos que el Estado le garantiza»?

(327) Ob. cit., t. II, pag. 9.

(328) En *Naturaleza del procedimiento registral*, trab. cit., pag. 582.

(329) No se puede olvidar, no ya sólo la evolución histórica de atribución de funciones jurisdiccionales (véase GONZÁLEZ PALOMINO, *Instituciones de Derecho Notarial*, t. I, 1948, págs. 76 y ss.), sino la propia revisión de si lo administrativo es propiamente, y en qué momento, jurisdiccional.

luntaria—como administración del Derecho privado o como actividad administrativa encomendada a órganos jurisdiccionales—, el argumento contrario para que la función calificador sea jurisdicción voluntaria se le presenta claro y dice: «Si consideramos jurisdicción voluntaria únicamente a la actividad administrativa realizada por órganos jurisdiccionales, es improcedente atribuir tal carácter a la función calificador en cuanto que se realiza por órganos administrativos». Y esto, de esa forma, resultaría evidente.

Como crítica de esta teoría, nosotros entendemos que desde luego ha sido la que más se ha acercado y la que más reza con la naturaleza precisa de la función, sobre todo porque ha sido hecha en un momento en que la calificación—como la función y sistema registral—ha discurrido por unos derroteros determinados. En el sistema francés antiguo, o en el italiano, la función de transcripción se aproxima mucho a una función administrativa, a un mero hacer constar, *tomar razón*, suspender o denegar; pero en otro, en el que el Registro produzca unos efectos fundamentales, la teoría de acto de jurisdicción voluntaria, o de lo administrativo, estará en el *camino medio* de la penetrabilidad a uno u otro sistema.

2.—Teoría de la función administrativa.

González Pérez ha sido modernamente el que más fuertemente la ha sostenido. Para fundamentarla no creo que haya que ir a la concepción del Registro como servicio público, ni tampoco a que «la función registral es una auténtica función administrativa, ya que se trata de la realización concreta por el Estado de una finalidad pública». La finalidad pública del Estado nunca puede servir de criterio para calificar de administrativa una función, so pena que pretendamos sostener que todas las funciones del Estado son administrativas en su sentido estricto, o que la función política, que tan directamente atiende a los fines públicos, lo sea también.

No es nueva, ni con mucho, esta doctrina. No son ya sólo Campanzano, Aragonés y Palomino (330), citados por González Pérez, sino

(330) Citados por González Pérez, como argumento de su teoría, en *Naturaleza...*, págs. 583-584.

que ya en 1887 Romani Puigdemongolas (331) cercenó, con cierta agri-
dez y apasionamiento, la función social del Registro de la Propiedad,
basado en que «la propiedad existe antes que el Notario y mucho
antes que el Registrador; que el Estado no crea riqueza, que es de
derecho natural» (332).

González Pérez, si bien para justificar así la impugnación de
los actos registrales (333), afirma que «no siempre ha sido la pu-
blicitad uno de los fines que el Estado había de realizar, sino que
fué asumida por el Estado ante la convicción de que era una exi-
gencia comunitaria asegurar el tráfico jurídico de la propiedad in-
mobiliaria. Se consideró que la seguridad de tal tráfico debía rea-
lizarse a través de la correspondiente función administrativa». *Esta
afirmación, hecha con apariencia de generalidad, no encaja ante
la evolución histórica de los sistemas de publicidad, ante el De-
recho comparado y menos ante el carácter constitutivo de la ins-
cripción.* Esto ya lo vislumbra González Pérez, diciendo (334) que
«tal principio de rogación viene impuesto por la consideración de
que la protección que el Registro conviniere debe dispensarse a
aquella persona a quien *convenga*, si bien el Derecho va haciendo,
por diversos medios, que el particular tenga que acudir al Registro
casi siempre que se dé uno de los actos previstos por el ordena-

(331) *Introducción al estudio del sistema hipotecario español*, Barcelona,
1887, pág. 6.—Romani Puigdemongolas habla también de «la verdad administra-
tiva del Registro, que éste es el carácter propio de ella en dicho Instituto»
(pág. 9). Hace historia de la legislación castellana, recordando la penalidad
por no inscribir, con multas, privación de oficios y atribuciones (págs. 414 ss.);
y alude a las «reformas legislativas, que son calificadas de *reformas guberna-
tivas*... primeras disposiciones reformistas de carácter administrativo has-
ta 1863» (pág. 81).

(332) CAMPUZANO, en *Principios generales*..., pág. 9, al calificar de institu-
ción el Registro de la Propiedad—aun cuando termine por estimarla *adminis-
trativa*—, reconoce el alto fin jurídico del mismo..., *que el derecho de pro-
piedad se realice de la mejor manera posible. El Estado debe tomar a su
cargo el establecimiento, organización y funcionamiento del Registro de la
Propiedad como parte integrante de su organización e indispensable para la
realización más completa del fin jurídico*.

(333) Su trabajo *Naturaleza del procedimiento*, pág. 584, termina estudian-
do la impugnación de los actos registrales. Parece, pues, que la determina-
ción de la naturaleza de la función calificadora es para González Pérez cues-
tión previa. Por eso, posiblemente tal estudio de la *impugnación de los actos
registrales* es luego desarrollado más extensamente en otro trabajo con el
nombre ya citado también, tratado por Garrido Falla en *Régimen de im-
pugnación de los actos administrativos* (Madrid, 1956), si bien con un enfoque
no tan aferrado a una función calificadora, sino a los *actos administrativos
con efectos jurídico-privados*.

(334) *Naturaleza del procedimiento*..., ob. cit., pág. 583.

miento hipotecario, ante los efectos que para él supone el no inscribir, por la extensión que va teniendo la inscripción constitutiva».

Creemos que no se puede trasladar el problema de una función pública a una función administrativa. Por eso no incluimos aquí a aquellos administrativistas (335) que pueden estudiar el Registro bien como función común a otras varias—Gascón y Marín—, bien como servicio público por la organización administrativa—Royo Villanova—, bien como actividad publicitaria de los derechos privados—Zanobini—, bien como intervención administrativa por vía de autorización—Garrido Falla—, bien como limitación al Derecho de la Propiedad—Santa María de Paredes.

La función público-social del Registro es una cosa, y la función concreta del órgano es otra. Porque, si no, con ese criterio separaríamos en absoluto la función judicial y la administrativa, porque aquélla no es menos pública que ésta. Aparte de lo peligroso que puede resultar la extensión de funciones públicas fuera del campo judicial, con predominio de lo administrativo (336).

Además, no se puede enfrentar exclusivamente la función jurisdiccional y todo el atuendo de pretensión entre partes, con la función expeditiva de un procedimiento administrativo, en la que sólo existe una parte, la solicitante, ante el órgano estatal. Hay aspectos de jurisdicción que escapan a esa dualidad de intereses; por ejemplo, la jurisdicción del Trabajo, en la que no siempre se enfrenta el patrono con el obrero en una reclamación laboral, sino obrero—o Inspección—y Magistrado, como representante ésta de una justicia social que tiene que velar, sin apasionamiento particularista, por aquél, pero la actividad judicial del Magistrado del trabajo es desplazada—recordemos el antecedente de los Jurados Mixtos—a un segundo plano.

(335) Véanse citas (45) a (53).

(336) Díez Díez (Francisco), en nuestra REVISTA, núm. 932, 1 abril 1956, en su artículo *La crisis notarial*, se refiere a este peligro y a la tendencia a considerar los acuerdos de la Administración, teniendo por sí una legitimidad que emana de la propia autoridad.

D) TEORÍA DE LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL.

1.—*Su planteamiento en la doctrina en su carácter general.*

Tampoco es nueva esta teoría, que si se presentó ya con la idea de que el Registrador es Juez que resuelve a favor de persona determinada (337), fué ya desarrollada en 1891 por Pazos y García, cuando todavía nuestro sistema hipotecario no había desarrollado sus principios hacia una mayor eficacia y sustantividad. Tal postura ha tenido una resurrección en los últimos tiempos—pareja a la que se observa por el otro lado, pretendiendo que sea función plenamente administrativa—en Iturmendi y Gallardo Rueda (338).

Pazos y García se plantea el problema, partiendo del reconocimiento de que históricamente el Registro venía siendo objeto de la Administración activa más que al orden judicial, pero que a éste se le va restituyendo, progresivamente, y al que pertenece en casi todos los países. Dice que la función que ha de cumplir el Registro lo será mejor *«con un órgano propio y distinto, pero siempre dentro de la Administración de la Justicia, al igual que hay justicia civil y justicia penal, siendo órganos distintos, que no quebranta la unidad... Al Registrador le está encomendada la higiene de la propiedad, y a los Tribunales la terapéutica de la propiedad; y a ambos la normalidad fisiológica del organismo jurídico de ella. Cuando el Registrador se concretó a medio de publicidad y no de seguridad, no había esas facultades. El Registrador, dentro de una organización científica, es un verdadero juez que consagra las evoluciones legales y pacíficas de la propiedad en nombre del Estado»*.

Esta posición, que acaso de manera tímida está ya en Derneburg, cuando habla de *justicia administrativa*, o en la resolución de 7 de abril de 1938, al hablar de *sentencia administrativa*—recargando en el sustantivo la esencia de una función que luego no se sabe cómo adjetivar—ha sido desarrollada en el plano de una teoría

(337) PAZOS Y GARCÍA, *Sobre el Registro de la Propiedad*, ob. cit., pág. 17. citando a Agulló, dice que, *«aparte de la contención entre partes, hay una especie de contención entre los particulares y el Registrador cuando aquél solicita y éste rechaza la inscripción, en nombre de la Ley, de manera que el Registrador es un verdadero Juez fiscal»*.

(338) Véanse las citas (1), (288) y la (339).

y de un imperativo por Gallardo Rueda (339), cuando en sus conclusiones establece las siguientes:

«III.—El orden público no puede entenderse protegido con el sistema actual, porque la calificación suspensiva o denegatoria de un título no impide la circulación y eficacia extrarregistral de éste...

V.—La exigencia en pro de la eficacia civil, plena de la calificación, se funda... 2.º la calificación se hace en función de normas civiles. A ella se someten títulos que contienen derechos civiles. 4.º Si el Registrador resuelve inscribir e inscribe, declara derechos de eficacia civil inmediata, y, por cierto, lo hace en vía civil, no gubernativa, porque la Administración no declara más derechos que los administrativos subjetivos, preestablecidos por una Ley».

Este criterio confirma el ya sostenido por Romaní Calderón (340), que, fijando las funciones jurisdiccional y administrativa y distinguiendo la función del órgano, califica como integrante de aquélla la función calificadora, porque la inscripción, como resultado de ella, revela que ésta se ha ajustado a Derecho, aunque no exista pretensión.

Para que este punto de vista, también demasiado ceñido a un derecho constituido y no a una teoría ideal, acorde con la finalidad pública del Registro y de un sistema que hoy ya no es como en la fecha del trabajo de Romaní, se combata con éxito, habría que partir de un concepto indiscutible sobre la función jurisdiccional, y así ella está antes o después del proceso (341).

(339) *El Registro de la Propiedad y la doctrina de la seguridad jurídica*, conf. 1951, pág. 158.

(340) *Carácter de la función calificadora, ¿es de naturaleza judicial o administrativa?* (1927, pág. 81).

(341) ENTERRÍA, en *Dos estudios sobre la neucapción*, «I. E. P.», Madrid, 1955, pág. 18, escribe: «La Administración es la primera función histórica de cualquier Estado o forma política, de modo que precede a todas las demás (legislativa, jurisdiccional), las cuales no se presentan sino en los estadios desarrollados o tardíos.»—Naturalmente que este criterio no es unánime, al menos por lo que se refiere a una «Administración judicial», es decir, regulada por el Derecho administrativo. Así, Berthelemy escribe: «En nuestro país, como en los Estados alemanes, el Derecho administrativo es de construcción moderna... El Derecho administrativo presupone, bajo el régimen de legalidad, la existencia de una estructura considerable. Esta estructura no ha podido formarse de una sola vez; fué construída pieza a pieza» (*Prefacio a Derecho administrativo Alemán*, de Otto Mayer. Buenos Aires, 1949, t. I, páginas IX y XI).

Lo que sucede es que con este afán de institucionar las cosas y las disciplinas queremos, quizá con cierta exageración, llegar a unas consecuencias imprevistas dentro de un orden jurídico concreto. No se puede reducir la jurisdicción a una manera de resolver una pretensión, y lo administrativo a lo que no existe (342). ¿Cómo calificar entonces lo jurisdiccional, civil, penal o la acción administrativa con intervención de coadyuvantes?

No negamos la fuerza doctrinal de estos criterios procesalistas, pero ellos no nos sirven como dogma para separar lo jurisdiccional de la función calificadora del Registrador, máxime si dentro de aquella función jurisdiccional, con existencia plena de una pretensión, hay procedimientos, actos o diligencias—piénsese en la conciliación, juicios de arrendamiento o diligencias para mejor proveer—en los que el Juez no se mueve al socaire de una u otra pretensión, sino en razón de la Justicia, una Justicia que hasta la de matiz social y de protección—como en los juicios rústicos y aun en los urbanos—es la paz justa, la solución justa, la Justicia, en una palabra, la que se procura, y ella es la que nos debe importar, y a ello debemos tender (343).

Creo que hay una identidad de criterios concretos entre el sostenido por el Ministro español Iturmendi y Gallardo Rueda (344). Dice el primero: *«Sólo la integración de la Ley Hipotecaria en el Código Civil, y acaso el robustecimiento de la calificación registral pueden clarificar definitivamente el alcance de nuestro sistema inmobiliario, garantía y custodia de los derechos civiles de la máxima transcendencia doctrinal y práctica»*.

(342) Comentarios... págs. 269 y ss.

(343) RUIZ MARTÍNEZ, en *Algunas consideraciones...*, pág. 141, dice: «No creemos que la función calificadora sea una función judicial, aunque aplique el Derecho y sus decisiones gocen determinados beneficios. La jurisdicción voluntaria no es tampoco propiamente judicial... Los Jueces escuchan, leen, observan, estudian, administran y mandan. Los Registradores leen, estudian, inscriben, asesoran, deniegan o suspenden. La actividad es distinta, se desenvuelven en planos distintos y con instrumentos distintos. La única nota común es la juridicidad, nota común a otros funcionarios.»—Nada nos habla Ruiz Martínez sobre los efectos de la suspensión o derogación; nos dice lo común—el «noble oficio», que llama él—, pero no lo especial.

(344) Véanse citas (287) y (339).

2.—*Función jurisdiccional de carácter especial, por la índole de derechos los civiles, por la fuerza constitutiva del resultado de la calificación y por la seguridad jurídica general que se procura por medio de la publicidad registral, a los fines de una justicia de índole civil registral.*

Nosotros entendemos que no se puede ser relativistas a la hora de fijar la exclusividad o no de una función, frente a realidades nuevas y específicas, a las que atienden los órganos adecuados y atemperados a ellas (345).

De pensar lo contrario no se hubiese dado entrada a órganos jurisdiccionales especiales, como los penales, laborales, Tribunales de amparo, o el mismo contencioso-administrativo (346).

Partimos de que los derechos administrativos, los derechos laborales, los derechos penales, etc., exigen o interesan ser tratados, estudiados y fallados por órganos determinados, con procedimientos adecuados, que acaso en su origen fueran idénticos, y con legislación también dirigida a ellos. No creemos se rompa lo institucional del proceso o la unidad de la jurisdicción, que acaso por esto procura la diversidad. La organización, las facultades, etc., serán cuestión de oportunidad legislativa o política, o simplemente de madurez doctrinal, como va a suceder con los Tribunales contencioso-administrativos de reciente creación.

(345) DE LA PLAZA (Manuel), en *Derecho Procesal civil español*, vol. I, 3.^a edic. Madrid, 1951, pág. 125, dice que «aun cuando la jurisdicción sea una atribución privativa de los llamados a realizar la voluntad de la Ley en los casos concretos que se susciten, no puede identificarse la función jurisdiccional con la judicial, ya que aquélla tiene un contenido más amplio y puede no estar reservada a los que ejercen jurisdicción en el orden puramente judicial». De esta forma tan precisa, separando lo judicial de lo jurisdiccional, es fácil ver cómo la función calificadora puede estar en esta última acepción sin confundirse con lo judicial, y con un sentido más perfecto que en lo meramente administrativo.

(346) El sentido de *legalidad* frente a un posible *abuso de poder*, delimitación de lo jurisdiccional administrativo, como De Sa Freire (Celestino) ha puesto de relieve en *Acto administrativo en el Brasil*, «Rev. Inst. de D. Comp.», junio 1955. En la pág. 51 dice: «En lo referente a la Administración, el sistema *judicialista* se considera como vinculado a los principios de *legalidad* de acción administrativa y de la competencia discrecional o libre de la Administración en relación con la conveniencia del acto, oportunidad o forma de actuar.» Y en la pág. 52, refiriéndose a las bases del control administrativo, las concreta en *legalidad*, *lesión de derechos ordinarios* y *abuso del poder*, notas que están muy lejos de ser características de la función registral, que es *bastante más* que de control.

El carácter civil de los derechos que intentan inscribirse ya lo destacábamos antes: porque creemos que su alcance está por encima de este problema concreto de la función calificadora. El carácter constitutivo de la inscripción es ya, en parte, realidad tratándose de hipotecas, y en ellas la calificación no es punto final del acto y del procedimiento para inscribir, sino que da eficacia y existencia al negocio jurídico, eminentemente civil y privado. La seguridad jurídica general por la publicidad es precisamente la nota que justifica al Registro como servicio público.

Si para asegurar los derechos laborales, los penales y los civiles privados, cuyo desarrollo y movilidad no afectan a la seguridad jurídica general, existen órganos que determinan todo el alcance y todos los efectos que deben producir, ¿por qué el área calificadora del Registrador, que asesora, que interpreta el Derecho, que lo aplica, que resuelve ante el particular y ante la paz justa de la seguridad general y que da vida a las situaciones jurídicas, no podría producir semejantes efectos? (347).

Cuando una sociedad mercantil no está inscrita, no existe. Es el Registrador cuando, entrando dentro de un negocio jurídico que ha pasado ya el crisol del Notario, *da vida a la Sociedad*, al calificar el documento e inscribirlo. El Registrador no es mero funcionario que inscribe o suspende sin más consecuencias, ya que incluso lo hace bajo su responsabilidad, cosa que no sucede en absoluto con todo funcionario administrativo. El actúa según Derecho, y Derecho Civil—o Mercantil—, y, además, hay una pretensión de inscribir en el fondo, porque hay otros sujetos de derechos que están viviendo en el Registro—aunque materialmente ayan muerto—y que pueden ofrecer resistencia si el fiduciario intenta vender con prohibición del causante de hacerlo, por tener designado su verdadero heredero, con el cual ya hay un tercer relacionado, o, aunque no lo haya, al oponerse el Registrador a la inscripción lo hace en nombre de la Justicia y en nombre del

(347) Beraud y Lezón ha llegado concretamente a tipificar su teoría, hablando de «un proceso verbal, en modo alguno contradictorio» (véase *Tratado de Derecho Inmobiliario*, 1927, t. II). Y Pazos y García, en *Sobre el Registro de la Propiedad*, ob. cit., pág. 17, refiriéndose al fallo de las controversias, dice concretamente. «Serán mejor cumplidas con un origen propio y tinto, pero siempre dentro de la Administración de la Justicia, al igual: hay justicia civil, justicia criminal, siendo órganos distintos, que no brantan la unidad».

causante, y a buen seguro que muchos de ellos aplaudirían la labor del Registrador. El deudor embargado—con anotación preventiva—que pretende enajenar, y el cómplice que intenta adquirir, no tienen a la hora de ser calificada esta enajenación con el Registrador un *contrario*, una parte procesal visible, no está allí el acreedor para impedir el fraude, ni se le llama. *La función calificadora del Registrador, con todos sus elementos de juicio para calificar, desplaza al deudor embargado, y la sociedad descansa en la función calificadora, legal y plenamente jurídica, del Registrador* (348).

Si nuestros preceptos hipotecarios estuviesen en el Código Civil, se vería más fácil cómo el Registrador actúa en funciones de jurisdicción, pero en una *función especializada, por los derechos y por las consecuencias* de ellos, cuando el tráfico inmobiliario puede poner en peligro la seguridad jurídica general. Si el Magistrado de trabajo enjuició los actos atentatorios en una esfera de vida jurídica que fué en otra época plenamente civil, por considerar que van contra la seguridad social-laboral, no es imposible que un órgano jurisdiccional especial—dejando ya lo de acto de jurisdicción voluntaria o no—, perfectamente perfilado en sus facultades, en su organización, en su desarrollo, en los derechos a plantear y en los fines, procure esa seguridad jurídica general, que permite a su vez el tráfico y el crédito inmobiliario (349).

El carácter de *pretensión* de una acción jurídica es ya hoy, en un derecho social y justo, algo muy accesorio. Si la paz justa, el

(348) No nos importa repetir la especialidad de este servicio público, en cuanto que el usuario no sólo es el individual—el *solicitante*—, más o menos lejano al problema de la inscripción, como publicidad interesada socialmente, sino la sociedad como tal: es, como dice Roca—véase cita (92)—, un servicio «al servicio del Derecho privado». Toda una serie de instituciones jurídico-privadas en el ámbito propio de lo inmobiliario, son *servidas* por el Registro. De aquí que la calificación se haga no como *legalidad administrativa*, sino como *legalidad institucional del mismo sentido jurídico-privado inmobiliario*.

(349) Quienes cercenando el papel del Registro hablan de *cuadro demostrativo para conocimiento de terceros*—véase cita (95)—piensan en un aspecto que hoy resulta pobre y elemental. Piensan en un conocimiento que sirve de elemento negativo, como un «echarse para atrás», según lo que el tercero «vea» en el Registro. Hoy se advierte con mayor claridad que titular que *se pierde* por no estar bien el Registro, es un *elemento perdido también para el tráfico inmobiliario*, factores éstos que no se deben mirar con el sólo punto de vista individual de evitar un mal, sino desde otro social, porque económica social e incluso fiscalmente interesa la movilidad—fruto de la seguridad—el crédito territorial.

equilibrio social puede lograrse incluso por procedimientos pacíficos y externos al Juez, ahí están las fórmulas de compromiso. Si el problema de la titularidad concreta de los derechos privados sobre inmuebles, al ser publicados para atender a la seguridad jurídica general, precisan una función especial, patriarcal si se quiere, pero siempre fiscalizadora, legal, clarificadora, así debe calificarse esa función (350).

No tratamos de quitar parte de jurisdicción a los Tribunales de Justicia, que son y deben ser cada vez más de verdadera terapéutica. Hoy no se mide la Justicia por la Justicia, y la Razón por la Razón (351), sino que se trata de cooperar con ellos, evitar pleitos—como hoy ya se evitan—, darles luz, prevención y cauce ante los problemas que siempre se podrían plantear, que siempre podrían revisarse judicialmente frente a un acto incorporado al Registro; al igual que siempre cabe un juicio declarativo sobre un procedimiento interdictal o el art. 41 de la Ley Hipotecaria (352).

La justicia, a procurar por el Registrador, podría llamarse *justicia registral*, acepción—y no nos cansaremos de repetirlo— que tiene el inconveniente de que la idea dominante sobre el Registro

(350) No cabe duda que una *función administrativa* puede tener su *jurisdicción*, pero ésta se fija dentro de la competencia. Aun cuando se refiere a una materia específica, puede verse Clavero Arévalo, en prólogo a *El recurso contencioso-administrativo en la nueva Ley de Régimen Local*, de Ortiz, Madrid, 1953, que se refiere a las cuatro soluciones en orden a la competencia jurisdiccional que conozca de la pretensión y de la indemnización, en su caso: 1.º Que tratándose de una *función administrativa*, igual da que el derecho-causa convertido sea civil o administrativo (jurisdicción contenciosa). 2.º Que el derecho-causa sea de índole civil (ordinaria). 3.º Que el derecho-causa sea de índole administrativo (contencioso). 4.º Que se desvincule de su naturaleza de derecho-causa (ordinaria).

Véase también Visscher en *Control jurisdiccional de la Administración en Bélgica*, en «Rev. Inst. de Der. Comp.», junio 1955, al especificar la competencia de los Tribunales extrajudiciales o administrativos: a) para anular actos administrativos y legales; b) para solucionar controversias que tienen por objeto derechos políticos; c) para solucionar controversias que tienen por objeto simples intervenciones administrativas que la Ley—tal como es interpretada por los Tribunales judiciales—no ha erigido todavía en derechos subjetivos.

(351) PÉREZ HERNÁNDEZ (Antonio), en *Recurso de agravios*, Pamplona, 1954, pág. 26, escribe: «Cada día se va abriendo paso la idea de que la protección de orden jurídico objetivo tiene tanta importancia o más que la anterior, y se arbitran medios para la protección de normas jurídicas que no originen derechos subjetivos de los particulares.»

(352) Sobre los efectos de la inscripción, reconocidos en el art. 41 de la L. H., véase la interesante sentencia de la Audiencia Territorial de La Coruña de 11-5-57 (R. C. D. I., Suplemento núm. 738, págs. 103 y ss.).

es la de concebirlo como algo adjetivo, algo que no está en el Código Civil, y por ello, como meramente formal. Llámese *justicia inmobiliaria*, o *justicia registral*, es la esencia lo que importa, la plena eficacia de la función calificadora. No sin un criterio no del todo desacertado—si no fuese por esa delimitación y especialización que hoy se impone en todas las ramas del Derecho, de la cultura y de la vida—, pudo Costa plantear—como luego aludiremos—la reforma del Notariado, de la Administración, de la Justicia y del Registro a base de una unificación con carácter jurisdiccional, porque el Registrador debe ser algo más que un autómata o un *transcriptor* o *publicador* de situaciones jurídicas, sino que vela por la Justicia que está ahí, también, en las inscripciones del Registro (353), reflejando su función y su fuerza. Ante el titular y ante la sociedad que es la destinataria de esa justicia registral.

Esta teoría de la *jurisdicción especial* la hemos visto reforzada, a través de un camino doctrinal distinto, pero por eso mismo significativo, en Rafael Núñez Lagos, cuando, recientemente, dice: «Como fe pública de las jurisdicciones especiales, encontramos en lo judicial, la de los Secretarios de los diversos Tribunales especiales, y en lo extrajudicial, la de los agentes mediadores y la de los *Registros públicos, en especial la del Registro de la Propiedad*» (354).

(353) A veces la legislación va más allá de la propia doctrina. Así, Roca Sastre (ob. cit., t. II, pág. 9) viene a reconocer, aunque no se atreve a completar la idea, que «el Registrador tendrá una función jurisdiccional de la naturaleza de los actos de jurisdicción voluntaria, pero él es un órgano o funcionario administrativo—¿no lo es también el Juez?—, o sea, un elemento de la Administración del Estado al servicio de los intereses privados, para el mejor cumplimiento, no disputado, del Derecho».

En el preámbulo de la R. O. de 24 de noviembre de 1874, sin embargo, el «carácter importante que los Registros tienen para la adquisición y conservación del dominio...—véase cómo expresa algo más que la función calificadora—la Ley reconoce y proclama la alta misión confiada a los Registradores»...

(354) Esta cita la traemos—aun a pesar de estar ya en prensa nuestro trabajo—a un primer plano por su interés y la autoridad de su autor. Véase *La fe pública*, «Revista Notarial», julio-diciembre 1957, núms. 27-28, pág. 44.

CAPÍTULO IV

LAS RESOLUCIONES DE LA DIRECCIÓN GENERAL
DE LOS REGISTROS

Nos queda por analizar el último punto de una función cuya naturaleza hemos venido estudiando. No hemos querido reducir el problema o trasladarlo a la mera determinación de la función calificadora del Registro, el cual es una parte en todo el complejo de derechos civiles a garantizar inscripción, mecanismo, procedimientos, etc., y resoluciones que, dictadas en apelación y en grado final, pueden darnos también una pauta.

A) ASPECTOS.

1.—*El órgano.*

La naturaleza del órgano, no nos sirve para determinar una función, por lo expuesto anteriormente; y la prueba está en que en todo el procedimiento, o, para evitar un equívoco, en todo *el camino* que va de la solicitud a la inscripción, pasando por los correspondientes recursos, hay órganos de distintas especies.

En primer lugar, el Registrador es funcionario público legalmente (355), que no es exactamente lo mismo que funcionario administrativo.

En segundo lugar, el Presidente de la Audiencia Territorial (356), al resolver los recursos contra la calificación, de manera que él puede decidir la última palabra si no se recurre contra ella.

En tercer lugar, la Dirección General de los Registros, cuyas

(355) Véase art. 274, párrafo 2.º, de la L. H.

(356) Véanse arst. 466 a 478 del R. H., sobre la Inspección y Visitas de los Presidentes de las Audiencias Territoriales.

facultades no son sólo administrativo-jerárquicas (357), sino también jurisdiccionales. El hecho de que su facultad externa y llamativa derive de ser órgano dependiente directamente del Ministerio de Justicia en una organización administrativa, no nos da base para sostener uno u otro criterio, porque órgano administrativo es la Dirección General de Justicia, y a pesar de este nombre ninguna facultad jurisdiccional tiene, y órgano administrativo es la Dirección General de Jurisdicción del Trabajo, y las tiene.

2.—*Los elementos de calificación y de resolución.*

No hemos querido analizar este problema en la esfera del Registrador como órgano que califica, sino que lo hemos trasladado al momento final de una calificación hecha por la Dirección General, que asume, a su vez, todos los criterios y aspectos del problema.

Ante una calificación *ya fijada* por la Dirección General, el problema estriba en analizar qué elementos son los que sirven para enjuiciarla, qué datos, *además de los derechos*, son los que ayudan al Registrador, primero, y a la Dirección General, después, para sentar la suspensión, la denegación o la inscripción.

«Los Registradores—dice el art. 18—calificarán, bajo su responsabilidad, la legalidad de las formas extrínsecas de los documentos de toda clase en cuya virtud se solicite la inscripción, así como la capacidad de los otorgantes y la validez de los actos dispositivos contenidos en las escrituras públicas, por lo que resulte de ellas y de los asientos del Registro» (358).

Por la sola lectura puede verse que esa calificación—vertida luego o controvertida por la Dirección General, que ha de hacerlo con los mismos elementos—está muy lejos de representar una calificación de un funcionario administrativo, ante un acto administrativo y bajo un procedimiento del mismo nombre.

(357) Véase el art. 260 de la L. H. sobre facultades de la Dirección General, entre las que se mezclan enumerativamente, desde la corrección disciplinaria a los Registradores (núm. 6), a la resolución de los recursos gubernativos contra la calificación de aquéllos.

(358) Ese art. 18 se completa con otros de la Ley—19, 65, 68, 99 y 273—y del Reglamento—98 y ss., 162, 163, 164, 168, 169, 170, 200 y ss.—que nos dan la verdadera impresión de la función calificadora.

Prescindimos de esa responsabilidad personal (359) que no tiene el funcionario administrativo tan claramente en su función (360), rebasa con exceso los elementos de juicios que él tiene.

En primer lugar, *los documentos* son de todas clases, tanto civiles como administrativos o judiciales. Se dirá que también en un procedimiento administrativo entran en juego en esa diversidad, pero cuando así suceda—muchas veces es la mera posibilidad de encuadramiento de una pretensión dentro de unas normas reglamentarias, de admisión o no—se presentan como complemento o corroboración del acto de que se trate. Mientras que aquí es ese documento mismo, como expresión de una voluntad o negocio jurídico, lo que se examina. La solicitud de inscripción queda muy lejana, hasta el punto de que no se califica sobre la solicitud; no se parte de instancia, sino de documento. Puede decirse que lo que abre instancia o solicitud es la misma voluntad del negocio jurídico, sobre todo en aquellos en que es constitutiva.

La *legalidad* extrínseca de los documentos se refiere a una legalidad eminentemente civil, o administrativa, o judicial, pero siempre la que por serlo consustancial con el documento haya de producir por sí mismo unos efectos. Los requisitos, sobre todo en los civiles, son los exigidos por esta legislación, pero la calificación no es meramente formal, sino sustantiva.

La *capacidad* de los otorgantes es otro de los elementos a calificar; pero adviértase que ya no es capacidad de pedir o de solicitar, sino en orden *al acto que otorgan*. Como adelantábamos en otro lugar, se rompe la unidad de la pretensión; la instancia de la presentación del documento se diluye ante una calificación que ya no versa sobre el *quién o cómo presentó* sobre el *quién o cómo otorgó*. Esto no se concibe en una función típicamente administrativa.

(359) Los arts. 296 y ss. de la L. H. desarrollan esta doctrina, fijando una responsabilidad directa del Registrador, «en primer lugar, con sus fianzas, y, en segundo, con sus demás bienes, de todos los daños y perjuicios que ocasionen».

(360) Salvo la responsabilidad penal, tipificada y excepcional, conocida es la irresponsabilidad del funcionario administrativo español, cuando se limita a causar un daño en ocasión de una gestión que le sea propia, y no como «agente especial», según el art. 1.903 del C. C., párrafo 5.º, criterio éste que en la doctrina moderna se critica y refuta sobradamente. Esta es la motivación de una buena parte de las disposiciones de la reciente Ley de Responsabilidad de la Administración, aún no puesta en vigor.

La *validez* de los actos dispositivos es dimensión profunda de la calificación. Llega hasta todo el ámbito del negocio jurídico. No importa que ante Notario conste una voluntad concorde y unitiva; es preciso que esa voluntad no ponga en peligro la seguridad jurídica. Y ello no sólo por no someterse a una nueva calificación ya más concreta, al tratar de revestir la forma de inscripción, que va a quedar no en la esfera de las dos voluntades originarias, sino en la propiamente judicial, porque *se le da todo el amparo de los Tribunales*; es como una *sentencia previa* que se está *publicando*, que se está *pregonando*, y frente a la cual el defraudador se paraliza, al de mala fe se le ahuyenta, y al tercero y a la sociedad se les protege con toda la certeza que da *adquirir de quien pueda dar* y obtener un crédito con la prioridad prefijada, salvo las pocas excepciones legales conocidas.

En ninguno de estos elementos de calificación hay la menor base para estimarlo como *materia administrativa*, que es como habría que plantear el problema para determinar como administrativa una función: *qué es materia administrativa, y dónde está entre los elementos de calificación*.

3.—El recurso gubernativo.

Siguiendo el orden de calificación, y una vez hecha ésta, existe el recurso gubernativo contra aquélla. El mismo motivo de la no infalibilidad del Juez es el que justifica el recurso contra la decisión del Registrador.

Su naturaleza es la *incidental* de esa jurisdicción especial, en un escalonamiento de la propia jurisdicción, en el cual, la decisión es independiente del engranaje administrativo. La prueba está en que puede decirse del Presidente de la Audiencia Territorial que sólo en aspectos muy concretos (361), goza de una relación administrativa, y, sin embargo, es un *órgano jurisdiccional auténtico* que revisa todos los aspectos de la calificación (362).

(361) Son concretamente la Inspección, Visitas y correcciones disciplinarias, hechas de forma verdaderamente delegada, aunque permanente.—Veánse arts. 468-469 del R. H.

(362) No es lugar éste para referirnos con algún detalle al recurso gubernativo. Sobre la intervención «jurisdiccional» del Presidente de la Audiencia, pueden verse arts. 118 a 121 del R. H.

