

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

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

Centro de Estudios Hipotecarios

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

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

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

INTRODUCCIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(2) Obra citada, pág. 230.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Junto a la legislación desvinculadora que en 1820 declaró libres de las prohibiciones de enajenar a las tierras sujetas a mayorazgos, vinculaciones y fideicomisos, quizá la regulación que marca época fue la desamortizadora. Por la desamortización se pusieron en venta enorme número de tierras a bajos precios, siendo adquiridas por quienes venían a formar una nueva clase no menos individualista que la nobleza; según conocida frase, la desamortización «hizo más ricos a los ricos y más pobres a los pobres», acentuándose el problema social del campo, sobre todo en Andalucía y Extremadura (15).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Siguiendo a GARCÍA ESCUDERO (20) podrían señalarse:

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

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

(19) Pueden verse principalmente:

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

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

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

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

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

(20) Obra citada, pág. 1073.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(26) Obra citada, pág. 124.

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

c) *La legislación agraria española vigente*

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

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

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

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

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

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

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

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

(29) *Derecho Agrario*, pág. 185.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

d) *Organismos españoles en la agricultura.*

El Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario (IRYDA)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. CUESTIÓN PRINCIPAL

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

No se trata, ni mucho menos, de dar un tinte administrativo a nuestro Registro. Ni por su contenido fundamentalmente civil, ni por el legítimo orgullo de la independencia científica del Registrador al calificar, cabría admitir una excesiva intervención del Estado a pretexto de encauzar sus programas económico-sociales. Dentro de su sistemática actual y sin cambiar en absoluto su fisonomía jurídica, el Registro puede seguir prestando en España sus valiosos servicios a la comunidad nacional, especialmente a este sector deprimido de la agricultura, digno de todo apoyo (42).

Ya en la reforma agraria republicana se tomó como base al Registro de la Propiedad, no sólo para la obtención de datos sobre las fincas expropiables, sino incluso como rueda del engranaje operativo, tanto en el inicio como para el mantenimiento de los resultados (43).

Posteriormente, tanto en la Colonización, comenzada a partir de 1939, como en la Concentración Parcelaria, que nace en España desde 1952, y en otras figuras agrarias especiales, se ha seguido contando decisivamente con el Registro en todas las fases de sus realizaciones, habiéndose conseguido, como fruto, recíprocas e indudables ventajas. Los libros registrales han venido colaborando eficazmente a la política social agraria de los últimos decenios, demostrándose que la institución tiene decisiva razón de ser también en este campo. La LRDA, recogiendo sus precedentes legales inmediatos, sigue la misma tónica de colaboración con el Registro (44); aunque los

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

(43) En la Base 7.^a de la Ley de 15 de septiembre de 1932, para proceder al inventario de bienes afectados por la reforma, se establecía la obligación de los propietarios de efectuar la declaración ante el Registro donde radicasen las fincas y eran los Registradores quienes debían notificar la inclusión de las mismas en el inventario, haciéndose constar esta circunstancia por nota al margen de la última inscripción de dominio vigente. Y en la Base 14 se establecía la inscripción gratuita en el Registro de las actas levantadas por las Juntas Provinciales al tomar posesión de las tierras que iban a ser objeto de asentamiento. Por supuesto, también fueron objeto de inscripción las fincas expropiadas, de acuerdo con la legislación específica.

El Decreto de 7 de septiembre de 1933, regulando las comunidades de campesinos de la reforma, establecía que los sindicatos y sus cabezaleros podrían acudir a los Registradores de la Propiedad y Notarios del Distrito para que estos funcionarios les evacuasen gratuitamente las consultas jurídicas sobre la comunidad.

(44) Sería ocioso, y supondría repetición, enumerar los preceptos de la LRDA que contienen una llamada a la actuación registral en el ámbito de la reforma de las estructuras agrarias. Son más de 30 los preceptos concretos en los que la figura del Registro aparece *nominatim* en la Ley, aparte de otros en que se considera implícita y

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

No podemos cerrar los ojos a la realidad e ignorar que el mundo de nuestros días tiende al reformismo agrario y a la socialización de la tierra con caracteres cada vez más acusados (45). Y si se trata de reorganizar la propiedad, el papel del Registro es insoslayable; una vez más, el técnico jurídico especializado en contacto con la realidad campesina debe ser el técnico de la reforma, el que sin permitir la intromisión de principiantes ni demagogos, coopere de modo más decisivo en todo lo que suponga una ordenación justa del dominio y los derechos sobre el suelo (46). Tarea tan difícil como apasionante, a la que España debe incorporarse para seguir la pauta de otros países, siendo de especial interés, por sus soluciones, las de nuestros hermanos de América (47).

Concluiremos aceptando que aunque se acentúe la configuración social de la propiedad, esto no supone por sí solo que hayan de innovarse de modo revolucionario nuestros principios hipotecarios, pues el Registro, tal como está organizado, tiene la suficiente flexibilidad para adaptarse.

Pero aun así, no olvidemos que es una institución de carácter público que ha demostrado su aptitud para orientar toda política agraria constructiva y contiene aún mayores posibilidades de futuro si los Registradores sabemos estar a la altura de las necesidades de nuestro tiempo.

presente; pero, con ser mucho en cantidad, lo es más aún en calidad, pudiendo decirse que en una regulación de claras bases técnicas sobresale un tinte jurídico-hipotecario que empapa prácticamente la mayor parte de la norma. La inscripción registral según la LRDA es indispensable en casi todas las actuaciones del IRYDA, como garantía de la pervivencia de la obra hecha.

(45) «La reforma agraria se plantea ya a escala planetaria, no sólo en el interior de cada país; de modo que resulta inconcebible que en unos sobren tierras para pocos habitantes y en otros haya poquísimo suelo cultivable disponible en relación con una masa enorme de población» (BALLARIN, *Derecho Agrario*, pág. 177). La misma idea en la Encíclica *Mater et Magistra* de Juan XXIII, Parte III, pág. 47 de la separata núm. 38 de *Ecclesia*, 1961.

(46) Es erróneo confundir socialización con socialismo: no hay más que leerse las últimas encíclicas papales. Precisamente la socialización que se extendió por Europa tras la primera guerra mundial organizó la llamada «revolución verde» frente a la roja que amenazaba con desbordarse desde Rusia. Y en América del Sur, como réplica a Cuba, a partir de la Conferencia de Punta del Este, se extiende igualmente una regulación reformista de hondo contenido.

(47) Es inagotable el tema de las reformas agrarias en Hispanoamérica. Como países con recientes Leyes de reforma podemos citar: en 1960, Venezuela; en 1961, Colombia; en 1962, República Dominicana, Costa Rica, Guatemala y Chile; en 1963, Panamá, Paraguay, Nicaragua y Honduras; en 1964, Perú y Brasil; en 1969, El Salvador, y en 1973, Ecuador.

Una exposición panorámica y bastante bien resumida en el libro *Fuerzas campesinas agrarias en América Latina*, de ALAIN BIROU, Madrid, 1971. La bibliografía es abun-

1.1. EN CUANTO AL TÍTULO

a) *Derechos sobre las fincas rústicas inscribibles en el Derecho español*

El artículo 1.º de la Ley Hipotecaria vigente, de 8 de febrero de 1946, dice que «el Registro de la Propiedad tiene por objeto la inscripción o anotación de los actos y contratos relativos al dominio y demás derechos reales sobre bienes inmuebles».

Este precepto tiene el desenvolvimiento suficiente, dentro de su texto, para que la ley se ahorrara toda la farragosa enumeración posterior. En efecto, para conceder la consideración de inscribibles bastaría con que tales derechos cumplieran estas dos condiciones:

1. Que sean derechos reales, es decir, que recaigan de modo inmediato sobre el objeto, sin necesidad de intermediarios, y, por otra parte, que sean oponibles no sólo respecto a un obligado contrato, sino frente a todos en general que deben respetarlos. Sabemos que no es nítida, ni mucho menos, la distinción entre derechos personales y reales, pero el criterio señalado puede valerlos, salvo casos muy concretos.

2. Que recaigan sobre bienes inmuebles, es decir, que tengan la consideración de fincas, ya que el Registro español se lleva abriendo un folio especial a cada una, en el que se ha de contener su historial jurídico (art. 243 LH). El concepto doctrinal comúnmente aceptado, ya que no existe definición legal de finca como «trozo de terreno cerrado por una línea poligonal y perteneciente a un solo propietario o a varios en común» (48), si bien constituye el caso más general, queda estrecho para las nuevas concepciones de la empresa agraria, donde cada vez más van primando los conceptos de explotación y agricultura de grupo. Y he aquí cómo nuestra legislación hipotecaria, una vez más, demuestra su capacidad de adaptación, ya que el artículo 8 de la ley permite que se inscriba como una sola finca, bajo un mismo número, «toda explotación agrícola, con o sin casa de labor, que forme una unidad orgánica, aunque esté constituida por predios no colindantes» (49), lo que facilita grandemente el tráfico jurídico para las figuras

dantísima; puede verse el extraordinario de la *Revista de Estudios Agro-Sociales*, dedicado a la reforma agraria y el desarrollo en Iberoamérica (núm. 54, enero-marzo de 1966).

(48) ROCA SASTRE, *Derecho Hipotecario*, t. II, pág. 64.

(49) El Reglamento Hipotecario, en el artículo 44, desenvuelve el precepto, considerando como una sola finca a los efectos del artículo 8 de la Ley, entre otras:

1.^a Las fincas rústicas colindantes.

2.^a Los cortijos, haciendas, labores, masías, dehesas, cercados, torres, caseríos, granjas, lugares, casales, cabanas y otras propiedades análogas que formen un cuerpo de bienes dependientes o unidos con uno o más edificios y una o varias piezas de

cooperativas y colectivistas en general; la misma adecuación presenta el tratamiento unitario de las explotaciones o patrimonios familiares adjudicados por el IRYDA, normalmente compuestos de tierras, viviendas y otros elementos inmobiliarios cuya separación no se permite.

La Ley Hipotecaria española, no satisfecha con la fórmula conceptual de su artículo 1, que sería suficiente, recurre a la enumeración en el artículo 2, por cierto, siguiendo un orden carente de sistemática e incluso incurriendo en repeticiones. Sus dos primeros apartados se pueden refundir diciendo que en el Registro se inscribirán los títulos por los que se constituyan, declaren, reconozcan, transmitan, modifiquen o extingan el dominio, como derecho básico sobre los bienes inmuebles, y los derechos impuestos sobre los mismos, como el usufructo, uso, habitación, enfiteusis, hipoteca, censos, servidumbres y otros cualesquiera de tipo real.

En el apartado 5.º se admite la inscripción del arrendamiento de bienes inmuebles por un período de más de seis años o aquellos en los cuales se hayan anticipado las rentas de tres o más o cuando haya convenio expreso de las partes para inscribir, aunque no se den tales circunstancias. Las críticas han sido abundantes a este precepto, bajo prismas puramente privatistas, aduciéndose que el arrendamiento no es derecho real y así se le concede ficticiamente por vía registral un privilegio del que el contrato carecería por sí; si lo miramos con ojos agraristas, también puede ser considerado como un eslabón, como un buen servicio que el Registro podría prestar al arrendatario, no sólo para su garantía y seguridad actual, sino con miras a que su situación sea cada vez más estable y desemboque en el acceso a la propiedad de la tierra que cultiva; teniendo en cuenta el fracaso del Registro especial creado por la Ley de Arrendamientos Rústicos de 1935 y la corriente cada vez más fuerte de considerar a la relación arrendaticia como derecho real y pórtico del dominio, no faltan quienes apadrinan para esta figura un tratamiento registral idéntico a los demás derechos reales inmobiliarios (50).

La gama de derechos inscribibles es, pues, bastante amplia en nuestro Derecho en cuanto a la tierra rústica. El Reglamento Hipotecario contempla diversidad de figuras que matizan o amplían las normas legales expuestas.

terreno, con arbolado o sin él, aunque no linden entre sí ni con el edificio y con tal que en este caso haya *unidad orgánica de explotación*.

3.^a Las explotaciones agrícolas, aunque no tengan casa de labor y estén constituidas por predios no colindantes siempre que formen una unidad orgánica, con nombre propio que sirva para diferenciarlas y una *organización económica que no sea la puramente individual*.

(50) Puede verse extensamente tratado el aspecto registral del arrendamiento en CAMY, *Comentarios a la Legislación Hipotecaria*, t. I, págs. 460 y sigs., y en ROCA SASTRE, *Derecho Hipotecario*, t. III, págs. 39 y sigs.