Una prueba de que este procedimiento es también especial, y de que, aunque no es judicial en el sentido clásico de la palabra, dista mucho de ser administrativo, lo tenemos en el *sujeto que puede recurrir* contra la calificación, que no es el solicitante tan sólo, como obligado es en la esfera administrativa, sino, *quien tenga interés* conocido (363), el Fiscal de la Audiencia y el Notario autorizante; de manera que si de esta forma prosperase un recurso—y a veces se intenta o se hace de mutuo acuerdo al Registrador y Notario por motivos doctrinales—, el interesado conseguirá inscribir sin necesidad de nuevo recurso.

¿En qué esfera o decisión administrativa hay cosa semejante? Tampoco en la vía judicial se encuentra cosa igual. Lo primero que se necesita probar es la *legitimación* directa y evidente. Aunque una decisión sea notoriamente injusta, nadie que no sea el interesado, por sí o por Procurador con poder bastante, puede interesar una reclamación. Los dos grandes pilares de la justicia y de la fe pública, *Fiscal y Notario*, cooperan *con el Registrador* a un solo objeto: *la seguridad jurídica*. Pocos casos o supuestos hay en la vida de los derechos en que concurren—además del particular—tan grandes representantes de la paz justa, de la paz jurídica, no para dar solución a una contienda, sino para *sobreponerse a ella y* procurar antes—y al tiempo—el equilibrio y la certeza de una situación que ha de ingresar al Registro. No es que la propiedad esté antes o por encima del Notario o del Registrador (364), como sostenía Romaní Puigdengolas, sino que *lo que está por encima es el equilibrio social, la Justicia, el orden jurídico*, no procurando sólo su restablecimiento cuando se le altere o se le lesione, sino inyectándole constantemente los elementos normales, de seguridad y de garantía, porque *el progreso social no está en el restablecimiento mismo de ese orden quebrantado, sino en el fortalecimiento de las relaciones jurídicas entre los hombres, como columna vertebral de la convivencia humana*. La terapéutica ju-

(363) Al estudiar este punto, los autores suelen citar los arts. 6 de la L. H.—la inscripción la puede pedir el que adquiriera, el que transmita, el que tenga interés en asegurar el derecho o el que tenga la representación de cualquiera de ellos—y el 112 del R. H., que, además de exigir la representación auténtica y notoria, permite además recurrir al Fiscal de la respectiva Audiencia y al Notario autorizante.

(364) Véase cita (331).

dicial debe ser de urgencia y extrema, porque la Justicia está en las sentencias, pero está también en el orden natural y armónico de las cosas y de los hombres, en ese camino y fin buscado y querido por el Supremo Hacedor, que lo es tanto cuando castiga o sanciona como cuando lleva y dirige los destinos de la humanidad por los derroteros de su Divina Sabiduría.

La especie de reposición que se da cuando el Registrador informa—como en tantos aspectos de la esfera judicial o administrativa ocurre—y la apelación posible tras la que corresponde a la Presidencia de la Audiencia Territorial, siguen teniendo los mismos elementos de calificación (365).

No hay más elementos ni más motivos de recursos. Garrido Falla (366), que reconoce lo difícil que es encajar la teoría de González Pérez sobre la impugnación de los actos registrales, dice que en «puridad cabría aducir que, aparte la cuestión de fondo, podría plantearse un recurso contra vicio de forma en la tramitación de estos recursos, que indudablemente sería de naturaleza contencioso-administrativa. No conocemos ningún caso que se haya efectivamente planteado ante los Tribunales; pero en principio, desde el punto de vista práctico, no es solución aconsejable, pues parece antieconómica procesalmente esta separación de jurisdicciones, según se trate de vicio de forma o de cuestión de fondo».

La denominación de *gubernativo*, que le da el Reglamento Hipotecario, nada prejuzga sobre su naturaleza. Es un procedimiento especial frente al judicial estricto, que puede interesarse a la vez, o después; o antes que él. Y esto tampoco sucede en el administrativo, donde la vía judicial o jurisdiccional empieza donde termina la gubernativa. *Aquí hay dos clases de recursos o procedimientos de impugnar: uno de orden especial*, interno, o directamente dirigido a determinar la calificación, y otro, que sería *declarativo*, ante los Tribunales, es decir, de un lado algo así como ese procedimiento interdictal que sólo se atiene al hecho de la posesión, y de otro, el declarativo—que puede plantearse antes, después o al tiempo—, frente al que no es cosa juzgada. Esto tampoco se da en forma alguna en lo administrativo.

(365) Véanse arts. 116, 117 y 118 del R. H.

(366) *Régimen de impugnación*, ob. cit., pág. 129.

B) VALOR DE LAS RESOLUCIONES.

Llegamos a la cuestión última, que puede darnos una luz más sobre la naturaleza de la función que implica el servicio público del Registro. Esta cuestión vamos a reducirla a dos realidades: *ante el derecho constituido* y *ante la desiderata* de otro más eficaz.

1.—*En el Derecho actual.*

El valor de las decisiones de la Dirección General de los Registros es hoy muy limitado. A pesar de todo ese aparato de derechos civiles a calificar, intereses privados en juego y fuerza legitimadora del Registro a su amparo, su eficacia es muy reducida.

Los preceptos que la consagran están recogidos en el art. 100 del Reglamento Hipotecario, cuando entiende que la calificación se «entenderá limitada a los efectos de extender, suspender o negar» los asientos solicitados, y no impedirá el procedimiento que pueda seguirse ante los Tribunales sobre la validez o nulidad del título o sobre la competencia del Juez o Tribunal, ni prejuzgará los resultados de tal procedimiento..., y «si la ejecutoria que en éste recayere resultare contraria a la calificación, practicará el asiento solicitado». Este criterio lo confirman, entre otras, las resoluciones de 17 de octubre de 1939 y 9 de marzo de 1942.

En otras resoluciones, sin embargo, parece reconocerse una eficacia superior, como las de 11 de diciembre de 1917, 20 de abril de 1925 y 29 de mayo de 1925, al hablar del Registrador como *Juez territorial*; o en la ya citada de 13 de septiembre de 1926 y de 10 de abril de 1934, en que, aunque negando el carácter judicial a las apreciaciones de la nota calificadora, las considera *emanantes de un órgano, al menos, de jurisdicción voluntaria*.

Sin embargo, también en este derecho constituido está descartada toda posibilidad de estimar administrativa esta función, aunque emane de un órgano que pueda parecer administrativo. Y así, el Tribunal Supremo dice que «*las resoluciones de la Dirección General de Registros y del Tribunal Supremo, al decidir en definitiva contra los recursos deducidos contra las calificación*

nes de los Registradores acerca de los documentos motivadores de la inscripción que haya de tener lugar en los libros del Registro, o bien a la cancelación de los asientos efectuados, constituye el trámite final del procedimiento gubernativo abreviado, que, además del judicial, se halla establecido en orden a los asuntos indicados; pero por su concreción exclusiva al ámbito registral, circunscrito a las cuestiones referentes al dominio y a los derechos reales sobre bienes inmuebles, resuelven siempre problemas de derecho privado entre particulares» (Sentencia de 5 de noviembre de 1954).

Si la índole judicial no está clara, no sustrayendo actividad a los ordinarios, sino cooperando con ellos, la índole administrativa está todavía más lejana, y dentro del Derecho positivo, tanto hipotecario-registral como contencioso-administrativo, no se podrá encajar su función administrativa, pues ni causan estado, ni lesionan derechos de carácter administrativo, ni emanan de la administración en virtud de facultades regladas, puesto que sólo representan la fase final de un procedimiento especial que, a la par, antes o después permite su revisión judicial; los derechos son civiles, tanto los a estudiar como los resultantes, y la calificación se hace no bajo normas reglamentarias, sino bajo preceptos esencialmente privados, y el principio de legalidad se justifica por la seguridad jurídica general independientemente del sujeto que la integra, y en cierto modo limitándole.

2.—*Dentro de la teoría del servicio público.*

Ya de por sí, las resoluciones de la Dirección General de los Registros tienen en la doctrina científica y ante el criterio de los Tribunales una autoridad singular, autoridad que se centra en una esfera de la vida jurídica que no es precisamente la administrativa.

Si el criterio de la interpretación de los hechos posteriores nos puede servir, como decíamos al principio, para calificar esta función, aquí tenemos, sin lugar a duda, un buen argumento.

Reconocida de alguna manera (367) la doctrina y la investiga-

(367) Véase Puig Peña, *Introducción...*, ob. cit., págs. 115 a 131. y Castán, *Derecho Civil...*, ob. cit., págs. 47 a 61.

ción científica como fuente de Derecho, las resoluciones de la Dirección General lo son, y no pueden argumentarse como motivo de casación, sino como traducción jurídica de unos fenómenos cuyos efectos civiles se le niegan hoy en la realidad, pero a la cual se le da todo el respeto, toda la atención y toda la fuerza interpretativa máxima que pudiera asignársele.

Al lado de esto, tal decisión última de la Dirección General roza derechos civiles; no ya los puestos en juego inicialmente, los enlazados o los que deriven, sino que tras la decisión son éstos los que vuelven, sin interrupción, denotando y viviendo en una esfera plenamente civil, porque el camino o la entrada en el Registro se hace sin perder esta cualidad y sin que el órgano o el procedimiento les tiña de otro colorido. Cuando ese mandamiento o ese acto dispositivo quedan al margen del Registro por esa resolución de la Dirección General, manteniéndose el tercero protegido, o la prohibición de disponer, o, a la inversa, la eficacia llega incluso a originar una nueva trayectoria en los derechos. Porque entonces ya no cabe fundarlos en los que contiene el acto que se deniega o que se suspende, sino de aquel a cuyo favor—sin ser él parte—se mantiene la inscripción anterior. El tercer protegido podrá enajenar su derecho, ponerlo en movilidad, no así aquel que queda al margen o a un lado del Registro, al menos para que su vida jurídica revista todos los caracteres de autenticidad y eficacia.

De otra parte, esta eficacia resulta más clara ante una inscripción constitutiva, porque entonces le da existencia o se la niega. Una hipoteca constituida ante Notario que no puede inscribirse, no resulta tal, y, por tanto, aquí el campo de lo civil resulta más claro. Si el problema de la inscripción constitutiva en materia de hipoteca lo trasladamos al de la inscripción constitutiva como norma general, júzguese entonces cuál será el valor de la resolución.

Finalmente, la doctrina avanzada (368) tiende a dar una mayor eficacia civil a las decisiones del Registrador, y, por ende,

(368) Recuérdense las citas de Iturmendi, Gallardo, Rueda y Marín Pérez. Con la autoridad del Ministro español, al sentido netamente hipotecarista del segundo, y al político y social del ilustre catedrático, converge la necesidad de fortalecer la institución de la publicidad para verdaderamente asegurar los derechos a inscribir, como con tal terminología habla el art. 6 de la L. H.

aquellas que emanan de la Dirección General, en la que tienen su reflejo y decisión últimos.

Para nosotros el argumento está también en el terreno de la teoría del servicio público y del objeto y finalidad del mismo. Si es la seguridad jurídica general lo que interesa, es porque lo que la sociedad reclama y de lo que ella es destinataria hay que dar plena certeza y plena eficacia. *«Robustecimiento de la eficacia de la calificación registral»*, hablaba el Ministro de Justicia español señor Iturmendi. O, con otras palabras: *«otorgando de buen grado a la jurisprudencia registral paralela autoridad doctrinal que a la emanada de los órganos inferiores y superiores de la organización judicial común»* (369).

Es así cómo la seguridad jurídica general, a la que debe servir el Registro, más que servir al particular exclusivamente, puede cumplirse en toda su integridad. Mientras tanto, se puede decir que estamos en tierra de nadie, o a manos de aquellos que utilizan el Registro por comodidad o por sus fines, muchas veces no muy nobles, y particularistas. La doctrina del Registro como servicio público debe reforzar esta eficacia y este reconocimiento de su valor. Porque la seguridad jurídica general, que tiene por objeto la movilidad de los derechos privados reales inmobiliarios, ha de servirse de las mismas armas y garantías que a la sociedad interesan y con lo que para ella representan. *El particular no es ante la inscripción sino un eslabón: es el primer interesado en el servicio y el «último» también*, porque cuanto más claros, más publicados y más efectos se le den a la calificación, mejor pueden confiarse a él los posibles adquirentes o vendedores. Como diría Ventura y Solá (370), si la inscripción es justa, diríamos nosotros, si el Registro parte de la buena fe y de la legalidad y autenticidad de los actos, nadie—si no es de mala fe—puede resistirse a esa eficacia.

Pero cualquiera que ella sea, también el grado último de la función nos asienta en el criterio de que, desde luego, no es administrativa, sino de un orden que *se aproxime al judicial, aunque dirigido, objetivado y asentado en la razón suprema de una se-*

(369) Prólogo Conferencias, 1951-52, VIII.

(370) Fundamentos..., pág. 45.

guridad jurídica general por la publicidad de los derechos privados, procurando previamente—y no en el caso extremo de pura terapéutica o emergencia—una justicia también especial, que llamamos justicia registral o hipotecaria (371).

(Concluirá.)

JESÚS LÓPEZ MEDEL

Ayudante de Derecho Natural
y Registrador de la Propiedad

(371) Un sin fin de problemas se podrían plantear como consecuencia de la teoría de la naturaleza de la función registral, entendida ésta en toda su integridad y alcance. En una tesis de *teoría* no podemos—ni creo debemos—descender al detalle. Si podían citarse unos cuantos aspectos: necesidad de delimitar lo notarial y lo registral, no en la esfera funcional, sino en la calificación separada del acto causal y acto real; inscripción constitutiva y obligatoria para dar sanción al resultado *jurisdiccional*; mayores facultades, que, aunque excepcionales, permitan al Registrador no ser un mero autómatas, con caracteres similares a diligencias para mejor proveer; recurso de reposición dentro del gubernativo, suficientemente regulado; procedimientos expeditivos de ejecución y de garantía; valoración judicial de los preceptos hipotecarios sustanciales o con efectos procesales reconocidos en la Ley; y aun la sujeción de las normas de demarcación registral a criterios de eficacia funcional, y no de mera categoría profesional y remunerativa, etc. Finalmente, un planteamiento vertical de los medios de inmatriculación, en cuanto debe pensarse que los obstáculos existentes por una ausencia de tales medios, expeditivos y económicos, son obstáculos, en definitiva, a esta función jurisdiccional especial, quebrantada jurídica y socialmente porque—en el fondo—se deja muy al rabito del particular.

El procedimiento de Concentración Parcelaria y el Registro de la Propiedad

SUMARIO.—I. IDEAS GENERALES SOBRE LA CONCENTRACIÓN PARCELARIA.—A) *Concepciones.* B) *Fines.* C) *Efectos.*—II. SÍNTESIS DEL PROCEDIMIENTO ORDINARIO DE CONCENTRACIÓN PARCELARIA.—A) *Organismos que en él intervienen.* B) *Momentos que comprende.* C) *Notas que le caracterizan.* D) *Garantías legales que ofrece.*—III. EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD EN RELACIÓN CON CADA UNO DE LOS MOMENTOS DEL PROCEDIMIENTO DE CONCENTRACIÓN PARCELARIA.—Cuestiones: I. *Situación registral, en general, de los términos municipales en que se inicia la C. P.*—II. *Datos del Informe previo relacionados con el Registro.*—III. *Efectos que produce el Decreto de C. P. en relación con el tráfico jurídico y el régimen inmobiliario de la zona a concentrar.*—IV. *La investigación de la propiedad. El poseedor en concepto de dueño. El Registro y las certificaciones registrales.*—V. *Especial emplazamiento al titular registral, su oposición ante la Comisión local. Contenido e importancia de las Bases; eficacia de la declaración de dominio. La congelación de la propiedad y el cierre del Registro.*—VI. *Expresión registral de la indivisibilidad de las fincas de reemplazo según las unidades mínimas de cultivo y tipo de aprovechamiento.*—VII. *Ideas que juegan en la ordenación del anteproyecto.*—VIII. *Normas para la redacción definitiva del proyecto en su aspecto estrictamente jurídico; efectos que éste produce.*—IX. 1) *Circunstancias generales y particulares del acta de reorganización y de los títulos.* 2) *La inscripción:* A) *Su carácter.* B) *Presentación, calificación, recursos y honorarios.* C) *Formalización y modelo de la misma.* D) *Efectos de la inscripción.* E) *Valor de los antiguos asientos.* 3) *Coordinación con el Catastro.*—X. *Situación registral al terminar el procedimiento.*—IV. EL ESPECIAL ESTATUTO JURÍDICO DE LA PROPIEDAD CONCENTRADA Y SU NECESARIA EVOLUCIÓN.

I.—IDEAS GENERALES SOBRE LA CONCENTRACIÓN PARCELARIA.

La Ley de 20 de diciembre de 1952 es la primera Ley de Concentración Parcelaria en España. Actualmente rige el texto refundido de 10 de agosto de 1955. Al amparo de ambos textos legales se inició la mejora de concentración en nuestra Patria; se han concentrado 32.766 hectáreas, correspondientes a 23 pueblos y se extiende actualmente el procedimiento a 1.277.202 hectáreas de 666 pueblos, que pertenecen a 97 partidos y 28 provincias (1).

El problema de la concentración parcelaria no es de hoy ni es únicamente de nuestra Patria. En el siglo pasado hubo ya voces autorizadas sobre la materia. Al efecto, son expresivas aquellas palabras de Fermín Caballero (2), cuando decía: «Introducid en nuestra labranza todos los aparatos y métodos de buen cultivo que sanciona la ciencia experimental; plantead Leyes hipotecarias, de crédito territorial y Bancos agrícolas sabiamente combinados; ilustrad cuanto es posible a los labriegos, y que, amén de todo, les vengan dos o tres años seguidos de cosechas abundantes; como las tierras continúen despedazadas, os anuncio que nada sólido y durable se habrá hecho en favor de la población rural». Por otra parte, desde fines del siglo XVIII han sido numerosos los trabajos y proyectos, tanto particulares como oficiales, para resolver el problema del parcelamiento (3).

(1) Las provincias a las que actualmente se extiende la concentración parcelaria son las siguientes: Ávila, Alava, Badajoz, Burgos, Cáceres, Cuenca, Granada, Guadalajara, La Coruña, León, Logroño, Madrid, Navarra, Orense, Palencia, Pontevedra, Salamanca, Santander, Segovia, Soria, Teruel, Vizcaya, Valencia, Valladolid, Zamora y Zaragoza. (Enero, 1958.)

(2) En su Memoria sobre el fomento de la población rural, premiada por la Academia de Ciencias Morales y Políticas en 1832. Se ocuparon también de los problemas que directa o indirectamente afectan a la C. P. hasta la Ley de 1952, en valiosos estudios y trabajos, entre otros: Jovellanos, Colmeiro, Azcárate, Ramírez Ramos, Ondevilla, Vizconde de Eza, Gascón, La Serna, Severino Aznar, Manuel García Badell, Antón Caro, Bernardo de Mesanza, Angel Arrüe, Rosón Pérez, y González Moreno Balda.

(3) Entre los más importantes citaremos los siguientes: Informe sobre la Ley Agraria, de Jovellanos; Memoria de Colmeiro en 1842; Proyecto de Ley de don Eduardo Chao en 1863; Propuestas sobre indivisibilidad de las fincas rústicas menores de una hectárea en la sucesión *ab intestato*, y creación del que llamó «hogar rústico», por el Registrador don Diego Pazos; Proyecto de Ley de 1906, que defiende el coto acasado, y en este sentido otros de 1845, 1855, 1849 y 1863; Proyecto de Ley de 1907 sobre concentración parcelaria, que comprendía sesenta artículos en seis capítulos; y, finalmente, diversos

En Europa el problema de concentración parcelaria afecta a casi todas sus naciones. El Alemania se está concentrando desde el siglo xvi; por el Reglamento de 1781 se realizaron en Baviera 780 concentraciones. Actualmente existen Leyes especiales de Concentración en Francia, Alemania, Suiza, Holanda, Bélgica y los Países Escandinavos (4).

Congresos sindicales de 1945 a 1952, que estudiaron ponencias y aprobaron interesantes conclusiones sobre la materia. De otra parte, como textos positivos que favorecían la concentración de tierras, podemos citar el art. 1.523 del Código Civil, que establece el derecho de retracto para los propietarios de tierras colindantes cuando se trate de la venta de una finca rústica cuya cabida no exceda de una hectárea, y el núm. 19 del art. 6.º del Reglamento de Impuestos de Derechos Reales de 1947, que dispone la exención del mismo de las permutas de bienes rústicos que se realicen para agregar cualquiera de las fincas a otras colindantes, siempre que la suma de los bienes permutados no exceda de 2.000 pesetas.

(4) En Francia, la C. P. se rige por la Ley fundamental de 9 de marzo de 1941, confirmada por la Orden de 7 de julio de 1945, que anuló la legislación anterior (Ley del 27 de noviembre de 1918, la así llamada «Ley Chauveau», Ley de 4 de marzo de 1919 y Decreto-Ley del 30 de octubre de 1935). En lo que se refiere a la importancia de los trabajos realizados hasta hoy, las siguientes cifras lo indicarán:

Bajo el régimen de las Leyes del 27 de noviembre de 1918 y del 4 de marzo de 1919 se han realizado unas 615 concentraciones sobre una superficie de 300.000 hectáreas.

Bajo el régimen de la Ley de 9 de marzo de 1941, y desde 1945, las estadísticas publicadas hasta el día 1 de octubre de 1956 indican: Operaciones terminadas: 2.866 Municipios, con 2.019.877 hectáreas; operaciones en curso: 1.186 ídem con 859.637 ídem; operaciones solicitadas: 1.694 ídem, con 1.311.587 ídem. En total se han o serán concentrados 5.746 Municipios, con una superficie total de 4.191.131 hectáreas. Por tanto, aproximadamente un 13.15 por 100 del territorio es afectado por las operaciones de concentración (M. Malterre).

En Alemania, la primera disposición importante data de principios o mediados del siglo xix; el 5 de noviembre de 1853 se promulgó la Ley de C. P. del Ducado de Gotha. En 1936 se promulgó la Ley de C. P. del Reich. Después de la guerra, diversas regiones han proseguido sus trabajos de concentración, de acuerdo con los preceptos de esta Ley, mientras que Baviera, proclamada Estado en 1946, volvió a la aplicación de su anterior legislación. Con fecha 14 de julio de 1953 se crea el Estado Federal Alemán. En la Ley de creación se faculta a los Gobiernos regionales para modificar las prescripciones federales que afectan a cuestiones básicas con otras propias, mas de acuerdo con su idiosincrasia y costumbres. En 1956 el total de hectáreas nuevamente distribuidas alcanza a 200.000. Al mismo tiempo se liquidaron completamente diversas empresas de años anteriores y que afectaban a unas 9.500 hectáreas. En el año de referencia solicitaron la concentración 436 Municipios, con una superficie útil de 236.000 hectáreas. Finalmente, hemos de resaltar que en 1956 las operaciones de concentración estaban en pleno desarrollo en 3.700 zonas, con una superficie de 2.160.000 hectáreas en números redondos (Hans Gamperl).

En Suiza, la Ley Federal de 1838, el Código Civil Social de 1812 y el Código de Obligaciones, en su art. 296, regulan los reagrupamientos de la pro-

La razón de ser o fundamento de la concentración parcelaria está en un problema de carácter económico-social—el estado improductivo o explotación antieconómica de la tierra (5)—, cuya resolución corresponde a la técnica agronómica y al Derecho. Por ello, el estudio de la concentración parcelaria presenta hoy gran importancia y afecta principalmente a las ciencias económico-sociales, a las técnicas y a las jurídicas.

La concentración parcelaria está llamada a revolucionar el estado social y económico de nuestra economía agraria (6); es el modo de rehabilitar la tierra destrozada y, en suma, de hacer que la propiedad rústica, sin dejar de ser un derecho subjetivo, cumpla su misión de ser idóneamente un elemento funcional imprescindible para la nutrición del cuerpo social.

A) *Concepciones.*

No pretendemos dar un concepto preciso de la concentración parcelaria; ello requiere un mayor y profundo estudio sobre su naturaleza (7). Nos limitaremos únicamente, en esta ocasión, a exponer diversas concepciones sobre la misma.

piedad. Actualmente rige la Ley Federal sobre Agricultura de 1951, que ha entrado en vigor el 1 de enero de 1955.

En Holanda se inició la C. P. en 1924; después de las Leyes de 1924, 1938 y 1947, actualmente está en vigor la de 3 de noviembre de 1954. En Dinamarca es de interés la Ley de 3 de abril de 1925. En Bélgica rige la Ley de 25 de junio de 1956, a tenor de la cual se están llevando a cabo las primeras concentraciones.

En Suecia, desde mediados del siglo XVIII la casi totalidad de los campos de las praderas y de los bosques han sido objeto de concentración. La Ley fundamental es de 1926, complementada por disposiciones posteriores, a cuyo amparo, durante el período de 1949 y 1952, se terminaron 918 concentraciones.

(5) Debido al minifundio, al parvifundio y al vicio y posibilidad legal, por la vigencia de textos anacrónicos, del microparcelamiento. El concepto de minifundio es harto sabido; pero queremos aclarar, por ser palabras no universalmente admitidas, que por microparcelamiento entendemos la atomizadora división de las fincas, y por parvifundio la diseminación irracional de las parcelas de un mismo propietario por todo un término municipal. Las explotaciones en «harapos» son la regla general en la mitad Norte de España.

(6) Beneyto Sanchis, *Ensayo de C. P. en España*, conferencia pronunciada en el Instituto de Estudios Jurídicos en mayo de 1955.

(7) Roca Sastre trata de esta materia en su *Apéndice de adaptación al Derecho Hipotecario*. 5.ª edic., pág. 38. Resumiendo a este autor, resulta que se ha dicho de la C. P. que es una expropiación forzosa por causa de utilidad pública, con la variante de que la indemnización se satisface no en dinero, sino en bienes de la misma especie y calidad; una permuta forzosa o coactiva; una partición o, mejor dicho, una repartición nueva; y una subro-

Beneyto acepta tres modalidades de concentración: una, con sentido restringido: agrupación de parcelas dentro de limitadas posibilidades, en extensiones más amplias, sin trazar ni construir nueva red de caminos ni obras. Otra, con sentido medio: hacer una agrupación más intensa, con nueva red de caminos y pequeñas obras de mejoras. Y, por último, la de sentido más amplio, que puede considerarse como una auténtica organización de la pequeña y mediana propiedad rural; es decir, la que lleva a los núcleos rurales mejoras de todas clases que, incluso, son necesarias, no ya desde el punto de vista productivo, sino de la civilización, haciendo más agradable la vida en el campo con la desarticulación consiguiente de la emigración de la población campesina a las ciudades (8).

Hans Gamperl considera como objeto y propósito de la moderna concentración la creación de todas aquellas condiciones que hagan la explotación agrícola lo más racional posible, dándole un comprobado beneficio líquido, de modo que con una disminución de mano de obra y capital sea posible alcanzar un alto rendimiento neto. Ello principalmente mediante el llamado «Método de mejora integral», con el que se pretende no sólo crear superficies de explotación suficientemente extensas y favorablemente conformadas, sino reorganizar también las características de caminos e instalaciones de regadíos; mejorar las clases de cultivo y labores; corregir la estructura interna, por ampliación de cada

gación real forzosa (preámbulo de la Ley del 52). No obstante, para el autor de referencia se trata de una subrogación real de carácter forzoso, directo e integral, cuya verdadera naturaleza jurídica se determina en las tres siguientes notas que resultan de su concepto, que después transcribiremos, sobre la C. P.: a) Es una actividad de la Administración del Estado. b) Esta actividad está dirigida a conseguir un fin próximo (concentrar el mayor número posible de fincas de un mismo propietario que antes se hallaban diseminadas), base de un fin remoto (el mejoramiento de la explotación o producción agrícola en España). Para conseguir el fin próximo se emplea el medio o instrumento de la subrogación real forzosa, directa e integral.

Según Ballarín, la C. P. debe encuadrarse en el amplio género moderno de las limitaciones de la propiedad por causa de utilidad pública (*Introducción al estudio de la Ley de C. P.*, «Rev. de Est. Agro-Sociales», núm. 4, 1953, páginas 69 y ss.).

(8) En la conferencia citada; donde, además, dice así: «Quizá esta última dé ocasión algún día a una concentración no iniciada en ningún país del mundo: la concentración de pueblos y núcleos de la población rural, que haciendo más grata la vida en el campo, frene el éxodo y la atracción de las grandes poblaciones.»

explotación, y, como solución ideal, establecer explotaciones agrícolas cerradas, destruyendo patrimonios dispersos para ser nuevamente organizados como explotaciones autónomas en coto redondo. Con el fin de resolver en todo el país el problema de la distribución parcelaria, creando superficies de explotación de extensión suficientes para lograr una agricultura tecnificada (9).

R. Malterre adopta la definición propuesta por los señores Mahillon y Vinchent en su libro titulado *Etudes sur le remembrement rural*: «Se puede definir la concentración como la reunión, en interés de la agricultura, de los bienes rurales no edificados de determinado territorio y su justo reparto en partes equivalentes entre los propietarios de los bienes en cuestión, acompañado o no de una modificación de la red de caminos» (10).

Algunos autores pretenden dar un concepto legal de la concentración. Raymond Genty, con referencia a la legislación francesa, dice así: «El art. 19 del Código Rural, basándose sobre sus formas y su fin, concreta: «La concentración aplicable a las propiedades rurales no edificadas se realiza por medio de una nueva distribución de las parcelas divididas y dispersadas. Tiene como propósito exclusivo el de mejorar la explotación agrícola de los bienes sometidos a ella. Debe tender a formar explotaciones rurales unidas o de grandes parcelas bien agrupadas.»

Se trata en este caso de una operación realizada por vía reglamentaria, con la tendencia de mejorar las condiciones de explotación de los bienes afectados por ella, sustituyendo una división parcelaria defectuosa por una nueva división, teniendo en cuenta especialmente las exigencias de la mecanización de los métodos de cultivo.

Convenimos, pues, en llamar concentración propiamente dicha a ese procedimiento reglamentario que se ejerce colectivamente y por vía de autoridad sobre la totalidad de un territorio, frecuentemente de un término municipal.

En cambio reservamos el concepto más general de «re-agrupación» a las operaciones que se deben únicamente a las iniciativas

(9) *La concentración parcelaria en la República Federal Alemana*, conferencia pronunciada en el Instituto de Investigaciones Agronómicas de Madrid el 17 de septiembre de 1957.

(10) *Aspects juridiques du remembrement rural. Etude de droit privé*, R. Malterre, Notaire, Longjumeau (Seine-et-Oise).

privadas y que, aunque persigan el mismo fin, utilizan las fórmulas jurídicas corrientes, procediendo en particular por medio de adquisiciones, ventas y, sobre todo, de intercambios amistosos» (11).

Para Ballardín, la concentración parcelaria es aquel conjunto de operaciones técnicas y jurídicas realizadas por la Administración con el fin de reorganizar, en cuanto a su base territorial, las explotaciones agrarias radicadas en un perímetro determinado, resolviendo además, en caso necesario, problemas de carácter social (12).

González Pérez dice que es aquella función administrativa por la que se reorganiza la propiedad rústica de una zona, asignando a cada propietario una porción de terrenos equivalentes en extensión a otros de que se le priva, pero en mejores condiciones para su cultivo, mediante las oportunas compensaciones por la diferente clase de tierras (13).

Y Roca Sastre nos da el siguiente concepto de la C. P.: «Es la actividad de la Administración del Estado cuyo objeto es conseguir que el dominio, con los derechos y afecciones reales que lo gravan, así como la posesión y las demás relaciones y características jurídicas que recaigan sobre las fincas rústicas diseminadas dentro de la zona que el Gobierno determine, pertenecientes a un mismo propietario o cultivadas por un mismo agricultor (fincas de procedencia), queden trasladados, por vía de subrogación real forzosa, a otras fincas rústicas contiguas dentro de la misma zona (lote de reemplazo), y así, reciprocamente, en cuanto sea posible, para lograr que en lo sucesivo resulten colindantes entre sí, o sean

(11) *Le morcellement et le remembrement rural, étude de pratique notariale*, Raymond Genty, Notaire, Villiers-sur-Loir (Loir-et-Cher).—Para Schlitte «la concentración es una operación que, efectuada a petición de los interesados o de una mayoría determinada por la Ley y mediante un procedimiento seguido por las autoridades competentes, según las reglas generales, tiene por objeto reunir las parcelas entremezcladas de todo o parte de un término municipal en una o varias masas, tan extensas como sea posible, atribuyendo a cada interesado la parte proporcional que le corresponda después de medidas y valoradas, con deducción de la porción necesaria para obras de utilidad común, debiendo cada propietario recibir piezas de tierra colocadas en las condiciones más favorables para el cultivo desde el punto de vista de la configuración, del acceso y del desagüe, liberadas las servidumbres, y de una calidad semejante o idéntica a la de las parcelas que poseyera anteriormente».

(12) *Introducción al estudio de la Ley de Concentración Parcelaria*, «Revista de Est. Agro-Sociales», núm. 4, julio-sept., 1953, pág. 78.

(13) *Anuario de Derecho Civil*, enero-marzo 1953, pág. 134.

concentradas el mayor número de fincas rústicas poseídas por un mismo propietario o cultivadas por un mismo agricultor, a los fines de mejorar la producción agrícola» (14).

En su sentido legal amplio, supone la Concentración Parcelaria una nueva ordenación de la propiedad, o, mejor, la reorganización de la propiedad rústica de una zona (arts. 37, 55, 59 y 65) (15). A cada propietario se adjudican las correspondientes fincas de reemplazo en equivalencia de las parcelas de procedencia atribuidas a los mismos (arts. 33, 34 y 35). El dominio y los demás derechos reales y situaciones jurídicas que tienen por base las parcelas sujetas a concentración pasan a recaer inalterados sobre las fincas de reemplazo, del modo y con las circunstancias que establece la Ley; no obstante, las servidumbres prediales se extinguen, son conservadas, modificadas o creadas de acuerdo con las nuevas exigencias de la nueva ordenación de la propiedad (art. 3.º).

En suma, el objetivo amplio de la concentración parcelaria es crear o establecer explotaciones agrícolas que constituyan unidades económicamente suficientes en armonía con los intereses privados y las necesidades públicas, llevando a cabo, a la vez que se concentra la propiedad, múltiples mejoras territoriales, como son las transformaciones en regadío, encauzamiento y aprovechamiento de ríos, saneamiento de tierras, electrificaciones, mejoras de cultivos, abrevaderos de ganado, vías pecuarias, creación de huertos familiares, facilitación de crédito agrícola, etc., a las que se refiere la Ley en numerosos preceptos, complementados por disposiciones varias (16).

Podríamos, finalmente, concebir la concentración parcelaria como procedimiento y como institución.

En el primer aspecto se trata de un procedimiento técnico-jurídico destinado a concentrar la propiedad de las tierras antieconómicamente parceladas (17).

(14) Apéndice cit., págs. 34 y 35.

(15) Los artículos se refieren a los de la Ley de C. P., texto refundido.

(16) Sobre mejoras citaremos entre otras disposiciones: el art. 13 de la Orden conjunta de 22 de noviembre de 1954; Orden ministerial de 26 de octubre de 1953; art. 12 de la Ley de C. P.; art. 60 de la misma Ley; Orden de 28 de mayo de 1956, etc.

(17) Aunque existe también la concentración por cultivadores, la concentración típica lo es de la propiedad. Por ello, nuestra Ley, en el art. 2.º,

Como institución (18) podríamos decir que se trata de aquel conjunto de disposiciones de Derecho que, mediante la aplicación de la más moderna técnica y de acuerdo con las exigencias económico-sociales de los tiempos que corren, pretende la reorganización y mejora de la propiedad rústica de aquellas zonas donde el parcelamiento revista caracteres de acusada gravedad, principalmente adjudicando a cada propietario en equivalencia de sus múltiples parcelas de procedencia, una o varias fincas de reemplazo, ordenadas de forma adecuadas para una explotación racional, productiva y rentable.

B) *Fines.*

De lo expuesto anteriormente se desprende cuál es en general el objeto de la concentración parcelaria.

Para conseguirlo la legislación señala un conjunto de finalidades concretas que han de llevarse a cabo durante el procedimiento de cada concentración. Estos fines son, unos, de carácter principal, y otros, de carácter complementario.

a) *Fines principales:*

1.º Asignar a cada propietario en coto redondo, o, si esto no fuese posible, en un reducido número de fincas, una superficie equivalente en clase de tierra y cultivo a la de las parcelas que anteriormente poseía.

2.º Reunir, en cuanto sea conciliable con lo preceptuado en el apartado anterior, las parcelas cultivadas por un mismo agricultor, incluso cuando éstas pertenezcan a distintos propietarios.

3.º Aumentar la extensión de las pequeñas parcelas cuya explotación resulte antieconómica.

letra b), sólo supletoriamente, y en cuanto sea conciliable con la concentración de la propiedad, habla de reunir las parcelas cultivadas por un mismo agricultor, incluso cuando éstas pertenezcan a distintos propietarios. Entendemos que cuando absolutamente en una zona hubiere de hacerse la concentración por cultivadores, previa o sincrónicamente habría de resolverse un problema social: el de hacer propietarios a los cultivadores de aquellas tierras.

(18) Interesante institución de Derecho Agrario, que contribuye a darle sustantividad.

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

5.º Emplazar las nuevas fincas de forma que pueda ser bien atendida su explotación desde el lugar en que radique la casa de labor (art. 2.º).

6.º Hacer recaer inalterados sobre las fincas de reemplazo, del modo y con las circunstancias que establece la Ley, el dominio y los demás Derechos reales y situaciones jurídicas que tengan por base las parcelas sujetas a concentración.

7.º Hacer un nuevo ordenamiento de la propiedad, y, de acuerdo con él, extinguir, concretar, modificar o crear servidumbres prediales (art. 3.º).

8.º Fijar la extensión de la unidad mínima de cultivo y tipo de aprovechamiento para cada zona de concentración (art. 32).

9.º Protocolizar en la Notaría competente el acta de reorganización de la Propiedad de cada zona y expedir títulos notariales a todos los participantes en la concentración (art. 37).

10. Inscribir inexcusablemente en el Registro de la Propiedad todas las fincas y situaciones jurídicas resultantes de la nueva ordenación de la propiedad (art. 55).

11. Reflejar inexcusablemente en el Catastro de Rústica la nueva ordenación de la propiedad (art. 59).

b) Fines complementarios.

1.º Destinar con preferencia las tierras que adquiriera el I. N. C. y las que se atribuyan al S. C. P. en cada zona a los que ofrezcan voluntariamente la constitución de unidades-tipo indivisibles (artículos 16, 44 y 12 e) (19).

2.º Supletoriamente destinar las tierras referidas a completar la propiedad de aquellos que no reúnan superficie suficiente

(19) El legislador, al señalar esta preferencia, tal vez se apoyó en un criterio económico: en considerar que sólo son francamente rentables las fincas grandes, por ser las únicas susceptibles de mecanizar, conforme a la técnica moderna. Sin embargo, creemos que debería ser preferente el destino de tierras para el segundo fin complementario que se expone, y aun para constituir patrimonios familiares; porque, salvo razones de utilidad y urgencia pública, debe prevalecer lo social sobre lo meramente económico.

para alcanzar la unidad mínima de cultivo y a incrementar la de aquellos que se estime conveniente con el fin de mejorar la utilización de sus parcelas (art. 17).

3.º Dedicar las restantes tierras sobrantes, si las hubiere, a la constitución de patrimonios o huertos familiares (art. 20).

4.º Llevar a cabo todas las mejoras territoriales que deban y puedan realizarse en las zonas afectadas «para que la concentración se lleve a cabo en las mejores condiciones posibles, a fin de que de ella se obtengan los máximos beneficios para la PRODUCCIÓN y LOS AGRICULTORES» (20).

C) *Efectos.*

Con la concentración parcelaria se logran, entre otros, los siguientes efectos, unos de carácter agronómico y otros de carácter jurídico.

a) En síntesis, desde el punto de vista agronómico, con la C. P. se logra la más racional y económica explotación de las fincas, obteniendo, en consecuencia, mayores rendimientos con el mínimo esfuerzo, lo cual revaloriza la propiedad rústica y la hace más realizable y apta para el crédito (21).

Con ella se hacen posible las demás mejoras agrícolas de las

(20) Art. 13. Orden conjunta de Agricultura y Justicia del 22-11-54. A este efecto, el Decreto de cada concentración debe tener, entre otros, los siguientes pronunciamientos: 1.º Declaración de alto interés nacional, a los efectos establecidos en las Leyes de 26 de diciembre de 1939 y 21 de abril de 1949, de las obras que con este carácter se incluyan en el Plan aprobado por el Ministerio de Agricultura. 2.º Declaración de que las mejoras de interés agrícola privado, cuya realización propongan conjuntamente el Instituto Nacional de Colonización y el Servicio de Concentración Parcelaria y apruebe el Ministerio de Agricultura, se considerarán incluidas en la Ley de 27 de abril de 1946, gozando de los beneficios máximos establecidos en la misma, siempre que se realicen dentro del plazo que señale el Servicio de Concentración Parcelaria, facultándose a éste y al Instituto Nacional de Colonización para que establezcan y concierten los convenios necesarios. Además, publicado el Decreto ordenando la concentración, el Servicio de Concentración Parcelaria realizará las actividades necesarias para promover la constitución de la Comisión Técnica que ha de estudiar el Plan de Obras y mejoras territoriales (art. 8.º O. C. 22 nov. 1954).

(21) Sin poder ofrecer aún datos exactos, los primeros estudios comparativos de zonas concentradas han demostrado un considerable aumento de producción de trigo, y la elevación del precio de una misma hacienda en un 40 por 100.

explotaciones (22), la mecanización de nuestra agricultura (23), ahorro de desplazamiento y tiempo (24), el máximo aprovechamiento de la superficie cultivable, etc. (25).

Algunos autores franceses señalan los siguientes efectos y ventajas conseguidos con la C. P.: Disminución del número de parcelas. Supresión de los enclavados. Libertad en la sucesión metódica de cultivos. Facilidad de acceso a las parcelas. Mayor facilidad en el control del personal, animales y cultivo. Reducción del trayecto a recorrer. Economía de tiempo en todos los trabajos. Mejor explotación de las tierras. Mejor utilización de las máquinas agrícolas. Posibilidad de motorización del cultivo. Disminución de los gastos generales. Rendimientos aumentados. En caso de una motorización: aumento de la masa de cereales comercializables, una parte de la cual antes debería reservarse para la alimentación de los caballos. Disputas entre vecinos reducidas a un mínimo (26).

Fundándose en estos efectos y ventajas económicas de la concentración, Malterre dice que en el estudio de la C. P. nunca debe perderse de vista los fines y efectos económicos de la misma. «Cada vez—dice—que el Derecho deba adaptarse a las exigencias de la economía, aceptaremos esta sumisión: tomaremos una postura muy decidida para criticar las insuficiencias de la legislación actual

(22) «Antes de mejorar el terreno es preciso concentrarlo» (Gamperl).

(23) «La necesidad de mecanizar nuestra agricultura de secano no puede concebirse cuando se examinan las actuales explotaciones de muchos agricultores castellanos.» Citemos, sólo a modo de ejemplo, el de un agricultor que tiene 20 hectáreas, divididas en 256 parcelas, don Lázaro Valdehita Esteban; el de otro que tiene 12 hectáreas en 191 parcelas, don Cleto Gil García, y por último, el propietario de 18 hectáreas distribuidas en 202 parcelas.

(24) Un ingeniero estimó que, para atender a las labores de unas parcelas situadas a más de 2,5 kilómetros del casco urbano, era preciso recorrer dicha distancia diez veces al año, es decir, recorrer 50 kilómetros, empleando diez horas en estos viajes, cuando el trabajo efectivo que dichas parcelas necesitaban era de quince horas, y, la producción anual, de 10 litros de vino. En España se ha calculado los millones que por tal motivo se pierden, y se llega a la espantosa cifra de 4.312 millones de pesetas (Beneyto, en la conferencia citada).

(25) En función del número de parcelas y para una misma extensión superficial, las pérdidas de terreno como consecuencia de la multiplicación de la longitud de los linderos están calculadas en el 0,32 por 100 para una parcela de 25 hectáreas; el 1,61 por 100 para 25 parcelas de una hectárea, y el 5,09 por 100 para 250 parcelas de 0,10 hectáreas. (Beneyto, conf. cit.)

(26) Malterre, Notario de Longjumeau, en trabajo citado que sigue, de la obra de Ovisé, *Etude sur le remembrement en générale et dans le Département de L'Aisne en particulier*.

y los errores de su aplicación, que la mejora de la producción agrícola no justificaría.»

b) Desde el punto de vista jurídico se logran los siguientes efectos:

1.º La creación de nuevas fincas, cuya propiedad está sometida a un especial estatuto, los cuales se ordenan conforme a la más conveniente y rigurosa técnica agronómica mediante la creación, modificación, conservación o extinción de servidumbres prediales.

El antecedente inmediato, la causa próxima de las nuevas fincas está en el expediente de concentración. Este, cual laboratorio agronómico-jurídico, opera con ingredientes que son las relaciones jurídicas inmobiliarias de una zona; las absorbe y deja intacto su contenido y elementos, salvo el objetivo, la finca, que nace como elemento nuevo en equivalencia del valor, clase y extensión de las parcelas que cada titular aportó a la concentración y sobre la que se hacen recaer las mismas relaciones jurídicas a que estaban afectadas las fincas de procedencia del correspondiente propietario.

Las fincas de procedencia, o parcelas aportadas, desaparecen absolutamente en su misma realidad física. Se transforman en valores, masas, extensión y clases de tierras; ingredientes con los que el laboratorio de concentración actúa para dar nacimiento a las nuevas fincas sobre las que han de recaer las situaciones jurídicas existentes en las viejas, y que, recogidas en el expediente de concentración, se conservan incólumes. Esto es así hasta el punto de que, conforme al art. 55, regla 1.ª de la Ley, no se hace referencia en los asientos de inscripción de las nuevas fincas, y, por tanto, tampoco en los títulos, a las parcelas de procedencia, en cuya equivalencia se adjudican.

Según lo expuesto, se comprenderá que es impropio y peligroso confundir las operaciones de concentración con una agrupación de fincas en su sentido registral, y, en general, con la idea de hacer colindantes entre sí fincas que no lo eran.

2.º Extender los beneficios de la fe pública notarial, mediante la entrega de titulación pública, de todas las nuevas fincas de las zonas de concentración, a sus correspondientes propietarios.

3.º Igualmente extender los beneficios de la publicidad registral; mediante la inscripción inexcusable de todas las nuevas fin-

cas concentradas, esto es, de la nueva ordenación de la propiedad.

4.º Coordinar el Registro con el Catastro; haciendo efectiva una vieja aspiración.

Respecto a los tres últimos efectos señalados, que aquí sólo enunciamos, nos remitimos a nuestro trabajo publicado en el último número de la «Revista de Derecho Notarial» (julio-diciembre 1957, núms. 17-18, págs. 341 y ss.), con el título *De la concentración parcelaria en el orden jurídico* (27), donde los desarrollamos, hablamos de su importancia y demostramos la necesidad de la concentración parcelaria para vitalizar las instituciones notarial y registral.

II.—SÍNTESIS DEL PROCEDIMIENTO ORDINARIO DE C. P.

La concentración parcelaria se puede llevar a cabo por tres procedimientos: uno ordinario y dos especiales.

El ordinario, en torno al cual gira este trabajo, es el reglamentado en la vigente legislación por la Ley de 10 de agosto de 1955 y el único hasta ahora en práctica.

Los procedimientos especiales apuntados por los arts. 38 y 40 de la citada Ley están sin reglamentar, y son dos: el uno, relativo a cuando hayan de ser totalmente expropiadas las tierras de una zona, y el otro, a cuando se realice la concentración directamente por los propietarios interesados.

En verdad que al hablar de la C. P., tanto en España como en

(27) El sumario del trabajo de referencia es el siguiente: I. Iniciación normal de la C. P.—II. Fines que pretende.—III. Efectos jurídicos que con ella se logran. A) Titulación pública. Los nuevos títulos de propiedad, características y circunstancias; modelo de la hoja que se dedica a cada finca de reemplazo. B) Inscripción necesaria. La Concentración Parcelaria y el Registro de la Propiedad: a) Efectos generales de la inscripción de las nuevas fincas de reemplazo. Interpretación de la primera parte del art. 55 de la Ley. b) La inexcusabilidad de la inscripción se extiende en general a todas las fincas de la zona de concentración, que ordinariamente coincide con el término municipal respectivo. c) La inscripción de las fincas de reemplazo, verdadera inmatriculación; idea síntesis del procedimiento. La suspensión de efectos. d) Estudio de las seis normas del art. 55 respecto de la inscripción de la nueva ordenación de la propiedad en el Registro y de los preceptos complementarios. Modelo de inscripción. e) Influencia del procedimiento de concentración en el Registro: el cierre del Registro.—C) Coordinación catastral.—IV. La Concentración Parcelaria vitaliza las instituciones notarial y registral; es una necesidad en España desde el punto de vista jurídico.—V. Necesarias reformas.

el extranjero, se hace referencia al procedimiento ordinario; y de ninguna manera a los especiales. Tan es así, que en Francia ni siquiera llaman concentración a aquellas operaciones que no encuadran en el equivalente de nuestro procedimiento ordinario; emplean la palabra «remembrement» para la concentración propiamente dicha y «regroupement» para operaciones que persiguen el mismo fin, pero utilizan formas jurídicas corrientes.

A) Organismos.

Conforme al art. 5.º de la Ley, son organismos que intervienen en la C. P., sin perjuicio de la competencia atribuida al Ministerio de Agricultura (28), la Comisión Central, las Comisiones Locales y el Servicio de Concentración Parcelaria (29):

1) *Comisión Central*.—Es competencia de la misma informar sobre disposiciones de carácter general relativas a la concentración parcelaria y sobre la ordenación de sus planes, así como conocer de los recursos que se interpongan ante la misma contra los acuerdos del Servicio de Concentración Parcelaria y de las Comisiones Locales.

La preside el Subsecretario de Agricultura y forman parte de la misma doce miembros, entre otros, el Director del Servicio de Concentración Parcelaria, como Vicepresidente; tres representantes del Ministerio de Justicia, siendo uno de ellos Registrador de la Propiedad; y un funcionario del Ministerio de Agricultura, como Secretario (art. 5.º).

2) *Comisiones Locales*.—Las Comisiones Locales son los Organismos encargados de fijar y acordar, asesoradas por el Servicio de Concentración Parcelaria, las bases sobre las que ha de realizarse la concentración parcelaria en cada zona, de acuerdo con las disposiciones de la Ley; de autorizar el acta de reorganización de la Propiedad a que se refiere el art. 37, y de promover la ins-

(28) Proponer a Consejo de Ministros los Decretos de concentración: excluir fincas; aprobar las unidades mínimas de cultivo y tipo; resolver recursos de alzada contra acuerdos de la Comisión Central.

(29) Con motivo de la Concentración, y publicado el Decreto de cada zona, también se constituye una Comisión Técnica, cuya misión es redactar el plan de obras y mejoras territoriales que proceda realizar, para que la concentración se lleve en las mejores condiciones posibles (art. 13 O. C. 22 nov. 1954).

cripción de los nuevos títulos de dominio en el Registro de la Propiedad.

Las presiden los Jueces de primera instancia a cuya jurisdicción pertenezca la zona; forman parte de ella un técnico agrónomo, como vicepresidente y como vocales, el Registrador de la Propiedad, un Notario de la zona, dos representantes de los propietarios, el Jefe de la Hermandad Sindical de Labradores y Ganaderos y un funcionario del Servicio de Concentración Parcelaria, que actúa como Secretario (art. 6.º).

En cada Comisión Local se constituye una Subcomisión de Trabajo dependiente de la misma, y cuya misión es la de examinar las cuestiones que se susciten y formular las propuestas razonadas pertinentes a la Comisión Local. Es presidente de la misma el técnico designado por el S. C. P. en la Comisión Local; vicepresidente, el Secretario de la Comisión Local, y un funcionario del S. C. P. que tenga la condición de Letrado y que generalmente es Registrador de la Propiedad; vocales, el Alcalde y cuatro propietarios de la zona, que representan a los grandes o medianos y pequeños propietarios; secretario, un funcionario del S. C. P. (artículo 12 O. C. 22 de noviembre de 1954).

3) *El Servicio de Concentración Parcelaria.*—Es un organismo autónomo de la Administración del Estado, dependiente del Ministerio de Agricultura, encargado de llevar a cabo la concentración en toda clase de terrenos, en la forma y con las atribuciones que le señala la Ley de 10 de agosto de 1955, correspondiéndole el ejercicio de cuantas facultades relacionadas con la concentración no se hallen específicamente encomendadas a otros organismos o autoridades, y con personalidad y plena capacidad para poseer y administrar bienes, así como para el ejercicio de cualquier clase de derechos y acciones (art. 7.º de Ley de 10 de agosto de 1955 y arts. 1.º y 2.º del D. de 9 de diciembre de 1955).

Se organiza bajo la jefatura del Director del mismo en dos grandes grupos de dependencias: Las Centrales y las Delegaciones (art. 2.º O. 11 feb. 1956) (30).

(30) Funciona el S. C. P. desde la Orden de 16 de febrero de 1953; si bien como organismo autónomo de la Administración del Estado, y con personalidad jurídica propia, fué creado por la Ley de 20 de julio de 1955. Actualmente se rige por la Ley de 10 de agosto de 1955, el Decreto de 9 de diciembre de 1955 y la Orden de 11 de febrero de 1956.

B) *Momentos que comprende.*—El trámite del procedimiento ordinario de concentración comprende los siguientes momentos, todos ellos de carácter preclusivo, de forma que sin terminar el anterior no se puede pasar al siguiente: I. Iniciación; II. Informe Previo; III. Decreto; IV. Comisiones, perímetro y preparación de Bases; V. Bases; VI. Unidades mínimas de cultivo y unidad-tipo de aprovechamiento; VII. Anteproyecto; VIII. Proyecto; IX. Acta de reorganización: Notaría, Registro, Catastro y entrega de títulos a los interesados; X. Fin del trámite.

De ninguna manera pretendemos hacer un estudio de cada uno de los momentos del trámite, con la abundancia y complejidad de los problemas de carácter jurídico que plantean. Nos limitaremos en este punto a dar una somera idea de ellos. Después estudiaremos sin afán exhaustivo cada uno de tales momentos en relación con el Registro de la Propiedad.

I.—Se inicia el procedimiento de concentración, bien a petición de los particulares, cuando lo solicitan más del 60 por 100 de los propietarios de una zona que representan más del 60 por 100 de la superficie, bien por acuerdo del Ministerio de Agricultura, de oficio o a instancia del Catastro, Ayuntamientos, Hermandades, Cámaras Oficiales Sindicales Agrarias, cuando la dispersión parcelaria se ofrezca con acusados caracteres de gravedad o cuando las circunstancias de carácter social y económico que concurren en una zona lo exijan (arts. 8.º, 9.º y 10) (31).

Toda solicitud de concentración promueve un Informe preliminar que emite el Servicio de Concentración Parcelaria, con la finalidad de tener una primaria idea de las principales características de la zona y de la viabilidad de la concentración.

II.—Mediante el Informe previo se estudian las circunstancias y posibilidades técnicas de la zona a concentrar, perímetro de ésta y aportaciones de tierras que se crean necesarias (art. 11).

(31) Ordinariamente la concentración se hace a petición voluntaria de los interesados, quienes a la solicitud deben acompañar certificación expedida por el Secretario del Ayuntamiento, acreditativa de que los interesados en la mejora representan por lo menos el 60 por 100 de los propietarios afectados, y la misma proporción en cuanto a la superficie, referidos ambos coeficientes a la zona a concentrar. Sólo excepcionalmente la C. P. se hace de oficio; hasta ahora ello ha tenido únicamente lugar en Moraleja de Enmedio (Madrid).

III.—Propiamente, el procedimiento de concentración empieza con la publicación del Decreto aprobado en Consejo de Ministros, por el que se declara de utilidad y de urgente ejecución la concentración parcelaria de una zona. A partir de este momento el procedimiento es sustancialmente el mismo, cualquiera que sea la forma en que se haya iniciado, así a instancia de particulares como de oficio. Hasta el Decreto sólo se promueve un procedimiento de gestión o técnico que tiene la misión primordial de obtener por parte del Servicio de Concentración Parcelaria, en suma del Ministerio de Agricultura, los datos, informaciones y elementos de juicio necesarios para tomar la decisión administrativa de hacer o no hacer una concentración. El procedimiento, pues, nace con el Decreto; la solicitud sólo inicia una gestación indefinida en el tiempo, e hipotética en sus efectos, porque no se sabe cuánto durará el estudio de los informes preliminar y previo, ni se asegura que la concentración sea viable; publicado el Decreto, surge una relación jurídica entre la Administración y los particulares que les vincula hasta consumarse el trámite.

El Decreto contiene, según los casos, los pronunciamientos a que se refiere el art. 12 de la Ley, distinguiéndose dos modalidades del mismo: una, el que puede llamarse Decreto ordinario de concentración parcelaria, en el que meramente se declara la utilidad pública y la urgente ejecución de la concentración de una zona; y otra, para los casos en que concurren circunstancias de carácter social y haya aportaciones del Instituto Nacional de Colonización.

El Decreto, en principio, determina el perímetro de la zona (32) a concentrar, pero siempre con la salvedad expresa de que dicho perímetro quedara en definitiva modificado conforme expresa el art. 12, b), de la Ley de C. P., por lo que podemos afirmar que no será definitivo el perímetro de la zona hasta que no sean firmes las Bases de cada concentración.

(32) Se entiende por zona la total superficie determinada en un Decreto de concentración (art. 7.º O. C. nov. 1954). Pero como el Decreto siempre debe hacer salvedad expresa de que el perímetro quedará en definitiva modificado, podemos precisar diciendo que zona es la total superficie fijada en las bases firmes de una concentración.

IV.—Publicado el Decreto de una zona, el Servicio de Concentración Parcelaria simultáneamente promueve la constitución de la Comisión Local y Comisión Técnica y lleva a cabo las actividades necesarias para preparar las bases de la concentración (artículo 8.º O. C.).

Entre las actividades preparatorias de las Bases interesa señalar las siguientes:

1.ª Los levantamientos topográficos del terreno y confección de planos, si no los hubiera.

2.ª Deslinde de los bienes de dominio público que se excluyen por imperativo legal de la concentración (arts. 21 y 22), sin sujetarse, a estos efectos, para ello a los trámites establecidos en la legislación sobre deslindes y llevando a cabo gestiones especiales respecto a montes, ferrocarriles, vías pecuarias y bienes municipales.

3.ª Investigación de la propiedad. Sobre esto volveremos luego al tratar de este IV momento en relación con el Registro.

4.ª Clasificación y valoración de la tierra.

5.ª Propuesta de exclusión de los núcleos de fincas que no puedan beneficiarse con la concentración.

6.ª Redactar el Plan de obras y mejoras territoriales (primera parte).

7.ª Preparar el Plan de siembras y barbechos.

8.ª Estudiar la propuesta de unidades mínimas de cultivo y tipo de aprovechamiento.

V.—Las *Bases* que fija y acuerda la Comisión Local, asesorada por el S. C. P., son el momento capital de la concentración. Sin unas bases perfectas que respondan con fidelidad a la realidad existente en la zona, no hay posibilidad de obtener una concentración bien hecha; siempre resultaría injusta, aunque se confeccionasen un anteproyecto y proyecto exactos, porque éstos siempre han de ajustarse a aquéllas.

Antes de la declaración de bases está su encuesta (33), que, con-

(33) Al propio tiempo se realiza la propuesta sobre el nuevo trazado de vías pecuarias, la segunda parte del Plan de obras y mejoras territoriales y la elaboración del plano de clases.

forme al art. 27 de la Ley, consiste en la publicación de las bases provisionales, para que todos aquellos a quienes afecten puedan formular las observaciones verbales o escritas que estimen pertinentes (34); cuando los afectados son titulares inscritos, los arts. 28 y 29 dictan normas especiales que estudiaremos luego.

Con vista del resultado de la encuesta, y transcurridos los plazos a que se refieren los arts. 28 y 29, se establecen las siguientes bases:

- a) Perímetro de la zona a concentrar.
- b) Clasificación de tierras y fijación previa y con carácter general de los respectivos coeficientes que hayan de servir de base para llevar a cabo compensaciones cuando resulten necesarias.
- c) Declaración de dominio de las parcelas a favor de los que en concepto de dueños hubieran sido incluidos en las relaciones de propietarios previamente publicadas, y determinación de la superficie perteneciente a cada uno y de la clasificación que corresponde a dicha superficie.
- d) Relación de gravámenes y otras situaciones jurídicas que hayan quedado determinadas en el período de investigación (artículo 30).

Las Bases de la concentración son ampliamente publicadas (35) de forma que todos los interesados puedan conocerlas, y contra las mismas puedan entablar, primero, un recurso ante la Comisión Central, y después, en su caso, otro ante el Ministro.

Las Bases son firmes: 1.º Cuando hayan transcurrido los plazos para interponer recursos sin que hayan hecho uso de este derecho, y 2.º Cuando hayan sido resueltos los recursos interpuestos, bien de una manera expresa, bien por la aplicación de la doctrina del silencio administrativo en el supuesto especial de recurso ante el Ministro de Agricultura.

(34) Según el art. 28, a este efecto se insertará durante tres días, en el *Boletín Oficial* de la provincia y en el tablón de anuncios del Ayuntamiento, un aviso indicando que las Bases provisionales estarán expuestas al público en el Ayuntamiento durante un plazo de treinta días, a contar del siguiente al de la inserción, prorrogable por el Servicio de Concentración Parcelaria por dos periodos iguales.

(35) En la misma forma y plazos que la encuesta, según se expresa en la nota anterior.

VI.—La unidad mínima de cultivo y la unidad-tipo de aprovechamiento se fijan, una vez firmes las bases de la concentración, por Orden ministerial (art. 32).

Estas unidades afectan al régimen jurídico de la nueva ordenación de la propiedad y se reflejan en el acta de reorganización, en los títulos y en la inscripción.

Por unidad mínima de cultivo se entiende la extensión que en secano sea suficiente para que las labores fundamentales, utilizando los medios normales de producción, puedan llevarse a cabo con un rendimiento satisfactorio, 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 superficie del huerto familiar (art. 3.º Ley de C. P., 20 dic. 1952 y art. 1.º Ley U. M., 15 julio 1954).

Se entiende por unidad-tipo de aprovechamiento agrícola aquella extensión cultivable de tierra idónea para su explotación con los medios modernos de cultivo.

Entre una y otra hay la diferencia de que la unidad mínima de cultivo afecta a todos los propietarios de la zona; sin embargo, las unidades-tipo sólo se atribuyen a los que voluntariamente las solicitan (art. 32).

VII.—Firmes las bases y fijada la unidad mínima de cultivo, se procede por el Servicio de Concentración Parcelaria a la redacción de un anteproyecto de concentración, en el que se reflejan las fincas que han de asignarse a cada propietario en equivalencia de las parcelas de procedencia atribuidas a los mismos, las situaciones jurídicas que resulten de la investigación y las servidumbres prediales que deban establecerse según las conveniencias de la nueva ordenación de la propiedad.

El anteproyecto lleva consigo una serie de cálculos que permitan determinar las nuevas fincas que han de adjudicarse a cada propietario en equivalencia de las parcelas de procedencia atribuidas a los mismos.

En las Bases de la concentración se ha fijado, por una parte, la situación jurídica de las parcelas comprendidas dentro del perímetro de la zona a concentrar, y, por otra, las características de estas parcelas en cuanto a superficie y clase de tierra. Ahora habrá

de resumir para cada participante en la concentración la superficie y clase de tierra a la que extiende su derecho. Estos cálculos constituyen la primera parte del anteproyecto en la que se determinan los siguientes datos: superficie de cada clase aportada por cada propietario; superficie según empresario y clase de tierra; superficie y clase de tierra a la que se extienden los demás derechos reales y situaciones jurídicas que afectan a la aportación de cada propietario. Ultimados estos cálculos anteriores, se conoce la superficie y valor de las distintas aportaciones.

A continuación será preciso conocer la superficie y valor de cada una de las clases de tierra a distribuir, ya que como consecuencia de la modificación en el trazado de los caminos, vías pecuarias, rectificación de arroyos, etc., la superficie del término ha quedado delimitada según unos nuevos polígonos o masas de repartición, cuya superficie útil será distinta de la aportada por los participantes en la concentración.

Conocido el valor de las aportadas y el de la superficie a distribuir, deberá calcularse el correspondiente coeficiente de reducción para determinar las aportaciones reducidas de cada participante.

La última fase del anteproyecto consiste en determinar la situación y superficie aproximada y el valor de los lotes asignados a cada participante en correspondencia de la superficie y valor por él aportados.

El anteproyecto de concentración es objeto de una encuesta en la misma forma y por iguales plazos que los establecidos en el art. 28 de la Ley sobre la encuesta de bases.

Durante el periodo de encuesta los interesados en la concentración pueden formular verbalmente o por escrito las observaciones o sugerencias que estimen oportunas.

Con respecto a las cargas y situaciones jurídicas que hubieren sido ya acreditadas en el procedimiento de concentración, se requiere a los correspondientes titulares, con excepción de los de servidumbres prediales, 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 las que tales derechos o situaciones jurídicas han de quedar establecidas en el futuro, apercibiéndoles de que si no acreditan su conformidad dentro de los plazos señalados, la traslación se verifica

de oficio por el Servicio de Concentración Parcelaria. Los acuerdos de los interesados sólo se respetan cuando la posible ejecución de los derechos trasladados no afecte a la indivisibilidad de la unidad mínima de cultivo.

; La conformidad de los interesados acerca de la traslación de las situaciones jurídicas al lote de reemplazo o el acuerdo que sobre tal extremo se adopte en caso de disconformidad, no obsta al derecho de las partes para plantear ante los Tribunales las cuestiones que estimen pertinentes en relación con las situaciones jurídicas trasladadas, ni al cumplimiento y ejecución de la resolución judicial que se dicte.

VIII.—El proyecto es el plan definitivo sobre la reorganización de la propiedad de una zona de concentración.

Se redacta por el S. C. P. introduciendo en el anteproyecto las modificaciones que a su juicio resulten oportunas como consecuencia de la encuesta de éste, y debe atenderse estrictamente a las bases de la concentración que hubieren quedado firmes (artículo 35).

El proyecto se publica en la misma forma y por iguales plazos que las bases, pudiéndose recurrir contra el mismo ante la Comisión Central y el Ministro (arts. 36, 28, 50 y 52). Su firmeza se produce de la misma forma que la de las bases.

Firme el proyecto, se procede al replanteo y a ordenar la toma de posesión de las nuevas fincas que se entregan a los interesados, teniendo en cuenta las necesidades del cultivo, pudiendo al efecto el S. C. P. expedir títulos provisionales (art. 37). Con ello se considera agronómicamente terminada una concentración (36).

IX.—El acta de reorganización de la propiedad de una zona de concentración es el documento autorizado por la correspondiente Comisión Local, una vez firme el proyecto definitivo, donde se relacionan y describen las fincas resultantes de la concentración o fincas de reemplazo, con las circunstancias necesarias para la

(36) En este sentido se han terminado las siguientes concentraciones: Gauna, Villaveta, Veguillas, Fontanar, Echauri, Soto de Cerrato, Torrelabán, Villasilos, Egúileta, Cogolludo, Azuqueca de Henares, Moraleja de Enmedio, La Mudarra, Torrebeña, Fuencemillán, Cantalapiedra, Frechilla de Almazán, La Miñosa, Torremedianá, Peñaflor de Hornija, Adalia y Barruelo.

inscripción de las mismas en el Registro de la Propiedad, y la mención expresa de su indivisibilidad legal cuando proceda, conforme a las disposiciones de la Ley (art. 37).

Consta de un conjunto de declaraciones de carácter general y de una hoja de características R-1 para cada nueva finca de reemplazo, acompañado del plano de la zona autorizado por el S. C. P.

El acta así constituida se protocoliza en la Notaría del distrito correspondiente.

Las copias parciales del acta protocolizada expedidas por el Notario en relación a cada propietario y finca son los títulos de dominio. Contienen lo relativo al acta de protocolización, parte general del acta de reorganización, el R-1 u hoja de características de cada finca que se adjudica a su titular, y diligencia de autorización notarial.

Autorizados los títulos por el Notario correspondiente, la Comisión Local promueve su inscripción en el Registro de la Propiedad, a donde se remite otro plano de la zona también autorizado por el Servicio (art. 37). De esta forma las fincas y situaciones jurídicas resultantes de la nueva ordenación de la propiedad son inexcusablemente inscritas en el Registro de acuerdo con las normas de la Ley de Concentración Parcelaria, que modifica, a estos efectos, en lo necesario, la vigente legislación hipotecaria (art. 55). Sobre esta materia se tratará luego.

Inscritos los títulos, la Comisión Local los entrega a los interesados (arts. 55 y 56, O. C.). Por imperativo legal, la nueva ordenación de la Propiedad se lleva al Catastro de Rústica. A este fin los planos de la concentración autorizados por el Servicio de Concentración Parcelaria y los datos complementarios precisos son remitidos a las oficinas catastrales correspondientes, quedando oficialmente incorporados al Catastro y surtiendo en el mismo plenitud de efectos legales en el orden fiscal (art. 59). Con ello la coordinación del Registro y Catastro es perfecta, haciendo así cierta aquella vieja frase del propio lenguaje legal de que el Registro y Catastro son instituciones hermanas (37).

(37) El art. 59 es complementado por la Orden conjunta de Hacienda y Agricultura de 14 de marzo de 1956 (B. O. 7 abril). De otra parte, por la Orden de 29 febrero 1956 (B. O. 9 marzo), se constituye una Comisión intermi-

X.—Se considera finalizado el trámite o procedimiento de una concentración cuando se disuelve la correspondiente Comisión Local. Esto tiene lugar una vez transcurridos los plazos de entrega de títulos. Disuelta la Comisión Local, se remiten los expedientes al S. C. P., con quien se entienden en lo sucesivo todas las actuaciones relativas a la concentración realizada (art. 61, O. C. 22 noviembre 1954) (38).