Junto a la fórmula lata de su artículo 7.º, que veremos a continuación, declara expresamente inscribibles:

- Las particularidades inmobiliarias existentes en provincias donde rigen fueros especiales (art. 8), abundantísimas en materia de fincas rústicas.
- Los deslindes y amojonamientos de fincas (art. 12).
- Los subarriendos, subrogaciones y cesiones de arrendamientos no prohibidos por la ley (art. 13).
- La opción de compra, pactada de modo principal o en contrato de arrendamiento (art. 14).
- El dominio de los montes de utilidad pública (art. 30-1.º).
- Las roturaciones legitimadas, los títulos de concentración parcelaria y las concesiones de fincas o derechos reales otorgados por la Administración para colonización u otros fines análogos de carácter social (art. 30-2.º).
- El derecho real de vuelo sobre fincas rústicas ajenas (art. 30-3.º), muy frecuente en bastantes regiones españolas.
- Las concesiones administrativas en cuanto se refieran a bienes inmuebles o derechos reales (art. 31).
- Los asientos derivados de procedimientos de expropiación forzosa (art. 32), con importantes especialidades en las actuaciones del IRYDA.
- Las concesiones de aguas públicas para riego (art. 69) y los aprovechamientos de las mismas por prescripción (art. 70), de vital importancia en la agricultura. Igualmente se da trato especial al dominio privado de las aguas, al considerarlas inmuebles susceptibles de abrir folio registral como figura independiente (art. 71).

b) *Posibilidad de ampliar la enumeración legal*

En la contraposición de los sistemas de *numerus clausus*, que señalaba taxativamente los derechos inscribibles, y de *numerus apertus*, que, por el contrario, permite la entrada, sin apenas cortapisa, en el Registro de todas las situaciones que afecten a las fincas, parece que el Derecho español acepta el segundo, pero con ciertas determinaciones.

El artículo 79 del Reglamento Hipotecario, haciendo referencia al dominio y los derechos reales enumerados en el artículo 2 de la ley, señala que también son inscribibles cualesquiera otros títulos relativos a derechos reales, «así como cualquier acto o contrato de trascendencia real que sin tener nombre propio en Derecho modifique, desde luego o en el futuro, algunas de las facultades del dominio sobre bienes inmuebles o inherentes a derechos reales».

Como se ve, el sistema es de una enorme flexibilidad, tratándose por vía reglamentaria incluso de ampliar la enumeración legal. Se pueden inscribir el dominio, los derechos de usufructo, uso y habitación, censos, enfiteusis, foros, hipotecas y anticresis, servidumbres, superficie, tanteo y retracto y, en general, todos los derechos que, aunque sean innominados, tengan la cualidad de reales, y eso en cuanto a sus actos no sólo presentes, sino futuros.

Claro que si el principio se llevase a sus últimas consecuencias y no se impusieran las lógicas trabas, el Registro se convertiría en un cajón de sastre, en un inmenso saco que engulliría todo cuanto se quisiera llevar a él.

Por eso, la jurisprudencia (51) ha tenido que deslindar en varias ocasiones la cuestión, señalando directrices que podríamos resumir así:

1. Que se trate de un verdadero derecho real, lo que no depende del nombre que caprichosamente le atribuyan los interesados, sino de su auténtica naturaleza, por lo que debe configurarse con claridad el derecho real innominado.

2. Es inscribible un derecho real pendiente de condición suspensiva, pero no lo es la simple obligación de constituir un derecho en el futuro.

3. No es admisible la configuración de un supuesto derecho real que tenga por objeto burlar las prohibiciones legales, lo que supondría un abierto fraude a la ley.

Una vez más queda claro que la Ley Hipotecaria española, si no tuvo una visión social, tampoco supone un obstáculo para el desarrollo de la idea funcional del dominio. El *numerus apertus* es, sin duda, una posibilidad aprovechable.

Desde el punto de vista de nuestro estudio, diremos que en materia agraria son abundantes los apoyos registrales que hasta el momento se han utilizado como coadyuvantes de los propósitos de la Administración. Para ello, además del asiento principal de la inscripción, se ha echado mano, a veces exageradamente, de las anotaciones preventivas y notas marginales que actúan como sucedáneos, tanto en el papel de aviso a terceros como en el de verdaderas reservas registrales. Es típico el anormal caso de las prohibiciones o servidumbres legales, que por constituir el *status* normal de la propiedad, no sería necesario llevar al Registro, lo que, sin embargo, se realiza con demasiada frecuencia.

De aquí que es preciso insistir en que si bien el Registro puede ser pieza clave en la realización de buena política agraria, debe evitarse su conversión en cúmulo de cortapisas administrativas, que deben tener otro lugar en la sistemática jurídica.

(51) Puede verse la exposición más amplia de los derechos reales no regulados en BUENAVENTURA CAMY, *Comentarios...* citados, t. I, págs. 431 y sigs.

1.1.1. Títulos viciados o incompletos

El Registro de la Propiedad no sería un verdadero Registro de inmuebles si sólo recogiese los derechos reales perfectos, pues en la vida del Derecho existen situaciones intermedias que superan el concepto del *ius ad rem*, sin llegar a tener las características del derecho real pleno (52).

En efecto, tanto desde el lado del titular registral, que es dueño según los libros, pero no «ejerce» su propiedad realmente, como desde el opuesto, o sea, el que con talante dominical explota la tierra, pero no tiene un asiento registral a su nombre, el Registro no sería perfecto si no reflejase la realidad. Es preciso, en aras de la seguridad y el orden jurídico, que se muestren tal como son las situaciones inválidas o las que aún están en gestación o pendencia, pero pueden perfectamente llegar a la categoría de pleno derecho real, derogando o disminuyendo la titularidad registral vigente en la actualidad.

En cuanto a los títulos viciados de alguna causa originaria de invalidez o nulidad, la norma es clara en Derecho español: La inscripción no convalida los actos o contratos que sean nulos con arreglo a las leyes (art. 33 LH); pero nuestro sistema protege, aun en este caso, al tercero de buena fe que adquiere a título oneroso de persona que en el Registro aparezca con facultades para transmitir, siendo entonces mantenido en su adquisición, aunque con posterioridad se anule o resuelva el derecho del anterior otorgante por virtud de causas que no consten en el mismo Registro (art. 34 LH). Es decir, no se consagra la fuerza formal del Registro, ya que el título viciado, al inscribirse, no se convalida y afecta, por tanto, a las partes que en él intervinieron (53); pero, en cambio, por el principio de la fe pública, sí actúa la protección registral respecto a terceros que confiaron en la apariencia jurídica en aras de la seguridad en el tráfico jurídico; el tercero puede incluso adquirir a *non domino*, con tal que se den los requisitos señalados en dicho artículo 34 (54). La jurisprudencia es acorde en este sentido (55).

(52) CAMY, obra citada, t. I, pág. 437.

(53) Son clásicas y conocidas las palabras al respecto de GALINDO Y ESCOSURA, afirmando que «la inscripción no es el agua del Jordán, que borra toda mancha», recogida por numerosos autores. La cita aquí es de ROCA SASTRE, obra citada, t. I, pág. 503.

(54) Es opinión común de cuantos autores estudian el sistema español. La última afirmación que recogemos la apunta MANUEL AMORÓS GUARDIOLA en su ponencia al II Congreso Internacional de Derecho Registral, tomo *Principios y desarrollo legislativo de los Registros Jurídicos de Bienes*, Madrid, 1975, pág. 790.

(55) CAMY, en *Comentarios...*, t. V, págs. 38 y 39, recoge varias sentencias del Tribunal Supremo, desde una de 29 de diciembre de 1883 hasta la de 8 de febrero de 1962; en éste se declara que si bien el artículo 34 de la Ley Hipotecaria no puede crear lo inexistente ni convalidar lo anulable, sí origina un derecho inexpugnable por obra de la inscripción, que no es destruido por la declaración de nulidad o inexactitud del primer acto o contrato que lo motivó.

Este principio, conocido y básico del sistema hipotecario español, es el aplicable a todos los inmuebles y no presenta especialidades en lo referente a la tenencia de tierras rústicas, por lo que nos proponemos tocar el tema.

De mayor interés resulta contemplar las situaciones provisionales, itinerantes hacia el dominio pleno, muy frecuentes en el agro, y sus posibles reflejos registrales.

En cuanto a éstos, en el sistema español actual se puede acceder a la propiedad bien por medios de carácter público, como son la colonización y la concentración parcelaria, que merecerán nuestra atención en apartados especiales, o bien por vías de Derecho Privado, como el retracto y el acceso de los colonos y otros diversos supuestos.

a) *El acceso a la propiedad de los arrendatarios*

En el ámbito iusprivatista se ha acentuado la tendencia que considera el arrendamiento como un eslabón para que el asalariado campesino pase a la condición de propietario de la finca que cultiva. Aunque el «hambre de tierra» ya no es tan fuerte, ni mucho menos, como en épocas pretéritas (56) por la emigración masiva del campo a la ciudad, y aunque las normas especiales refuerzan cada vez más la posesión del arrendatario, es lógico que éste siga apeteciendo poder montar sobre tierra de su propiedad la explotación que hasta ahora ha llevado como simple colono.

El principio de «la tierra para quien la trabaja», aun despojado de su tinte demagógico y de pandereta, sigue vigente no sólo en el deseo de los agricultores, sino en las claras tendencias legislativas de los últimos años en España. La posición del Código Civil, fiel trasunto del modelo romano francés, reconoció la facultad de las partes para regular con plena libertad la relación dueño-colono, con desdoro casi siempre de la parte débil; consagró la terminación del contrato, sin indemnizar mejoras, por la transmisión de la finca a otro («venta quita renta») y permitió no pequeñas injusticias, originando molestias y agitaciones sociales a finales del pasado siglo y primer tercio del actual (57), y no sólo de tinte anarquista o político, sino de pura

La última sentencia del Tribunal Supremo que conocemos, de 30 de marzo de 1964, confirma a *contrario sensu* la misma doctrina al decir que no opera el artículo 34 de la Ley Hipotecaria en el caso del adquirente en escritura viciada por inexistencia del contrato, pues éste no tiene la cualidad de tercero, sino parte, y la inscripción por sí sola no convalida al acto en el que intervino.

(56) «Según reciente encuesta, el 75 por 100 de los jóvenes agricultores españoles quieren abandonar el campo, lo que justifica la frase de que el acceso a la propiedad se sustituye hoy, en cuanto aspiración, por el acceso a la ciudad». BALLARÍN, *Estudios*, citado, pág. 989.

(57) DÍAZ DEL MORAL, en su libro citado, narra la visita del Conde de Romanones a Andalucía para estudiar el problema originado por el hambre colectiva de 1905. Puede

justicia. Tanto doctrinalmente como desde la propia Administración se propugnó entonces la reforma del sistema liberal de arrendamientos protegiendo al colono y concediéndole mayor estabilidad. El Real Decreto de 21 de noviembre de 1929, aparte de regular la renta justa, estableció para el comprador de una finca arrendada la obligación de respetar el contrato. En la Segunda República se acentuó el sentido proteccionista del colono con numerosas disposiciones que desembocarán en la todavía esencialmente vigente Ley de Arrendamientos Rústicos, de 15 de marzo de 1935. Debida —ironías de la política— al empeño personal del ministro «derechista» Manuel Giménez Fernández, en ella se estableció un sistema de prórrogas del contrato, indemnización de mejoras y retracto, que supuso un enorme avance social, aceptado y consolidado por la España de la posguerra.

De la época actual deben destacarse la Ley de 28 de junio de 1940, que dio entrada al concepto del cultivo directo; la de 23 de julio de 1942, que centra el arrendamiento esencialmente protegido en la conjugación de la pequeña empresa y el cultivo directo y personal; la de 4 de mayo de 1948, que estableció prórrogas para los contratos. El retracto se reguló en la Ley de 16 de julio de 1949, y en la de 15 de julio de 1954 aparece por primera vez el acceso a la propiedad como un derecho a la compra forzosa de la finca arrendada, no por retracto, sino como posibilidad del colono independiente de la enajenación del predio.

Por Decreto de 23 de abril de 1959, bajo el título de Reglamento de Arrendamientos Rústicos, se ha refundido toda la legislación vigente sobre la materia. Veamos, por el momento, los medios de Derecho privado por los que el colono asume el dominio de la tierra: el retracto y el acceso (58).