C) *Notas que le caracterizan.*

El procedimiento de concentración parcelaria es un verdadero procedimiento administrativo; un conjunto de operaciones de la Administración para satisfacer necesidades públicas (39). En él predomina lo metajurídico; los intereses del Estado, públicos, generales, han de prevalecer sobre los de los particulares sin violar objetivamente los derechos de éstos (40). Tiene un carácter mixto, complejo y técnico. Generalmente se inicia a petición de los particulares (41); pero la Administración se reserva la facultad de estudiar la viabilidad de la obra mediante la obtención de informes preliminares y de un informe previo, por lo que según hemos expuesto, propiamente diríamos que el procedimiento nace con el Decreto.

Las principales notas que caracterizan este procedimiento, son:

1.ª *El impulso oficial*; pues si bien en su nacimiento predomina el principio de rogación o dispositivo, lo cierto es que, después en su desarrollo, la concentración camina al solo impulso

nisterial para el estudio de un proyecto de Ley sobre coordinación de Registro y Catastro.

(38) Completamente se ha finalizado el trámite de las siguientes concentraciones: Torrebeña, Fuencemillán, Cantalapiedra, Frechilla de Almazán, La Miñosa, Torremediana, Peñafior de H., Adalia, Barruelo y Moraleja de Enmedio. (Enero de 1958.)

(39) Según González Pérez, la Concentración Parcelaria constituye un servicio público, ya que la necesidad pública, consistente en remediar el acuciante problema de la excesiva parcelación de la propiedad agraria, va a ser satisfecha por la Administración a través de sus medios, utilizando un procedimiento de Derecho público («A. D. C.», julio-sept., 1954, pág. 831).

(40) Estos son aspectos que predominan en todo el procedimiento administrativo en el sentir de Prieto Castro y Merkl. Por otra parte, el Derecho debe evolucionar al servicio de las realidades vivientes.

(41) También puede nacer de oficio, como hemos visto.

oficial. Las Comisiones Locales y el Servicio de Concentración Parcelaria son principalmente los artífices de la obra.

2.^a *El doble aspecto jurídico y agronómico.* La técnica agronómica es consustancial al procedimiento y opera armónicamente con lo jurídico (42).

3.^a *La celeridad.* Esta, que se formula como principio de todo procedimiento administrativo, aunque en la práctica suele imponerse la característica contraria (43), es nota evidente del procedimiento de concentración parcelaria. Desde la publicación del Decreto hasta la toma de posesión de las nuevas fincas y entrega de títulos se hace transcurrir el mínimo de tiempo para alterar lo menos posible la vida agrícola del campo, la disponibilidad del dominio y demás derechos y la publicidad del Registro de la Propiedad (44). De otra parte, la celeridad se impone por mandato legal, ya que, conforme al art. 12, el Decreto acordando la concentración parcelaria debe expresar la declaración de utilidad pública y de URGENTE ejecución de la concentración parcelaria de la

(42) El tema de la concentración parcelaria no es exclusivamente jurídico. Ofrece, antes bien, un aspecto técnico de gran importancia, que atraerá, sin duda, la atención de los especialistas de otros ramos. Precisamente la Ley de Concentración Parcelaria representa el ejemplo más típico de aquel fenómeno moderno, que consiste en una progresiva penetración o influencia de la técnica en el Derecho. De ahí, pues, la necesidad de una estrecha colaboración entre técnicos y juristas para la interpretación y aplicación con éxito de esta Ley, igual que fué necesaria para descubrir el problema y proponer su solución.

Una vez reconocida esta dualidad de aspectos, hay que señalar, sin embargo, la mayor gravedad que reviste toda la problemática jurídica planteada por la concentración parcelaria, hasta el punto de que ésta puede ser calificada de verdadero rompecabezas o crucigrama para entretenimiento y desesperiación de los juristas.

Ello es así por la grandiosa novedad que en el marco del Derecho tradicional representa una Ley que se propone nada menos que alterarlo, precisamente en aquel elemento inmobiliario que, por su eterna fijeza, servía de excelente punto de referencia y de sujeción de todos los derechos reales y situaciones jurídicas: la finca rústica, trozo deslindado de la misma superficie terrestre, considerada hasta ahora como el bien jurídico más estable y seguro (Ballarín: *Introducción al estudio de la Ley de C. P.*, «R. E. A. S.», núm. 4, 1953).

(43) Prieto Castro, *Cuestiones de D. P.*, Madrid, 1947, pág. 317.

(44) No contradice esto el que las concentraciones no se empiecen inmediatamente en la fecha de su solicitud. Hemos dicho que el procedimiento propiamente comienza con el Decreto. No cuentan a este efecto tampoco las primeras concentraciones, por su carácter experimental, y el período legislativo transcurrido.

zona de que se trate. En armonía con esto, se imponía establecêr plazos perentorios para la resolución de los recursos, y por ello el art. 51 implantó la doctrina del silencio administrativo para los interpuestos ante el Ministerio, de forma que si éste no resuelve en el plazo señalado se supone confirmada la resolución recurrida, quedando expedita, si cabe, la vía contenciosa y libre el trámite de concentración para seguir adelante (45).

4.^a *La escritura y la oralidad.* En las relaciones de los organismos de la concentración y los particulares se armoniza la escritura con la oralidad. Así ocurre, por ejemplo, en la investigación y clasificación de tierras, en las encuestas y en los recursos, etc.

5.^a *Gratuidad inmediata del procedimiento y de la mejora en general.*—Los gastos que ocasionan las operaciones de concentración parcelaria son satisfechos por el Estado; a este efecto, en los presupuestos generales de éste se hace la consignación precisa (46).

Los derechos de los Notarios y Registradores que se devenguen por los trabajos realizados a instancia del Servicio de Concentración Parcelaria, se pagan por el Estado y se regulan según un Arancel especial, propuesto al Consejo de Ministros por el de Justicia, previo informe del de Agricultura (art. 58) (47).

(45) Pasados quince días desde la interposición del recurso ante el Ministro de Agricultura sin que éste hubiera dictado resolución alguna, se entiende confirmado el acuerdo recurrido y agotada la vía gubernativa (artículo 51). Este precepto ha sido desarrollado por la Orden de 22 de diciembre de 1955, que dicta normas relativas a los recursos que se entablen contra acuerdos de la Comisión Central de Concentración Parcelaria.

(46) Igualmente, en el presupuesto del Instituto Nacional de Colonización se consignarán las cantidades necesarias para el cumplimiento de los fines que en esta Ley se le encomiendan. Las obras y mejoras que hayan de llevarse a cabo con motivo de la concentración parcelaria una vez aprobado el correspondiente plan por el Ministerio de Agricultura, se considerarán incluidas en la Ley de Colonización de Grandes Zonas de 26 de diciembre de 1939, y para su clasificación y efectos consiguientes se estará a lo dispuesto en la Ley de 21 de abril de 1949. Todas las mejoras territoriales que se realicen en las fincas afectadas por la concentración parcelaria gozarán de los beneficios establecidos en la Ley de Colonización de Interés Local. El Ministerio de Agricultura señalará oportunamente los auxilios aplicables, que se procurará sean los máximos que autoriza dicha Ley (art. 58).

(47) El Decreto de 26-7-56 publicó los aranceles especiales para Registradores y Notarios que actuasen en operaciones de zonas de Concentración Parcelaria.

Los actos que se realizan para llevar a cabo la concentración parcelaria o como consecuencia de ella, están exentos del impuesto de Derechos reales, así como los del Timbre los documentos en que aquéllos se formalizan. En las zonas donde haya sido acordada la concentración parcelaria están igualmente exentos de los impuestos de Derechos reales y Timbre los actos o contratos por cuya virtud se incorpora a una parcela cualquier otro terreno colindante, de tal manera que la superficie total resultante de la incorporación no exceda del doble de la asignada a la unidad mínima de cultivo (art. 61) (48).

D) Garantías legales que ofrece.

El procedimiento de concentración parcelaria descansa en un conjunto de principios universalmente admitidos en defensa de la justicia, superior principio de armonía entre las necesidades individuales y las sociales, que garantizan los derechos e intereses de cuantas personas son afectadas por las operaciones de concentración. Entre tales principios, unos que meramente latén a través de toda la legislación especial y otros concretamente desarrollados en sus preceptos, podemos destacar los de legalidad, inmediatez, publicidad, audiencia e impugnación, aparte de las especiales garantías de carácter registral y de dejar siempre a salvo la vía ordinaria de los Tribunales de Justicia.

1.º La legalidad se manifiesta en que todo está en el procedimiento reglamentado de forma que nada puede hacerse arbitrariamente. Cualquier vicio sustancial en el procedimiento puede dar lugar, agotada la vía gubernativa, a interponer recurso contencioso-administrativo, que también puede ser admisible cuando los particulares sufran, cuando menos, el perjuicio de la sexta parte del valor de sus primitivas parcelas (art. 53).

2.º La inmediatez o intervención directa de los particulares en el procedimiento de concentración tiene lugar: de una parte, porque las Comisiones Locales y las Subcomisiones de Trabajo están constituidas, entre otros, por quienes tienen intereses en la zona, como el Alcalde, el Jefe de la Hermandad, dos representan-

(48) La Orden de Hacienda de 3-7-56 desarrolla este precepto.

tes de los propietarios y dos cultivadores propietarios. De otra parte, porque todos los interesados pueden participar en las encuestas para hacer alegaciones, manifestar criterios y dar su opinión. Además de las encuestas del procedimiento sobre Bases y anteproyecto, el Servicio de Concentración Parcelaria puede ordenar cuantas fueren precisas para el mejor éxito de la obra (artículo 48).

3.º La publicidad del procedimiento está exhaustivamente reglamentado en la Ley de Concentración. La solicitud de concentración, si ésta es viable, da lugar al correspondiente Decreto, que se publica en el *B. O. del E.* y a la constitución de las Comisiones que se publican en el *B. O. de la P.*, en el tablón de anuncios del Ayuntamiento y en el periódico de la localidad. Lo más fundamental del trámite, como las bases y su preparación, el proyecto y su anteproyecto, se exponen al público durante treinta días en el Ayuntamiento, previos anuncios en el tablón de anuncios del Ayuntamiento, en el periódico de la localidad y en el *B. O.* de la provincia, durante tres días. Todas las comunicaciones que afectan a los interesados en la concentración o se hacen personalmente a los interesados o mediante edictos (49).

4.º Por el principio de audiencia, expresión de la más alta consideración de la dignidad humana, se permite a los interesados o afectados por la concentración ser escuchados en la defensa de sus pretensiones e intereses, manifestación de ello es que la propia Ley de Concentración de 1952, en su art. 10, cuyo espíritu ha sido recogido y desarrollado por las disposiciones posteriores, dice que «todas las cuestiones que surjan con motivo de la concentración serán resueltas previa audiencia de los interesados».

5.º La impugnación en el procedimiento de concentración, como en todo procedimiento administrativo en general, se permite por causas determinadas, mediante los llamados recursos, que en esta materia son los siguientes: 1.º, uno de alzada ante la Comisión Central, frente a cualquier acuerdo de la Comisión Local o del Servicio, y 2.º, otro de alzada ante el Ministro de Agricultura, frente a cualquier resolución de la Comisión Central. En los pri-

(49) Arts. 25, 31, 36, 41, 50, 51, etc., de la Ley y 10 y 11 y concordantes de la O. C. 22-XI-54.

meros, que se presentan en el organismo recurrido, se permite la reposición; los segundos se presentan en el Servicio de Concentración Parcelaria. En general, todos los acuerdos que adopten las Comisiones Locales y el Servicio de Concentración Parcelaria pueden ser recurridos en alzada por los interesados a quienes directamente afecten, ante la Comisión Central, dentro del plazo de quince días, contados desde que se notificare o terminare la publicación del acuerdo recurrido. Los acuerdos que ordinariamente son objeto de recurso en el procedimiento de concentración son los de aprobación de bases frente a las Comisiones Locales, y los de aprobación de proyecto frente al Servicio de Concentración Parcelaria. Las resoluciones de la Comisión Central pueden ser también recurridas ante el Ministro de Agricultura en el plazo de quince días, contados desde que fueron notificadas (50).

6.º Las garantías registrales respecto de las situaciones anteriores a la concentración se reflejan en distintas normas de la Ley. Así, en el aviso por el que se publican las bases provisionales se emplaza especialmente a todos los propietarios que tengan su derecho inscrito en el Registro de la Propiedad para que en un plazo de treinta días, si apreciaren contradicción entre el contenido de los asientos del Registro que les afecten y la atribución de la propiedad u otros derechos—provisionalmente realizada como consecuencia de la investigación—, puedan formular oposición ante la Comisión Local, aportando certificación registral de los asientos contradictorios (art. 28). La Comisión Local, comprobada cualquier contradicción, previa solicitud de certificación registral, cita personalmente por una sola vez a los titulares registrales o sus causahabientes, si fueren conocidos, o, en otro caso, por edictos, pudiendo durante los treinta días siguientes formular oposición ante la Comisión Local (art. 29). De otra parte, la Ley garantiza la situación de los titulares inscritos que no hubieren sido citados en la forma antedicha, permitiendo, durante los cinco años siguientes a la inscripción de la nueva ordenación de la propiedad en el Registro, y con efecto respecto a terceros, instar la traslación de su situación registral a la finca de reemplazo correspondiente y pudiendo pedir anotación preventiva de su soli-

cltutd; esta traslación puede hacerse de acuerdo entre las partes o mediante un procedimiento especial que la misma Ley regula; la traslación puede instarse también después de los cinco años, pero no perjudicará a terceros que reúnan los requisitos del artículo 34 de la Ley Hipotecaria (art. 55-2.ª). De otra parte, el art. 57 establece un régimen de indemnización para los titulares de Derechos reales, cuando concurran las circunstancias que el mismo señala.

7.º La superior garantía de la vía ordinaria de los Tribunales de Justicia queda siempre a salvo al prescribir la Ley que las declaraciones realizadas en el procedimiento de concentración parcelaria sobre titularidad de los derechos afectados por la misma producirán efectos civiles, sin perjuicio de la facultad de los interesados de acudir a los Tribunales de Justicia para ventilar y contender entre sí sobre las situaciones jurídicas que sirvieron de base a aquellas declaraciones (arts. 4.º y 34).

III.—EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD EN RELACIÓN CON CADA UNO DE LOS MOMENTOS DEL PROCEDIMIENTO DE CONCENTRACIÓN PARCELARIA.

I.—*Situación registral en general de los términos municipales en que se inicia o solicita la concentración parcelaria.*

Categorícamente puede afirmarse que la concentración parcelaria actúa en la mayoría de los casos donde la propiedad rústica no está inscrita en absoluto. Sólo excepcionalmente se encuentran zonas de concentración que tuvieran, como Torrebeñena y Fuenfemillán, titulación inscrita en cierta proporción de sus fincas, y casos únicos, como Cantalapiedra, en que la propiedad rústica estaba inscrita en su totalidad (51).

Notaría y Registro son instituciones muertas en las clásicas zonas de concentración, en las cuales documentación pública apenas existe, y mucho menos titulación inscrita, predominando las situaciones de hecho y los documentos privados, todo en razón al

(51) Nuestro trabajo, en «Rev. Der. Not.», julio-diciembre 1957.

insignificante valor de las fincas, debido a la atomización y dispersión parcelaria de la tierra (52).

Que esto es así lo prueban los siguientes datos relativos a pueblos que han solicitado la C. P., correspondientes a cada una de las Delegaciones del Servicio de Concentración Parcelaria:

A) En los pueblos correspondientes a las provincias de la Delegación de Soria, de las fincas a concentrar están inscritas menos del 50 por 100 y se trata en su mayoría de inscripciones inservibles; al aparecer el tracto sucesivo roto, las fincas imposible de identificar y la realidad actual por completo divorciada de los datos reflejados en los libros del Registro; ello hace que el porcentaje de las inscripciones aprovechables sea inferior al 10 por 100 de las practicadas, y ello prueba también la existencia de una notable corriente desinscribitoria que poco a poco va mermando el interés de los particulares a acudir al Registro (53). En Frechilla de Almazán, por ejemplo, desde 1909 sólo se practicaron siete asientos; en Torremediana el último se hizo el 2 de abril de 1897, y en La Miñosa, desde 1909 sólo se practicó una primera inscripción en la finca 1.048, el día 10 de junio de 1943.

B) En Burgos, el escaso valor de las fincas no puede tolerar los gastos que la documentación auténtica y la inscripción suponen. Esta es la regla general en los términos municipales de los partidos de Aranda de Duero, Lerma y Salas de los Infantes. Concretamente en Mahamud, Villahoz, Salas y Quintanarraya no llegará al 5 por 100 la documentación notarial (54).

C) En Valladolid se manifiesta una corriente desinscribitoria, la cual es debida en gran parte a que la atomización de la propiedad rústica ha reducido el valor de muchas fincas a cantidades ciertamente ridículas y es a su vez la causa de los numerosos asientos registrales convertidos en verdaderos fósiles jurídicos por haber quedado interrumpido el tracto. En otros muchos casos no se ha actualizado la descripción, apareciendo la finca en el Registro en forma tal, que no es posible identificarla en la realidad.

(52) Nuestro trabajo, en «Rev. Der. Not.», julio-diciembre 1957.

(53) Aladrén, Registrador de la Propiedad. (Mejora enero 1958.)

(54) Moreno Torres, Registrador de la Propiedad. (Mejora enero 1958.)

Así se ha comprobado prácticamente en numerosas zonas, entre ellas Adalia, Barruelo y Peñafior de Hornija, en las que si bien constaban inscritas en el Registro aproximadamente el 70 por 100 de las fincas, sin embargo más del 20 lo estaban a nombre de personas ha mucho tiempo fallecidas o que dejaron de ser propietarias, y pocas eran aquellas cuya descripción coincidía en más de un detalle con la realidad, de tal forma que de no existir un camino, arroyo u otro accidente natural que sirviese de límite y referencia a la finca, era prácticamente imposible su identificación (55).

D) De los de Cuenca señalaremos algunos ejemplos:

Villar de Olalla.—El número de parcelas de que se compone este término puede redondearse en 18.000. En el Registro de la Propiedad de Cuenca tiene dedicados 24 libros de inscripciones, en los que se hallan registradas un total de 2.667 fincas. De éstas, 2.200 corresponden a inscripciones que por su fecha, afianzado además por los datos resultantes de la investigación, no acreditan a sus propietarios actuales; sobre esas 2.200 una suma de 420 asientos corresponden a anotaciones preventivas ya caducadas. Queda, pues, un total de 50 a 60 inscripciones de fincas que corresponden a propietarios actuales. Debe aclararse que una de estas inscripciones, practicada al amparo del art. 44 del Reglamento Hipotecario, como unidad orgánica de explotación, comprende 420 fincas en su concepto físico de porción separada.

Olmeda del Rey.—Componen este término municipal 14.270 parcelas. De esta cifra tan sólo 82 fincas han causado inscripción en el Registro. Desde 1906 a esta parte tan sólo se han practicado las inscripciones de un monte a favor del Estado, de una hipoteca afectante a cuatro fincas a favor del Banco Hipotecario de España, y de varias fincas en 1946, a favor del Ayuntamiento, resultantes de una certificación de dominio.

Ballesteros.—Catastralmente tiene 1.200 parcelas. En el Registro figura con un sólo libro abierto, en el que se hallan las inscripciones relativas a 51 fincas.

(55) Prudencio del Río, Registrador de la Propiedad. (Mejora enero 1958.)

El Pedernoso.—Puede afirmarse que los pequeños propietarios, que en esta zona representan el porcentaje de 98 por 100, viven ausentes de la inscripción registral. Las particiones las hacen verbalmente, y las compraventas en documento privado (56).

E) En los de Vitoria resultaban inscritas antes de la concentración un 20 por 100 de las fincas; exactamente, de la investigación realizada resulta: en Gauna, el 20 por 100; en Erenchun, el 35 por 100, y en Eguileta, el 10 por 100 (57).

F) En los de Guadalajara la propiedad vive totalmente ajena al Registro. Datos numéricos dan fe de esta última afirmación, los cuales, además, ponen de manifiesto la gravedad del problema.

En Torrebeñena, pueblo cuya concentración se concluyó hace dos años, el número de parcelas catastrales existentes antes de la concentración ascendía a 6.729, de ellas, cuando menos, 3.614 no inscritas. Pero hay que añadir algo referente a las fincas inscritas y que es demostrativo de que el tracto registral está interrumpido absolutamente, esto es, que los dueños actuales de las fincas no son los que el Registro declara. En efecto, propietarios declarados dueños de las parcelas de procedencia por la Comisión Local, y cuyo primer apellido empiece por A, hay 17, con un total de 162 parcelas incluidas, y ninguno de éstos aparece en el índice de personas del Registro; en la letra B hay 13 y sólo tres figuran con fincas inscritas.

Análogos datos se encuentran en Fuencemillán, pueblo con la concentración terminada. El número de parcelas catastrales asciende a 2.327, siendo 2.318 las fincas rústicas inscritas; pero la titularidad que proclama el Registro es muy atrasada, como lo prueba el hecho de que figurando en concentración hasta 27 propietarios cuyo primer apellido se inicia con A, con un total de 672 parcelas, únicamente tres de ellos tienen fincas inscritas, y sólo algunas.

La situación cambia, mejorando, si nos referimos a zonas como Fontanar, Azuqueca de Henares, Meco o Yunquera de Henares, términos todos atravesados por el canal. En estos pueblos el

(56) Nebot, Registrador de la Propiedad. (Mejora enero 1958.)

(57) Paez, Registrador de la Propiedad.

panorama respecto al Registro es más halagüeño, si bien ello no quita la existencia de muchísimos propietarios que carecen de todo documento acreditativo de su propiedad o que, aun teniéndolo, no se preocuparon de inscribir y de que no se interrumpiese el tracto registral (58).

G) En los de Orense, de todos es sabido que en Galicia apenas se inscribe en el Registro de la Propiedad, sobre todo en el medio rural; sirvan los siguientes datos: San Juan Barcala y Santa María de Cobas (La Coruña). Número de fincas que comprende la zona, 2.500, pertenecientes a 260 propietarios; fincas inscritas en el Registro de la Propiedad de Negreira a nombre de sus actuales propietarios, «NINGUNA».

Santa María de Ordoeste (La Coruña). Número de fincas que comprende la zona, 2.400, pertenecientes a 209 propietarios; fincas inscritas en el Registro de la Propiedad de Negreira, solamente «UNA».

La principal causa de esto, indudablemente es el terrible minifundio; el escaso valor de las parcelas no compensa los gastos que en toda transmisión lleva consigo la escritura pública y la inscripción en el Registro de la Propiedad (59).

H) Excepcionalmente difieren de lo expuesto algunos pueblos de la Delegación de Salamanca, donde las fincas con inscripciones vigentes oscilan entre el 50 y el 80 por 100; así ocurrió con Cantalapiedra, que tenía inscritas el 80 por 100 de sus 8.409 fincas; otro tanto ocurría a Villar de Gallimazo, con sus 4.600 fincas inscritas, y en Valverdón, con 1.947. El partido de Arévalo también manifiesta cierta tradición registral, y en Zamora se ha encontrado algún pueblo, como Villalpando, con semejantes características (60).

II.—*Datos del informe previo que se relacionan con el Registro.*

En él se sitúa y delimita la zona a concentrar, ya que esto es básico para la promulgación del Decreto, la investigación de

(58) Serrano Medialdea, Registrador de la Propiedad. (Mejora enero 1958.)

(59) Enrique Cid, Registrador de la Propiedad. (Mejora enero 1958.)

(60) Vidal Francés, Registrador de la Propiedad. (Mejora enero 1958.)

la propiedad, etc. Sus datos se han de referir exclusivamente a la zona delimitada.

Bajo el epígrafe «Propiedad y sistema de explotación» se recoge la distribución de la propiedad, número de propietarios, tamaño de las parcelas, número de cultivadores, arrendamientos, la proporción de fincas inscritas en el Registro de la Propiedad y cualquier otro dato jurídico de interés en orden a los bienes de dominio público, litigios, etc. A tal fin se entra en contacto con el Registro de la Propiedad correspondiente.

III.—Efectos que produce el Decreto de Concentración Parcelaria en relación con el tráfico jurídico y el régimen inmobiliario de la zona a concentrar. Zona y término municipal.

1.º a) El Decreto vincula a someterse al procedimiento de concentración y a la Ley especial que lo regula (61). Por lo demás, todo sigue lo mismo en tanto en cuanto no se altere la marcha del procedimiento. Por ello es interesante conocer la situación y efectos de cada momento del trámite. Cualquier acto que se oponga a éste entendemos que será ineficaz (así lo interpretamos de los arts. 12 y 41 y del 69 de la Ley); pero no aquellos que en nada lo menoscaben.

b) El Decreto señala inicialmente el perímetro de la zona a concentrar; pero este señalamiento ni limita la actuación del Registrador de la zona ni la extensión de las operaciones en el Registro. Se trata como de un proyecto, base y guía, del perímetro definitivo de la zona, que en su momento, firmes las bases, se le comunicará expresa y detalladamente al Registrador (arts. 12 b y 54).

c) Ha preocupado la idea de si publicado un Decreto de concentración se perturba notablemente la vida del Registro y de la Notaría, a que territorialmente pertenece la zona; ello cuando estas instituciones tuvieran vitalidad respecto a la zona a concentrar, que generalmente no es así.

(61) Expresamente, el apartado último del art. 1.º de la Ley dice que el acuerdo de concentración será obligatorio para todos los propietarios de fincas afectadas y para los titulares de derechos reales y situaciones jurídicas existentes sobre ellas.

La estadística ha mostrado que no son sensibles tales perturbaciones que se temían.

Como dice Moreno Torres, Castrojeriz puede ser un claro exponente. Once términos municipales de este Registro se están concentrando, y cuatro —Villasilos, Villaveta, Hinestrosa y Pedrosa del Príncipe— tienen las bases firmes. Desde 1954 se está actuando en estas zonas; la contratación era casi en un 75 por 100, realizada públicamente, y apenas se ha notado alteración. Basta consultar los datos oficiales del Anuario de la Dirección General correspondiente a los años 1955 y 1956, para verlo.

Los datos son los siguientes:

Registro de la Propiedad: Número de inscripciones, anotaciones y cancelaciones en el año 1955, 4.825; en el 1956, 6.856.

Notaría: Número de contratos y particiones, incluidas las dos Notarías del Partido: en el año 1955, 572; en el 1956, 516.

Firmes las bases será cuando, como veremos, se entenderá cerrado el Registro respecto a las fincas que se concentran, y únicamente en cuanto afecte al procedimiento, en un lapso de tiempo pequeño, que durará lo imprescindible para obtener el resultado de la concentración sin alterar sus factores. En compensación a esa aparente perturbación, frente a sólo una pequeña superficie de la zona que estaría inscrita y tendría titulación pública, se obtendrá la documentación auténtica y la inscripción de todas las fincas de la zona, que ordinariamente suelen ser las de todo el término municipal.

2.º En general, el perímetro de la zona a concentrar se hace coincidir con el del término municipal; esto es lo ideal.

Pero no siempre ocurre así por imperativo de la realidad. A veces una gran parte del término no necesita la concentración o ésta no es viable; entonces la zona de concentración debe limitarse únicamente a la parte del término que la necesita y puede concentrarse.

Cierto que esto complicará la vida del Registro. De una parte, porque el Registro falla cuando se trata de identificar inmediatamente las fincas, y será difícil precisar cuál está y cuál no dentro de la zona. De otra parte, porque terminada la concentración, ha-

brá unas fincas del término sometidas al régimen común de la propiedad y otras al especial estatuto de la propiedad concentrada.

Con todo, el problema no es grave, porque, como hemos dicho, lo ordinario es que zona y término municipal coincidan, y además porque las Comisiones Locales y el Servicio de Concentración Parcelaria colaboran a la resolución del problema, haciendo una delimitación precisa del perímetro, facilitando al Registrador cuantos datos le son precisos para la identificación en el Registro de las fincas sujetas a concentración, y tratando de que todas las fincas encerradas en el perímetro de la zona se incorporen al régimen de la concentración, incluso aquellas que excepcionalmente, por sus características agronómicas, deban dejarse como están (fincas reservadas).

Con todo, sería de desear que aunque la concentración parcelaria se limitase a una zona del término municipal, después de terminada se extendiese el régimen jurídico de las fincas concentradas a todo él, unificando así la dualidad de sistemas que habrá, en otro caso, en un mismo término; de esta forma se facilitaría después el quehacer de Notarios y Registradores, y se haría posible extender a términos municipales enteros la medida que al final propugnamos de la inscripción necesaria (no sólo inicialmente como consecuencia de la concentración, sino siempre necesaria) como régimen hipotecario normal para los términos municipales en que se ha llevado a cabo la C. P.

IV.—*La investigación de la propiedad. El poseedor en concepto de dueño. El Registro y las certificaciones registrales.*

1) En relación con el Registro, lo más importante que sigue a la publicación del Decreto es la preparación de Bases, y en ella la llamada investigación de la propiedad.

Consiste en aquel conjunto de trabajos destinados a obtener, respecto de todas y cada una de las fincas (parcelas de procedencia) de una zona de concentración, lo siguiente: a) la valoración y clasificación de las tierras; b) la investigación de propietarios, derechos reales y situaciones jurídicas existentes (art. 25 de la Ley y 14 O. C.).

No es posible entrar en un estudio detallado de estos trabajos a pesar de ser interesantísimos por su complejidad jurídica. Nos limitaremos a tratar brevemente de los del apartado b) que, conforme al art. 15 de la O. C., comprenden:

a') La determinación de los titulares de las fincas de la zona y del nombre de los cónyuges, si estuvieren casados. Se lleva esto a cabo consultando el Registro de la Propiedad, el Catastro, cualesquiera otros documentos públicos o privados, y haciendo las indagaciones precisas sobre el terreno. Se procura ponerse en relación con las personas que resultan ser titulares de las parcelas y se solicitan de las mismas la información precisa acerca de los títulos de adquisición de sus fincas.

Se han dictado disposiciones especiales, en cuyo estudio no podemos entrar, respecto a fincas adjudicadas a la Hacienda por débitos fiscales de las que dispondrá el S. C. P. y sobre bienes municipales; rigen al efecto la Ley de 27 de diciembre de 1956 y la Orden de Agricultura y Hacienda de 27 de julio de 1957 respecto a las primeras, y la Orden de 20 de julio de 1956 respecto a los segundos.

b') La determinación de los arrendatarios, usuarios, aparceros, usufructuarios y cualesquiera otras personas que posean y disfruten las tierras a título distinto del de dueños.

c') La determinación de los derechos reales y situaciones jurídicas, que teniendo por base física la totalidad o parte de las fincas de un propietario sujetas a concentración (parcelas de procedencia), han de pasar a afectar a la totalidad o parte de las tierras adjudicadas al mismo propietario en sustitución de aquéllas (lote de reemplazo). Esta determinación se hace pidiendo inicialmente a los interesados que manifiesten si sobre sus parcelas de procedencia pesan cargas inscritas o están libres de ellas, y en el primer caso los datos relativos a la inscripción de las mismas.

Se procura dar la máxima difusión a los resultados de los trabajos, a cuyo efecto se remiten a los propietarios y poseedores, a título distinto del de dueño, un estado en el que se exprese el número de fincas que se les atribuyen, las características y clasificación de cada una, poseedor inmediato de ellas (arrendatario, apar-

cero, etc.), si existiese, y sumaria indicación de las cargas y situaciones jurídicas que se hayan determinado. En dicho estado o impreso resumen se indica que los interesados pueden alegar ante la Comisión Local lo que estimen oportuno dentro del plazo que se hace público en el tablón de anuncios y en el *B. O. de la P.* (art. 15, O. C.).

Como normas muy específicas en esta materia, dentro de la Ley de Concentración Parcelaria, señalaremos los arts. 44 y 45 de la misma. Conforme al primero, «las fincas de la zona sin dueño conocido y las tierras que resulten sobrantes conforme al proyecto de concentración se considerarán pertenecientes al Estado, quedando facultado el Servicio de Concentración Parcelaria para enajenarlas en favor de los propietarios de la zona o destinarlas a cualquier otra finalidad relacionada con la concentración o mejoras de la misma». Conforme al segundo, «cuando el aprovechamiento del suelo de una parcela de procedencia corresponda a persona distinta de la facultada para aprovechar el vuelo o arbolado, se considerará a ambos titulares, a efectos de la concentración, como dueños proindivisos en proporción al valor de sus derechos, determinados conforme a la Ley de Expropiación forzosa, y la división de aprovechamientos no se trasladará a la finca de reemplazo».

2) Centro base de la investigación de la propiedad es el poseedor en concepto de dueño. Generalmente éste es el propietario, sin más título, o, en su caso, sin mejor justificación de su derecho que la ocupación material de la tierra que él mismo trabaja.

De ordinario la investigación se hace oyendo en todo a quien está sobre la tierra, sobre datos personales, antecedentes y causa de la adquisición, naturaleza familiar de los bienes, cargas y situaciones jurídicas que les afectan, y no digamos también sobre las circunstancias físicas, en que difícilmente concuerda con la realidad ningún «papel», ni el Registro, ni aun el Catastro, salvo que sea éste recientísimo. Por todo ello, necesariamente, y con mucha prudencia, la Ley de C. P. dice que «las situaciones posesorias existentes sobre las fincas, serán siempre respetadas» (art. 29 u); que «las operaciones de concentración se entenderán con quien públicamente posea a título de dueño»; y que, aun en el supuesto

de titularidad inscrita «si apareciera acreditada en el expediente la posesión en concepto de dueño a favor de persona distinta del titular registral, el poseedor será considerado propietario a efectos de concentración» (art. 29). De otra forma sería imposible llevar a cabo concentración alguna; la medida era imprescindible para seguir adelante el procedimiento. Claro que siempre quedan a salvo, como ya vimos, los derechos del verdadero propietario, y no digamos del titular registral, mediante las garantías legales del procedimiento que ha reglamentado la Ley.

3) Inicialmente se pensó que el Registro sería imprescindible para la investigación de la propiedad y que las certificaciones registrales serían instrumentos eficientes para ello. A tal fin el art. 15 de la O. C. habló de la «consulta del Registro» y se pensó que ello habría de consistir en obtener y unir al expediente de concentración una certificación comprensiva del estado registral de la zona para, en base de tal documento, llevar a cabo la investigación de propietarios y gravámenes. El sistema fracasó tan pronto como se puso en práctica; las certificaciones registrales no eran idóneas para la investigación (62); además, retrasaban notable-

(62) Se pensó que la «consulta del Registro de la Propiedad», que establecía el art. 15 de la O. C., consistiera en obtener y unir al expediente de concentración una certificación comprensiva del estado hipotecario o registral de la zona para, en base de tal documento, llevar a cabo la investigación de propietarios y gravámenes; así lo imponía el enlace registral que había de establecerse entre las parcelas de procedencia inscritas y los lotes de reemplazo, según el normal régimen hipotecario vigente. Por ello, incluso antes de que la Orden conjunta se promulgase, el Servicio se relacionó con los Registradores de las zonas sujetas a concentración, a fin de que comunicasen la facilidad o no de obtener tales certificaciones. Las contestaciones manifestaron que la obtención de dichas certificaciones retrasarían mucho el trámite de la concentración; sin embargo, se obtuvieron algunas de dichas certificaciones: Zúñiga, Frechilla de Almazán, Torremedana, La Millosa, etc. Los resultados 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 había inscripciones vigentes, la descripción de las fincas que en ellos constaban variaba sustancialmente en relación a la del Catastro: las descripciones registrales y aun las catastrales ofrecían grandes discrepancias 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 ello hubieron de interrumpirse tales tareas, y, apenas publicada la Orden conjunta, se advirtió la necesidad de normas especiales sobre inscripción de los títulos de las fincas de reemplazo que por su rango legal pudiesen derogar los preceptos.

mente el trámite. La Ley de 20 de julio de 1955, y hoy el texto refundido de 10 de agosto del mismo año, hacen prescindir en general de los antecedentes registrales en toda concentración (artículo 55).

V.—Especial emplazamiento al titular registral: su oposición ante la Comisión Local. Contenido e importancia de las bases; eficacia de la declaración de dominio. La congelación de la propiedad y el cierre del Registro.

Respecto al período de Bases, varias consideraciones hay que hacer en relación con el Registro:

1.ª Para el supuesto de contradicción entre el contenido del Registro y las atribuciones provisionalmente realizadas como consecuencia de la investigación, se emplaza especialmente a los propietarios que tengan su derecho inscrito para que puedan formular oposición ante la Comisión Local, aportando certificación registral de los asientos contradictorios.

La Comisión Local, si tiene conocimiento de discordancia entre la realidad y el Registro, solicita certificación al Registro y cita personalmente o por edictos a los interesados para que puedan formular oposición ante la misma, en cuyo caso rigen las presunciones establecidas en el párrafo 1.º del art. 38 de la Ley Hipotecaria, salvo que en el expediente apareciese acreditada la posesión en concepto de dueño a favor de persona distinta del titular registral, en que el poseedor es considerado como propietario a efectos de la concentración (arts. 28 y 29).

2.ª Terminada la encuesta, las bases que se establecen son las siguientes: a) Perímetro de la zona a concentrar; b) clasificación de tierras y fijación previa, y con carácter general, de los respec-

generales de la Ley Hipotecaria y su Reglamento. A tal efecto se preparó y promulgó la nueva Ley de 20 de julio de 1955, cuyo texto refundido de 10 de agosto de 1955, vigente, parte, en la materia que estudiamos (art. 55-1), de principios contrarios a los que pudiéramos denominar normales, que eran en los que se inspiraba la Orden conjunta de 22 de noviembre de 1954, pero necesarios para poder llevar a cabo la obra de la concentración parcelaria, para lo cual la Ley especial declara modificada en lo necesario la vigente legislación hipotecaria».

tivos coeficientes que hayan de servir de base para llevar a cabo compensaciones cuando resulten necesarias; c) declaración de dominio de las parcelas a favor de los que en concepto de dueños hubieran sido incluidos en las relaciones de propietarios previamente publicadas, y determinación de la superficie perteneciente a cada uno y de la clasificación que corresponde a dicha superficie; d) relación de gravámenes y otras situaciones jurídicas que hayan quedado determinadas en el periodo de investigación.

Sobre el valor de la declaración de dominio y relación de gravámenes queremos señalar dos preceptos interesantes: el 56, según el cual, los acuerdos con trascendencia hipotecaria que recaigan en expedientes de concentración producirán efectos meramente registrales, sin juzgar definitivamente sobre los derechos; y el 4, por el que, no obstante los efectos civiles que producen las declaraciones realizadas en el procedimiento, queda siempre a salvo la vía ordinaria de los Tribunales de Justicia.

Los efectos de la firmeza de bases son trascendentales, conforme ya dijimos. Por ello debe durar este momento tanto cuanto sea necesario para que respondan exacta y fielmente a la realidad, máxime cuando el anteproyecto y el proyecto han de ajustarse estrictamente a ellas. No importa que sea larga su preparación, porque durante la misma no se perturba ni la contratación, ni la vida del Registro, ni los cultivos; lo interesante es tener la seguridad de que son un reflejo perfecto de la zona de concentración correspondiente.

Sería interesante que incluso antes de su firmeza se hiciese un estudio y preparación del anteproyecto y proyecto, de modo que, llegada aquélla, se pudiera, ininterrumpidamente y sin dilación, llevar a cabo los momentos sucesivos hasta tomar posesión de las nuevas fincas de reemplazo y entregar la titulación, pública e inscrita, a los interesados.

3.ª Producida la firmeza de bases es cuando puede hablarse de la congelación de la propiedad de la zona y del correspondiente cierre del Registro. Para este momento, sin duda, se promulgaron principalmente los arts. 41 y 54 de la Ley. Según el art. 41 las transmisiones de dominio que se produzcan en la zona hasta la toma de posesión de las fincas de reemplazo serán inoperantes a

los efectos del expediente de concentración (63). En armonía con lo anterior, establece el art. 54 que, una vez determinado el perímetro de la zona a concentrar, se pondrá en conocimiento del Registrador de la Propiedad, quedando desde entonces cerrado el Registro respecto de los títulos aún no presentados, relativos a las fincas situadas en la zona.

La finalidad de estos artículos es asegurar que el resultado o producto de la concentración será congruente con sus elementos o factores declarados en las bases, aunque en la práctica, por ejemplo, hayan cambiado los titulares de los derechos, cualquiera que fuera la causa de esta mutación, y aunque se hubieran extinguido algunas relaciones jurídicas.

Es preciso imaginarse que el resultado de la concentración se retrotrae al momento de la firmeza de bases. Todo cuanto ocurra después debe actualizarse y formalizarse fuera del procedimiento, y después de terminado. Por ejemplo, si después de firmes las Bases se muere un propietario, las fincas de reemplazo se adjudicarán, no a los herederos, sino al causante, a cuyo nombre irán los nuevos títulos y se hará la inscripción; los herederos, terminado el procedimiento de concentración formalizarán su partición, como si no hubiera habido tal concentración, si bien se habrán de atener al nuevo estatuto a que están sometidas las nuevas fincas concentradas. Lo mismo ocurre si alguien compra alguna parcela de procedencia: ésta se adjudicará a quien la acreditó en las bases, o sea al vendedor, sin perjuicio de que después de la concentración se consume la compra sobre las fincas de reemplazo, según las reglas que regulan éstas. De la misma manera, si se tratase de una hipoteca declarada en las bases cuyo crédito hipotecario se pagó después, se trasladará a la finca de reemplazo correspondiente, y se cancelará extinguido el trámite.

Firmes las bases, pero sólo a los efectos del procedimiento de

(63) En Francia, al decir de Genty (Notario), ref. c., en el curso de la concentración, la resolución, en principio y salvo autorización de todas las mutaciones, produce, a partir de la decisión del Gobernador ordenando las operaciones (art. 30 bis, Ley de 1941, y art. 34 del Código Rural), un bloqueo en la libre transmisión de bienes, que puede prolongarse y convertirse en una gran molestia para ciertos arreglos de sucesión o realizaciones urgentes. En efecto, es preciso reconocer la necesidad de esto, pero desearíamos que cada vez que la operación pudiese autorizarse sin ningún inconveniente para la concentración, se diese una respuesta rápida a la solicitud de autorización.

concentración, el tráfico jurídico y la vida del Registro son inoperantes; no le afectan.

¿Mas era necesario que la Ley de C. P. de una manera expresa hiciese tales declaraciones? Entendemos que no; porque aunque los arts. 41 y 54 faltasen, todo sería lo mismo. De una parte, conforme hemos expuesto, el procedimiento de concentración vincula y obliga a todos, y sus bases firmes son inmutables; de otra, el anteproyecto y el proyecto han de atenerse estrictamente a las bases; finalmente, la nueva ordenación de la propiedad, reflejada exactamente del proyecto en el acta y los títulos, se ha de inscribir inexcusablemente en el Registro, conforme a las normas de la Ley especial, que deroga en lo necesario la Ley Hipotecaria, y no da más valor a los viejos asientos del Registro que el probatorio y los expresamente señalados por la misma.

Lo que ocurre es que era interesante para evitar dudas, ser expresivo ante la novedad del trámite. Cuando ni los actos jurídicos en general, ni los asientos del Registro, posteriores a la firmeza de bases han de tenerse en cuenta durante el resto del procedimiento, ni en el resultado de la C. P., lo mejor era advertirlo. Hizo bien el legislador; lo contrario, sin una larga experiencia del procedimiento, hubiera sido peor.

En consecuencia, la llamada congelación de la propiedad y el llamado cierre del Registro en materia de C. P., son frases impropias y de valor figurado o relativo. Esto porque se refieren solamente a unos breves momentos del procedimiento. Lo anterior porque en la realidad ni hay congelación de la propiedad, dado que el tráfico jurídico necesaria o voluntariamente sigue lo mismo, ni es necesario el cierre del Registro; a veces hasta puede interesar lo contrario. Con todo, al final, siempre habrá que estar, en el orden registral, a lo que resulte de la inscripción de la nueva ordenación de la propiedad.

No obstante, siempre será útil, y hasta necesario, poner en conocimiento del Registrador el perímetro de la zona a concentrar resultante de la firmeza de bases; es decir, las fincas sometidas a concentración.

VI.—*Expresión registral de la indivisibilidad de las fincas de reemplazo, según las unidades «mínima» y «tipo».*

Mediante la fijación de la unidad mínima de cultivo y de la unidad-tipo de aprovechamiento, se han de clasificar las fincas de reemplazo en divisibles e indivisibles. La divisibilidad no es necesario reflejarla ni en el acta (R-1), ni en el título, ni en la inscripción; sin embargo, la indivisibilidad se hace constar expresamente siempre. En todo caso, además, se expresa en el acta y títulos la fijación de las correspondientes unidades con referencia a la orden que las determina y la extensión de cada finca, y esta sola circunstancia en la inscripción.

La aplicación de la unidad mínima es imperativa para todas las fincas de la zona. La unidad-tipo sólo se aplica a quienes voluntariamente la solicitan y son siempre indivisibles quienquiera que sea después propietario de las fincas que se adjudicaron como tales, salvo que en Consejo de Ministros se autorice su división en casos particulares (arts. 32 y 62).

VII.—*Ideas que juegan en la ordenación del anteproyecto.*

En los trabajos del anteproyecto hay que rendir tributo y homenaje a la técnica agronómica que, felizmente y con gran exactitud, señala para cada interesado en la concentración la parte o partes de la superficie de la zona que ha de ser asentamiento y objeto de las relaciones jurídicas inmobiliarias que se le reconocieron en las Bases. En él se señalan las fincas que han de asignarse a cada propietario en equivalencia de las de procedencia, las situaciones jurídicas que resultaron de la investigación y las servidumbres prediales que deban establecerse según las conveniencias de la nueva ordenación de la propiedad (art. 33).

Es imposible entrar en el estudio de cada uno de los aspectos y puntos que plantea. Apuntamos simplemente los siguientes problemas que se presentan en tal rompecabezas: intensidad de la concentración; ordenación de unidades-tipo; completar unidades mínimas; comunidades de bienes; bienes matrimoniales; comunidades hereditarias; retracto convencional; parcelas litigiosas; arren-

datario de distintos arrendadores; patrimonios y huertos familiares; ordenación de servidumbres, etc.

Durante el periodo de su encuesta, se requiere a los correspondientes titulares de las cargas y situaciones jurídicas que hubieran sido ya acreditadas en el procedimiento para que, de acuerdo con los propietarios afectados y dentro de las fincas de reemplazo, señalen la finca o porción de finca o partes alicuotas sobre las que tales derechos o situaciones jurídicas han de quedar establecidas; si no lo hacen, la traslación se verifica de oficio por el S. C. P., y también cuando la ejecución de aquellos acuerdos afectase a la indivisibilidad de la unidad mínima de cultivo.

VIII.—*Normas para la redacción definitiva del proyecto en su aspecto jurídico y efectos que produce.*

1) Para la redacción del proyecto definitivo, se tienen en cuenta las siguientes normas:

a) En las relaciones jurídicas que, como el usufructo, el arrendamiento y la aparcería, implican posesión y disfrute del fundo afectado por la concentración, se respeta la situación de hecho existente al llevarse a cabo la investigación de propietarios, pasando a gravitar sobre las fincas de reemplazo, según los acuerdos de los interesados (64). Si dicho acuerdo o conformidad con los interesados no existiere, se señala una porción de tierra de las fincas de reemplazo equivalente en extensión y productividad a la parcela de procedencia afectada por la situación jurídica de que se trate.

b) Los derechos reales de garantía que resulten vigentes según las certificaciones del Registro que se hubieren aportado, pasan a gravitar sobre la finca de reemplazo, porción física de la misma o parte alicuota ideal que los interesados hubieren señalado de común acuerdo, o, en defecto de éste, sobre la de características más análogas a las de la parcela de procedencia sobre que están constituidas, por la parte alicuota ideal del valor equivalente a la de la parcela anteriormente gravada.

(64) Conforme a lo anteriormente expuesto.

Para que los interesados puedan acordar la traslación de los derechos reales de garantía a una porción física de una finca de reemplazo, es preciso que soliciten de la Comisión que al redactar el acta de reorganización se segregue dicha porción física, a fin de inscribirla como finca independiente y establecer sobre ella el gravamen de que se trate. Sólo pueden ser respetados estos acuerdos cuando la posible ejecución de los derechos trasladados no afecten a la indivisibilidad de la unidad mínima de cultivo.

Ni las entidades oficiales de crédito territorial, ni las particulares que sean titulares de derechos reales de garantía sobre fincas afectadas por la concentración, pueden oponerse a la traslación de la garantía ni ejecutar, como consecuencia de ella, ningún derecho al reintegro del capital del préstamo no vencido, aun cuando en los estatutos o en las escrituras correspondientes se contengan preceptos o pactos de los que pudiera derivarse tal derecho.

c) Los restantes derechos reales y situaciones jurídicas que tengan por base fincas sujetas a la concentración, incluidos los de origen judicial o administrativo, son tomados en consideración si apareciesen inscritos en el Registro de la Propiedad, según las certificaciones aportadas (art. 41 O. C. 2 nov. 1954).

2) Firme el proyecto de una concentración, es irrevocable y la efectiva y material ordenación de la propiedad de la zona ha de atenerse rigurosamente a él, hasta el punto de que no cabe perjuicio para la concentración realizada, ni por el fallo de un recurso contencioso-administrativo, ni por sentencia de los Tribunales ordinarios.

En el primer caso, si algún particular obtuviere resolución firme cuya ejecución obligara a rectificar una concentración ya realizada, o con el proyecto definitivamente aprobado, el Consejo de Ministros, a propuesta del de Agricultura, podrá acordar que se sustituya la ejecución del fallo por el pago de una indemnización en metálico, cuya cuantía será fijada conforme a la legislación de expropiación forzosa (art. 53).

En el segundo, si la sentencia llegara a conocimiento del Servicio después de la aprobación del proyecto definitivo, la resolución judicial, favorable al no poseedor, se ejecutará atribuyendo al vencedor la parcela en litigio si la misma estuviere integrada

como finca independiente en el lote de reemplazo de la otra parte, y si no lo estuviere, otra finca de este lote o porción indivisa de la misma que las partes señalen de común acuerdo. En defecto de acuerdo, el vencedor en el litigio percibirá del actual propietario el valor real de la parcela litigiosa en la fecha en que la resolución judicial fué firme (art. 43).

Las tierras que resulten sobrantes, conforme al proyecto de concentración, se consideran pertenecientes al Estado, quedando facultado el Servicio de Concentración Parcelaria para enajenarlas en favor de los propietarios de la zona o destinarlas a cualquier otra finalidad relacionada con la concentración o mejoras de la misma (art. 44).

Los arrendatarios y aparceros tienen derecho a la rescisión de sus contratos sin pagar indemnización, en el caso de que no les conviniere la finca de reemplazo donde hayan de instalarse. Este derecho sólo es ejercitable dentro del mes siguiente a la publicación del proyecto de concentración (art. 46).

La nueva ordenación de la propiedad resultante del proyecto se refleja en el acta de reorganización, en los títulos y en la inscripción del Registro, y queda sometida a un especial estatuto del que haremos breve exposición al final.

IX.—1) *Circunstancias generales y particulares del acta de reorganización y de los títulos.* 2) *La inscripción; A) su carácter; B) presentación, calificación, recursos y honorarios; C) formalización y modelo de la misma; D) efectos de la inscripción; E) valor de los antiguos asientos.* 3) *Coordinación con el Catastro.*

1) En el acta de reorganización y en los títulos, de una manera global en la primera y determinadamente en los segundos, se hacen constar las siguientes circunstancias que se reflejan después en las inscripciones del Registro:

A) *Circunstancias generales:* a) Fecha del Decreto que acuerde la concentración; b) nombre de la zona afectada por ésta; c) miembros integrantes de la Comisión Local que lleve a cabo la concentración; d) unidad mínima de cultivo legalmente establecida en la zona.

B) *Circunstancias particulares:* a) Descripción de cada finca de reemplazo que contenga las circunstancias precisas para su inscripción en el Registro de la Propiedad, número que se señale a cada una de ellas, extensión superficial y cultivo; b) nombre y circunstancias personales de cada adjudicatario y de su cónyuge, si estuviera casado; c) nombre y circunstancias de los usufructuarios, arrendatarios o aparceros a los que haya de conferirse la posesión inmediata de la finca de reemplazo o parte de ella, y, en todo caso, con descripción suficiente de la porción física de la finca sobre la que han de quedar establecidos tales poseedores inmediatos; d) indicación sumaria de los Derechos reales de garantía que, según las certificaciones unidas al expediente, afectaban a las parcelas de procedencia, datos de su inscripción en el Registro y descripción de la finca, parte segregada de la misma o cuota ideal sobre la que han de pesar cada uno de los referidos derechos; e) descripción, con las circunstancias precisas para su inscripción en el Registro, de las servidumbres prediales que han de quedar establecidas sobre las fincas de reemplazo; f) indicación, si constare en el expediente de los demás Derechos reales, o situaciones jurídicas no comprendidas en los apartados anteriores que hayan de ser trasladadas a la finca de reemplazo; g) en el caso de no haberse aportado al expediente datos relativos a cargas o situaciones jurídicas inscritas en el Registro y establecidas sobre las parcelas de que se trate, se hará indicación de que ello no implica que la finca que se describe se encuentre libre de cargas o afectada solamente por las que consten, extremos que deberán ser objeto de especial declaración por el Registrador de la Propiedad, consignada en el correspondiente título definitivo; h) obligación, en su caso, de reembolsar al Instituto Nacional de Colonización las cantidades anticipadas por éste para obras y mejoras, con expresión de la suma adeudada y del plazo para el reembolso, que se acomodará, en cuanto a ejecución y garantías, a lo dispuesto en la legislación a cuyo amparo se hubiere concedido el anticipo; i) si la finca de reemplazo o parte de ella se hubiere formado con tierras aportadas por el Instituto Nacional de Colonización o parcelas que las sustituyan, se consignará la obligación del adjudicatario de reembolsar al Instituto Nacional de Colonización la cantidad que corresponda con las demás condiciones y plazos para

el reembolso; f) Las demás circunstancias que se considere necesario consignar, según las particularidades que concurran en cada caso.

Estas circunstancias se expresan en una hoja de características del acta y de los títulos (R-1), como se ven en los modelos adjuntos, uno relativo a finca divisible y otro a finca indivisible, que tienen la novedad de llevar el plano de la finca a la misma escala del plano general de la zona, del cual una copia se protocoliza en la Notaría con el acta y otra queda en el Registro.

2) A) La inscripción de la nueva ordenación de la propiedad en el Registro tiene un carácter necesario. «Inexcusablemente» deben ser inscritas las nuevas fincas y las situaciones jurídicas resultantes (art. 55).

Con ello el legislador ha querido extender los innumerables beneficios de la inscripción a todas las fincas rústicas de las zonas de C. P., favoreciendo así el crédito territorial, la seguridad jurídica y el tráfico inmobiliario.

Esta inscripción es una verdadera inmatriculación. Física y jurídicamente se trata de nuevas fincas que abren folio registral sin tener en cuenta antecedente hipotecario alguno. Por ello, los nuevos asientos no hacen referencia a las fincas de procedencia aunque estuvieran inscritas y no surten efectos hipotecarios respecto a terceros hasta transcurridos cinco años desde su fecha (art. 55). El procedimiento de concentración parcelaria es, pues, un nuevo modo de inmatriculación.

B) La presentación de los títulos en el Registro se dispone por la Comisión Local de la correspondiente zona de concentración (art. 51 O. C.).

El Registrador, al calificar los títulos, no puede denegar o suspender la inscripción por defectos distintos de la incompetencia de los órganos de la inadecuación del procedimiento, de la inobservancia de formalidades extrínsecas del documento presentado o de los obstáculos que surjan del Registro distintos de los asientos de las antiguas parcelas (art. 55, 6.ª).

Si los Registradores apreciase la existencia de defectos u obstáculos registrales que impidieran la inscripción, conforme a

SERVICIO
DE CONCENTRACIÓN
PARCELARIA

LA MUDARRA
(Valladolid)

Hoja N.º 46 de carac-
terísticas de las fincas
de reemplazo.

PROPIETARIA N.º 9, D.ª F. A. S. M.,
mayor de edad,
 casada con D. C. G. F.,
 vecino de

Le ha sido adjudicada a título de dueña como consecuencia de
 la concentración, *en concepto de parafernalia*

 la finca n.º 52-A del plano general que se describe a conti-
 nuación:

DESCRIPCION: Finca rustica; terreno dedicado a *cereal seca-*
no, al sitio de *Tornero*, Ayuntamiento de *La Mudarra*, que linda:
 Norte, con C. G. (52-C) y C. S. M. (82-b)
 Sur, con *camino de servicio* y F. C. (53)
 Este, con C. S. M. (52-b) y *camino de servicio*
 Oeste, con F. C. (53) y C. G. (52-c).

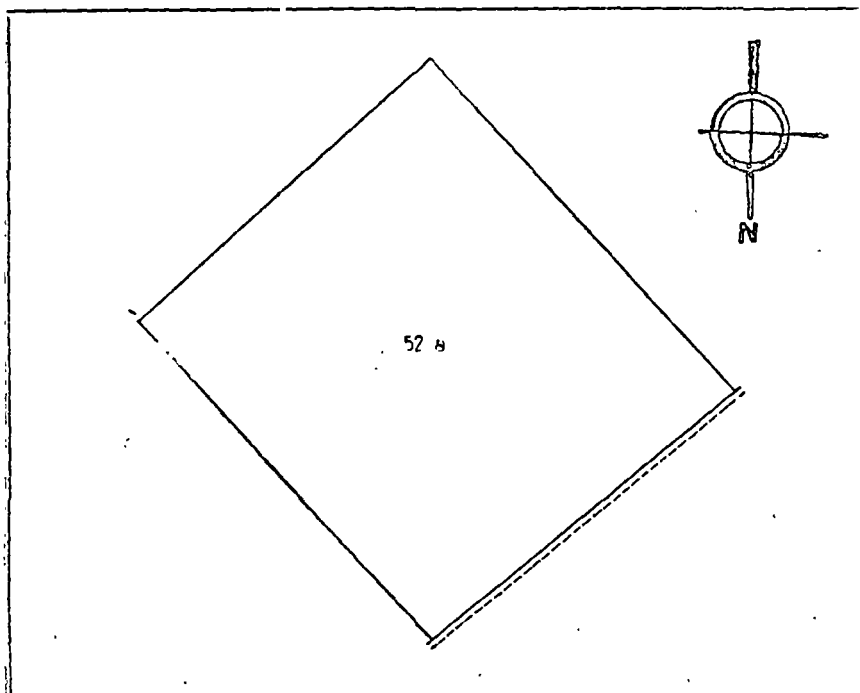
Tiene una extensión superficial de *dieciséis* hectáreas, *ocho*
áreas y *dieciséis* centiáreas

De la investigación practicada en el expediente *no resulta la*
existencia de carga real alguna que deba ser trasladada a esta
finca, sin perjuicio de las que pudieran existir sobre las parcelas

*de procedencia y fueran trasladadas conforme a la legislación de
concentración parcelaria*

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

CROQUIS DE LA FINCA DESCRITA, A LA ESCALA DEL PLANO
GENERAL DE LA ZONA



SERVICIO
DE CONCENTRACIÓN
PARCELARIA

EGUILETA, anejo de
Alegria (Vitoria).

Hoja N.º 21 de carac-
terísticas de las fincas
de reemplazo.

PROPIETARIO N.º 18, D. L. G. de A. Q., *mayor de edad*
casado con D.ª N. U. R. de E.,
.....
vecino de *Erechun*.

Le ha sido adjudicada a título de dueño como consecuencia de la concentración, *sin que en el expediente se haya acreditado el carácter privativo de los bienes*,
la finca n.º 21 del plano general que se describe a continuación:

DESCRIPCION: Finca rústica; terreno dedicado a *cereal seco*, al sitio de *Cuatro Caminos*, Ayuntamientos de *Alegria y Gaura*, que linda:

Norte, con *Camino del Coteado*
Sur, con *Arroyo de Choste*
Este, con *Arroyo de Choste*
Oeste, con *R. R. de A. (20)*.

Tiene una extensión superficial de *cero hectáreas, dieciséis áreas y siete centiáreas*, y es, por tanto, *indivisible, conforme a la legislación vigente*.

De la investigación practicada en el expediente, *no resulta la existencia de carga real alguna sobre esta finca, sin perjuicio de*

las que pudieran afectar a las parcelas de procedencia y fueren trasladadas conforme a la legislación de concentración parcelaria.

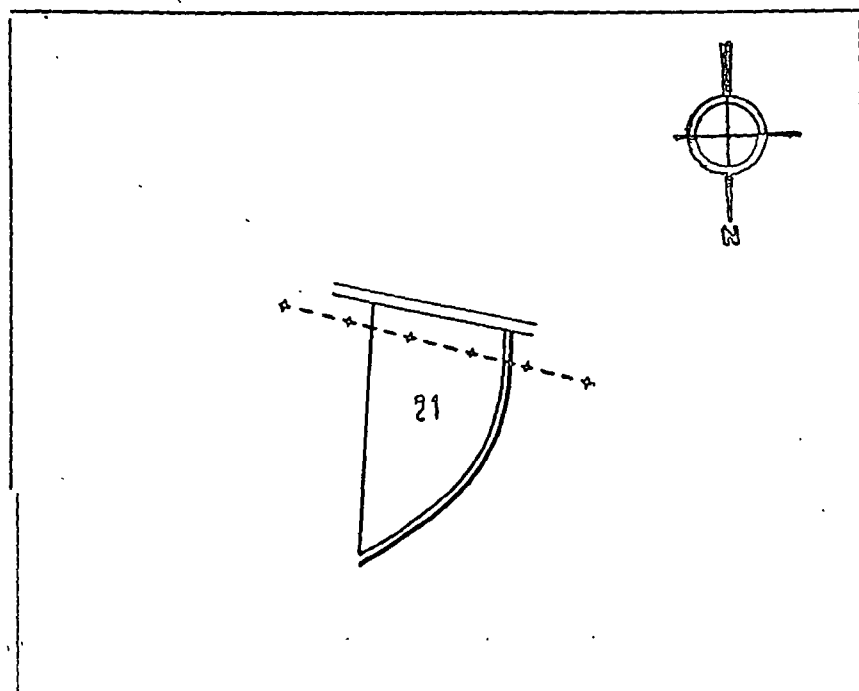
La finca descrita radica en territorio perteneciente a los Ayuntamientos de *Alegría y Gauna*, correspondiendo al término municipal de *Alegría* trece áreas y ochenta y tres centiáreas de cabida, y al de *Gauna* dos áreas con veinticuatro centiáreas.

.....

.....

.....

CROQUIS DE LA FINCA DESCRITA, A LA ESCALA DEL PLANO GENERAL DE LA ZONA



las especiales normas contenidas en la Ley de Concentración Parcelaria, devolverán los títulos a la Comisión Local sin nota alguna, pero con oficio de remisión, en el que expresarán los defectos u obstáculos apreciados, a fin de que la citada Comisión lleve a cabo las rectificaciones que procedan en el acta de reorganización por los trámites reglamentarios (art. 52 O. C.).

Contra la calificación del Registrador puede recurrir la Comisión Local, y también el S. C. P. tiene personalidad para recurrir gubernativamente contra la calificación registral por los trámites establecidos en la vigente Ley Hipotecaria y su Reglamento (artículo 52. O. C. y 55 Ley).

Según el art. 56, los acuerdos con trascendencia hipotecaria que recaigan en expedientes de concentración, producirán efectos meramente registrales, sin juzgar definitivamente sobre los derechos.

Inscritos los títulos, se devuelven a la respectiva Comisión Local (art. 55 O. C.).

Los honorarios del Registrador por las operaciones practicadas para la inscripción de la nueva ordenación de la propiedad son pagados por el S. C. P., conforme al Arancel especial aprobado por D. de 26 de julio de 1956 (B. O. del 21 sep. 1956).

C) La formalización de la inscripción se hace conforme a las reglas que establece el art. 55 de la Ley de Concentración Parcelaria.

a) Todas las fincas de reemplazo han de inscribirse en el Registro de la Propiedad sin hacerse referencia en el asiento que se practique a las parcelas de procedencia, en cuya equivalencia se adjudican (art. 55-1).

Esta regla general está ratificada en la misma norma 2.ª del art. 55, al decir que no se hará referencia a las parcelas de procedencia, aun cuando éstas aparezcan inscritas a nombre de personas distintas de aquellas con quienes a título de dueño se entendió el procedimiento de concentración. El fundamento de esto está:

a') En que el titular registral pudo haberse defendido oportunamente frente al poseedor, no en concepto de dueño, por el procedimiento de los arts. 28 y 29, en cuyo caso rigen las presunciones del art. 38 de la Ley Hipotecaria.

b') Porque si se defendió el titular registral por el procedimiento del referido art. 29, aun frente al poseedor en concepto de dueño, entonces se hace constar en el acta de reorganización, en el título y en la inscripción, la situación registral acreditada por el oponente y la situación real resultante de la investigación.

c') Porque siempre le queda a salvo su acción ante los Tribunales ordinarios; y

d') Porque, además, comprobada la contradicción entre el Registro y la realidad extrarregistral, si el titular registral no hubiese sido citado personalmente o por edictos, conforme al art. 29, conserva durante cinco años, y con efectos respecto de terceros, el derecho de instar la traslación de su situación registral.

Es interesante observar que, contra lo que parecía lógico, la vigente Ley de Concentración Parcelaria hace prescindir al inscribir una nueva finca de reemplazo de sus antecedentes e historial jurídico, y aun en el supuesto de que las parcelas de procedencia estuvieren inscritas. Diferentes razones han hecho llegar a tal conclusión después de un laborioso recorrido experimental; y bien entendido que aun en el último supuesto, ello no implica desprecio del titular inscrito, por cuanto:

a'') Puede formular la oposición, documentada con certificación registral, que regula el art. 28 en su párrafo 2.º

b'') Si la Comisión conoce durante el período de encuesta sobre bases una contradicción entre el Registro y los resultados de la investigación, solicita certificación del asiento o asientos contradictorios y procede en la forma que regula el art. 29.

c'') Los pronunciamientos hechos en el expediente de concentración no impiden que los afectados por ellos acudan ante los Tribunales para contender acerca de las situaciones jurídicas que sirvieron para adoptarlos (art. 4.º). Sin que las inscripciones practicadas puedan significar obstáculo a tales reclamaciones durante los cinco años en que la fe pública registral queda en suspenso (art. 55, normas 1.ª y 2.ª).

d'') El titular registral puede gozar, en orden a las fincas de reemplazo, de la misma posición jurídico-hipotecaria que tenía respecto de las de procedencia, utilizando el sencillo procedimiento de la norma 5.ª del art. 55; y

MODELO DE INSCRIPCION

(B. O. del E., núm. 65, de 5-3-56.)

NOTAS MARGINALES	NÚMERO DE ORDEN DE LAS INSCRIPCIONES	FINCA NUM.
	1. ^a	Finca: Rústica Núm. del plano oficial de la concentración archivado en el Registro. Sitio..... , término de Linderos: Norte; Sur Este Oeste Ex- tensión: hectáreas, áreas, centiá- reas. Derecho que se inscribe cargas las situaciones registrales relativas a las parcelas de procedencia afectan sólo en los términos de la regla segun- da del artículo cincuenta y cinco de la Ley de Concentración Parcelaria (1). Titular de la inscripción:, casado con, ambos vecinos de Título: Adjudicación en el acta de reorgani- zación de la Propiedad autorizada por la Comisión Local de Concentración Parcelaria el día de de mil novecientos y proccolizada por acta con el número por el Nota- rio de don el día de de mil novecientos; así resulta de la copia parcial presentada, expedida por el Notario. Exento de impuesto. Pre- sentación: A las horas del día de de mil novecientos..... ; asiento folio diario a cuyo mar- gen constan las operaciones de otras fincas: de mil novecientos (Firmas y honorarios.) (1) Agregar, en su caso: «La finca es indivisible por constituir unidad- tipo de aprovechamiento agrícola».

e'') En los casos que regula el art. 57, supuestos de despojo o perjuicio de determinados hechos, el titular registral es indemnizado por el Estado.

La norma general estudiada tiene sus excepciones en los casos especiales determinados en la Ley de Concentración Parcelaria (art. 55), en los cuales habrá de hacerse referencia a las parcelas de procedencia al inscribir las nuevas fincas de reemplazo. Entendemos que estos casos especiales, son:

a'') Cuando haya habido aportación de fincas por el Instituto Nacional de Colonización y el Servicio de Concentración Parcelaria las haya aplicado a los fines que señalan los arts. 16 y 17.

b'') Cuando frente a un titular registral se acredite—previa comprobación de la contradicción, y apurado el procedimiento, la oposición a que se refiere el art. 29—la posesión en concepto de dueño a favor de persona distinta, considerando a ésta como propietario, en cuyo caso hay que formular en el acta, en el título y en la inscripción, la situación registral, acreditada por el oponente y la situación real resultante de la investigación.

b) En la inscripción de las fincas de reemplazo se hace constar que quedan afectadas por las situaciones registrales relativas a las parcelas de procedencia en los términos que se desprenden de la regla 2.ª del art. 55 de la Ley (art. 55-3).

c) La Dirección General de los Registros y del Notariado aprobó un modelo, que acompañamos, de inscripción extensa. Se publicó en el *B. O. del E.* núm. 65, del 5 de marzo de 1956.