El *retracto*, regulado por los artículos 18 y 17 de la Ley de Arrendamientos Rústicos, de 15 de marzo de 1935, y los preceptos de igual numeración del Reglamento de 1959, confiere al arrendatario el derecho de subrogarse en lugar del adquirente de la finca arrendada que se haya transmitido a título oneroso, con las mismas condiciones estipuladas en la transmisión, mediante el reembolso del precio de la venta, los gastos necesarios y útiles hechos en la finca, los del contrato y cualquier otro pago legítimo hecho para la venta; si la enajenación no se hubiere verificado por precio en metálico, el retrayente satisfará el valor de la finca o participación objeto del retracto y además los otros reembolsos citados; incluso en las transmisiones por dona-

verse en la pág. 226 la reseña del conflicto en el que fueron actores los arrendatarios de Fernán-Núñez, Montemayor, Espejo, Castro, Bujalance y otros pueblos cordobeses. Eran, afortunadamente, unas circunstancias muy diferentes a las actuales.

(58) Nos ha servido de mucho, en su planeamiento y por el amplio estudio que realiza, la tesis doctoral que, bajo el título «El acceso a la propiedad de la tierra en el Derecho Agrario privado español», está preparando JOSÉ LUIS ALGIBEZ CORTÉS, bajo la dirección del Profesor Albaladejo para la Universidad Complutense de Madrid.

ción, que no sea por razón de matrimonio o en favor de herederos forzosos, puede exigirse del donatario la venta por precio equivalente. Se señalan normas de preferencia entre este retracto y los demás del Código Civil o las legislaciones forales, no admitiéndose su ejercicio a los arrendatarios que, por ser ya propietarios de 100 hectáreas de secano o 10 hectáreas de regadío, no se consideran acogibles a estos beneficios de marcado carácter social. Por último, ejercitado el retracto, el arrendatario adquirente queda obligado durante seis años al cultivo directo de la finca, sin poder enajenarla ni arrendarla, o darla en aparcería, salvo la transmisión al IRYDA cuando éste la compre para cumplir fines específicos.

Las medidas para evitar que el colono sea defraudado con transmisiones ocultas se articulan, entendemos que con no demasiada garantía, a base de exigir una notificación del comprador al vendedor y de éste al arrendatario para que el último pueda ejercitar el retracto, concediéndole un plazo de tres meses, que se contará a partir de la fecha en que el retrayente tenga conocimiento de la transmisión. Para mayor seguridad, extraño que no se haya adaptado un criterio igual al de los arrendamientos urbanos, cuya ley especial exige, en el artículo 55, la justificación de haberse practicado las notificaciones pertinentes para poder inscribir en el Registro de la Propiedad los documentos adquisitivos, constituyendo la falta de justificación un defecto que suspende la inscripción; abogamos, pues, por un retoque análogo, ya que la *ratio legis* de servir a finalidades sociales protegibles es la misma en el ámbito rural que en el urbano en materia arrendaticia.

El *acceso a la propiedad* se introdujo por Ley de 15 de julio de 1954. Esta ley tuvo por objeto principal solucionar el problema angustioso que presentaban alrededor de 800.000 familias cuyos contratos terminaban el 30 de septiembre de aquel año, según se había determinado por Ley de 4 de mayo de 1948; se trataba de arrendamientos especiales protegidos, o sea, los llevados de un modo directo y personal por cultivadores que pagaban una renta anual en metálico inferior al valor de 40 quintales métricos de trigo, que quedarían reducidos a la condición de braceros, en el caso de ser lanzados de las tierras que cultivaban. Con este supuesto fáctico, la ley se montó sobre dos estribos fundamentales: prórroga de los contratos, que se ha venido repitiendo indefinidamente hasta la fecha, en espera de la anunciada regulación arrendaticia nueva, y, por otro lado, el intento de facilitar el paso hasta la propiedad de los renteros, lo que, de haberse conseguido, habría supuesto prácticamente realizar casi la anhelada reforma agraria. Pero para llegar a una meta tan ambiciosa, necesitada de la indispensable financiación, hubiera sido precisa una fuente crediticia oficial que excedería en muchísimo a las posibilidades nacionales; por entonces era bastante tratar de superar a trancas y barrancas no sólo la posguerra nuestra, sino también la de la segunda mundial en la que España, aunque no participó para nada, fue

tratada peor que algunos de los vencidos en ella. No obstante, algo se ha hecho, aunque poco, y aún mantiene el IRYDA sus créditos y subvenciones para la adquisición de tierras con destino a la creación de explotaciones viables.

En esencia, el acceso regulado por el artículo 34 de la Ley de 1954 es un desenvolvimiento del derecho de retracto hasta llegar a la venta forzosa, con un indudable parecido a la expropiación (59). Todo colono especialmente protegido español, que se encuentre al corriente en el pago de sus rentas podrá ejercitar el derecho de acceso a la propiedad del predio satisfaciendo al arrendador una cantidad equivalente al resultado de capitalizar al 2 por 100, el valor de la cantidad de trigo por la que se hubiese modulado la renta en el año agrícola 1953-1954.

La ley impuso cierto freno al acceso al introducir un equilibrio de fuerza en atención a la humilde condición de numerosos propietarios que podrían verse desfavorablemente afectados y por ello estableció que este derecho del colono podría ser enervado por el arrendador mediante el pago de una cantidad comprendida entre el 25 y el 50 por 100 de la suma obtenida en la anterior capitalización, que sería fijada en atención a las características de cada comarca. Enervado el acceso, no se resuelve el arrendamiento de modo inmediato, sino transcurridos los dos años agrícolas siguientes, con obligación, además, de cultivar la finca el arrendador directamente durante seis años. Pero el freno mayor a la efectividad del acceso tuvo un matiz más bien sociológico: la emigración masiva a la ciudad de todos aquellos modestos renteros, con lo que la ley tuvo poca aplicación práctica.

El proceso para ejercitar el derecho de acceso se detalla en el artículo 96 del Reglamento, iniciándose con la notificación notarial del propósito en tal sentido, seis meses antes que termine el año agrícola, expresando además el compromiso de satisfacer las cantidades que resulte y el de cultivar directa y personalmente la finca durante seis años.

La transmisión del dominio entendemos será, naturalmente, inscribible en el Registro de la Propiedad mediante la escritura que la formalice otorgada por el dueño o por el juez en caso de rebeldía. Igualmente no habrá inconveniente en que el arrendatario, durante el procedimiento obtenga anotación preventiva de la demanda interpuesta, si la cuestión tomase cariz litigioso, al amparo del artículo 42 de la Ley Hipotecaria.

(59) BALLARÍN (*Estudios*, pág. 693) entiende que el acceso es el derecho del colono a la venta forzosa por parte del arrendador, es un fenómeno expropiatorio por causa de utilidad social y con beneficiario específicamente determinado; pero la expropiación, sigue diciendo, al entrar en el cauce del Derecho Privado, utiliza la figura de la compra-venta, en este caso forzosa.

b) *Las «concesiones» del IRYDA*

Es otra de las figuras transitorias por las que el trabajador agrícola, arrendatario o no, pasa a propietario y que es digna de estudio, tanto por su naturaleza peculiar de difícil encuadre, como por constituir la vía general de la legislación colonizadora, incorporada a la LRDA para acceder al dominio rural.

Aunque después estudiaremos con mayor detalle el contenido de la normativa de transformación y mejora de la tierra, digamos de momento que el destino de las fincas adquiridas por el IRYDA es precisamente su posterior distribución con el fin de crear o completar explotaciones agrarias de carácter familiar o comunitario, adjudicándose los lotes a título de propiedad, pero previo un período de concesión.

Como *antecedente* no nos vale la figura atípica y desdibujada del «asentamiento» de la reforma agraria republicana (60) que hacía del asentado un auténtico siervo de la tierra, carente de derechos y sin esperanza de llegar a propietario (61).

A partir de la Ley de 26 de diciembre de 1939, sobre colonización de grandes zonas, las relaciones del entonces llamado Instituto Nacional de Colonización con los agricultores se fueron instrumentando a base de disposiciones circunstanciales que respondían, con tono experimental, a las

(60) FECED, en la discusión parlamentaria de la Base 2.^a de la Ley, dijo que no se trataba de un contrato de Derecho Privado, ni arrendamiento: «ni se trata tampoco de un censo enfiteutico porque no se concede el dominio útil al asentado. Se trata de un acto administrativo, de una concesión administrativa que se diferencia de las demás concesiones en que no se concede la libertad de disposición; es decir, que el asentado no puede disponer de los bienes» (Reseña de la sesión de 17 de mayo de 1932, recogida en ALCUBILLA, «Diccionario de la Administración Española», *Anuario 1932*, pág. 625, nota 9 a pie de página).

SÁNCHEZ ROMÁN, en sus *Lecciones de Derecho Agrario en la Universidad de Madrid*, entendió que el asentamiento era un precario para crear nuevos titulares «sin ser propietarios, pero como si lo fueran» (i). Citado por J. JOSÉ SANZ JARQUE, *Derecho Agrario*, pág. 159.

(61) El Notario que fue de Gerona, EMILIO SAGUER OLIVET, en su obra *Estudios jurídicos. De la cuestión agraria*, Barcelona, 1933, tras lamentarse de la carencia de un concepto del asentamiento que precisase su naturaleza, dice que no puede vislumbrarse si se transmitirán las fincas expropiadas con carácter definitivo, sí se harán concesiones temporales o casi a precario, por lo que «es de afirmar que el Estado se queda en libertad completa para tener bajo su férula a los seres humanos que se dediquen a la explotación del suelo patrio».

PASCUAL CARRIÓN, en su obra *Los latifundios en España*, pág. 398, reconoce que una de las principales objeciones de la Reforma Agraria era que no concedía la propiedad a los asentados e intenta convencer, con débiles argumentos, que no debe darse la propiedad; «basta —dice— con la seguridad en el disfrute de la tierra y de las mejoras que en ella se realicen», aunque esa seguridad del asentado no aparecía por ningún sitio. La realidad fue muy diferente y los hombres del campo pensaban de distinta manera en aquella época, según hemos visto en las notas 22 y 23 anteriores. Los «resultados» fueron aún más elocuentes.

necesidades de cada momento; Se trataba de instalar colonos en las fincas expropiadas y loteadas que habían de amortizar a larguísimos plazos (hasta cincuenta años) sus parcelas, viviendas y los capitales circulantes que se les entregaron para constituir y poner en marcha la explotación. Se consideraba al colono en período de «tutela» durante cinco años, articulándose por una Orden de 30 de mayo de 1945 una modalidad especial de aparcería entre el Instituto, aportante de la tierra y elementos de cultivo, y el colono, que se obligaba a aportar el trabajo familiar y los gastos de la explotación; transcurrido ese plazo, se pasaba al período llamado de «acceso a la propiedad» que atribuía al colono una situación más estable, con cierto talante o expectativa dominical, pero todavía posesoria; la propiedad plena sólo se adquiriría cuando el colono reintegraba el importe de su lote.

La Ley de 27 de julio de 1968, sobre régimen de tierras adquiridas por el Instituto o afectadas por sus planes, cuyas disposiciones han sido incluidas en la LRDA, ha venido a permitir el otorgamiento de la propiedad plena antes del reintegro total, colocando a los empresarios agrícolas en situación dominical anticipada, como veremos. Aquí, siguiendo el estudio de las llamadas «concesiones», diremos que el Decreto de 10 de julio de 1969, para aplicación de la Ley de 1968, estableció las condiciones que deben tener los asalariados, trabajadores autónomos y empresarios agrícolas para poder ser considerados agricultores profesionales a fin de solicitar la adjudicación de lotes, señalándose para lo sucesivo un plazo máximo de veinte años de reintegro para la tierra y treinta años para la vivienda. Las relaciones internas entre el Instituto y los empresarios agrícolas instalados en sus fincas se rige actualmente por la Orden de 19 de junio de 1971, que prescinde por completo de la antigua consideración de aparcería del vínculo existente, entendiéndose que los auxilios técnicos y económicos prestados para la puesta en marcha de las explotaciones son simples créditos supervisados.

El artículo 29 de la LRDA establece que las tierras destinadas a constituir explotaciones, se adjudicarán siempre en concepto de concesión administrativa.

Lo que realmente se quiere decir es que no hay, de entrada, adjudicaciones dominicales, sino que antes debe superarse un período de prueba; la norma de la provisionalidad es lógica, pues se trata de someter a un examen previo al adjudicatario, con el fin de comprobar su aptitud, exigiendo el cumplimiento de determinadas condiciones, a saber:

- Cultivar personalmente la explotación como titular de la empresa.
- Observar las normas de cultivo formuladas por el IRYDA, debiendo alcanzarse la intensidad marcada.
- Y tolerar la ejecución de obras o llevarlas a cabo por sí cuando expresamente se ordene en los planes de la zona.