D) Para estudiar los efectos de la inscripción de la nueva ordenación de la propiedad, distinguiremos:

a) *Efectos en relación a los propios titulares.*

a') La inscripción en general, como es una consecuencia del expediente, no prejuzga en ningún caso la inexistencia de algún titular con mejor derecho (arts. 4.º, 43 y 56).

b') La inscripción de una finca de reemplazo no prejuzga que esté libre de gravámenes ni que pertenezca al titular registral a efectos de reanudación del tracto. Para ello se precisa obtener las correspondientes declaraciones jurídicas, inscribibles en el Regis-

tro por el procedimiento abreviado que a continuación veremos, según regula la norma 2.^a del art. 55 (art. 55-5.^a).

c') Los titulares registrales del dominio u otros derechos reales que no hubiesen sido citados personalmente, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 29, conservan durante cinco años, a contar de la nueva inscripción y con efecto respecto a terceros, el derecho de instar la traslación de su situación registral a la finca de reemplazo correspondiente, pudiendo pedir anotación preventiva de su solicitud. En defecto de acuerdo entre las partes, las condiciones del traslado son determinadas por el Juzgado de primera instancia, sin más trámite que el previo informe del Servicio de Concentración Parcelaria y sin perjuicio de oír a las partes y practicar las pruebas que el Juzgado estime pertinentes dentro del plazo de diez días. La traslación puede instarse después de los cinco años, pero no perjudicará a tercero que reúna los requisitos del art. 34 de la Ley Hipotecaria (art. 55-2).

b) *Efectos respecto de terceros.*

a') Las inscripciones que se practican como consecuencia del procedimiento de C. P. no surten efecto respecto de terceros hasta transcurridos cinco años desde su fecha (art. 55).

b') Transcurridos cinco años, a contar de la inscripción de las fincas de reemplazo, no perjudicará a tercero que reúna los requisitos del art. 34 de la Ley Hipotecaria la traslación que de su situación registral pidieren los titulares registrales de dominio u otros derechos reales que no hubieren sido citados personalmente, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 29 de la Ley de C. P.

Para que se produzcan antes estos efectos se requiere una doble circunstancia: 1.^a, que se apure reglamentariamente el procedimiento señalado en las normas 2.^a y 5.^a del art. 55; y 2.^a, que se haga constar en el Registro la declaración judicial de que nada se opone a la titularidad registral atribuida a las nuevas fincas.

Cierto que la suspensión de efectos puede ser objeto de crítica desfavorable. De una parte puede no parecer justa tal suspensión cuando se trate de inscripción de fincas de reemplazo que procedan de parcelas inscritas, y de otra tal vez parezca excesivo el plazo general de los cinco años.

Sin embargo, todo ello está justificado aun respecto al originario titular registral y al legítimo continuador del tracto, porque pueden inmediatamente poner en juego los efectos de la fe pública por el procedimiento de las normas 2.^a y 5.^a del art. 55, cuyas leves molestias se compensan sobradamente con los beneficios de la concentración de sus fincas; porque aunque no se acojan a tal procedimiento, en la práctica ni desaparece el crédito—por la facilidad y preferencia del crédito para las zonas de concentración—ni se perjudica el tráfico jurídico de las fincas de reemplazo por la seguridad y probadas garantías que ofrece el procedimiento de concentración; y, finalmente, porque era preciso garantizar todas las situaciones registrales de las fincas de procedencia. Respecto a que es excesivo el plazo de cinco años, la prudencia del legislador, ante la novedad del procedimiento hizo que así fuese, en favor de la seguridad jurídica.

E) Valor de los antiguos asientos. Según la norma 4.^a del artículo 55 de la Ley de Concentración Parcelaria, los asientos relativos a las parcelas de procedencia no tendrán más valor que el reconocido en esta Ley. El art. 56 establece que conservarán su valor probatorio en el juicio correspondiente si fuere promovido.

La Ley de 1955 modifica sustancialmente la legislación anterior en esta materia; es decir, altera el régimen normal de la Ley Hipotecaria y de su Reglamento, al que necesariamente respondían la primera Ley de Concentración y la O. C. de 22 de noviembre de 1954. Ello era necesario para poder llevar a cabo la obra de concentración parcelaria (65).

(65) Conforme a la Ley de C. P. de 1952 y la Ley Hipotecaria y su Reglamento, la O. C. de Justicia y de Agricultura de 22 de noviembre de 1954, en su art. 43, disponía que en el acta de reorganización de la Propiedad habría de constar la «descripción de las parcelas de procedencia, en equivalencia de las cuales se forma y adjudica el lote de que se trate, especificando la superficie y valor de cada una de ellas y los datos de su inscripción en el Registro de la Propiedad, si constaren, expresándose en otro caso la circunstancia de no haberse obtenido dichos datos». Estas normas fueron desarrolladas en el art. 53, en el que se distinguía:

a) Lotes de reemplazo dados en equivalencia de fincas de procedencia inscritas en su totalidad: el título del adjudicatario servía para inscribir el lote a favor de éste y para cancelar los asientos de las parcelas de procedencia; y el valor del asiento de inscripción que se practicaba era el mismo que tenían los asientos de las parcelas de procedencia.

b) Lote adjudicado en equivalencia de parcelas no inscritas: Se inmatriculaba a favor del adjudicatario, y el asiento quedaba sujeto a la limitación de

3.º) La coordinación del Registro con el Catastro y la realidad es una consecuencia necesaria del procedimiento de concentración.

Según el art. 59 de la Ley y disposiciones complementarias (O. O. de 29 de febrero y 14 de marzo de 1956) la nueva ordenación de la propiedad concentrada ha de ser inexcusablemente reflejada en el Catastro de Rústica y a este efecto los planos de la concentración autorizados por el Servicio de Concentración Parcelaria y los datos complementarios precisos se remiten a las oficinas catastrales, quedando oficialmente incorporados y surtiendo efectos legales en el orden fiscal.

Sería interesante que las zonas concentradas vayan gozando de tal efecto y de que se encuentre el modo práctico de conservar la armonía lograda.

X.—Entregados los títulos inscritos a los interesados, se disuelve la Comisión Local correspondiente y se da por terminado el procedimiento. Todas las actuaciones relativas en lo sucesivo a la concentración realizada se entienden con el Servicio de Concentración Parcelaria (art. 61 O. C.) (66).

Finalizado el trámite, todos los propietarios de la zona concentrada se encuentran con titulación pública de sus nuevas fincas y con todas ellas inscritas en el Registro. La coordinación de la realidad con el Registro y con el Catastro es perfecta (67).

suspensión de efectos respecto de terceros durante el tiempo que señalaba el art. 7.º de la Ley.

c) Lotes procedentes de parcelas, unas inscritas y otras no: se aplicaban las soluciones de los apartados anteriores, referidos a porciones ideales del lote de reemplazo.

d) Si el lote se adjudicaba en equivalencia de parcelas inscritas a nombre de persona distinta del adjudicatario, se inscribía dicho lote, pero al margen de las inscripciones de procedencia se hacía constar tal circunstancia, y transcurridos dos años sin anotarse preventivamente demanda alguna, las inscripciones de las fincas de procedencia se cancelaban.

En todo caso se imponía al Registrador, como actuación previa a la práctica de las inscripciones correspondientes, la tarea de ver si las fincas de procedencia estaban o no inscritas en el Registro (De mi trabajo *De la C. P. en el orden jurídico*, en la «Rev. de Der. Not.», núm. julio-diciembre 1957).

(66) En esta situación de concentraciones terminadas están las siguientes zonas: Torrebeñena, Fuencemillán, Cantalapiedra, Frechilla de Almazán, La Miñosa, Torremediana, Peñafior de Hornija, Adalia, Barruelo, Moraleja de Enmedio, La Mudarra, Azuqueca de Henares y Cogolludo.

(67) En Francia, la concentración, desde el punto de vista jurídico, termina con numerosas lagunas. Así, según Genty, en su trabajo citado, con respecto

La propiedad concentrada queda sometida, con el fin de conservar la obra realizada y no volver a la vieja situación, a un especial estatuto jurídico, del que vamos a ocuparnos brevemente.

IV.—EL ESPECIAL ESTATUTO JURÍDICO DE LA PROPIEDAD CONCENTRADA Y SU NECESARIA EVOLUCIÓN.

A) Todos los países que llevan a cabo la concentración de sus tierras se han planteado el problema de su conservación, es decir, el de adoptar medidas adecuadas para impedir que una zona concentrada vuelva a la vieja parcelación. En algunos, con más o menos eficacia, como en España, se ha pretendido incluso tomar medidas preventivas de carácter general contra el excesivo parcelamiento (68).

Esas medidas y normas especiales, que a veces se contraponen a los principios y directrices del ordenamiento jurídico del país, destinadas a conservar las concentraciones terminadas, evitando de nuevo en ellas el abusivo y antieconómico parcelamiento, forman lo que venimos a llamar el especial Estatuto jurídico de la Propiedad Concentrada.

En Francia son disposiciones legales interesantes en este punto:

1.º) La Ley de 15 de enero de 1943, que mitiga los efectos del art. 815 del Código Civil francés (69), permitiendo mantener la posesión proindiviso, a pesar de la oposición de un copropietario y de sus derechohabientes, ya sea para el cónyuge sobreviviente,

a las concentraciones antiguas terminadas desde hace varios años, sería conveniente. Que se asegurase rápidamente su publicidad. Que se hiciesen constar las transferencias de los derechos reales. Que se hiciesen las mutaciones catastrales. Y que se acelerase la entrega de los extractos del protocolo de concentración a los propietarios concentrados, a fin de permitirles justificar su capacidad de propietarios en las nuevas parcelas que vienen explotando desde hace varios años.

(68) La legislación de unidades mínimas de cultivo, cuyo texto fundamental es la Ley de 15 de julio de 1954, complementada con los Decretos de 25 de marzo y 22 de septiembre de 1955 y la Orden de Agricultura y Justicia de 24 de noviembre del mismo año. Es del máximo interés la Orden de Agricultura del 27 de mayo de 1958 (B. O. del 13 de junio), que fija las unidades mínimas de cultivo en cada uno de los términos municipales de España.

(69) Permite este artículo la posibilidad de pedir la división en especie de los inmuebles o la subasta forzosa.

si es copropietario del bien, ya sea al cónyuge sobreviviente o a cualquier heredero, si el difunto deja descendientes menores.

2.º) El art. 26 del Decreto de 20 de diciembre de 1954, que repite las disposiciones del art. 31 de la Ley del 9 de abril de 1941, el cual ha previsto que todo desmembramiento de una parcela concentrada debe someterse anteriormente a la autorización de la Comisión Provincial de Concentración, bajo pena de nulidad. Esta sólo podrá autorizar la división proyectada cuando no surjan de ella serios inconvenientes para su explotación, quedándose normales los accesos (prohibición de enclavados). Los efectos de este texto tratan de impedir la creación de parcelas demasiado pequeñas, difíciles de cultivar y de una productividad reducida (70).

La Ley bávara de C. P., en su art. 91 del título X, sobre esta materia dice en sus párrafos I y II que las fincas de reemplazo no se parcelarán en el futuro si las parcelas resultantes no poseen caminos de explotación, y que en las tierras de labor y en los prados que han de ser utilizados permanentemente en explotación agrícola, se consentirá solamente su parcelación cuando las parcelas resultantes tengan por lo menos una anchura de 10 metros, pudiendo el Ministerio fijar una anchura mayor o menor cuando lo exijan las condiciones económicas, y declara nulos los actos jurídicos que vayan contra lo dicho anteriormente.

En España la Ley de Concentración Parcelaria dedica el título V a la conservación de la C. P. (arts. 62 al 66), y entendemos que supletoriamente en lo no regulado por ella rige la Ley general sobre unidades mínimas de cultivo de 15 de julio de 1954, en cuyo estudio no entraremos.

A estos efectos, las fincas de las zonas de concentración pueden dividirse en divisibles e indivisibles. En los títulos y en sus respectivas inscripciones consta siempre la superficie, y, en su caso, el carácter de indivisibles.

Son indivisibles las fincas de extensión igual o inferior a la fijada para la unidad mínima de cultivo (art. 62).

Los actos o contratos, sean o no de origen voluntario, por cuya virtud se produzca la división de las fincas concentradas, dando lugar a parcelas de extensión inferior a la unidad mínima de cul-

(70) R. Malterre, Notario, Longjumeau (tra. cit.).

tivo, son nulos y no producen efectos entre las partes ni con relación a terceros (art. 63).

La Ley quiere asegurarse de la efectividad de la declaración anterior, ordenando en el mismo art. 63 que los Tribunales, Autoridades o funcionarios de toda clase se abstengan de reconocer efectos a los referidos actos y contratos. Y aclara la misma Ley, para evitar toda duda, que la parcelación de predios de extensión superior a dicha unidad sólo será válida cuando no dé origen a parcelas de extensión inferior a ella, salvo los casos especiales previstos en la Ley de unidades mínimas de cultivo (art. 62).

La división o segregación de las fincas concentradas está sometida a ciertas formalidades, que varían según que los correspondientes actos o contratos consten en documento privado o en documento público.

En el primer caso se requiere, para que las Oficinas fiscales puedan realizar alteración alguna en el nombre del contribuyente, que el acto de división o segregación haya sido autorizado por el S. C. P., que concederá o no la autorización, según que tales actos no den o den lugar a fincas inferiores de la unidad mínima de cultivo (arts. 62 y 64).

En el segundo caso, es decir, cuando los actos o contratos han de ser autorizados por Notarios, éstos deberán exigir la presentación de un croquis que refleje la alteración física proyectada, así como la exhibición del título adquisitivo, o, en su defecto, certificación del Servicio de Concentración Parcelaria. Los Notarios se abstendrán de autorizar el documento si la división o segregación resultare ilegal, conforme a lo dispuesto en el art. 62; en otro caso, darán cuenta del documento autorizado al Servicio de Concentración Parcelaria, con remisión del croquis presentado por los otorgantes (art. 63).

Para poder tener acceso al Registro algún título que implique alteración en el perímetro de las fincas concentradas, se precisa acompañarlo de un croquis en papel transparente a la misma escala que el plano que obre en el Registro, y que refleje con suficiente claridad, a juicio del Registrador, la alteración de que se trate; el Registrador archiva el plano como adicional al plano general de la zona concentrada (art. 65).

La Ley de C. P. concede al S. C. P. acción para pedir judicial-

mente la declaración de nulidad de los actos y contratos que impliquen división o segregación de fincas, en contra de lo dispuesto por la misma. La demanda de nulidad que promueva el Servicio se tramitará por las normas establecidas en la LEC. para los incidentes (art. 66).

Todo lo anteriormente expuesto es aplicable a las unidades-tipo de aprovechamiento agrícola, las cuales son indivisibles en todo caso, considerándose como unidades mínimas de cultivo, incluso a los efectos de partición de herencia; pero el Consejo de Ministros puede excepcionalmente autorizar su división en casos particulares (art. 62).

B) Apenas tenemos experiencia sobre el desenvolvimiento de la vida jurídica, en relación con la propiedad rústica de las zonas cuya concentración fué ya terminada.

Sin embargo, el ambiente jurídico, expresión auténtica de un afán de superación evidente, empuja con fuerza hacia una evolución del estatuto jurídico actual.

Muy diferentes son las opiniones, y aunque sea la de la inscripción constitutiva la de que con más frecuencia y facilidad se habla, nosotros disentimos, por ahora, y en este caso, absolutamente de ella, y propugnamos la adopción de las tres medidas siguientes:

1.ª Declarar necesaria la inscripción para el tráfico jurídico de la propiedad concentrada; dictando, además, las disposiciones adecuadas para su efectividad.

2.ª Extender el especial Estatuto jurídico de la Propiedad Concentrada a la propiedad rústica de todo el término municipal cuando zona y término no coincidan.

3.ª Dar a la unidad-tipo de aprovechamiento un carácter meramente administrativo, sin que su creación ni su vida afecten al régimen jurídico de la propiedad de la zona ni al Derecho privado.

a) Respecto a la primera medida ya decíamos en otra ocasión (71) que a medida que se reorganiza la propiedad rústica en

(71) «Rev. de Der. Not.», julio-diciembre 1957.

España mediante la concentración parcelaria, se impone, por razones de utilidad pública, que el tráfico jurídico en las zonas concentradas necesariamente se haga en escritura pública, necesariamente se inscriba en el Registro y necesariamente se refleje siempre en el Catastro de Rústica.

La vigente legislación de concentración parcelaria, en esta materia se ha quedado a la mitad del camino; exige titulación pública, inscripción y coordinación catastral para que felizmente quede terminada una concentración, pero no mantiene imperativamente el mismo criterio para la vida jurídica futura de las nuevas fincas.

Claro que la viabilidad de tal medida tendría previamente una triple existencia:

1.º Que la función notarial estuviere de hecho al alcance práctico de todo el mundo. 2.º Que el otorgamiento de la escritura pública fuera suficiente e imprescindible a la vez para que mecánicamente, y mediante la coordinación de las oficinas competentes, se asegurase la inscripción en el Registro, su reflejo en el Catastro, la liquidación de derechos reales y la entrega del título completamente diligenciado a los interesados; y 3.º Un estudio previo para asegurar que, implantado el nuevo sistema, nunca los gastos conjuntos que ocasionare toda transmisión fuesen desproporcionados al valor real de las fincas y a los intereses particulares que protegen.

El fundamento de lo expuesto está en la naturaleza especial que hoy presenta la propiedad rústica, la cual ofrece peculiaridades que la diferencian de las demás propiedades. La propiedad de la tierra cultivable es un elemento funcional imprescindible para la nutrición del cuerpo social, que requiere su estatuto propio. Debe asegurarse, por razones de utilidad pública e interés social, la productividad suficiente, impidiendo explotaciones antieconómicas para los individuos y para la sociedad; debe asegurarse también la estabilidad de una vida familiar digna para quienes profesionalmente dedican sus actividades y afanes al cultivo de la tierra.

Con todo, el Estatuto especial de la propiedad rústica para nada.

alteraría nuestro régimen jurídico en general ni nuestro sistema hipotecario, en sus más importantes principios. Todo seguiría igual, salvo las especiales medidas que por razones de utilidad pública, y según las necesidades de cada época, le tipificarían. No se alteraría el sistema del título y el modo, ni el sistema espiritualista de nuestro derecho, ni el carácter declarativo de la inscripción. Se trataría solamente de ciertas limitaciones o exigencias connaturales al carácter actual de la propiedad rústica y necesarias para su conservación, hechas viables gracias a la mejora de la concentración parcelaria, que aumenta la productividad y revaloriza la tierra.

b) Respecto a extender el régimen de la propiedad concentrada a la propiedad rústica de todo el término municipal afectado por la mejora cuando ésta sólo se hubiera llevado a cabo en una parte de aquél, tiene un doble fundamento.

De una parte, con ello se evitaría la complejidad de la dualidad de sistemas que de otra forma regirán en un mismo término, y de otra se aseguraría con tal medida, de una manera eficiente, la conservación de la propiedad rústica del término municipal entero, y no solamente de una parte del mismo, amén de favorecer múltiples intereses privados y públicos que no es preciso enunciar.

c) En cuanto a dar un carácter meramente administrativo a la unidad-tipo de aprovechamiento, sin que su creación voluntaria suponga preferencia de ninguna clase, ni su existencia (salvo los privilegios y premios gubernativos, etc., que llevasen inherentes) altere el régimen normal de la propiedad ni las normas del Derecho privado, tiene, a nuestro juicio, un fundamento racional derivado del contrasentido y oposición que vemos entre la razón de ser de tales unidades-tipo y el carácter o naturaleza de la propiedad privada.

Creemos que el legislador, al crear las unidades-tipo, se apoyó en criterios meramente económicos; en el laudable deseo de producir más; en considerar sólo francamente rentables las fincas grandes, susceptibles de mecanizar conforme a la técnica moderna.

Pero es que la propiedad tiene un fundamento, más que econó-

mico, social (72); por ello la creación (73) y el régimen (74) de las unidades-tipo, aunque sean voluntarias en su origen, no pueden ir contra la misma naturaleza de la propiedad, impidiendo su multiplicación en otras personas (75).

Todo ello sin perjuicio de que las unidades mínimas de cultivo sean tan extensas cuanto la técnica juzgue necesario para que la propiedad pueda cumplir su función social (76).

JUAN JOSÉ SANZ JARQUE.

(72) «El Estado debe favorecer la propiedad privada y promover su difusión, procurando que «sean muchísimos en el pueblo los propietarios» (Encíclica *Rerum Novarum*, de León XIII, núm. 35, y Alocución de Pío XII; Castán: *Familia y Propiedad*, pág. 48).

«La propiedad no es simplemente una función social, pero tiene una función social que cumplir»; Sancho Izquierdo, *El orden social: Propiedad y Trabajo* (Castán, ref. cit.).

«Entre todos los bienes que pueden ser objeto de la propiedad privada, ninguno es mas conforme a la naturaleza, según enseña la *Rerum Novarum*, que la tierra, esto es, la finca en que habita toda una familia y de cuyos frutos saca íntegramente, o al menos en parte, lo necesario para vivir»; Pío XII (Castán, ref. cit., pág. 50).

(73) Ya vimos cómo los arts. 16 y 17 de la Ley de C. P., al distribuir tierras aportadas por el I. N. C., dan preferencia a la creación de unidad-tipo sobre el fin de destinarlas a completar la propiedad de aquellos que no reúnan superficie suficiente para alcanzar la unidad mínima.

(74) Según el art. 62 las unidades-tipo son, en todo caso, indivisibles, aun en el supuesto de partición de herencia; no obstante ser, por regla general, siempre superiores a 30 hectáreas.

(75) El Estado asume la tarea de multiplicar y hacer asequible a todos los españoles las formas de propiedad ligadas vitalmente a la persona humana: el hogar familiar, la heredad de tierra y los instrumentos o bienes de trabajo para uso cotidiano (Fuero del Trabajo, 12-2.º).

(76) El Estado reconoce y ampara la propiedad privada como medio natural para el cumplimiento de las funciones individuales, familiares y sociales (Fuero del Trabajo, 12-1.º y Fuero de los Españoles). Como medio de atender a las necesidades propias (personales) de la familia y de todo el género humano; pudiendo la autoridad pública moderar su ejercicio y combinarlo con el bien común (*Rerum Novarum*, León XIII). «Se reconoce a la propiedad privada en todas sus formas, como derecho condicionado a su función social (Ley fundamental, 17-mayo-1958-X).

Jurisprudencia de la Dirección General de los Registros y del Notariado

REGISTRO MERCANTIL.—PROBLEMAS QUE SE PLANTEAN: 1.º SI ES POSIBLE LA REINSCRIPCIÓN DE UNA ESCRITURA DE CONSTITUCIÓN DE SOCIEDAD, CUYO PLAZO HABÍA VENCIDO CON DOS AÑOS DE ANTERIORIDAD. 2.º SI LA ESCRITURA DE PRÓRROGA, PRESENTADA AL MISMO TIEMPO, EN LA QUE CONSTAN LOS ACUERDOS DE PRÓRROGA, TOMADOS EN TIEMPO OPORTUNO, PERO OTORGADA AQUÉLLA UNOS MESES DESPUÉS DEL VENCIMIENTO DEL PLAZO Y PRESENTADA DOS AÑOS MÁS TARDE, PUEDE SER OBJETO DE INSCRIPCIÓN. 3.º SI SON DE APLICACIÓN AL PRESENTE CASO LAS LEYES DE 1 DE ABRIL DE 1939 Y 5 DE NOVIEMBRE DE 1940 SOBRE SUSPENSIÓN DE PLAZOS QUE, NO ALEGADOS EN LA ESCRITURA, LO FUERON EN EL ESCRITO DE INTERPOSICIÓN DEL RECURSO.

Resolución de 18 de enero de 1958 («B. O.» de 3 de marzo).

En 15 de septiembre de 1926 se otorgó, ante el Notario de Valencia don Raimundo Candel y Cano, una escritura de constitución de Sociedad denominada «Industrias del Hierro, Miguel Igual, S. A.», en la que se estableció como plazo de duración de la misma el de veinticinco años, a partir de la fecha de la escritura, «pudiendo prorrogarse si los accionistas lo acuerdan en Junta general ordinaria o extraordinaria dos años antes de terminar

el plazo designado», cuyo documento fué inscrito en el destruido Registro Mercantil de Valencia con fecha 29 de octubre del mismo año. Y por escritura otorgada ante el Notario de Valencia don Germán Pérez Olivares, con fecha 5 de diciembre de 1951, don José Capilla Navarro y don Francisco Navarro Llácer, como Presidente y Secretario de la expresada Sociedad Anónima, en cumplimiento del acuerdo tomado por unanimidad en Junta general extraordinaria con fecha 14 de septiembre de 1949, ratificado más tarde en Junta general extraordinaria de fecha 1 de septiembre de 1951, modificaron el art. 4.º de sus Estatutos y declararon prorrogado por tiempo indefinido el plazo de duración de dicha Sociedad, prórroga que deberá retrotraerse a la fecha del acuerdo de ratificación.

Presentados ambos documentos en el Registro Mercantil de Valencia, se puso nota al pie del segundo, con la calificación siguiente: «Presentado el precedente documento a las once horas del día 10 del corriente mes, según resulta del asiento núm. 960 del tomo III del Diario, en unión de la copia de la escritura de constitución de la Compañía Mercantil «Industrias del Hierro, Miguel Igual, S. A.», domiciliada en Valencia, otorgada en esta capital el 15 de septiembre de 1926 ante su Notario, don Raimundo Candel Cano, y que estuvo inscrita en el destruido Registro Mercantil de esta provincia, y con la pretensión de que se inscriba dicha escritura de constitución y seguidamente la de prórroga de duración de dicha Sociedad, prórroga a la que se contrae el documento que antecede; se deniega la inscripción de ambos documentos, por observarse los siguientes defectos: 1.º En cuanto a la inscripción de la escritura de constitución, porque resultando de la misma que dicha Sociedad se constituyó por tiempo de veinticinco años, a partir del 15 de septiembre de 1926, es visto que la misma quedó disuelta de pleno derecho en 15 de septiembre de 1951, por expresa disposición de los arts. 221 del Código de Comercio y 152 de la nueva Ley sobre Régimen Jurídico de Sociedades Anónimas. Inscribir ahora dicha escritura de constitución de Sociedad sería tan inútil como improcedente, ya que el Registro Mercantil no se ha creado para inscribir Sociedades disueltas. 2.º Que sólo en el caso de ser admisible la inscripción de la prórroga del tiempo, por el que fué constituida dicha Sociedad, sería necesaria la previa inscripción de la escritura de constitución que

ahora se pretende; pero la inscripción de prórroga solicitada no es admisible, ya que el citado art. 152 de la Ley de Sociedades Anónimas dispone que, transcurrido el término de duración de la Sociedad, ésta se disolverá de pleno derecho, a no ser que con anterioridad hubiera sido expresamente prorrogada e inscrita la prórroga en el Registro Mercantil, disposición que no innova, sino que sigue en este punto las directrices del Derecho español, según las palabras de la Dirección General de los Registros en su Resolución de 6 de junio de 1952. 3.º Que aunque la propia escritura de constitución de la Sociedad estableció que la duración de la misma podía prorrogarse si los accionistas lo acordaban en Junta general ordinaria o extraordinaria, dos años antes de terminar el plazo designado, acuerdo que, según el documento que precede, fué tomado por unanimidad por la Junta general extraordinaria de accionistas celebrada el 14 de septiembre de 1949, prorrogándose dicho plazo de duración por tiempo indefinido, acuerdo ratificado más tarde por otra Junta general extraordinaria celebrada el día 1 de septiembre de 1951, con asistencia en ambas Juntas de la totalidad de los accionistas y modificándose el art. 4.º de los Estatutos referente a dicha duración, no parecen suficientemente acreditados dichos acuerdos con una certificación expedida por los mismos otorgantes de la escritura, don José Capilla Hurtado y don Francisco Navarro Llácer, quienes intervienen en el concepto de Presidente y Secretario de dicha Sociedad, lo cual no se acredita fehacientemente ni resulta de los documentos presentados, toda vez que el Presidente y Secretario del Consejo de Administración de dicha Sociedad, según la escritura presentada, son personas distintas. Tampoco consta en dicha certificación la relación de los asistentes a dichas Juntas generales, que deberá constar en las respectivas actas, expresando el carácter o representación de cada uno y el número de acciones propias o ajenas con que concurran, demostrándose así la asistencia de todos los accionistas que, según la certificación unida a la escritura, tomaron por unanimidad dichos acuerdos, así como si dichos accionistas fueron los titulares de las 1.394 acciones suscritas y totalmente desembolsadas al tiempo de constitución de la Sociedad, o los titulares de las 2.000 acciones que representan la totalidad del capital, si se han suscrito y desembolsado las 606 acciones que

quedaron en cartera, lo cual tampoco está acreditado, si bien ahora se dice en la escritura de prórroga que las 2.000 acciones representativas del capital social están completamente liberadas. Parece más adecuado, para justificar todos estos extremos, así como los nombramientos de Presidente y Secretario de la Sociedad, que ahora ostentan los otorgantes, un testimonio notarial de las actas y de las sesiones de las Juntas generales y del Consejo de Administración pertinente, dada la trascendencia de dicho acuerdo, y siguiendo el precedente que para otros casos similares establecen los arts. 127 del Reglamento del Registro Mercantil y 66 de la Ley sobre Régimen Jurídico de Sociedades Anónimas. 4.º Que aun acreditados dichos extremos y probado, por tanto, que las Juntas generales citadas tomaron válidamente el acuerdo de prorrogar indefinidamente el plazo de duración de dicha Sociedad, no es admisible la inscripción de la escritura en que se consigna dicha prórroga, otorgada en 5 de diciembre de 1951, unos meses después del término de duración de dicha Sociedad, y más de dos años después del acuerdo de prórroga, por oponerse a su inscripción los arts. 221 y 223 del Código de Comercio y el 152 de la repetida Ley de Sociedades Anónimas, así como la doctrina de la Dirección General de los Registros y del Notariado, establecida en su Resolución de 6 de junio de 1952, referente a un caso análogo al que motiva esta nota. Y estimando insubsanables dichos defectos, excepto el tercero, no procede tampoco la anotación preventiva, aunque se solicite.

Interpuesto recurso por el Secretario de la Sociedad, en nombre de la misma, la Dirección, teniendo en cuenta que había sido subsanado el tercero de los defectos señalados en la nota, encuadra la cuestión en los términos que hemos figurado de encabezamiento, y, acorde con el Registrador, confirma aquélla, mediante la ajustada doctrina siguiente:

Que la reinscripción de una escritura de fundación de Sociedad no puede por sí sola producir más efectos que los que hubiera producido la inscripción destruida, y ésta, por las circunstancias de hecho sentadas y las razones que en los siguientes considerandos se examinan, no tendría otro alcance que el de publicar a terce-

ros un ente social en período de liquidación, contra la pretensión de los recurrentes de considerarlo subsistente y conseguir, por vía de prórroga y modificación, el restablecimiento de una problemática legalidad.

Que entre las diversas causas de disolución de una Sociedad Anónima, según una vieja distinción, hay unas que operan de derecho y otras que se consideran facultativas; pero la doctrina moderna las distingue hoy en causas de disolución que necesitan de publicidad, y causas que no la necesitarían, y entre estas últimas hay que catalogar la del vencimiento del plazo, a tenor de lo dispuesto en el art. 223 del Código de Comercio, que, con carácter general y conforme a la común interpretación, prohíbe la prórroga tácita para las Compañías mercantiles, así como los 152 y 153 de la Ley de 17 de julio de 1951, por lo que si los socios no tuvieron cuidado de prorrogar e inscribir en tiempo esta prórroga, la disolución era una consecuencia que se podía prever y que, de antemano y en principio, constaba publicada.

Que así como se precisa previo acuerdo y subsiguiente inscripción para la disolución por aquellas causas, en concreto imprevistas o latentes, y por esto mismo necesitadas de publicidad, a tenor de lo dispuesto en el art. 153 antes citado, y no, en cambio—sin perjuicio de que la inscripción se formalice—, para la disolución por aquellas previamente publicadas en el Registro—y que, acaso, como la denominación y el capital, deberían figurar más ostensiblemente—, las cuales operan, como dice la Ley, en pleno derecho, así también surge, como obligada consecuencia, la necesidad de acuerdo e inscripción en tiempo hábil de toda prórroga que venga de modificar la publicidad anterior; pues si se estima legalmente disuelto el vínculo asociativo por el transcurso del término de duración, y cesada la voluntad colectiva, condicionada por dicho término, de una parte el socio que descansa en el mismo tiene un derecho actual a su cuota en el reparto del haber social, no a un simple reintegro de sus acciones o partes de capital, como comportaría su separación—si ella fuese posible en caso de continuación por acuerdo de mayoría, lo que por su parte tampoco le reconoce la Ley—, y los acreedores, de otra, a que la garantía de sus créditos no se comprometa en nuevas operaciones, y así, pues, todo intento encaminado al resurgimiento, o llámese reactivación

de la personalidad social, sea durante el periodo de liquidación en que dicha personalidad está meramente disminuida, o incluso después de él—aparte la cuestión de posibles fraudes en las llamadas por la doctrina germánica ventas de cobertura social, de la eficacia y trascendencia de los actos realizados por la Sociedad aparente, irregular o de hecho, y de la responsabilidad de sus administradores, por no haber dado oportuno aviso a la Junta de la inminencia del plazo, así como por los actos posteriores—, en derecho vigente, y dada la expresiva redacción de sus preceptos, no podrá revestir ya forma de prórroga expresa ni tácita—por más que puedan abonar estos remedios, adoptados en derecho comparado y por la doctrina que incluye el problema en la teoría de los contratos de duración, entre otras razones, el principio de conservación de la empresa, la voluntad tácita de prórroga cuando de hecho la Compañía, olvidada del término, ha proseguido sin obstáculos sus operaciones, la alteración de las circunstancias contempladas en el momento constituido y el mismo respeto a los acreedores, cuyos derechos quedan prácticamente siempre a salvo y hallarían medio eficaz de defensa, pues más que a la liquidación a lo que tienen ellos derecho es a que ésta y la extinción de la Sociedad, con el reparto del haber, no se lleve a cabo sin ser previamente pagados sus créditos, y la distinción entre resolución del contrato y disolución de la Sociedad y entre ésta y extinción propiamente dicha del ente social, una vez terminadas las operaciones liquidatorias—, sino del verdadero y nuevo acto constitutivo, con todos sus requisitos y defectos, tanto mercantiles como fiscales, aunque fuera justificable una economía de tales trámites, en gracia a las circunstancias reales concurrentes, cuando hubo patente continuación de hecho, sin aquella solución que en este caso parece deducirse de los antecedentes, ya que entonces las formalidades exigibles más que al porvenir irían proyectadas sobre una realidad ya en curso.

Que la rigidez impuesta por la Ley de Sociedades Anónimas en su art. 152, siguiendo directrices legislativas anteriores, y que hallan su equivalencia en derecho comparado, no puede atenuarse en el presente caso por aplicación de las Leyes de 1 de abril de 1939 y 5 de noviembre de 1940 sobre suspensión de plazos, ya que dichas leyes de emergencia contemplan supuestos distintos, y

la última, que condiciona la suspensión «al caso de no haber sido posible el normal cumplimiento de lo pactado por causa de la guerra y durante el tiempo que haya durado esta anormalidad», todavía con amplia interpretación hubiera podido aplicarse, si el tiempo hábil para acordar la prórroga e inscribirla en el Registro hubiese coincidido con tal período de excepción, pero en modo alguno cuando han transcurrido después diez años, en los cuales se pudieron tomar los acuerdos pertinentes, legalizarios e inscribirlos sin incurrir en negligente demora, que no admite justificación.