Lo que no resulta tan claro, viendo su regulación, es que pueda configurarse como una verdadera concesión administrativa, pues, como dice GÓMEZ-JORDANA (62), la esencia de toda concesión administrativa es la transferencia a un particular de funciones que son propias del Estado; el IRYDA no transfiere a sus concesionarios función pública alguna, sino que se limita a adjudicarles la propiedad de la finca una vez comprobada su aptitud para ser buenos empresarios agrícolas.

No es una aparcería, pues han desaparecido los supuestos de aportaciones y percepción de parte de los frutos por el Instituto que, como tal, lo configuraron en sus inicios en el ya inexistente período de «tutela». Tampoco es arrendamiento, pues las anualidades del antes llamado «colono» no son a título de renta, sino de amortización, y lo importante no es que se transmita el uso actual de la cosa, sino la expectativa del futuro dominio. No hay opción de compra, sino al revés, en todo caso de venta, pues es el IRYDA el que a la vista del comportamiento del empresario agrícola, decide elevarlo o no al rango de propietario. Pudiera entonces parecer que hay venta sujeta a condición resolutoria, pero más semejanza existe con la suspensión, ya que la confirmación pende de una madurez futura e incierta del aspirante, cuya postura se ha de consolidar *a posteriori* por razón de sus actos como buen cultivador. No es un precario, pues existe título posesorio válido; ni creemos que haya otro medio de pasar al dominio que la confirmación por el IRYDA, ya que la institución está plenamente dentro de la competencia administrativa, por lo que excluimos la posibilidad de la *posesorio ad usucapionem*.

La concesión del IRYDA, en el sentido aquí contemplado, es un derecho especial o más bien una situación itinerante, en marcha, de vida meramente transitoria y cuyo fin normal es consolidarse, convirtiéndose en pleno dominio. Esto la distingue claramente del «asentamiento» republicano, que carecía de esperanzas dominicales. Pero, además, la LRDA señala detalladamente su régimen jurídico:

La concesión se otorga *intuitu personae* y, por tanto, se regula en atención a su generalidad específica, tratando de evitar que caiga en manos inadecuadas. Según el artículo 31, la concesión no puede ser objeto de enajenación ni embargo (63).

(62) Conferencia citada. Publicada en el t. 3 de la serie «Estudios monográficos» del IRYDA, *Comentarios a la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario*, Madrid, 1975, pág. 86.

(63) La sentencia del Tribunal Supremo de 6 de noviembre de 1881 declaró nulo todo pacto o contrato que ocasione la transferencia de cualquier derecho sobre la finca concedida sin autorización del Instituto, de acuerdo con la legislación entonces vigente, que se cita.

No obstante, el mismo precepto permite transmitir *inter vivos*, en globo y no, por partes, siempre que sea en favor de un hijo o descendiente o, en defecto de éstos, en favor de un ascendiente o un hermano, agricultores profesionales en todo caso y además cooperadores anteriores en la explotación, de no ser descendientes. Esta transmisión será notificada al IRYDA, el cual, o la declara nula si no concurren los requisitos, o la confirma, quedando entonces el nuevo concesionario subrogado en la concesión originaria.

El artículo 32 señala que, a causa de muerte del concesionario, se transmite la concesión por este orden:

1. Al cónyuge viudo.
2. A uno de los hijos o descendientes que sea agricultor profesional. Si hubiese varios, al designado por el padre en el testamento y al no haber disposición al respecto, al elegido de común acuerdo entre ellos. Si no hay acuerdo, el IRYDA adjudicará la concesión al que viniese cooperando habitualmente en el cultivo y, entre ellos, al de mayor edad.
3. A falta de los anteriores, al designado por el concesionario en el testamento o al heredero *ab intestato* declarado judicialmente si fuere agricultor. Si hay varios, se seguirán las pautas de preferencia del apartado anterior.

También se precisa la notificación al Instituto en la transmisión *monis causa* y, a efectos de valoración en el inventario del caudal relicto, sólo se computará lo que se hubiere pagado a cuenta del precio y las mejoras útiles realizadas en la finca por el concesionario (64).

Caduca la concesión por falta de aptitud en el ejercicio de la empresa agraria o incumplimiento de las condiciones expresadas para ser concesionario, cuando medien dolo o culpa grave o reiterada e hijos mayores de dieciocho años, colaboradores habituales. También caduca por muerte del concesionario sin que exista persona apta para sucederle. El artículo 33 de la ley señala el procedimiento y los efectos de la declaración de nulidad.

La transformación en dominio se realiza cuando el Instituto otorgue en favor del concesionario la escritura pública de transferencia de la propiedad de los inmuebles objeto de la concesión. Para ello, según el artículo 34 de la ley, es preciso que el concesionario no hubiere sido declarado falto de aptitud para ser empresario, haya cumplido las obligaciones derivadas de la concesión y tenga en regla su cuenta con el IRYDA. Antes de la ley citada de 27 de julio de 1968 era norma cerrada que no se podía otorgar

(64) Respecto a la transmisión de las concesiones, y en especial la sucesoria, versó la conferencia de AGUSTÍN LUNA SERRANO, «La sucesión *monis causa* del concesionario de tierras de reforma agraria», de 29 de noviembre de 1974 en el IRYDA, págs. 125 y sigs. del t. 3 de «Estudios monográficos».

el título de propiedad hasta que el colono no hubiese satisfecho totalmente el importe de la parcela adjudicada. Esta Ley de 1968, recogida en la LRDA, ha supuesto un gran avance al establecer que transcurridos ocho años desde la instalación del concesionario en la explotación, plazo que puede reducirse a cuatro años por el Ministerio de Agricultura, el Instituto otorgará la correspondiente escritura de transferencia de la propiedad, con las hipotecas o condiciones suficientes para garantizar el pago de la parte de precio u otras cantidades pendientes o el cumplimiento de las obligaciones de los adquirentes.

El reflejo registral no parece ofrecer duda si se atiende al tenor literal del artículo 30-2.º del Reglamento Hipotecario, que dice que se inscribirán en el Registro las concesiones de fincas o derechos reales otorgadas por la Administración para colonización u otros fines análogos de carácter social. Sin embargo, como ya dijimos en otra ocasión (65), por tratarse de una situación transitoria, que se convierte en dominio o caduca, no aparece muy práctica la constancia en los libros del Registro de estas concesiones mientras dura su interinidad y no conocemos ni un solo caso en que se haya verificado. De inscribirse la concesión se inscribirían también diversas vicisitudes posteriores, ya que persiste como tal concesión, según dice expresamente el artículo 34 de la LRDA, hasta que no se otorgue la escritura, salvo declaración de caducidad. El otorgamiento, las transferencias entre vivos o *monis causa* y la caducidad, se harían constar en el Registro en virtud de traslado o certificación de la Resolución de la Presidencia del IRYDA en la que constará la motivación y referencia al expediente seguido de acuerdo con los preceptos de la ley.

Una vez convertida la concesión en dominio, «el Instituto entregará al adquirente, con cargo a su cuenta, el título inscrito en el Registro de la Propiedad», según establece con tono imperativo el número 5 del artículo 34, con lo que esta inscripción se configura como obligatoria. Y casi estamos por decir que constitutiva, pues el concesionario no pasa a la cualidad de propietario hasta que no se entrega la escritura, precisamente inscrita, y no de otro modo.

La medida está plenamente justificada si se tiene en cuenta que el adquirente queda sujeto a determinadas limitaciones en lo productivo y lo jurídico respecto al lote recibido, incluso después de haber amortizado por completo su deuda, por lo que la calificación del Registrador puede ser la mejor garantía de que no se vaya a malograr la finalidad social específica pretendida.

(65) En nuestro trabajo titulado «Régimen jurídico de las actuaciones inmobiliarias del IRYDA», publicado en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, julio-agosto 1975, págs. 903 y sigs.

Aunque de las vicisitudes posteriores de la explotación hablaremos más adelante, señalemos al menos, para completar este punto, que el artículo 28-3 de la LRDA señala con carácter general que la desafectación o cambios de titularidad de estos inmuebles deberán hacerse en escritura pública e inscribirse en el Registro de la Propiedad; con ello se asegura que la explotación transmitida quede sujeta a las prescripciones de la ley.

e) *Otros supuestos de paso al dominio pleno en Derecho español*

Dejando para después la transferencia de la posesión en dominio, digamos que la riquísima variedad de figuras existente en las distintas regiones, y aún comarcas, del campo español es tan amplia que sería imposible recogerla en su totalidad.

Con ocasión de las Jornadas Nacionales celebradas en el IRYDA a finales de 1974, bajo el temario general de «La Ley de Reforma y Desarrollo Agrario y la realidad jurídica agraria», se presentaron más de setenta comunicaciones que suponen una aportación valiosísima para conocer el Derecho que se vive en el agro cuya publicación celebraríamos.

En dichas comunicaciones se hace referencia, junto a formas declinantes, a otras en pleno vigor, apuntándose por último a inicios nuevos de transformación de la actividad cooperativa o laboral agrícola en acceso a la propiedad plena o al menos en una coparticipación.

No consideramos oportuno detenernos a estudiar ahora las figuras de museo de los censos, incluso en sus manifestaciones aún latentes del enfitéutico catalán (66) y el foro gallego (67), que han venido contando con las llaves poderosas del tanteo, el retracto y la redención para que el llevadar pueda acceder a la propiedad. La legislación, tanto civilista pura, como la especial proteccionista, ha tenido el margen suficiente como para que se haya podido consolidar el dominio en todos los casos en que realmente se pretendiera.

El llamado derecho de superficie en las fincas rústicas supone una yuxtaposición de aprovechamientos sobre una misma tierra, de modo que se separan el suelo y el vuelo o arbolado. En nuestra experiencia de tres años como titular de un Registro en el Valle de la Serena, en Extremadura,

(66) La Compilación del Derecho Civil Especial de Cataluña, de 21 de julio de 1945, regula esta materia en sus artículos 296 a 320, haciendo remisión expresa además a la Ley de 31 de diciembre de 1945 sobre inscripción, división y reducción de censos en Cataluña.

(67) La materia de los foros, subforos y otros gravámenes análogos, con especial atención a los modos de extinguirse, está regulada en los artículos 3 a 46 de la Compilación de Derecho Civil Especial de Galicia, de 2 de diciembre de 1963.

pudimos ver la enorme variedad de supuestos posibles que acudían a la inscripción para asegurar los diversos derechos sobre una misma finca (68).

Otros casos curiosos, casi siempre reminiscencias del pasado, se presentan, a veces con agudos caracteres de problemática social en el mundo actual. Bástenos citar la llamada cuestión de Sástago, ya solucionada (69), y la aún pendiente y en avanzado estudio para encontrar las vías de solución de las fincas que pertenecieron al duque de Medinaceli en los términos de Malagón, Fuente el Fresno, Porzuna y Los Cortijos, más conocidas por eso con el nombre de «Estados del Duque» (70), aunque los actuales titulares ya no son herederos del mismo.

(68) En la comunicación presentada por el Letrado del IRYDA en Cáceres, ENRIQUE MORENO DE ACEVEDO, a las Jornadas de 1974, antes reseñadas, se dice que de una encuesta realizada por el autor resulta que en más de 60 por 100 de los municipios de dicha provincia extremeña se dan estos supuestos de división dominical que suponen un grave obstáculo para el desarrollo agrario. Estudia las sentencias del Tribunal Supremo que abordaron la naturaleza jurídica de estas situaciones (9 de marzo de 1893, 9 de enero de 1903, 22 de enero de 1953 y 8 de abril de 1965), en las que se concluye que hay un «dominio compartido», una yuxtaposición de derechos sobre el elemento común que es el suelo; éste está limitado por el vuelo en cuanto sea necesario para realizar sus aprovechamientos y el vuelo, a su vez, está limitado por los aprovechamientos directos del suelo.

En la práctica, dice Moreno de Acevedo, el dueño del vuelo tiene el derecho de aprovechar la bellota durante la montanera; hace suya la leña, pudiendo también carbonear en el suelo; puede limpiar y podar los árboles en la época acostumbrada, y si entre ellos hubiese alcornoques tiene derecho a efectuar la pela, obteniendo el corcho. Como compensación a los perjuicios que sufran los pastos, el dueño del suelo tiene derecho, a su vez, a que el del vuelo le pague lo que se llama derecho de «granillo», que suele equivaler a la tercera parte del importe de la montanera. Aunque lo normal es que esta desmembración del dominio se encuentre en trenas de cereal con encimar, alcornocal o robledal, algunas veces también se da en plantaciones de cultivo intensivo como el olivar.

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

(69) SANZ JARQUE, en su libro *Más allá de la Reforma Agraria*, Madrid, 1970, págs. 181 a 350, explica detalladamente el problema, sus orígenes y resolución.

(70) Conocemos la curiosa problemática de los llamados «Estados del Duque» por estudios de José Ramón Antón Riesco y Felipe Barroso Salcedo, que fueron Notario y Alcalde, respectivamente, de Malagón, y por un resumen hecho por José María García Marín, Letrado del IRYDA en Ciudad Real, todos buenos amigos nuestros; estos trabajos no han sido publicados. Posteriormente hemos tomado nuevos detalles del estudio y encuesta de un grupo de trabajo dirigido por Juan José Sanz Jarque, donde se contemplan no sólo sus antecedentes y vicisitudes, sino que se apuntan soluciones prácticas.

La finca denominada «Montes y Terrenos del Estado de Malagón» fue cedida por el Emperador Carlos I, representado por su hijo el Príncipe Don Felipe, en escritura de

En todos los casos, el planteamiento es idéntico; la tierra pasa más o menos paulatinamente desde el antiguo dueño al que empieza sólo trabajándola, para ir ganando estabilidad y facultades y acaba convirtiéndose en propietario. Al actuar el IRYDA siempre procura armonizar la mejora técnica con la jurídica y no hay mejor transformación para el campesino que constituirlo dueño de la tierra que labra. Por ello, se procuran limpiar, por medio de la expropiación, tratándose de fincas que se adquieren para distribuir las, las cargas y residuos de tinte dominical-señorial anteriores con el fin de entregar propiedad plena a los nuevos empresarios agrícolas. Y si se trata de concentración parcelaria, aunque el principio de la subrogación real implica el traslado íntegro de cargas y situaciones desde las parcelas de procedencia a las fincas de reemplazo, ya se ha ensayado más de una vez con éxito la valoración de los derechos de suelo, vuelo, comunidades y servidumbres para convertirlos en nuevas fincas adjudicadas por separado a cada uno de los distintos titulares agrícolas según su participación, ya «limpias de polvo y paja», como se suele decir en el gráfico lenguaje del campo.

Y queda, por último, contemplar la creciente aplicación en la agricultura de las explotaciones llevadas por cooperativas cuyos socios, no sólo son los propietarios aportantes de tierras, sino también los obreros y los técnicos que

compraventa el 14 de enero de 1548, al Mariscal de Castilla Ares Pardo de Saavedra, siendo preciso arbitrar poco después, el 5 de mayo de 1552, una «escritura de concordia» entre el comprador y los vecinos que se consideraban lesionados por injusticia, imposiciones y abusos del nuevo señor. En dicha escritura de concordia se otorgan a Ares Pardo de Saavedra, aparte del señorío territorial o dominio directo de todas las tierras, el derecho de caza mayor, fabricación de carbón vegetal, corta de leñas y montes, pescar en el río Bullaque y libre paso de carretas y carros con leña. Y en favor de los vecinos, además de la pesca, caza mayor y pastos y rastrojeras, se les concede el importantísimo, casi dominical, derecho de roturar y plantar, o sea, arar, romper y cortar alto y bajo y poner viñas y olivos, con facultad de vender las viñas a quienes quisieran.

Con posterioridad, en el transcurso de los años se producen situaciones de tirantez y hasta violencia social entre los vecinos de Malagón y los sucesores del señor que se agudizan a principios del siglo actual al intentarse el desahucio de los vecinos; los «señores directos» pretenden considerarlos como simples precaristas o arrendatarios, mientras que éstos aducen por su parte ser dueños verdaderos al tener la «almendra» la posesión dominical; los «señores» únicamente tienen la «cascara», una posesión ficticia y fantasmal tan sólo apoyada en las inscripciones obrantes en los Registros de la Propiedad de Ciudad Real, Daimiel y Piedrabuena. Esta cuestión, que peligraba en degenerar en grave alteración de orden público, dio lugar, según puede verse en ROCA SASTRE, t. I, pág. 306, a la reforma del artículo 41 de la Ley Hipotecaria por Decreto-ley de 13 de junio de 1927, suavizando su fuerte presunción posesoria para dejarla en los más justos términos del actual artículo 38.

Los múltiples pleitos han terminado denegando la pretensión de expulsar a los llevadores, y ahí está el problema en pie. Creemos que el IRYDA abordará la mejor solución al realizar la transformación y concentración parcelaria de la zona, ya iniciadas. Véase el citado trabajo de SANZ JARQUE en *Estudios jurídicos en homenaje al Profesor Federico de Castro*, Madrid, 1976.

las llevan y que acabarán accediendo a la propiedad, pues, como dice BALLARÍN (71), en otro caso fallaría la inexorable ley histórica, según la cual quien empieza por cultivar acaba por convertirse en dueño, por sí o por sus herederos. La Ley de Reforma y Desarrollo Agrario contempla con buenos ojos, en varios preceptos, estas agrupaciones que se están viniendo en llamar «técnico-laborales» y es muy posible que el centro de gravedad pase del dominio a la empresa o explotación agraria que lo engloba. Lo cierto es que aquí puede estar el nuevo cauce de acceso a la propiedad del futuro.

1.1.2. Falta de título

Si entendemos por carencia de título lo que antecede a la pura y simple ocupación de hecho de la *res nullius*, diremos que en España no tiene sitio actualmente una institución que sólo puede concebirse en etapas atrasadas que ya fueron superadas por completo en la mayoría de los países del área europea. Y si algún inmueble quedase sin dueño, caería *ipso iure* bajo el dominio estatal en virtud de lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley del Patrimonio del Estado que atribuye a éste, como bienes patrimoniales, los inmuebles vacantes y sin dueño conocido.

Pero el problema se presenta en sus más candentes tonos cuando hay un ocupante-poseedor de la tierra frente al propietario que aparece investido de las solemnidades jurídicas, pero no ejerce de verdad sus funciones —derechos pero también deberes— sobre la finca. El precarista siempre fue el desheredado, el que *ab initio* tuvo que agradecer al *dominus* que se dignase permitirle el laboreo de la tierra como tolerancia; este favor, bien gratuito o acompañado de una merced, que recordaba de modo periódico y constante la verdadera posición de cada cual, no fue obstáculo para que de modo inexorable se haya cumplido siempre la ley histórica congruente con la apetencia de tierras que convierte a sus llevadores en dueños, de un modo u otro. Para SÁNCHEZ ROMÁN (72) el precario es un instrumento de reforma agraria, es la fórmula que habilita de modo inmediato a un señorío económico, entendiendo que esta situación es siempre provisional, «como si se fuera titular de dicho señorío», o sea, que, como siempre, se tiende al propio y verdadero dominio como figura inamovible y deseable en definitiva.

(71) En el artículo «Biología de los contratos agrarios», recogido en la obra *Estudios*, citada, pág. 645.

(72) En sus lecciones de Derecho Agrario en la Universidad de Madrid, citado por SANZ JARQUE, *Derecho Agrario*, págs. 159 y 160. Sobre la evolución histórica del precario puede verse BALLARÍN, *Estudios*, págs. 624 y sigs., bajo el capítulo «Biología de los contratos agrarios».

Claro que, si según el artículo 447 del Código Civil, «sólo la posesión que se adquiere y disfruta en concepto de dueño puede servir de título para adquirir el dominio» y el precario precisamente supone la tolerancia del propietario distinto del poseedor y su oponente por definición, es preciso que el precarista se convierta en poseedor a título dominical, mediante el cambio o inversión del título, para poder llegar a usucapir la tierra. La posesión para prescribir ha de ser en concepto de dueño, sin que valgan los actos ejecutados por mera licencia o tolerancia. Es *conditio sine qua non* sentada de modo inapelable en los artículos 1.941 y 1.942 del mismo Código, que sigue la corriente jurídica general.

Entonces, ¿cabe esa inversión del título? ¿Qué condiciones requiere? Para las tendencias más avanzadas socialmente no existe duda de que el poseedor puede por sí solo cambiar el título posesorio. Según la formulación de DE BUEN (73), basta para purgar el vicio de la precariedad con que el poseedor demuestre que ha dejado de poseer a título de arrendatario, comodatario o simple precarista, para pasar a hacerlo a título de dueño, aunque no haya mediado oposición de la propiedad ni acto de terceros. Se comprende que la postura tiene poca solidez en un contexto de convivencia con los demás, cuyos derechos o expectativas merecen, al menos, el mismo respeto que los del interesado. Por ello parece más razonable admitir la posibilidad de la inversión del título posesorio, eso sí, pero con el cumplimiento de unos requisitos elementales que sean lo bastante eficaces para destruir la presunción del artículo 436 del Código Civil, de la permanencia en el mismo concepto en que la posesión fue adquirida. VALLET DE GOYTISOLO (74) estima que para considerarse operado el cambio del concepto en que se poseía inicialmente, dando lugar a la inversión, debe probarse tal cambio sin que para ello baste la mera declaración unilateral del poseedor, sea expresa o implícita al incumplir los deberes que le ligaban respecto al dueño; y debe actuar de hecho como propietario, permaneciendo el titular del dominio en situación pasiva o al menos insuficientemente defensiva por plazo no menor de un año, que es el fijado en el artículo 460, número 4, del Código Civil.

Puestas así las cosas y constituido nuestro precarista en poseedor a título de dueño, el camino para acceder a la propiedad plena por medio de la usucapión se le despeja bastante, al menos en el terreno del puro Derecho Civil. El sistema español contenido en los artículos 1.930 a 1.960 de su Código no presenta excesivas particularidades respecto a la generalidad de las legislaciones occidentales, para adquirir el dominio, lo que nos releva

(73) En *Adiciones a Colin y Capitant*, t. II-2.º, págs. 980 y sigs.

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

de una atención detenida. En cambio, sí merece estudio especial la posesión en cuanto al Registro de la Propiedad y su tratamiento en la legislación especial agraria vigente.

a) *La posesión y sus efectos en el Registro español*

La posesión tiene difícil encaje en el Registro de la Propiedad, fundamentalmente por dos motivos:

1. Porque no es propiamente un derecho, sino más bien y tan solamente un hecho. Y aunque éste pueda producir consecuencias jurídicas repercutibles en su día en los libros registrales, mientras tanto no parece deba concedérsele categoría suficiente para exigir una constatación escrita, que resultaría a todas luces perturbadora (75).

2. Por el principio de protección al tercero, el cual no debe ver menoscabada la transmisión del dominio que le hizo el titular registral por hechos exteriores y ajenos. Así lo presupone el artículo 462 del Código al decir que «la posesión de las cosas inmuebles y de los derechos reales no se entienden perdida ni transmitida para los efectos de la prescripción en perjuicio de terceros, sino con sujeción a lo dispuesto en la Ley Hipotecaria».

Y la Ley Hipotecaria vigente, quizá en atención a estas consideraciones, sólo admite de plano la posesión aneja al dominio e incluso la presume en su artículo 38 en favor del titular dominical inscrito, al cual protege además con el procedimiento ejecutivo del artículo 41. Por el contrario, en cuanto a la posesión independiente o en sí misma considerada, el artículo 5.º establece que «los títulos referentes al mero o simple hecho de poseer no serán inscribibles», con lo cual la deja en principio fuera del Registro (76).

(75) «El Registro de la Propiedad es el exponente de un mundo jurídico formado por titularidades de derecho subjetivo de carácter real inmobiliario; revela, publica y constata una vida tabular abstracta de derechos sobre inmuebles atribuidos a sus respectivos titulares. En cambio, la posesión vive y se desenvuelve en la realidad avasalladora de los hechos; campea libre en el mundo real o extrarregistral con independencia de toda idea de legitimación documentada» (ROCA SASTRE, *Derecho Hipotecario*, t. I, pág. 522). En el mismo sitio se recoge la frase: «Posesión y Registro son dos figuras antípodas; de ahí el rechinar constante de todas las piezas de ambos sistemas al ponerse en contacto» (NÚÑEZ LAGOS, en «Realidad y Registro», *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, 1945, pág. 415).

(76) El cambio de criterio se justifica así en la Exposición de Motivos de la Ley de Reforma Hipotecaria de 30 de diciembre de 1944: «Se ha partido de la clásica distinción entre el *ius possidendi* y el *ius possessionis*; el derecho a poseer como parte integrante del dominio es un derecho real que el Registro debe reflejar y proteger; el mero hecho de poseer, en cambio, si bien trasciende jurídicamente, con dificultad alcanza la integridad de un derecho real. Registro, tutela de derechos y posesión *defacto* se mueven en campos distintos. De ahí que si el derecho de poseer y las acciones

Hay, pues, un criterio general adverso a la inscripción de la posesión que supone un giro o variación respecto a las leyes anteriores. Estas sí la admitían, concediéndole unos efectos de no pequeña trascendencia, casi equiparables al dominio, que aún subsisten por virtud de las normas transitorias. Y queda en pie, como es natural, el instituto de la prescripción que repercute en el Registro sin limitaciones entre el usucapiente y el dueño y con un tratamiento protector respecto a terceros.