* * *

Con razón dice el Profesor Uria (*Comentario a la Ley de Sociedades Anónimas*, t. II, pág. 721) que mejor que hablar, como hace la generalidad de la doctrina, de causas que operan de pleno derecho y causas que operan por voluntad de los socios, será distinguir entre causas que necesitan, para surtir efectos, una declaración de voluntad *a posteriori* de los accionistas, y otras que surten efectos sin que se dé esa declaración expresa de voluntad, ya que los socios, al fijar en los estatutos la duración de la Sociedad, la disolución por tal causa está fundada en su voluntad presunta, toda vez que, habiendo podido prorrogar el plazo de duración con anterioridad a su vencimiento, no lo hicieron.

Ahora bien, con motivo de la Resolución de 21 de marzo de 1947 (pág. 321 de igual año, esta REVISTA), señalamos la posibilidad del nuevo planteamiento del problema, dado la doctrina por la misma sentada; y al suceder así—R. de 6-6-1952—, hubimos de repetir que tampoco nos extrañaría otra tercera explanación de la cuestión, vista la vacilación y ese querer justificar aquella decisión de 1947 en los dos penúltimos considerandos de la citada de 1952 (pág. 57, año 1953, esta REVISTA).

En la que nos ocupa ahora tenemos que reconocer que es bien contundente la Dirección al expresar (segundo considerando copiado) que «si los socios no tuvieron cuidado de *prorrogar e inscribir* en tiempo esta prórroga, la disolución era una consecuencia que se podía prever y que de antemano y en principio contaba publicada». Expresión que repite el considerando que le sigue, al decir que «surge, como obligada consecuencia, la necesidad de

acuerdo e inscripción en tiempo hábil de toda prórroga que venga a modificar la publicidad anterior».

Y si todo esto se escribe con la cita en los vistos, entre otros del art. 112 (núm. 3.º, añadimos por nuestra cuenta) del antiguo Reglamento del Registro Mercantil, harto más será de tener en cuenta con el 141 del vigente, que dice: «La prórroga de la Sociedad producirá plenos efectos si se formaliza en escritura pública *presentada* en el Registro Mercantil antes de que *transcurra el término* de duración de la Compañía, y se practica la inscripción correspondiente, dentro del plazo de vigencia del asiento de presentación.»

Estimamos, pues, definitivamente fallada la cuestión y sin posibilidad de replantearse.

Por lo demás, nos remitimos a nuestras citadas notas y comentarios del profesor Uría, recomendando la atenta lectura del tercer—y extenso—considerando copiado, tan pleno de sugerencias.

NO ES INSCRIBIBLE UNA ESCRITURA DE APROBACIÓN Y PROTOCOLIZACIÓN DE OPERACIONES TESTAMENTARIAS Y DONACIÓN DE BIENES, PORQUE, FORMÁNDOSE UN SOLO CUERPO DE ÉSTOS SUJETO A DISTRIBUCIÓN, INTEGRADO CON LOS ADQUIRIDOS «INTER VIVOS» Y «MORTIS CAUSA», SE INVOLUCRAN LOS DE UNA Y OTRA PROCEDENCIA, LO QUE PUEDE DAR LUGAR A CONFUSIONES CUANDO SE HAGAN CONSTAR EN LOS ASIENTOS REGISTRALES LAS CIRCUNSTANCIAS EXIGIDAS EN LOS ARTS. 9.º DE LA LEY HIPOTECARIA Y 51 DE SU REGLAMENTO.

TAMPOCO PUEDE TENER ACCESO AL REGISTRO COMO FINCA INDEPENDIENTE LA FORMADA POR AGRUPACIÓN DE UNA INSCRITA CON OTRA QUE NO LO ESTÁ.

Resolución de 6 de febrero de 1958 («B. O.» de 14 de abril).

Don Lorenzo Redondo López Menchero, casado en únicas nupcias con doña Juliana Zamora Ramírez, otorgó testamento, el 5 de marzo de 1955, ante el Notario de Villarrubia de los Ojos don Zacarias Carrasco y Carrasco, en el que se ordenó unos legados

con cargo al tercio libre, a favor de sus hijas doña Felipa y doña Lorenza, y legó el resto de dicho tercio a su esposa, con indicación de los bienes con los que había de pagarse, e instituyó herederos, por partes iguales, en el remanente de su patrimonio, a sus hijos don Martín, don Prudencio, don Hipólito, don Julián, don Félix y las mencionadas doña Felipa y doña Lorenza; designó albaceas contadores partidores solidarios a don Juan Francisco Menchero Ortiz y don Pablo Moraleda Redondo, y dispuso que sus hijos respetasen la partición de bienes que particularmente entre ellos tenían convenida, conservando cada uno los bienes que actualmente tenían y dividiendo por iguales partes los que todavía estaban indivisos. Don Lorenzo Redondo López Menchero falleció el 27 de julio de 1955, y el albacea contador partidor, señor Menchero Ortiz, con todos los interesados en la herencia, suscribieron en 20 de enero de 1956 un cuaderno particional, en el que la viuda renunciaba al legado que le dejó su esposo y al usufructo viudal, y donaba a sus hijos la parte que por liquidación de la sociedad de gananciales pudiera corresponderle, y en consecuencia, los señores Redondo Zamora acordaron distribuirse los bienes de sus padres, y declararon que formaban un solo cuerpo, con el fin de facilitar su división; y el mismo día, 20 de enero de 1956, los firmantes del citado cuaderno otorgaron ante el Notario de Villarrubia de los Ojos, don Fernando Ruiz de Huidobro y de León, una escritura de protocolización, en la que ratificaron las operaciones realizadas, dándoles su pleno consentimiento.

Presentada en el Registro primera copia de la escritura, acompañada de los oportunos documentos complementarios, causó la siguiente nota: «Suspendida la inscripción del precedente documento por el defecto de no especificarse en las adjudicaciones qué bienes se transmiten por herencia y cuáles por donación, cuya confusión, además de oscurecer el historial de los inmuebles a que afecta, con posible trascendencia en la futura trayectoria jurídica, determina, además, otro defecto del título, calificado por inobservancia del art. 633 del Código Civil, al no poderse efectuar en la escritura de protocolización del cuaderno particional la reseña individualizada de las fincas que se donan, cual exige dicho precepto. En cuanto a la finca inventariada al número 5, se suspende, además, la inscripción, por no ser posible la operación pre-

vía de agrupación de una parcela inscrita con otra que no lo sea, y resultar insuficiente su antetítulo y el que antecede para originar la inmatriculación de esa última a favor del causante, de quien directamente han de derivar el tracto los adjudicatarios de los dos predios formados por la división de la nueva agrupada. Aunque los anteriores defectos se conceptúan subsanables, no se ha solicitado, ni por tanto se practica, anotación de suspensión, extendiéndose esta nota a petición del señor Notario autorizante, a su vez presentante del documento, y a quien se le devuelve con esta fecha, dejándose puesta análoga nota al margen del asiento de presentación, conforme al art. 106 del Reglamento Hipotecario.

Interpuesto recurso por el Notario autorizante de la escritura, la Dirección ratifica el auto del Presidente de la Audiencia, confirmatorio de la nota del Registrador, mediante la diáfana y correcta doctrina siguiente:

Que para procurar la mejor distribución del patrimonio conyugal en las zonas agrícolas del país, es frecuente aplazar la partición de la herencia hasta el fallecimiento de ambos cónyuges o anticiparla, bien por renuncia del supérstite a su porción de gananciales, bien por donación de la correspondiente cuota a los herederos, con lo cual, una vez disuelto el matrimonio, el cónyuge supérstite y los herederos del premuerto pueden disponer de sus respectivos derechos en los bienes que formaban parte de la sociedad legal de gananciales antes de proceder a la liquidación de la misma y correspondientes adjudicaciones.

Que en la escritura calificada la viuda renunció a sus derechos hereditarios y donó pura y simplemente a sus hijos todos los que le correspondiesen en la liquidación de la sociedad legal de gananciales, con lo cual se simplificaron las operaciones particionales, formándose un solo cuerpo de bienes sujeto a distribución, integrado con los adquiridos *inter vivos* y *mortis causa*, y aunque al hacer las adjudicaciones a los herederos se mencionan los dos títulos de herencia paterna y donación materna, ambos de carácter gratuito, pero se involucran bienes de una y otra procedencia, es indudable que ello puede dar lugar a confusiones cuando se hagan constar en los asientos registrales las circunstancias exi-

gidas por los arts. 9.º de la Ley Hipotecaria y 51 de su Reglamento, aparte de que, más adecuada que la donación, hubiera sido una renuncia de los derechos que la madre se abstuvo de adquirir.

Que el régimen legal de las agrupaciones, divisiones o segregaciones de fincas ha de referirse a los inmuebles que figuren inscritos en el Registro, a fin de que puedan apreciarse las circunstancias objetivas para la efectividad de tales operaciones y las facultades dominicales del titular, por lo que la agrupación de una finca inscrita con otra que no lo está exige, para que pueda practicarse la inscripción del inmueble, resultado de la agrupación, que no hubiera tenido acceso al Registro, porque de lo contrario se privaría con facilidad de eficacia a las normas establecidas en la Ley Hipotecaria para la inmatriculación de fincas.

Que la agrupación descrita en la escritura en los apartados a) y b) del número 5 del inventario, determina a su vez una división en otros dos nuevos predios, que ha sido verificada con anterioridad a las operaciones divisorias, y, por tanto, como la primera de dichas fincas no figuraba inscrita, es inexcusable practicar su previa inmatriculación a nombre del causante, que no puede llevarse a cabo conforme al art. 205 de la Ley Hipotecaria y 298 de su Reglamento, por no reunir el título presentado las condiciones exigidas.

* * *

Tiene razón el Registrador cuando afirma en su dictamen que los preceptos referentes a revocación legal de donaciones y reserva lineal, que pueden tener aplicación en el futuro, tropezarían con graves inconvenientes si no consta el título adquisitivo de los bienes de forma diferenciada, lo que ratifica el Centro directivo en el segundo considerando transcrito.

Y confesamos que ni una letra más hubiese salido de nuestra pluma si las finales de dicho considerando: «aparte—expresa—de que, más adecuada que la donación, hubiera sido una renuncia de los derechos que la madre se abstuvo de adquirir», no hubieran reavivado en nuestro ánimo viejas inquietudes que aún no encontramos colmadas ni satisfechas.

Nos referimos a la *justificación* del destino de los gananciales en caso de renuncia.

¿Recordais la polémica entre Lezón (1) y Castán (2) acerca del problema de los efectos de dicha renuncia?

Dice Castán que la tesis de Lezón puede sintetizarse así: a) la mitad líquida de gananciales correspondiente, en el momento de la liquidación de la sociedad legal de aquéllos, a cada uno de los cónyuges o sus herederos, constituye parte de la herencia del respectivo causante; b) en su consecuencia, al no efectuarse la renuncia en favor de persona determinada a título gratuito, en cuyo caso constituiría una donación, se refunde en la masa hereditaria, quedando sujeta a todas las consecuencias legales que de la renuncia o repudiación de la herencia se siguen; c) por ser ello así, en el caso de que los acreedores no hagan uso del derecho a la aceptación de la herencia que les concede el art. 1.394, armónico con el 1.001, cobra vida el derecho de los herederos legítimos a la parte renunciada, a virtud de lo estatuido en el art. 986.

¿Pero forma parte esa mitad—pregúntase Castán—, como cree Lezón, de la herencia del respectivo causante?

No. Según el preclaro maestro, los gananciales correspondientes a los herederos de cualquiera de los socios conservan su naturaleza propia, sea cual fuere la construcción que se haga de la Sociedad. Lo infiere del art. 1.394-2.º C. C. (renuncia de gananciales después de disuelto o anulado el matrimonio), y cita en su apoyo a Manresa, Mucius-Scévola y Valverde.

También De Euen (3) sustenta igual criterio, pues afirma que la parte renunciada de los gananciales pasará al otro cónyuge y sus herederos, como sucedería en cualquier Sociedad si uno de los socios renunciaba a su parte de ganancias.

Pero como dice con su característica agudeza González Palomino (4), en el Código se contempla expresamente el caso de

(1) *La renuncia de los gananciales por los herederos del cónyuge premuerto*, «Rev. de los Tr. y de Leg. Univ.», año 1929, pág. 409; y *Efectos de la renuncia de gananciales por los herederos de uno de los cónyuges*. *Insistimos*, «Revista Crit. de Der. Inm.», año 1929, pág. 986.

(2) *Dogmática de la sociedad de gananciales. Efectos de la renuncia de los gananciales, efectuada por uno de los cónyuges o sus herederos*, Editorial Reus, 1929.

(3) *Notas a Colin y Capitant*, t. VI, pág. 427.

(4) *El acrecimiento en la mejora*, «An. Ac. Matr. del Not.», t. II, pág. 578.

renuncia del socio, no a su cuota, sino a la «Sociedad» (art. 1.700-4 y arts. 1.705 y 1.706). No se trata de un defecto de técnica o un error de concepto, sino una evidentísima *errata de imprenta*: no es *renuncia*, sino *denuncia*.

La prueba terminante—añade—de ello la dan esos mismos artículos al expresar las consecuencias de tal *renuncia*, que no son de pérdida de la cuota, sino de exclusión de la Sociedad. Deduce, por tanto, que estamos ante un caso de crecimiento.

Y fué, acaso, pensando en tal consecuencia por lo que mucho antes Castán dijera en pocas palabras que el derecho a los gananciales renunciados es *familiar*, en modo alguno *sucesorio* (o de crecimiento, podríamos añadir...).

No satisfecho con tales razonamientos—los de Lezón y Castán—, tercia en la polémica Ramón María Roca Sastre (5), y dice que «disuelta la Sociedad, y titular libre el cónyuge viudo de sus derechos a la comunidad, es indudable que puede renunciarlos, no *abdicativamente*, pues tal derecho ya había ingresado en su patrimonio; y, entonces, ¿qué sucede? Pues que en la mancomunidad hay un miembro menos, y, cesando el concurso de un comunero, cesa y desaparece su parte, *acreciendo* al otro, o sea a los herederos del premuerto conjuntamente. Como dice la resolución de 12 de mayo de 1924, la renuncia de uno de los copartícipes en la comunidad condensa en éste todas las facultades dispositivas, sin necesidad de cambiar la propiedad, por suponerse que se halla el dominio pleno en cada uno de los asociados, con la sola limitación de los derechos que al otro corresponden. Precisamente éste es el fenómeno jurídico de la *descomposición* que la eliminación de un comunero provoca en la titularidad al todo de cada partícipe en la comunidad germánica, y es el mismo que se produce en el derecho de acrecer (herederos, legatarios, usufructuarios, albaceas), en los fondos tontinarios, en las renunciaciones extintivas de derechos reales desmembrados del dominio, en virtud del carácter integral de éste, en las Sociedades y hasta en la comunidad romana, según nuestro Código Civil en su art. 395 establece. Este fenómeno de *accesión jurídica*, que por cierto está bastante poco estudiado, es el modo de adquirir la propiedad en virtud de la Ley a que alude

(5) *La comunidad de gananciales. Destino de estos en caso de renuncia*, esta REVISTA, marzo 1930.

el art. 609 de nuestro Código, y no un modo de adquirir a *título familiar*, del que nos habla Castán. Cuando tal absorción o incrementamiento no se produce, el derecho se extingue en sí, y las cosas quedan vacantes o *nullius*.

Basta a nuestro objeto—justificación del destino de los gananciales renunciados—el texto transcrito, desistiendo de seguir a Roca en la trayectoria que marca a la mitad de gananciales, según provenga la renuncia del consorte sobreviviente o de los herederos del premuerto.

Como vemos, esa *accesión jurídica* de que nos habla el admirado Roca Sastre—poco estudiada, confiesa—parece derivarla del *acrecimiento*.

Mas como dice Roca Juan (6), conforme a nuestra realidad positiva, la idea de acrecimiento propiamente dicho parece estar en abierta contradicción con el contenido del art. 399 del Código (igual con el 395 que indica Roca Sastre), puesto que la idea de *partes* que establece viene a excluir expresamente ese llamamiento *in solidum* para *el totum*, que, técnicamente, es la base fundamental del acrecimiento en cuantos supuestos lo establece la Ley (Véanse arts. 637-2.º, 908-2.º), hasta el punto de que quizá no sería infundado presumir que el Código hable de *partes*—de la *parte* del comunero—con el único fin de alejar toda idea de titularidad solidaria; la hipótesis aparece confirmada en el acrecimiento hereditario en que la asignación de «*parte especial*» excluye el derecho de acrecer (art. 981-1.º), y tal designación de parte se entiende hecha en el caso de que el testador «haya determinado expresamente una cuota para cada heredero» (art. 983-1.º). Un derecho de acrecer en el condominio romano de nuestro sistema, desligado ya de los residuos históricos, tan en tela de juicio del *jus adscribendi*, y tras la repetida afirmación del art. 399, es en verdad difícil de concebir sin desdibujar previamente los contornos del verdadero y propio acrecimiento.

(6) *La renuncia liberatoria del comunero*. «An. de Der. C.», t. X, fasc. I, pág. 102.—No sustentamos su criterio en cuanto al «destino» de la parte abandonada por el condómino. Para nosotros, siendo esta renuncia *cualificada*—como para el mismo Roca Juan—, es igualmente *condicionada* (puede verse nuestro trabajo *El abandono en la hipoteca*, t. VI, «An. Ac. Mat del Not.»). En igual sentido, en cuanto a revocación, Stolfi, cita del mismo Roca Juan, pág. 122 de su nombrado estudio.

Situada así la cuestión de la renuncia o dejación del comunero —art. 395 y 399—, fuera de la tesis del derecho de acrecer, hay que resaltar, sin embargo, que para un autor de tanto peso para nosotros como González Palomino, todos los supuestos plenos del acrecimiento se dan en la renuncia de cuota de gananciales (obra y página de nota 4.*).

Pero, como ha dicho con exactitud nuestro querido amigo y compañero Federico Bas (7), el fenómeno de acrecimiento por descompresión que lleva consigo la renuncia, parece que sólo podría apreciarse en pleno matrimonio si hubiera posibilidad de renuncia a la cuota durante la vida de la sociedad conyugal; pero una vez extinguido el matrimonio y cumplido el fin que justifica la existencia de la comunidad, el derecho de cualquiera de los cónyuges o de sus herederos se polariza en una cuota del remanente líquido. Ya no se ve el *llamamiento solidario al todo*, que se extingue al disolverse la comunidad, porque mediante la sociedad de gananciales, o, lo que es lo mismo, a través de esa sociedad, al *disolverse* el matrimonio, o sea en ese preciso momento, el *marido y la mujer hacen suyo por mitad las ganancias o beneficios obtenidos*.

Y entonces, si las ideas de Lezón—tan brillantes, y por ello requiriendo nuevo estudio y reelaboración—sobrepasan en verdad las nuestras, si las de los clásicos comentadores del Código—Manresa, Valverde y, por todos, De Buen—se resienten en su base frente a las acertadas observaciones expuestas de González Palomino, como las del maestro Castán pecan de vagas e inconcretas y esto del acrecimiento no nos sirve, sólo la adquisición por virtud de la Ley (art. 609) de que también nos habla Ramón María Roca, es el último asidero que nos queda.

Pero esta adquisición por la Ley hay que referirla a los casos que la misma marque o señale, por ejemplo, caso de concesiones administrativas.

Por ello, cuando el mismo Roca Sastre escribe que «disuelta la Sociedad y titular libre el cónyuge viudo de sus derechos a la comunidad, es indudable que puede renunciarlos, no *abdicativa-*

(7) *La renuncia a los efectos de la sociedad legal de gananciales...*, «Revista de Dr. Priv.», 1949, pág. 847.

mente... nos parece que la cuestión entra en vías de solución verdadera.

Esa renuncia no *abdicativa* (8) nos dice bien claramente que estamos a presencia de una donación.

Se ha empleado como negocio indirecto la renuncia al que se le aplicaran sus normas propias. Pero al fin—indirecto, como señala Albaladejo (9)—, perseguido por él, se le aplican (o deberán aplicársele, remachámos nosotros) las normas que la Ley establezca en orden a tal fin, normas que se refieren a éste—en cuanto supone consecuencia de un *resultado*—, y no al medio por el que se consigue (normas fiscales, sobre colocación y reducción de liberalidades, etc. Y, concretamente, añadimos nosotros, respecto al caso que nos ocupa, «revocación legal de la donación», si a ello hubiere lugar, que el Registrador señalara).

¿Que no es ésta la solución tradicional, ni aun doctrinal, legal y de la jurisprudencia? Acaso.

El citado Federico Bas (10), dice que «hoy nadie discute que renunciada una cuota de participación en la sociedad de gananciales, la otra cuota se convierte en el derecho a la totalidad de las ganancias. Así lo tiene reconocido el Tribunal Supremo—añade—, aunque *incidentalmente*, en sentencia de 15 marzo de 1945». Lo que no nos da nuestro admirado compañero es la *razón*, el *porqué* de esta *conversión*. Hasta el punto que más adelante—y después de refutar, según hemos visto, a González Palomino en lo del acrecimiento (10 bis)—confiesa «que los fundamentos legales, por virtud de los que al renunciarse a una cuota de gananciales la otra se convertía en el derecho a la totalidad, seguía presentando varias *interrogantes*...»

También se nos objetará que la renuncia de gananciales es *abdicativa*. Pero sobre estas renunciaciones *abdicativas*, nosotros, los Registradores-Liquidadores del impuesto, además, tenemos—dire-

(8) Si no es *abdicativa* esa renuncia, será *translativa gratuita*. Y como, según el mismo Roca Sastre, «el derecho ya había ingresado en su patrimonio» (el del cónyuge supérstite renunciante), se puede hablar de liberalidad. Así, sólo hasta cierto punto, reconocemos. Ortega Pardo (*Donaciones indirectas*, «An. Der. C.», pág. 953, t. II, fasc. III). En igual sentido de renuncia *translativa*, Lezón, segundo de sus trabajos citados, pág. 906, diciembre 1929, esta REVISTA.

(9) *La causa*. «Rev. Der. Priv.», abril 1958, pág. 323.

(10) y (10 bis). Trab. cit., págs. 846 y 849, respectivamente.

mos parafraseando al tan repetido González Palomino (11)—nuestras dudas, ya que no puede caber que sin título jurídico válido, justo y adecuado, se legitimen situaciones impidiendo trayectorias preñadas por la Ley, como en el evento de revocación señalado ocurriría (11 bis).

Aparte de que, como hemos consignado, siguiendo a Roca Sastre—Véase nota (8)—, el derecho ya había ingresado en el patrimonio del renunciante—cónyuge o herederos— y se puede hablar de liberalidad.

¿Que no hay causa *donandi*? Pero recuérdese el juego que más arriba hemos señalado—siguiendo a Albaladejo—al acto o negocio de renuncia.

Lo paradójico es que sólo de una manera nítida admite la renuncia abdicativa del cónyuge sobreviviente el legislador fiscal (art. 22-8.º Reglamento Impuesto Derechos reales, 7 nov. 1947). Si los herederos—del cónyuge premuerto, claro—son los que renuncian a la cuota, dice Federico Bas (12), es porque antes la heredaron, y si bien es cierto que con la renuncia se enriquece el patrimonio del viudo, al mismo tiempo empobrece el del causante, y ello, fiscalmente, implica el que para liquidar la herencia no se puede prescindir de la cuota como parte integrante del haber hereditario, y, además, que *sea procedente* girar una o varias liquidaciones al viudo por el concepto de donación (13).

¿Y qué razón hay para no aplicar el mismo criterio a la renuncia simple y gratuita del cónyuge sobreviviente? Porque si renuncia a su cuota es porque formaba parte de su patrimonio, al igual que si los herederos renuncian, es porque heredaron.

Lo cierto es que, como el propio Castán reconoció, los efectos de la renuncia a los gananciales, efectuada por uno de los cónyuges o sus herederos, no aparece resuelto por nuestro Código Civil (artículo 1.418), y por ello, sin base justificativa, las soluciones que se han formulado en cuanto a ese especial acrecimiento que, sobre lo dicho al rechazarlo, no está amparado en ningún precepto le-

(11) y (11 bis) Trab. cit., págs. 541 y 584.

(12) Estudio reseñado, pág. 862.

(13) Puede consultarse, en relación con el problema, el meditado trabajo del ilustre Registrador don Juan Ruiz Artacho, *Los gananciales y su renuncia en el impuesto de Derechos reales*, esta REVISTA, págs. 167 y sgs., año 1950.

gal (14), creemos que la *insinuada* por el maestro Roca Sastre, y que nos hemos atrevido a plasmar, es la verdadera, como lo atestigua la misma resolución que motiva esta nota, al decir «que más adecuada que la donación, hubiera sido una renuncia...», por ser idénticos—concluimos—los resultados.

GINÉS CÁNOVAS COUTIÑO.

Registrador de la Propiedad.

(14) Como, por ejemplo, los de los arts. 637-2.º y 908-2.º citados. Aparte de que el «derecho de acrecer—cfr. González Palomino, pág. 579—nos sugiere la idea de que estamos ante un caso de aumento lucrativo, con contravestación alguna, de una cuota de adquisición, por tratarse de una institución centrada en derecho de sucesión *mortis-causa*».

Jurisprudencia del Tribunal Supremo

CIVIL

II.—Propiedad.

SENTENCIAS DE 25 DE MARZO DE 1957 Y DE 13 DE MAYO DE 1957.—*Tercero hipotecario protegido por los arts. 34 y 37 de la Ley Hipotecaria.*

Dos sentencias relacionadas con la legislación hipotecaria, con la figura principalísima en nuestro sistema del «tercero».

No se han puesto en discusión principios doctrinales ni ha habido lugar a declaraciones de interés excepcional. Simplemente se recoge y aplica la L. H.; funciona el mecanismo más fundamental del Registro: la protección hipotecaria al tercero que ha inscrito. Eso es todo, y no es poco.

En los autos que concluyeron con la primera sentencia se mandó la nulidad de cierta petición, y por consecuencia la de determinadas enajenaciones hechas a favor de tercero. El Tr. S. no accede a anular las enajenaciones inscritas por los adquirentes, haciendo aplicación del art. 34 de la L. H.

Se llegó a alegar—¡qué alegaciones, señor, se hacen a veces en los pleitos!—que la inscripción a favor del transmitente, que era de segregación y, por tanto, primera de la nueva finca formada por la segregación, por ser primera no estaba protegida con las normas hipotecarias. El Tr. S. no acepta, claro está, el argumento, y dice: Que no resulta violado el art. 33 de la L. H., porque si bien es verdad que en él se consigna que la inscripción no convalida los actos nulos, la sentencia no se funda en él, sino como, en el mismo motivo se reconoce, en el art. 34 de la propia Ley, conforme al cual, no obstante lo que dice el anterior, el tercero que de buena fe adquiere, a título oneroso, de persona que en el Registro aparezca con facultades para transmitir, será mantenido en la adquisición, una vez que haya inscrito su derecho, aunque después se resuelva o anule el derecho del otorgante por virtud de causas que no constan en el mismo Registro, que es de exacta aplicación al caso, y de la presunción que se consigna en el párrafo 2.º de ese mismo artículo, de la buena fe en la adquisición.

Ello no contradice la argumentación, que se inspira en la condición de primera inscripción con que se califica la que ostentaba el transmitente, por NO SER TAL, pues no se trata de una inmatriculación nueva u original entrada en el Registro, sino de una primera inscripción, por mandato reglamentario, relativa a segregaciones o agregaciones que traen causa del mismo Registro, como dimanantes de fincas ya inscritas y que, a pesar de la segregación o agregación, no rompen el tracto sucesivo, tanto de la inscripción como del título, pues de una y otro se derivan, y que mantienen el principio que inspira el invocado art. 34, por lo que, debiendo mantener la condición de terceros de los adquirentes de buena fe y desconocedores de los vicios que pudieran afectar a la inscripción a favor del que les transmitió su derecho, están amparados por ese precepto.

En la segunda de las sentencias reseñadas se discutió el alcance de una disposición testamentaria comprensiva de una sustitución fideicomisaria, y se pedía la nulidad de cierta compraventa derivada de ella (*). el Tr. S. dice: Para que pudiera declararse la ineficacia o la nulidad de esa transmisión, sería preciso, desde el punto de vista civil, que se hubiese probado la simulación, y esa prueba, tan plena como la gravedad de la decisión requiere, no puede sustituirse por meras conjeturas, cuando, además, por otras probanzas se ha justificado la necesidad que el vendedor tenía de enajenar, y aun la inversión de gran parte del precio recibido bajo la fe del Notario autorizante de la escritura, y porque, además, y acaso sea éste el aspecto más interesante del problema, las normas hipotecarias de aplicación al caso constituyen un valladar infranqueable al intento de cancelación de las últimas inscripciones a favor de doña E. E., tercero hipotecario y protegida en cualquier supuesto por los artículos 34 y 37 de la L. H., como adquirente a título oneroso, sin que contra ella se haya probado mala fe, puesto que la buena fe se presume, correspondiendo al opositor la prueba contraria. Tampoco se ha justificado su complicidad en el supuesto fraude, a salvo, como es natural, las responsabilidades que por acción personal puedan exigirse del que transmitió sin título para hacerlo, y, además, en el caso de autos, el Registro inmobiliario no permitía conocer con exactitud la verdadera condición jurídica de las fincas.

Es curioso observar que frente a las dudas que se ha planteado la doctrina jurídica acerca del concepto de tercero, frente a la abundante, y a veces no clara literatura originada por el mismo, la jurisprudencia lo aplica con claridad y sencillez, con la misma claridad que se desprende del art. 34, oscuro solamente cuando se quiere dogmatizar demasiado.

La protección hipotecaria del tercero nos lleva de la mano a la cuestión no menos interesante, aunque menos elaborada, de la protección al titular inscrito frente a la inexactitud del Registro, procedente de falsedad, nulidad o defecto del título que hubiere motivado el asiento. En estos supuestos no podrá procederse a la rectificación sin el consentimiento del titular registral, o, en su defecto, resolución judicial por los trámites del juicio declarativo correspondiente, dirigida contra aquellos a quienes conceda algún derecho el asiento objeto de la rectificación (art. 40 d) de L. H.).

Y decimos esto porque se da el caso, si no frecuente tampoco raro, de que

(*) Agradecemos sinceramente la cordial alusión hecha por Ríos Mosquera al que esto escribe, en el Suplemento de esta REVISTA núm. 734, con motivo de la sentencia que estudiamos.

se sigan procedimientos ejecutivos de indole administrativa, por débitos a la Hacienda u organismos asimilados, contra fincas inscritas, y como consecuencia de ellos, que se adjudiquen las fincas a los rematantes en subasta estando en rebeldía los titulares registrales. Tampoco es raro que, revisados posteriormente los procedimientos administrativos, a instancia de los interesados se resuelva por los organismos administrativos correspondientes la nulidad de tales procedimientos, siguiendo los trámites del Estatuto de Recaudación, que no concede notificación ni derecho alguno al rematante que se convirtió en titular registral de la finca subastada. Cuando la Administración ordena la cancelación de la inscripción extendida a favor del referido rematante, entendemos que está ordenando una rectificación de las prevenidas en el referido art. 40, apartado d) de la L. H., y que la cancelación no debe practicarse si no se cumplen los requisitos prevenidos en esta disposición. La Dirección de los Registros bien claramente se pronunció en este sentido en resolución de 27 de agosto de 1941, aun antes de la redacción actual de dicho art. 40.

SENTENCIA DE 22 DE NOVIEMBRE DE 1957.—*No procede el retracto de la Ley de Arrendamientos Urbanos, en caso de permuta.*

Del retracto establecido en la Ley de Arrendamientos Urbanos, viene a decir esta sentencia, quedan excluidos todos los actos transmisorios de dominio distintos del de compra y del de dación en pago o cesión solutoria, y con mayor razón los que no exigen como contraprestación de la enajenación dominical la entrega de una cantidad de dinero esencialmente mueble, genérico y fungible, que cualquier retrayente puede devolver al comprador, sino que requieren la entrega de un inmueble, específico e individualmente determinado, como han de serlo todas las cosas objeto de un derecho real inmobiliario; inmueble que ningún retrayente puede devolver, porque no lo tiene, por haberlo adquirido lícita e irrevocablemente quien dió en permuta el que se pretende retraer, devolución o restitución *in natura* de lo entregado por el adquirente, sin la cual no es posible desposeer a éste de lo adquirido.

Es sustancial en el retracto que quien lo ejercita restablezca o deje el patrimonio de la persona de quien retrae en la misma situación cualitativa y cuantitativa que tenía antes de la adquisición generadora de dicho derecho, que faculta sólo a subrogarse en el lugar del comprador o acreedor satisfecho. Ello no alcanza a obligar al demandado de retracto a la aceptación de un contrato de compraventa que ha manifestado no querer, puesto que celebró uno de permuta, y a la alteración cualitativa de su patrimonio, producida por el ingreso en él de una cantidad de numerario en sustitución de un bien inmueble, la finca recibida por la querida permuta.

A estos lógicos razonamientos del Tr. S. puede oponerse que, pese a ello, en la Ley de Arrendamientos Rústicos se da el retracto en caso de permuta, y tal razón de analogía debió invocarse en el recurso, a lo cual contesta el último considerando de la sentencia reseñada, que no puede lograrse por analogía la misma finalidad o consecuencias en la Ley de Arrendamientos Urbanos, por tratarse de disposiciones de ámbito diverso y porque la Ley de Arrendamientos Urbanos, posterior a la de Rústicos, desdénó la fórmula de ésta y aceptó la procedente del Código Civil, «reanudando así la tradición jurídica, circunstancialmente suspendida».

Como se ve, esta sentencia vuelve por los fueros del clásico Derecho Civil: sólo cabe el retracto cuando es posible la subrogación; y rechaza interpretaciones extensivas o analógicas.

El mismo criterio lo encontramos en la obra fundamental de Arrendamientos Urbanos de Castán y Calvillo. Únicamente, dicen, goza el inquilino del derecho de adquisición preferente en los casos de venta o cesión solutoria. Sin embargo, añaden, estos términos no han de ser tomados en sentido limitativo; por el contrario, siempre que se trate de una válida transmisión onerosa del dominio, cuya naturaleza no impida la sustitución o subrogación que es sustancia del derecho que estudiamos, el derecho del inquilino podrá ejercitarse provechosamente. Por consiguiente, no sólo en los casos de compraventa, incluso la venta con pacto de retro (pero no en el caso de mera promesa o contrato preliminar de compraventa), sino también en los de dación o adjudicación en pago de deudas, efectuadas judicial o extrajudicialmente, que son los casos a los que parece quieren referirse las palabras de la Ley, tiene derecho el inquilino a adquirir la vivienda que ocupe con preferencia a un extraño.

Felicitémonos de este sentido civilista aplicado a la Ley especial por nuestro más alto Tribunal, que evita deformaciones de conceptos y tipos de contratación consagrados y reconocidos por una larga tradición jurídica; pero hagamos notar también el portillo que se abre al derecho del inquilino, por lo fácil que resulta una simulación de permuta y lo difícil de demostrarla. Es cierto que no todo el mundo se presta a fraudes y engaños, pero para el caso apasionado, de gran interés, la fórmula del fraude de la Ley está a la mano de cualquiera.