Inicialmente, en la primitiva Ley Hipotecaria de 1861, ante el problema de la falta de títulos acreditativos de la propiedad en muchos casos se acude a la inscripción de la posesión como procedimiento supletorio y de transición (77). La transitoriedad se convierte en permanencia por Real Decreto de 10 de febrero de 1875, que permitió la inscripción posesoria de bienes, aunque hubiesen sido éstos adquiridos después de comenzar el funcionamiento del Registro (1 de enero de 1863). Y a partir de la Ley de 1909 se considera al expediente posesorio como un auténtico y normal medio de inmatriculación.

Respecto a los efectos de la posesión al inscribirse, en la Ley de 1861 se establecía, por un lado, que perjudicaría o favorecería a terceros, «pero solamente en cuanto a los efectos que atribuyen las leyes a la mera posesión» y, por otro, que no perjudicaría al que tuviera mejor derecho a la propiedad del inmueble; entre partes interesadas, dejaba a la posesión reducida en sus efectos conforme al Derecho común. La Ley de 1909 asimilaba prácticamente posesión y dominio al decir en su artículo 41 que producía «iguales efectos», aunque dejaba a salvo en el artículo 396 la posibilidad de quien tuviere mejor derecho a la propiedad del inmueble, aunque su título no hubiere sido inscrito, de ejercitar las acciones reivindicatorias procedentes.

Pero el precepto más importante de la Ley Hipotecaria de 1909 en este aspecto fue el artículo 399, que permitía la conversión en inscripción dominical de la posesoria «cuando hayan transcurrido diez años desde la fecha de la inscripción, siempre que en el Registro no aparezca asiento alguno posterior de información o certificación posesoria o demanda que la afecte

reivindicatorias, negatorias y confesorias corresponden en principio al titular registral, la posesión de hecho permanece completamente desconectada del Registro, de forma que quien ostente el señorío efectivo podrá defenderse contra todo perturbador, cualquiera que sea el contenido de aquél. Llevar al Registro el simple señorío de hecho equivaldría a introducir confusión en el sistema e intentar una protección jurídica en absoluto extraña a su naturaleza y fines».

(77) «De aquí resulta la necesidad de procurar que a la titulación perdida o nunca formada reemplace una titulación nueva, la cual si bien no podrá inspirar desde luego tanta confianza, ni tener tanta eficacia como los verdaderos títulos de propiedad, acreditará la posesión, y con el transcurso del tiempo y con llegar a ser más antigua que la posesión más larga, será tan buena y tan segura como la titulación más compleja» (Exposición de Motivos de la Ley Hipotecaria de 1861).

o contradiga». Esta norma mantiene su vigor en cuanto que la disposición transitoria cuarta de la ley vigente prescribe que las inscripciones de posesión existentes antes de 1 de enero de 1945 surtirán todos los efectos determinados por la legislación anterior. Y el Reglamento Hipotecario, en su artículo 355 redactado por Decreto de 17 de marzo de 1959 autoriza para convertir en inscripciones de dominio las de posesión, cuando se extienda alguna inscripción relativa a las fincas o se expida una certificación a solicitud del titular, una vez transcurridos más de diez años desde la inscripción posesoria si no existiese asiento contradictorio.

Como dice ROCA SASTRE (78) aquí se estableció una verdadera usucapión tabular o registral a los efectos de terceros. Si la posesión inscrita produce los efectos del dominio debe considerarse que su titular dispone de un justo título y ha de presumirse la buena fe, aparte de que la ausencia del asiento posterior contrario implica la no interrupción. Era, pues, una posesión pública, pacífica y no interrumpida. Era una usucapión, concluye ROCA, que se producía sólo con datos o materiales del Registro; la realidad sólo ponía una cosa: el tiempo.

Aparte de mantener, por derecho transitorio, la usucapión tabular relatada, la vigente Ley Hipotecaria no desconoce la indudable efectividad del fenómeno posesorio que nace de la regulación civil. Una cosa es que el artículo 5.º vote la inscripción al «mero o simple hecho de poseer», y otra muy distinta es que el Registro haya de reflejar en su día las variaciones jurídicas que se hayan producido fuera del mismo, aunque procure la lógica protección al tercero hipotecario, eje del sistema.

Así, el artículo 35 admite claramente la usucapión o prescripción adquisitiva, pero distinguiendo:

- En cuanto a usucapiente y al dueño del inmueble que se esté prescribiendo y a sus sucesores que no tengan la condición de terceros, se calificará el título y se contará el tiempo con arreglo a la legislación común. O sea, se adquirirá el dominio, según prescribe el Código mediando buena fe y justo título por la posesión pública, pacífica e ininterrumpida de la finca durante diez años entre presentes y veinte entre ausentes; si la posesión es de treinta años, ni siquiera hará falta el título ni la buena fe.
- En cambio, frente al titular que reúna la condición de tercero protegido, según el artículo 34 de la propia ley, la prescripción consumada sólo prevalecerá cuando se demuestre que dicho tercer adquirente conoció o tuvo motivos suficientes para conocer con anterioridad que la finca estaba poseída de hecho y a título de dueño por persona

(78) *Derecho Hipotecario*, t. I, pág. 545.

distinta de su transmitente; también le afectará la usucapión, aún no conociéndola, si el titular inscrito consiente la posesión adversa tácitamente, durante todo el año siguiente a la adquisición del inmueble.

b) *El fenómeno posesorio en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario*

Dejando aparte otros supuestos más o menos transitorios contemplados por esta ley (79), la posesión adquiere aquí importancia real, en expresión exacta, por cuanto puede cambiarse, y se cambia de hecho y derecho, en verdadero dominio en algún supuesto.

La mutación ocurre concretamente en materia de concentración parcelaria cuyo campo de actuación más frecuente tiene lugar en zonas muy fragmentadas, con parcelas de poco valor y dispersas, las cuales carecen comúnmente de toda titulación que acredite el dominio.

Por extravío o destrucción, por desidia o porque del documento privado sólo se confeccionó un ejemplar, aunque había varios interesados, o, simplemente, porque ni siquiera se formuló la transmisión en su día o por eludir los impuestos, lo cierto es que esta situación es bastante corriente en el campo secano español y es preciso, si se quiere hacer la concentración, prescindir de la utopía de exigir documentos y conformarse a veces con

(79) En la redistribución de tierras de la llamada colonización, en tanto no se resuelve sobre la adjudicación de los lotes, el Instituto puede ceder provisionalmente el cultivo a los agricultores que presumiblemente pueden llegar a ser «concesionarios», al Municipio o Hermandad Sindical de Labradores y Ganaderos, o directamente a trabajadores de la zona o a los agricultores que las vinieran cultivando. Esta cesión provisional, sin obligación alguna por parte del Instituto, que puede en cualquier momento revocar la posesión cedida, es un precario claro, según TÉLLEZ DE PERALTA (Letrado del IRYDA en Almería, en su trabajo, no publicado, *Precario y posesión en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario*); aquí se dan, según él, los elementos precisos para su configuración, tolerancia, benevolencia, gratuidad, potestad revocatoria discrecional y posesión natural en el precarista, y esto último aunque se tratase de agricultores que eran antes arrendatarios, los cuales pasan a ser precaristas si continúan disfrutando la tierra después de la expropiación (sentencia del Tribunal Supremo de 19 de junio de 1948).

En la concentración parcelaria la Ley contempla dos casos de precario en cuanto a las fincas adjudicadas en sustitución de parcelas de propietarios desconocidos y las que tienen la consideración de «sobrantes». Respecto a las primeras, el artículo 205 faculta al IRYDA para «cederlas en precario» al Ayuntamiento hasta que el Ministerio de Hacienda no resuelva sobre su destino con arreglo a la Ley del Patrimonio del Estado. Las «sobrantes», según el artículo 206 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, podrán también ser cedidas en precario para su cultivo al Municipio, Entidad Local Menor o Hermandad Sindical de Labradores y Ganaderos hasta que, transcurridos tres años desde que el Acuerdo de Concentración sea firme, se apliquen del modo en que detalla el propio precepto.

partir tan sólo de situaciones posesorias. En la investigación, si no se aportan títulos, se admiten las declaraciones que hacen los agricultores, bajo la advertencia, natural, de las consecuencias civiles y penales de las posibles falsedades y omisiones. La Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, con sentido realista, admite la posesión como dato inicial válido para la concentración, sentando en el artículo 191 que la carencia del título escrito de propiedad no será obstáculo para efectuar las operaciones respecto a los poseedores de las parcelas.

Esa investigación se somete, a renglón seguido, a una publicidad máxima por medio de encuestas repetidas que garantizan casi de modo absoluto la veracidad de las declaraciones, por lo que concluye con la declaración formal del dominio de las parcelas a favor de quienes las posean en concepto de dueño (art. 183, letra c).

Aparte el supuesto de que el contradictor sea titular registral, circunstancia especialmente respetada, como veremos, el poseedor a título de dueño resulta reconocido y reforzado, en el artículo 194 de la ley, para el caso de surgir en la investigación una discordancia entre interesados sobre parcelas no inscritas. Entonces se hace constar esta circunstancia en las llamadas «bases» de la concentración y se determinarán y adjudicarán por separado las fincas que reemplacen a las parcelas en litigio dando preferencia a todos los efectos al poseedor en concepto de dueño.

La figura del poseedor dominical tiene pues en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, dentro del procedimiento de concentración, estas consecuencias reales y, por tanto, registrales:

- En primer lugar, al ser declarado como verdadero dueño en las bases, obtiene la inscripción de sus fincas de reemplazo en tal concepto.
- La contradicción, si existe, se expresará en el Acta de Reorganización y pasa por consiguiente a la inscripción de la finca con los mismos efectos de la anotación preventiva de demanda, caducando a los dos años de su fecha.
- Por último, si dentro de esos dos años el contradictor en el expediente de concentración plasma su oposición en una demanda y obtiene la auténtica anotación preventiva correspondiente, ésta surtirá todos sus efectos por los plazos y con las posibilidades de prórroga determinados en los artículos 86 de la Ley Hipotecaria y 199 de su Reglamento.

1.2. RÉGIMEN PARCELARIO

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

los últimos años para combatirlo, o paliarlo al menos, mediante la concentración parcelaria y la colonización (80). Mientras al norte del río Tajo aproximadamente, el fenómeno del parcelamiento daba una superficie media por parcela en 1959 de media hectárea y además, en un numeroso promedio de parcelas por agricultor, se encuentran dispersas y en pésimas condiciones para su explotación racional, tenemos al sur y oeste (Andalucía, Extremadura, La Mancha y Salamanca) el problema de los latifundios o grandes fincas indebidamente explotadas. En España, según los datos del Servicio de Catastro de Rústica, al 31 de diciembre de 1959 existían 23.311 fincas de más de 250 hectáreas y según encuesta realizada en 1969 por el Instituto Nacional de Estadística, el número de fincas privadas con más de 500 hectáreas es de 5.616, que ocupan el 12,58 por 100 de la superficie del país (81).

Aunque algunos piensan que sólo influyeron en la gestación y desenvolvimiento posterior de este singular régimen desigual los acontecimientos histórico-políticos acaecidos en nuestra patria (82), no se deben minusvalorar los condicionamientos naturales, en especial la orografía y el clima. La parte septentrional es abundante en lluvias y montañosa en general, mientras las tierras del sur son secas y llanas; estos supuestos pudieron contribuir a la configuración en pequeñas parcelas de la España húmeda y las mayores extensiones aparecen más adecuadas en el secano de las amplias llanuras.

Sean cuales fueren las causas, ahí están los efectos y, por supuesto, tan perniciosa es la escuálida hacienda formada por diminutas y dispersas parcelas inexplorables, como la acumulación de amplias extensiones, labrables en una sola mano (83).

(80) De los veinte millones de hectáreas que aproximadamente miden las tierras de cultivo en España, corresponden el 10 por 100 al regadío y el resto al secano. Pues bien, según datos obtenidos de la Memoria de actividades del IRYDA en 1975, hasta el 31 de diciembre, se habían transformado o mejorado por el Instituto 1.490.000 hectáreas de regadío con su distribución a los correspondientes empresarios agrícolas. Y se había realizado la concentración parcelaria en 3.175 zonas con un total de 4.350.000 hectáreas, con la enorme absorción del minifundio que esto supone.

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

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

(83) El mismo autor, PASCUAL CARRIÓN, aunque en 1931 era contrario a la concentración parcelaria, actualmente ha cambiado de opinión ante la realidad evidente de sus resultados. Tras recoger en un cuadro, deducido del censo agrario de España de

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

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

1.2.1. La concentración parcelaria

Dada la índole de este trabajo, habremos de ceñirnos a un esbozo o resumen, pues no hay posibilidad de extenderse en la amplísima materia de la concentración. Es una de las más interesantes de nuestra época en cuanto entraña una indudable mejora para las estructuras agrarias y supone una colaboración íntima entre la agricultura y el Derecho, con repercusiones jurídicas, económicas y sociales que se están dejando sentir en la nueva configuración del suelo agrícola de la gran mayoría de las provincias españolas (84).

a) *Regulación en nuestra legislación*

La primera ley de concentración en España lleva fecha de 20 de diciembre de 1952, y aunque en ella se confesaban sus intenciones meramente experimentales, ya contenía ideas claras sobre las finalidades que se pretendían, las cuales, a la vista del éxito inicial, sirvieron de base para los desenvolvimientos posteriores. Estos plasmaron en las leyes de 1955 y 1962, cuyos preceptos han sido fundamentales recogidos en la vigente Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 1973, artículos 171 a 240 y además en los artículos 15 a 18 que tratan de las Comisiones Locales.

Ateniéndonos a la ley, la concentración parcelaria consiste en la reorganización de la propiedad rústica de una zona, adjudicando a cada propietario en coto redondo, o en un reducido número de fincas de emplazo, una

1982, la enorme parcelación del territorio nacional (en Galicia había 49.295 explotaciones de más de 50 parcelas cada una; en León estaban en iguales condiciones de minifundio, 39.461, y en Castilla la Vieja, 54.686), reconoce que se «ha realizado una gran labor que no ha sido sólo de reunir parcelas, sino trazar nuevos caminos, construir albergues, regadíos, saneamientos y otras mejoras que han contribuido a aumentar la producción». Ambas opiniones contrapuestas pueden verse en la obra *La Reforma Agraria de la II República y la situación actual de la agricultura española*, Madrid, 1973, págs. 58 y 180; el cuadro en la pág. 155.

(84) La bibliografía es abundante. Puede verse la recogida en nuestro trabajo «La concentración parcelaria en su consideración registral», en las págs. 681 y 682 del segundo tomo de *Ponencias y Comunicaciones del II Congreso Internacional de Derecho Registral*, Madrid, 1974.

superficie equivalente en clase de tierra y cultivo a la de las parcelas de procedencia que anteriormente poseía, pasando inalterados sobre las fincas de reemplazo el dominio, derechos reales y demás situaciones jurídicas que tenían por base las parcelas comprendidas en la concentración. Estas operaciones, normalmente, se complementan con la realización de las obras y mejoras territoriales necesarias y prestación de los auxilios económicos y técnicos encaminados a conseguir explotaciones viables y adecuadas.

En esta definición se recogen las finalidades de la concentración (85) y queda clara su naturaleza; se opera dentro de la institución jurídica de la subrogación real, al cambiarse la superficie de procedencia por otra *equivalente* en clase de tierra y cultivo, y, además, porque, según el artículo 230, las situaciones jurídicas con base en las parcelas sujetas a concentración pasan *inalteradas* sobre las fincas de reemplazo; existe el paso de una situación que calificaba a una cosa sobre otra distinta, equivalente, que sustituye o reemplaza a la primera en el patrimonio del agricultor (86).

El procedimiento se inicia a petición de la mayoría numérica de los propietarios de la zona o de los titulares de las tres cuartas partes de la superficie a concentrar, aunque cabe iniciarlo de oficio cuando la dispersión parcelaria se ofrezca con acusados caracteres de gravedad, todo lo que se plasma en un Decreto que declara la concentración de utilidad pública en la zona que se determine. Constituida la Comisión Local (87) se procede a

(85) Vienen enumeradas en el artículo 173 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de la siguiente forma:

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

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

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

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

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

(86) Hay otras opiniones, que no nos convencen, sobre el particular: limitación legal del dominio, expropiación forzosa, procedimiento administrativo especial, comunidad transitoria, permuta, etc. Puede verse nuestro trabajo citado en la nota 84, págs. 644 y 645.

(87) La preside el Juez de Primera Instancia y son Vocales el Notario y Registrador de la Propiedad, Ingenieros, Alcalde, Jefe de la Hermandad de Labradores y varios agricultores de la localidad elegidos en votación, siendo Secretario un Letrado del IRYDA. Su función principal es proponer las «bases», o sea, señalar el perímetro a concentrar, parcelas excluidas, clasificación de tierras y coeficientes de compensación, declaración de dominio de las parcelas y determinar sus cargas y situaciones jurídicas.

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

Publicadas las bases y resueltos los recursos, si los hubiere, se declara su firmeza. Entonces se lleva a cabo el Proyecto de concentración, operación consistente en atribuir a cada propietario su lote de reemplazo, equivalente en clase de tierra a lo aportado.

Igualmente sometido a encuesta y elevado a Acuerdo susceptible de recursos, se produce su firmeza cuando éstos se resuelven. Se recoge la nueva ordenación en el documento llamado Acta de Reorganización de la Propiedad que contiene la adjudicación y descripción de las fincas resultantes. Este documento se protocoliza por el Notario competente y se inscribe de modo inexcusable en el Registro de la Propiedad, con reflejo en el Catastro de Rústica.

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

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

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

a') *Período inicial*

En la investigación de la propiedad, si los titulares presentan los documentos inscritos en que se funde su derecho, serán reconocidos como propietarios y las parcelas aportadas figurarán en las bases y en todo el expediente de concentración como inscritas a su favor a todos los efectos.

Las «Comisiones Locales» han constituido un acierto de la Ley y funcionan con eficacia; todas las cuestiones de hecho se estudian y casi siempre se resuelven en su ámbito; la concurrencia de funcionarios juristas y técnicos y hombres prácticos del campo es base de equilibrio.

Si hay coincidencia entre la situación registral de la finca y la realidad resultante de la investigación, la concentración se hace sobre datos firmes y seguros.

La discordancia puede presentarse si hay contradicción entre el contenido de los asientos del Registro y la atribución provisional efectuada en favor de otro poseedor como consecuencia y durante el período de la investigación. Entonces el artículo 193 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, respetuoso con el principio hipotecario de legitimación, concede prevalencia a la inscripción señalando que, aportada la certificación registral, regirán las presunciones de posesión en favor del titular establecidas en el artículo 38 de la Ley Hipotecaria y que en el Registro de la Propiedad no se inscribirá en consecuencia dato alguno que contradiga la situación registral. Claro que esto no significa que la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario tome partido y borre de un plumazo al poseedor; en el propio artículo se previene que se recogerán en las «bases» las situaciones posesorias acreditadas en el expediente de concentración y se determinarán y adjudicarán por separado las fincas de reemplazo que sustituyan a las parcelas objeto de contradicción. De este modo se deja más fácil a las partes la posibilidad de dilucidar en pleito civil el problema de si el poseedor contradictorio ha accedido ya a la propiedad frente al titular inscrito.

b') Inscripción de las fincas de reemplazo

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

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

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

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

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

c') *El Registro después de la concentración*

El momento en que queda terminada, agronómica y jurídicamente la concentración, marca el punto óptimo de la concordancia entre la realidad y el Registro en cuanto que los títulos de las fincas concentradas, incluso gráficamente plasmadas en planos fehacientes, quedan perfectamente inscritos. ¿Cómo articula la ley la conservación de esta obra tan importante en el aspecto social y a la vez tan costosa? ¿Cómo se pretende conseguir que la propiedad clarificada —aspecto jurídico— y las nuevas fincas recompuestas —aspecto agronómico— no vuelvan a sus antecedentes minifundistas y propicios a los pleitos? (88).

Ocupémonos tan sólo ahora del aspecto jurídico, dejando para después la conservación agronómica.

Sabido es que en el sistema hipotecario español la inscripción, salvo escasas excepciones, es declarativa y de carácter voluntario. En la concentración parcelaria, después de una inscripción inicial de todas las fincas resultantes, parecía lógico mantener su vida registral y a tal efecto la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, lo intenta al decir, en su artículo 235, que los posteriores actos y contratos de trascendencia real que tengan por objeto

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

fincas de reemplazo o derechos reales constituidos sobre las mismas, se inscribirán, de modo inexcusable, en el Registro de la Propiedad. Y señala como consecuencias del incumplimiento:

1. Inadmisibilidad de los documentos no inscritos cuando se pretenda el ejercicio de derechos ante los juzgados, Tribunales y Organismos.
2. No poderse llevar a cabo alteraciones contributivas o cambios fiscales si el documento que las motivara no está previamente inscrito.
3. Inscripción de oficio, con obligación para el Notario autorizante de remitir directamente la copia de los documentos otorgados al Registrador para que éste practique los asientos que proceda.

En teoría, el sistema parece bueno, pero en la práctica no se ha revelado suficiente, por lo que vamos a decir a continuación.

c) *Modificaciones deseables en esta materia*

a') Para una mayor efectividad del Registro en la conservación

Si con la concentración parcelaria se consiguen unos magníficos e indudables resultados económicos, ya que aumentan de modo notable la producción y la renta (89), no tiene mayor importancia la ordenación jurídica obtenida que hace posible la seguridad en el tráfico inmobiliario, las inversiones, y por tanto la capitalización al existir una mejor base crediticia.

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

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

(89) Puede verse en la publicación núm. 1 de la *Serie monográfica* del Servicio Nacional de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural, el trabajo titulado «Variación de los factores de la producción agrícola como consecuencia de la concentración parcelaria», de los Ingenieros Luis García de Oteyza y Miguel Bueno Gómez y el Economista Fernando Cruz Conde. Si a la concentración de parcelas se añade el sistema de cooperativas u otro de agricultura de grupo, los resultados se multiplican de modo francamente notable. Para su estudio ver el núm. 13 de la serie citada, «Explotación en común de la tierra y concentración parcelaria», de Bueno Gómez, Lamo de Espinosa y el Letrado Fernando Baz Izquierdo.

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

¿Cuál sería, pues, la solución?

Las varias medidas propugnadas en el Congreso de Derecho Registral de 1961 (90) fueron recogidas en el texto refundido de la Ley de Concentración Parcelaria de 8 de noviembre de 1962 (hoy incluido en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario) a excepción del establecimiento de recargos periódicos y sucesivos en el Impuesto de transmisiones lo que, sin duda, debió parecer demasiado fuerte.

Al no haberse mostrado efectivas dichas medidas y eludirse en algunas ocasiones la llamada inscripción obligatoria, nuestra opinión (91) en el terreno puramente doctrinal, considera como remedio deseable el de la inscripción constitutiva. De este modo sólo tendrían validez, sólo nacerían, las transmisiones o divisiones que el Registrador en su función calificadora encontrase

(90) La ponencia fue defendida por Marcelino Piñel. Ver el tomo publicado por el Ilustre Colegio de Registradores de la Propiedad de España, Madrid, 1965, págs. 177 a 179.

(91) El deseo de que sean constitutivas las inscripciones de los actos sobre fincas concentradas ya lo expresamos en nuestros dos trabajos sobre la materia antes citados. En ellos recogíamos las opiniones doctrinales, en el mismo sentido, de varios compañeros. Así, los Registradores Vidal Francés y López Medel, los Notarios Bailarín y Banzo Mestre y los Letrados del Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario, Bouzas Costa y García Cidón. En el Derecho comparado la tendencia es casi general en los países europeos.

ajustadas a Derecho, con lo que el Registro sería la institución clave para conservar la concentración no sólo jurídicamente sino también en su aspecto agronómico. No se nos ocultan las dificultades para llegar a la deseada meta, siendo quizá la principal el propio sistema declarativo y voluntario del Registro de la Propiedad en España. Pero si es constitutiva la inscripción de la hipoteca, la del derecho de superficie y la de las adquisiciones por extranjeros, no vemos la imposibilidad de ampliar la lista para que llegue a efectiva la conservación de una mejora que se puede conseguir sin necesidad de crear ningún organismo nuevo y sin que cueste un céntimo al Estado. He aquí un importantísimo papel que puede y debe desempeñar el Registro, el cual, sin convertirse en una rueda más del engranaje administrativo, es decir, dentro del más estricto ámbito privatista, puede prestar a la agricultura, a la sociedad en definitiva, un servicio inestimable al impedir que se deshaga por manos ignorantes una obra valiosísima que debe ser conservada.

b') Modificaciones para mejor concordar con la realidad extrarregistral

Si la concentración parcelaria se hiciese por *términos municipales* completos, comprendiendo *todas* las fincas rústicas que pasarían al Registro con la correlativa *cancelación de inscripciones antiguas*, se habría conseguido una concordancia total entre los libros registrales y la realidad.