III.—Obligaciones y contratos.

SENTENCIA DE 28 DE NOVIEMBRE DE 1957.—*Es válida la cláusula «valor oro o plata» en arrendamiento urbano, pactado antes de las Leyes especiales.*

Antecedentes: Se celebró un contrato de arrendamiento urbano en febrero de 1953, y en él se pactó: El Banco C. pagará a don Domingo E., en su domicilio, como precio de arriendo de los locales, por semestres adelantados, la cantidad de 18.000 pesetas anuales, libres de todo descuento, en moneda oro y plata de curso legal, con exclusión de todo papel moneda, aun cuando éste tuviera curso forzoso. Ahora bien: mientras tanto convenga al señor E., el pago podrá hacerse en billetes del Banco de España.

Se suplicó en la demanda, entre otros pedimentos, que la cláusula copiada valiera como cláusula «valor oro o plata», y, en su consecuencia, cuando el pago de la renta contractual debiera hacerse efectiva en papel moneda de curso forzoso, éste sería entregado en cantidad necesaria para dar cumplimiento a aquélla, aplicando al nominal contractual la desvalorización o revalorización del papel moneda en cada momento de pago respecto del oro o de la plata. El Juzgado de primera Instancia estimó dicho pedimento; la Audiencia lo confirmó en lo sustancial, y el Tr. S. declaró no haber lugar al recurso de casación, basándose en las siguientes razones:

Es improcedente el primer motivo, en el que se alega la violación de los artículos que se citan como infringidos, referidos a la fuerza de Ley que revisan las obligaciones estipuladas por las partes y la perfección que adquieren los contratos por el consentimiento que le prestan los que en él intervienen, en

razón a que, lejos de contradecir la Sala de instancia los citados preceptos, ella los acata, acertada y en forma correcta, debiendo lo mismo exponerse en cuanto al axioma *pacta sunt servenda*, trasladado del Derecho romano al Código Civil, que igualmente se menciona como vulnerado, ya que todos sirven para reconocer en la sentencia recurrida, interpretándola atinadamente, y dada la claridad de sus términos, cuál fué la voluntad e intención de los hoy litigantes, expresada en el contrato de inquilinato celebrado en 20 de febrero de 1935, en cuanto a la cláusula segunda discutida, objeto del recurso, en atención a que no se puede olvidar que al ostentar arrendador y arrendatarios la calidad de banqueros—individual aquél, y apoderados del Banco Central éstos—fueron sus conocimientos en las cuestiones de tipo económico las que inspiraron sus acuerdos, que le obligan. Hay que suponer que las dos partes contratantes eran conocedoras, desde el momento de su estipulación del objetivo perseguido y de la finalidad que se proponían con su inserción, encaminada a que la renta convenida quedara estabilizada, sin estar sujeta a la cotización variable que la moneda papel experimentase, y para ello establecieron que la renta concertada había de ser pagada en monedas de oro o plata de curso legal, con exclusión de todo papel-moneda, aun cuando éste tuviera curso forzoso, pago que podía también hacerse en billetes del Banco de España

Que si bien es cierto que por disposición de la Ley de 20 de enero de 1939 se privó de curso legal a la moneda de plata acuñada—la de oro desde tiempo anterior no circulaba—, y que la de 9 de noviembre de igual año estableció con carácter preceptivo que los billetes del Banco emisor constituyen medio legal de pago con pleno poder liberatorio, y ambas disposiciones, en relación con el artículo 1.170 del Código Civil, determinante de que el pago de las deudas de dinero debe hacerse en la especie pactada y, en su defecto, en la moneda de plata u oro que tenga curso legal, se suponen infringidos, a juicio del recurrente, por falta de aplicación, es igualmente exacto que tal argumentación, enlazada con la cuestión que es objeto de este debate, ha de estimarse equivocada, dados los términos contenidos en la cláusula segunda del contrato, por cuanto su interpretación, referida a que el pago ha de realizarse en moneda de oro o plata, ha de entenderse que ha sido utilizada en el concepto de querer significar cláusula valor, deduciéndose que, caso de no poder prestarse cumplimiento por falta del metal amonedado, este valor moneda puede, y debe, ser sustituido en su equivalencia, por el número de billetes del Banco que le representen, debiendo sólo, pues, servir de módulo para calcular el importe dinerario que aquellas monedas tienen en el mercado del metal, fundamento éste ya aceptado por esta Sala en casos análogos en las sentencias de 29 de abril de 1946, 22 de marzo de 1947 y 9 de enero de 1950, entre otras, fundado en el quebranto que ha sufrido el papel-moneda, por su depreciación relacionada con el oro y con la plata, y como ha quedado exteriorizado con el oficio librado por el Banco de España, que figura en el apuntamiento sobre el recargo que se cobra por las Aduanas en las liquidaciones de los derechos de Arancel, por las mercancías exportadas o importadas, que en la fecha del 20 de febrero de 1935 representaba tan sólo 138,91 pesetas, o sea 2,38 pesetas, y en 30 de diciembre de 1952 —fecha en que se contrae la providencia en que se pidió ese dato como diligencia para mejor proveer—alcanza a 257,70 pesetas, o lo que es igual, 3,57 pesetas, proporción a la que debe sujetarse en aquella fecha el contrato discutido, bien por la reciprocidad de intereses que del mismo se deriva, ya en atención a las normas de la justicia conmutativa que debe presidir toda convención, ante

la correlación que en las prestaciones onerosas cada parte ha de llevar consigo.

Que el segundo motivo del recurso, amparado en el mismo fundamento procesal que el anterior, en el que se aduce por el recurrente la falta de aplicación de los arts. 1.º, tanto del Decreto de 21 de enero de 1936 como la Ley de Arrendamientos Urbanos de 31 de diciembre de 1949, con infracción, sin indicar el concepto, del art. 118 de éste, del 1.282 del Código Civil y del conocido principio de Derecho de que «nadie puede ir contra sus propios actos», carece igualmente de viabilidad. Celebrado el contrato de arriendo ahora discutido en 20 de febrero de 1935, fecha que debe tenerse siempre presente, quedó aquél en todo sujeto, por imperio del Decreto de Inquilinato de 29 de diciembre de 1911, disposición vigente en aquel entonces, a la legislación común, por así determinarlo la excepción segunda de su art. 2.º, en atención a ser su cuantía superior a 500 pesetas mensuales, sin que en este ordenamiento, al no estar sometido originariamente a ninguna regulación formal ni en los posteriormente dictados Decreto y Ley antes mencionados, al que por el ámbito de su jurisdicción quedó sometido, por disposición expresa de los arts. 1.º de uno y otro, razón por la que no puede decirse que han sido infringidos en ellos; sin embargo, aparte de la prórroga de su vigencia, por la disposición primera de aquél y el art. 70 de éste, no se resta validez y eficacia a su cláusula segunda, en la que se fija la variabilidad de su renta, subordinada al que tenga el valor oro o plata, por cuanto en sus textos no aparece precepto alguno que declare su nulidad, ni tampoco la prohibición para que pueda ser establecida, lo que ha admitido la jurisprudencia de esta Sala en un caso análogo en su sentencia de 4 de enero de 1951. Aun siendo estos cuerpos legales, por la materia que contiene, retroactiva su aplicación, su carácter obligatorio deriva de no existir precepto que la desautorice.

Que no puede estimarse tampoco que ha dejado dicha cláusula de tener vigor por el art. 118 de la Ley de 31 de diciembre de 1946, artículo que se cita genéricamente como infringido, y que por establecer un aumento de la renta legal pactada, se entiende por el recurrente en el sentido de que no se permite otra elevación de alquileres que el tanto por ciento que dispone en relación con la fecha del contrato; apreciación errónea. Como se dice en el considerando que precede, concertado este contrato en un tiempo en que sus determinaciones estaban reguladas con sujeción a la legislación común, sin existir limitaciones para acordar que sus rentas fueron de modo legal rectificadas, al quedar sometido después a las disposiciones de carácter general, dictadas en dicho art. 118, donde se cifran los aumentos que las fincas urbanas pueden tener, en su doble dirección de viviendas y de locales de negocios, no podía aquélla, libremente pactada, al no contrariar los principios a que éstos se refieren, que suponen siempre elevación de la merced contratada, embeber los diferentes pactos y condiciones que en su origen estaban estipuladas, ya que propiamente la cláusula discutida no significa aumento, sino la estabilización concertada, pacto no expresamente prohibido y que su admisión evita otros medios reprobables, pudiendo incluso llegar a ser inferior a la renta contractual por las fluctuaciones que el papel moneda puede experimentar; y como citada cláusula ha sido estimada en la sentencia recurrida como incompatible con el aumento legal permitido, por no ser admisible que perciba doble beneficio, y en razón a que el arrendador, por la prescripción contenida en el art. 11, únicamente está obligado a la prórroga establecida, derecho específico de carácter irrenunciable para él, sin que ningún otro deber se le imponga, es visto que puede exigir el cumpli-

miento que ahora pretende, pero no el otro aumento. Por otra parte, no se da la infracción del principio jurídico de ir contra los propios actos, en razón a que el haber cobrado antes el propietario el 40 por 100 que la Ley le autoriza, envuelva renuncia a la aplicación de la ley común, como se dice por esta Sala en su sentencia de 26 de junio de 1951, y además por cuanto en el convenio se le concede, y ha hecho ahora uso de esa facultad, que el percibo, en concepto de renta, por el arriendo del piso entresuelo, bajo y sótano de la calle Real, de la capital de La Coruña, de los que es inquilino el Banco Central, Sociedad anónima, en papel-moneda, es tan sólo «mientras tanto le convenga», y puede, por tanto, modificar dicha forma de recibirla en la fecha que considere oportuno.

IV.—Sucesiones «mortis causa».

SENTENCIA DE 14 DE DICIEMBRE DE 1957.—*Es nula la participación que unifica y confunde los bienes del causante con los que el mismo causante poseía como reservista del art. 811 del Código Civil.*

Los antecedentes de este fallo pueden resumirse así: El albacea contador partidor de una herencia formuló el cuaderno particional, y para el inventario, por existir menores, citó a todos los interesados y al padre de los menores en representación de éstos. En dicho inventario relacionó o comprendió tanto los bienes que eran propios de la causante como los que le correspondían como reservista, pues había sucedido a dos de sus hijos en bienes que éstos a su vez habían heredado de su padre. Dadas las ínfimas participaciones que la causante había recibido por herencia de sus hijos, las circunstancias de las adjudicaciones que se le hicieron en la liquidación de la sociedad de gananciales y pago de la cuota individual, y dada la extensión superficial de una finca que se acreditó en información posesoria, quedaron confundidos los bienes reservables indicados y los privativos, sin ser posible, por su escasa importancia, el diferenciarlos.

El defensor judicial de los menores interpuso demanda pidiendo la nulidad de la partición y otros extremos, nulidad que decretó el Juzgado. La Audiencia revocó la sentencia anterior e interpuso recurso de casación; el Tr. S. declaró haber lugar a él, y confirmó la sentencia del Juez de primera instancia.

El razonamiento principal del Tribunal de Casación fué que no se debe olvidar la doctrina repetida por el Tr. S. (sentencias de 8 de octubre de 1930, 8 de junio de 1954 y 30 de mayo de 1956), que declaran como norma general que ni es exacto que las líneas paterna y materna se esfumen por el hecho de que los expectantes reservatarios sean hijos comunes del reservista y del cónyuge premuerto, de quien proceden los bienes, ni lo es tampoco que la reserva lineal pierda su razón de ser por la circunstancia de que el reservista deba legitimar a los reservatarios, tendencia jurisprudencial (señala la última sentencia) en la que es preciso insistir para evitar la confusión y unificación de dos sistemas legitimarios: el de la legítima, propiamente dicha y el de la reserva lineal, que, aun teniendo su origen común en el mandato de la Ley, son instituciones jurídicas distintas, dotadas de vida propia e independiente.

BARTOLOMÉ MENCHÉN.

Registrador de la Propiedad.

Jurisprudencia sobre el Impuesto de Derechos reales

Sentencias del Tribunal Supremo de 7 de marzo y 1 de julio de 1957.

SE REFIEREN AMBAS A LA INTERPRETACIÓN QUE HAYA DE DARSE A LA DEBATIDA CUESTIÓN DE LA EXENCIÓN DE LOS CONTRATOS VERBALES, ESTABLECIDA, COMO ES SABIDO, EN EL NÚM. 5.º DEL ART. 3.º DE LA LEY Y EL MISMO NÚMERO DEL ART. 6.º DEL REGLAMENTO DE 7 DE NOVIEMBRE DE 1947, CON EL TAMBIÉN CONOCIDO TEXTO QUE DICE LO ESTÁN «LOS CONTRATOS VERBALES CUANDO SU CUMPLIMIENTO NO REQUIERA QUE CONSTEN POR ESCRITO, SIN QUE LA MERA EXISTENCIA EN LIBROS DE CONTABILIDAD DÉ LUGAR A LA EXACCIÓN DEL IMPUESTO»; TEXTO, POR CIERTO, REPRODUCIDO EN LA VIGENTE LEY, PUBLICADA POR DECRETO DE 21 DE MARZO DE 1958, Y VIGENTE DESDE 1 DEL PASADO MAYO.

Aunque parezca extraño, dadas las controversias que tal redacción ha suscitado, tanto en la jurisprudencia como en los comentaristas, la vigente Ley ha reiterado el texto de la exención, y el tema no ha perdido actualidad en los diez años corridos que lleva de vigencia el precepto, o sea desde la Ley y Reglamento de 1947 hasta ahora vigentes. Hasta entonces y sin interrupción, todos los textos sucesivos de las Leyes y Reglamentos del Impuesto consignaron la exención; diciendo que se refería a «los contratos verbales, mientras no se eleven a documento escrito».

El texto ha sido discutido, repetimos, viva y reiteradamente desde su entrada en vigor con dicha legislación de 1947, y también por nosotros, en las páginas de esta REVISTA CRÍTICA DE DERECHO INMOBILIARIO, como, por ejemplo, en el número de marzo de 1952, al comentar la sentencia de 29 de septiembre de 1951, en la cual, como nosotros sostuvimos desde el primer momento, ya se sentó decididamente el criterio de la Sala, hasta entonces vacilante, en el sentido de que el texto de la exención no consiente declarar sujeto al impuesto ningún contrato verbal, cualquiera que sea su cuantía, en tanto en cuanto no se eleve a documento escrito.

Este criterio fué confirmado en las sentencias de 2 de febrero de 1955 y 1 de febrero de 1956, y se reitera ahora en las de 7 de marzo y 1 de julio de 1957; anotadas al comienzo de este comentario.

La tesis es, a partir de la aludida sentencia de 1951, la de que, aunque el precepto reglamentario diga que la exención de los contratos verbales solamente se refiere a aquellos «cuyo cumplimiento no requiera que consten por escrito», ello ha de interpretarse sin olvidar el contenido de los arts. 1.280, 1.278 y 1.279 del Código Civil, debidamente conjugados; y, según esa concordancia, no hay posibilidad de sostener que el contrato verbal, por serlo, *requiera para su cumplimiento*—quizá fuera mejor decir para su eficacia—que conste por escrito, y ello aunque su cuantía exceda de 1.500 pesetas. Ciertamente que el 1.280 dice que habrán de constar por escrito, aunque sea privado, los contratos en que la cuantía de las prestaciones de uno o de los dos contratantes exceda de 1.500 pesetas; pero, como dice la Sala, el art. 1.280 del Código Civil ha de conjugarse no sólo con el 1.278, a tenor del cual los contratos son obligatorios cualquiera que sea la forma en que se hayan celebrado, siempre que en ellos concurren los requisitos esenciales para su validez, sino también con el 1.279, preceptivo de que si la Ley exigiere el otorgamiento de escritura u otra forma especial para hacer efectivas las obligaciones propias de un contrato, los contratantes podrán compelerse a llenar aquella forma; lo que quiere decir que si no hacen uso de esa facultad, los contratos no escriturados son perfectamente válidos, eficaces y exigibles, y, por tanto, su cumplimiento no requiere que consten por escrito a los efectos del art. 6.º, núm. 5.º, del Reglamento».

Dicho esto, añadimos que traemos a colación el tema no sólo por dejar sentada una vez más la doctrina jurisprudencial, sino porque se trata de dos casos con notables particularidades, y, al mismo tiempo, de muy respetable cuantía.

En el ventilado en la sentencia de 7 de marzo de 1957 se trataba de la liquidación del testimonio de una sentencia en la que se reconocía eficacia a un contrato de compraventa de una finca por precio de un 1.100.000 pesetas, alegando el demandante que había mediado un documento privado, y negándolo el demandado, quien afirmó que todos los pactos habían sido convenidos verbalmente.

En el aludido testimonio no existía declaración concreta sobre la forma del contrato, y, ello no obstante, la Oficina liquidadora giró la oportuna liquidación por compraventa y timbre, si bien el Tribunal provincial anuló la de timbre, por considerar el contrato verbal o por no estimar acreditada la constancia por escrito, y confirmó la de compraventa, como lo hizo también el Central, en contra del reiterado criterio de la Sala, antes expuesto.

El segundo caso, dilucidado en la precitada sentencia de 1 de julio de 1957, tuvo también particularidades destacables: a consecuencia de una gestión fiscalizadora de la Inspección Técnica del Timbre en determinada Sociedad, la Abogacía del Estado requirió a ésta para que presentase el contrato celebrado con otra importante empresa, merced al cual a esta segunda le adjudicó la primera la ejecución de obras por un presupuesto de más de 10 millones de pesetas.

Al requerimiento, contestó la requerida diciendo que no existía contrato escrito y manifestó que, efectivamente, había percibido dicha suma mediante las correspondientes facturas.

Con esos escuetos antecedentes se giró liquidación por Derechos reales en el concepto de contrato mixto, cuya liquidación importó, sumados los recargos, cerca de 400.000 pesetas.

No conforme la empresa interesada con tal calificación y liquidación, alegó que no existía contrato escrito, sino, en realidad, la realización de unas obras por administración, y pidió la exención del núm. 5.º del art. 6.º del Reglamento, e impugnó subsidiariamente el concepto liquidado, siendo desestimado el recurso en primera y segunda instancia en la vía económico-administrativa.

La Sala, en dicha sentencia y en brillante ponencia del destacado Magistrado señor Sánchez Guisande, estudia el caso, empezando por referir al art. 44 del Reglamento de singular importancia para resolver el cuándo son liquidables los actos intervivos, y dice, con pleno acierto, que con arreglo a su texto y sentido, «los convenios o contratos en general, para ser liquidables, han de constar expresamente en documento público o privado o deducirse por modo tácito de la voluntad manifestada por los contratantes sobre la cosa objeto del contrato, de tal suerte que éste ha de aparecer plasmado íntegramente en expresión documental, sin que sean eficaces simples referencias o alusiones, máxime si éstas las formula sólo una de las partes contratantes; con lo que se evidencia, sigue diciendo la sentencia, que el documento sobre el que se giró la liquidación, lejos de contener un contrato mixto de obra con suministro, se limita a la simple referencia de un contrato verbal de ejecución de obra, y para ello, manifestada por una de las partes contratantes solamente». Después, analizados los antecedentes concretamente, deduce que no se aprecia en las actas examinadas sino la ejecución de unas obras por administración, cuyas actas, además, «patentizan la ausencia de aquellos requisitos indispensables, por necesarios, para estimar consignado documentalmente, expresa o tácitamente, contrato alguno».

Eso sentado, acomete la sentencia de 1 de julio, a que nos referimos, el punto concreto de la exención de los contratos verbales, y lo resuelve en la forma y con los razonamientos antes transcritos y referidos a los arts. 1.280, 1.278 y 1.279 del Código civil.

Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de diciembre de 1957.

LO ESTABLECIDO EN EL ART. 82 DEL REGLAMENTO DE 1947, AL DETERMINAR QUE LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA, PARA COMPROBAR EL VALOR DE LOS BIENES DECLARADOS, PRESCRIBE A LOS DOS AÑOS DE LA PRESENTACIÓN DE LOS DOCUMENTOS A LIQUIDACIÓN, HA DE ENTENDERSE QUE SE REFIERE A LOS QUE PRODUCEN LIQUIDACIÓN DEFINITIVA, Y ELLO NO ESTÁ EN CONTRADICCIÓN CON LO DISPUESTO EN EL ART. 21 DE LA LEY DEL MISMO AÑO, CUANDO DICE SIN DISTINGOS QUE «LA ACCIÓN ADMI-

NISTRATIVA, PARA COMPROBAR LOS VALORES DECLARADOS, PRESCRIBE A LOS DOS AÑOS DE PRESENTADOS LOS DOCUMENTOS A LIQUIDACIÓN».

Consideraciones de la sentencia.—En ella se lee que la pretendida contradicción es más aparente que real, dado que el precepto reglamentario lo que hace es matizar, sin contradecirlo, el citado art. 21 de la Ley, regulando que el plazo de dos años se refiere a las liquidaciones definitivas.

Y esta afirmación, sigue diciendo la ^{ra}sentencia, se deduce del art. 19 de la propia Ley, cuando manda que los liquidadores del impuesto, una vez transcurrido un año de la práctica de la liquidación provisional, exijan la presentación de los documentos precisos para girar las definitivas, facultándolos para practicar una liquidación suplementaria de un 10 por 100 de aquélla. «sin perjuicio de las comprobaciones e investigaciones que procedan al practicarse la definitiva». Así dice literalmente ese art. 19, añade, y ante tan expresivo precepto sobre la posibilidad de comprobar nuevamente al hacer la liquidación definitiva, entienda la Sala que hay que concluir que lo dispuesto en el art. 21 se refiere solamente a esta clase de liquidaciones, puesto que no es posible admitir que entre dos preceptos de la misma Ley existe la pretendida contradicción; de donde se desprende que el texto del art. 82 del citado Reglamento es perfectamente congruente con lo dispuesto en la Ley, a la que complementa y desarrolla sin contradecirla.

Resuelto ese extremo, resta enjuiciar si las liquidaciones cuestionadas eran provisionales o más bien, como sostienen los recurrentes, fueron definitivas, y a esto responde la sentencia que nos ocupa, diciendo que para llegar a esa conclusión no es suficiente, como la demanda cree, el argumento de que la Oficina liquidadora de que se trataba no gira nunca liquidaciones provisionales, ni tampoco el de que no consta en el cajetín de pago, estampado en la instancia presentada ante aquélla, si son provisionales o definitivas, porque tales afirmaciones, aparte del poco valor que en sí tienen, quedan destruidas con la constancia en autos de que la petición fué hecha para practicar liquidaciones provisionales. Esto, aparte de que para poder girar liquidación definitiva en documento privado, es indispensable que se solicite concretamente, y, además,

que se acompañen los documentos que menciona el párrafo 2.º del art. 115 del Reglamento, requisito no cumplido en el caso de autos.

Comentarios.—No se puede desconocer que el texto del art. 21 de la Ley de 7 de noviembre de 1947, que fué la aplicada, es categórico al establecer, sin distingo alguno, que la acción comprobadora «prescribe a los dos años de presentados los documentos a liquidación», y al mismo tiempo tampoco se puede olvidar que el primer apartado del art. 82 del Reglamento de la misma fecha condiciona el arranque de dicho plazo, diciendo que los documentos a que aquel precepto se refiere son los que produzcan liquidación definitiva, pues si la producen provisional «el plazo no empezará a contarse hasta que se presenten los documentos necesarios para la definitiva».

Como se ve sin esfuerzo, la antinomia entre la letra de ambos preceptos es clara y terminante: y ante ello, la tarea de armonizarlos choca, claramente también, con el conocido axioma de hermenéutica que prohíbe distinguir allí donde la Ley no distingue, sobre todo cuando el texto de mayor rango es invadido por otro de inferior categoría.

La disquisición y alegato que nos presenta la sentencia para deshacer la antinomia y compatibilizar ambos preceptos, no deja de ser interesante, pero lo cierto es que la aparente fortaleza del argumento, nacido del art. 19 de la misma Ley, puede debilitarse e incluso desvirtuarse con este otro: es cierto que el art. 19 faculta al liquidador para exigir la presentación de documentos a efectos de la liquidación definitiva y para comprobarlos, pero esto no quiere decir que esa comprobación puede hacerse una vez transcurridos dos años de la primera presentación de los documentos que sirvieron para producir la liquidación provisional; antes, bien razonable es la interpretación contraria, y para ello muy bien puede servir, aparte del axioma jurídico antes citado, el mismo argumento dado por la sentencia acerca de la no posible contradicción entre dos previsiones de la misma Ley. El argumento puede retorcerse así dialécticamente: si la Ley en un punto dice que el plazo prescriptivo es de dos años para comprobar, y en otro habla también de la comprobación, sin señalar plazo, llánamente se puede decir, en

evitación de la contradicción, que esa comprobación ha de enmarcarse dentro de esos dos años.

Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de abril de 1958.

PRESENTADA UNA RELACIÓN DE BIENES POR FALLECIMIENTO DE UN CAUSANTE, INVOCANDO EL PRESENTADOR SU CONDICIÓN DE MANDATARIO VERBAL DE LOS HEREDEROS, Y SATISFECHO EL IMPUESTO LIQUIDADO, NO ES EFICAZ LA POSTERIOR ESCRITURA DE REPUDIACIÓN DE LA HERENCIA PARA ACREDITAR QUE, A EFECTOS FISCALES TRIBUTARIOS, LA HERENCIA NO FUÉ ACEPTADA, CON LA IMPROCEDENCIA CONSIGUIENTE DE LA LIQUIDACIÓN, O SEA QUE EL PAGO DEL IMPUESTO IMPLICA LA ACEPTACIÓN DE LA HERENCIA, Y QUE LA REPUDIACIÓN ENGENDRA UNA NUEVA TRASMISIÓN A TÍTULO GRATUITO.

Antecedentes.—Por medio de mandatario verbal se presentó en una Oficina liquidadora instancia y relación de bienes, haciendo constar el fallecimiento del causante sin haber otorgado testamento y dejando esposa y cuatro hijos, por lo que a éstos les correspondía la herencia por partes iguales, sin perjuicio del usufructo perteneciente a la viuda, teniendo en cuenta que el régimen matrimonial era el de hermandad llana o a cartas de mitad, expresando, además, que no se había incoado aún el expediente judicial de declaración de herederos abintestato, ni otorgado la escritura pública de manifestación y aceptación de la herencia.

Consecuencia de ello fué la práctica de las correspondientes liquidaciones por los conceptos de gananciales y herencia, las cuales fueron ingresadas reglamentariamente.

Posteriormente, tres de las hijas del causante otorgaron escritura de repudiación de la herencia, manifestando que si por el pago del impuesto de Derechos reales se considerase que había existido aceptación tácita de la misma, ellas, fundadas en que la masa hereditaria estaba sin partir, expresa y solemnemente renunciaban a todos los bienes, créditos, derechos y acciones que pudieran corresponderles como tales herederas.

Esta escritura produjo nueva liquidación a cargo del otro he-

redero e hijo del causante, por el concepto de adquisición a título gratuito o de herencia entre colaterales, núm. 35 d) de la tarifa.

La liquidación fué impugnada, alegando que las hermanas renunciantes no habían intervenido en la solicitud de liquidación provisional; que esta solicitud la formuló el mandatario verbal y presentador por encargo del hermano recurrente, cuyo mandatario fué el que satisfizo el importe de las liquidaciones, y que sus hermanos renunciantes no habían realizado acto alguno de aceptación de la herencia.

El recurso fué desestimado por la jurisdicción económico-administrativa en primera y segunda instancia, y la Sala confirma tales desestimaciones y empieza por sentar que el problema consiste en determinar si el pago del impuesto es suficiente para entender que se ha producido la aceptación tácita de la herencia de acuerdo con el art. 999 del Código civil, que admite tal forma de aceptación y la declara existente cuando el heredero realiza actos que suponen necesariamente su voluntad de aceptar, o que no tendría derecho a realizar más que con la cualidad de heredero.

Eso sentado, dice que, teniendo en cuenta que el art. 1.158 del citado Código faculta a cualquier persona para hacer el pago de obligaciones ajenas y que el antedicho art. 999, en su último párrafo, previene que no suponen aceptación de la herencia los actos de conservación o administración provisional de la misma sin invocar el título o la cualidad de heredero, pudiera llegarse a la conclusión de que un mero pago del impuesto de que se trata no implica la aceptación de la herencia; pero lo cierto es que en el caso que se ventila no hay en el expediente nada que demuestre la carencia de mandato en quien presentó el documento a liquidación, alegando que lo hacía como mandatario verbal de los herederos del causante de la herencia; así como tampoco hay elemento alguno de juicio susceptible de destruir la presunción legal de que el importe de las liquidaciones giradas a cargo de las recurrentes como herederos fué satisfecho por ellas.

Y si a esto se añade—sigue diciendo la sentencia—que, con arreglo al art. 129 del mencionado Reglamento del Impuesto, la notificación de las liquidaciones hechas al presentador, surte los mismos efectos que si se hubiera hecho personalmente al contribuyente, hay que estimar, ante la carencia de pruebas suficiente en contrario, que

las señoras demandantes gestionaron, conocieron y pagaron como herederas las aludidas liquidaciones; viniendo, a mayor abundamiento, a corroborarlo así la referencia a tales actos consignada en la escritura de renuncia.

Como indeclinable consecuencia, la Sala confirma las liquidaciones, porque la renuncia posterior a la aceptación entraña necesariamente una transmisión gratuita de los bienes heredados a favor del coheredero, y por lo mismo generadora fiscalmente de una donación.

Comentarios.—Estamos de completo acuerdo con la tesis y doctrina que la Sala sienta en la sentencia comentada.

Ya en otra sentencia de 23 de mayo de 1955 había dicho que el hecho de gestionar la liquidación del impuesto implicaba la aceptación tácita de la herencia, y esta presunción es más vehemente en el caso de que se trata, dadas las circunstancias que en el mismo concurren, ya que fácilmente se ve que lo alejan e independizan sin lugar a dudas de los supuestos que prevén los arts. 1.158 y 999, párrafo 2.º, del Código civil. Del primero, porque no se trata del mero pago que una persona hace por otra, tenga o no interés en la obligación, sino de gestiones y acoplamiento y articulación de datos que suponen un contacto directo y previo con las personas a quien las gestiones aprovechan; y en cuanto al 999, porque los actos realizados están muy lejos de ser los de «mera conservación o administración provisional», previstos en ese precepto, tanto que, en realidad, ni son actos de conservación ni de administración de la herencia.

Resolución del Tribunal Económico-Administrativo Central de 18 de septiembre de 1956.

LAS CANTIDADES QUE LAS EMPRESAS HIDROELÉCTRICAS PERCIBEN DE O. F. I. L. E. POR LOS SUMINISTROS DE ENERGÍA ELÉCTRICA, SON PARTE INTEGRANTE DEL PRECIO DE VENTA Y NO CONSTITUYEN UNA SUBVENCIÓN. EL CONCEPTO DE ÉSTA ES DISTINTA DEL CONCEPTO «PRECIO», PORQUE EL PRECIO LO PAGA EL ADQUIRENTE E INGRESA EN EL PATRIMONIO DEL

TRANSMITENTE, Y LA SUBVENCIÓN LA SATISFACE OTRA PERSONA EN ATENCIÓN A LA REALIZACIÓN DE FINES PÚBLICOS EN LA GENERALIDAD DE LOS CASOS.

Antecedentes.—La empresa Nacional «Calvo Sotelo» presentó en la A. del E. instancia relacionando el importe de los suministros de energía eléctrica del año 1954 por sus centrales, y entre sus partidas figuraba la de más de 200 millones de pesetas cobradas de la O. F. I. L. E., solicitando que la liquidación se girase con la reducción del 5 por 100, reconocido a su favor por el carácter de «interés nacional» de la empresa.

La Oficina liquidadora no admitió la reducción y liquidó por el concepto «subvención», al tipo del 3 por 100, y la empresa, tras amplios razonamientos, sostuvo que las cantidades de que se trata son precio de energía y son «ingresos del recargo que inciden en la empresa a título de precio, aunque en forma de compensación».

El Tribunal Provincial sostuvo que el concepto aplicable era el de subvención, y el Central plantea el problema, diciendo que está en determinar si las cantidades de que se trata han de conceptuarse como precio o como subvención, y así planteado, empieza por discriminar ambos conceptos, y dice, en cuanto al precio, que la Economía y el Derecho son coincidentes en la apreciación de su sentido gramatical, que es el de que es la cantidad que una persona paga y otra recibe, e ingresa en su patrimonio, correspondiente a una adquisición de bienes; de donde deduce su fundamental distinción del concepto subvención, ya que ésta no forma parte de él, puesto que se da por persona distinta del adquirente de los bienes como ayuda o auxilio de una persona a otra sin contraprestación y para el cumplimiento de un fin. En conclusión, dice, el precio lo paga el adquirente y la subvención la abona otra persona no ligada con él, y para la obtención de fines generalmente de carácter público.

La resolución que estudiamos, después de sentar esas diferencias conceptuales, analiza detalladamente las disposiciones hidroeléctricas en la materia, y llega a la conclusión de que las cantidades que la O. F. I. L. E. abona no entrañan el concepto de subvención, y acuerda que la empresa actora debe disfrutar de la bonificación en la base liquidable.

Comentarios.—Traemos a cuento y destacamos esta resolución del Tribunal Central, no precisamente por lo que se refiere a la bonificación discutida y a la O. F. I. L. E., sino más bien por el estudio y distinción que hace entre los conceptos precio y subvención, y por la definición que de ésta da, sin duda interesante a los efectos de la aplicación del impuesto sobre el que giran nuestros asiduos comentarios en esta REVISTA CRÍTICA DE DERECHO INMOBILIARIO.

A nosotros nos parece que es necesario sutlizar no poco para entender que las cantidades que la O. F. I. L. E. entrega a las respectivas empresas hidroeléctricas no son precio del fluido y energía que éstas suministran a sus consumidores, aunque tales cantidades no las reciban directamente de ellos y si por intermedio de la aludida entidad. En definitiva, siquiera sea por intermedio de tercera mano, el consumidor o distribuidor de la energía suministrada pagan al que se la suministra, y ello es lo que configura el concepto «precio»; y al mismo tiempo hace que se separe radicalmente de los caracteres que configuran el concepto «subvención».

Al respecto de lo que sea el verdadero concepto de la «subvención» en general, creemos oportuno recordar que el tema lo tratamos con cierto detenimiento en el número de esta Revista correspondiente a julio-agosto de 1957, al comentar la sentencia del Tribunal Supremo de 23 de febrero de ese mismo año, y nos parece que esta referencia nos excusa de mayores comentarios para el curioso y asiduo lector nuestro. Nos limitamos, pues, a hacer notar que en esa sentencia, concordante en el fondo con lo anteriormente expuesto, se dice que la subvención es «beneficio, gracia, ayuda, amparo de carácter económico, producido y prestado por razón de intereses generales».

Si esta definición se compara con la sentada en la resolución que nos ocupa, se verá que coinciden fundamentalmente y atribuyen a la subvención unos caracteres muy diferentes de los que el concepto de precio encierra.

JOSÉ MARÍA RODRÍGUEZ VILLAMIL.