Por desgracia, la legislación hipotecaria y la especial agraria no han llegado a tal acuerdo, por lo que es preciso reconocer que existen los tres fallos apuntados, que deben corregirse:

Primero. El Registro de la Propiedad se lleva en España por Municipios, inscribiéndose las fincas en el libro correspondiente al término municipal en que territorialmente se encuentren situadas. En cambio, en la concentración parcelaria, la unidad operativa recibe el nombre de zona, pudiendo o no coincidir con el municipio; aunque esto es lo frecuente, a veces comprende sólo una parte del mismo (pueblo, lugar, aldea, parroquia, sitio o pago) o bien se extiende por dos o más términos municipales; en realidad no hay más definición legal de zona que la de extensión comprendida en el perímetro a concentrar, que se fija por el Decreto declaratorio. Siendo así, resulta difícil el encaje, ya que se concentran extensiones de características agronómicas similares que, aunque suelen pertenecer a vecinos de un pueblo, no siempre coinciden con las mojoneras municipales.

Segundo. El Instituto puede excluir de la concentración los sectores o parcelas que a su juicio (técnico) no puedan beneficiarse de ella por la importancia de las obras o mejoras incorporadas a la tierra, por su especial naturaleza o emplazamiento o por cualquier otra circunstancia. Esto, que resulta lógico en cuanto que deben excluirse las parcelas que agronómica-

mente no se benefician de la concentración, puede suponer un fallo desde nuestro punto de vista al romperse el régimen general de la zona concentrada con estos lunares o vacíos; ello da lugar a una dualidad de sistema entre fincas concentradas y excluidas. Y puesto que en el período de investigación se identifican también estas parcelas, aunque después se excluyan, sería facilísimo y de plena utilidad extender a ellos la normativa de la concentración aunque sólo fuese a efectos jurídicos, tanto para la entrada como para su conservación en el Registro.

Tercero. Si las fincas de reemplazo se inscriben *ex novo* y sin hacerse referencia a las parcelas de procedencia, aparece otra dualidad no menos inquietante por el hecho de que las antiguas inscripciones permanezcan vivas.

Teniendo en cuenta, además, la posibilidad de fincas excluidas y la no coincidencia de municipio y zona, pueden darse estas situaciones, que señala ISIDORO DELGADO ROLLAN (92):

- Fincas ya inscritas, que se vuelven a inscribir con la concentración parcelaria, las cuales tendrán por tanto dos inscripciones.
- Fincas que se inscriben por primera vez con la concentración.
- Fincas excluidas de concentración, inscritas antes, por lo que sus inscripciones se mantienen en todo su valor.
- Fincas no inscritas antes, no afectadas por la concentración, con lo que permanecen totalmente fuera del Registro.

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

Ya hemos visto que hay razones que impiden la realización de este ideal a corto plazo, pero también es cierto que el sistema funciona actualmente sin más problemas prácticos que el de la identificación de las fincas que es una pura cuestión de hecho.

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

(92) En su interesante trabajo titulado «Concentración parcelaria: Problemas», en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núms. 346-347, año 1957.

Repetimos que los problemas referentes a la subsistencia o cancelación de los asientos anteriores a la concentración, teniendo en cuenta que el régimen de fincas a estos efectos dependerá en todo caso de su identificación, es una pura cuestión de hecho y puede solucionarla el Registrador acudiendo al IRYDA, Organismo que realizó la concentración y conserva sus datos. Por sí solo, el mismo tráfico jurídico va aclarando la situación de las fincas paulatinamente, sin grandes dificultades prácticas.

Pero todos desearíamos, de verdad, que la concordancia resultase efectiva desde el principio y completa y permanente en todos los casos, como sería si se pudieran aplicar las medidas que hemos apuntado.

1.2.2. División de las fincas

Ya hemos visto cómo en la época republicana ante el entonces candente problema del exceso de mano de obra en el campo y la consiguiente hambre de tierra de los braceros, se consideró que la división de los latifundios, en puro secano y tal como estaban, era la panacea que resolvería todas las cuestiones. Las cosas no discurrieron, como sabemos, de modo tan sencillo, pues aparte de que aquello no era más que repartir pobreza, la guerra vino a dar al traste con todo, cediendo lugar a distintos planteamientos.

Así surgió el concepto, más amplio, de «Colonización» que no se detenía en una simple división de las fincas, sino en los aspectos más importantes de proceder previamente a su transformación y mejora, para la creación de nuevas explotaciones mediante la entrega a los «colonos» de los lotes resultantes (93), (94).

(93) El concepto de «colonización», aunque ya no se recoge con este nombre en la vigente Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, ha sido estudiado, entre otras, por ALEJO LEAL GARCÍA (en su trabajo *La legislación agraria en los cinco últimos lustros*, ya citado, y en *Ordenación jurídica de la colonización*, Madrid, 1953, y «La transformación del medio rural a través de la puesta regadío y de la colonización», conferencia en el Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, el 3 de diciembre de 1968), y JAIME MONTERO y GARCÍA DE VALDIVIA (*La colonización interior y el Derecho Agrario*, Madrid, 1965; *Un proceso legislativo interesante: desde la transformación en regadío como empresa capitalista hasta su implantación como deber social*, Jornadas sociales de Málaga, 1950; «La política y el concepto de colonización», conferencia de fecha 16 de marzo de 1966 en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de Madrid, y las lecciones en los Cursos de Derecho Agrario que patrocina la Asociación Española del mismo nombre). Estos trabajos y otros de Emilio Gómez Ayau, Ángel Zorrilla Dorronsoro, Ángel Martínez Borque y otros fueron publicados en la serie «Estudios», en folletos del Instituto Nacional de Colonización, casi todos agotados, pero que pueden verse en la biblioteca del IRYDA.

(94) La obra de transformaciones en regadío, desecación de zonas pantanosas y marismas, construcción de poblados y mejora en general realizada por el Instituto es importante sobre todo si se tiene en cuenta la limitación de medios originada por nuestra

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

El sistema se fue desarrollando en una prolija serie de disposiciones sobre la materia (95), hoy todas derogadas, habiendo quedado absorbidos sus preceptos en los del vigente texto de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario.

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

a) *Actuaciones en grandes zonas*

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

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

- Las que llevan a cabo en grandes zonas regables dominadas por obras hidráulicas construidas o auxiliadas por el Estado.

posguerra y las consecuencias de la Segunda Mundial. Las cifras pueden verse en PASCUAL CARRIÓN, *Situación actual de la agricultura en España*, págs. 258 y sigs., y en los *Resúmenes de actividades* que anualmente publica el IRYDA.

(95) Citamos sólo las de rango legal:

- Ley de 26 de diciembre de 1939, sobre colonización de grandes zonas.
- Ley de 27 de abril de 1946, sobre expropiación de fincas rústicas por causa de interés social.
- Ley de 21 de abril de 1949, sobre colonización y distribución de la propiedad de las zonas regables, aclarada por la de 17 de julio de 1958 y modificada por otra de 14 de abril de 1962.
- Ley de 15 de julio de 1952, sobre Patrimonios Familiares, de nula efectividad práctica.
- Y la Ley de 27 de julio de 1968, sobre régimen de las tierras adquiridas por el Instituto Nacional de Colonización o afectadas por sus planes.

- Y las que se realicen en grandes zonas de secano, transformando el sistema productivo, o en marismas o terrenos que deban ser defendidos o saneados, cuando abarquen gran superficie.

b) *Adquisición y redistribución de tierras por el IRYDA*

Además de la compra de fincas de propiedad particular ofrecidas voluntariamente por sus dueños, el Instituto podrá adquirir tierras por expropiación forzosa, cuya Ley, de 16 de diciembre de 1954, remite a las normas especiales de colonización, incluso en lo relativo a los órganos, medios de valoración y recursos (96).

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

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

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

- *Explotaciones familiares*, entendiéndose por tales las cultivadas directa y personalmente por una familia laboral tipo que cuente con dos

(96) Sobre las especialidades en los diversos períodos del trámite expropiatorio por el Instituto, puede verse nuestro trabajo «Régimen jurídico de las actuaciones inmobiliarias del IRYDA», en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, julio-agosto de 1975, págs. 909 a 913, y la comunicación de JOSÉ LUIS SÁNCHEZ GIL, presentada en las Jornadas de Derecho Agrario de 1974, bajo el título «Estudio comparativo del procedimiento de expropiación forzosa en su Ley específica y en la de Reforma y Desarrollo Agrario»; igualmente puede verse, sobre aguas, otra comunicación a las mismas Jornadas, del también Letrado del Instituto, Andrés Gutiérrez Valdeón, titulada «Aguas subterráneas: Su régimen jurídico en la Reforma y Desarrollo Agrario. Decreto de 5 de febrero de 1954: Facultades del IRYDA»; estos dos últimos trabajos están pendientes de publicación.

unidades de trabajo, debiendo conformarse de modo que permitan a la familia titular un nivel de vida decoroso y digno, teniéndose para ello en cuenta los diversos cultivos y rendimientos.

- *Explotaciones comunitarias*, que responden a las modernas concepciones del laboreo de tierra, más productivo si además se emplean medios técnicos de cultivo superiores, más asequibles a las formas asociativas.
- *Huertos familiares* para trabajadores empleados en las explotaciones agrarias de la zona. Se consideran más bien un complemento o ayuda de carácter laboral y así lo deja traslucir la ley, pues en su artículo 24 sólo concede el disfrute de los huertos a los trabajadores beneficiarios, pasando la propiedad a las Hermandades de Labradores o a las correspondientes Entidades municipales.

c) *Régimen jurídico de las explotaciones*

La antigua legislación colonizadora exigía para otorgar el título de propiedad que se hubiese satisfecho totalmente por parte del colono, tanto el importe de la parcela adjudicada como el de los elementos de explotación recibidos con sus intereses.

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

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

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

Las *transmisiones inter vivos* de la explotación o alguno de sus elementos, así como el gravamen, requieren autorización del Instituto que sólo la

concederá mediando causa justificada, según el artículo 28-1.d) de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario. No se verá precisa autorización previa, aunque sí notificación posterior al IRYDA, cuando la transmisión se realice en favor de un hijo o descendiente que sea agricultor profesional; en defecto de ellos, puede transmitirse también entre vivos en favor de un ascendiente o hermano que, además de la profesionalidad agrícola, reúna la condición de cooperador en la explotación. En todo caso, transmitida de su titular inicial a otro u otros sucesivos, la explotación continuará sujeta a las prescripciones legales especiales.

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

Concurriendo varios herederos, habrá que estar a las siguientes reglas:

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

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

d) *Repercusiones registrales en esta materia*

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

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

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

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

Es también importante hipotecariamente el modo de publicar la carga real a que quedan sujetas todas las fincas reservadas en zona regable, cualquiera que sea su poseedor, en favor del IRYDA, para garantizar el pago de las cantidades invertidas en la proporción imputable al propietario y que señala el artículo 77 en relación con el 118 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario. El Decreto de la Presidencia del Gobierno 2871/1974, de 27 de septiembre, ha venido a regular el modo de reflejar en el Registro este especial régimen de publicidad y garantía de las tierras reservadas:

- Al solicitarse la reserva se ha de presentar certificación registral de dominio y cargas de la finca y su expedición a estos efectos constará en el Registro por nota marginal. Esta nota supone una preferencia de rango en favor del IRYDA respecto a inscripciones posteriores, y se cancelará por caducidad a los seis años de su fecha, si no consta algún nuevo asiento relacionado con el mismo expediente.
- Concluidas las obras de transformación, el Instituto autorizará el documento denominado «Acta de Ordenación de la Propiedad», que será el título adecuado para hacer constar en el Registro el régimen, cargas y condiciones a que están sujetas las fincas reservadas, que vengán a modificar las facultades dominicales, y especialmente la expresión de la cantidad máxima de que responda la finca, en cuya garantía se establece la carga real (97).

(97) Para el estudio del Acta de Ordenación de la Propiedad, sus efectos inmatriculadores y de reanudación del tracto, así como la comparación con el Acta de Reorganización de la concentración parcelaria, remitimos a nuestro trabajo citado en la nota anterior, págs. 915 a 917.

2. Al adjudicarse en propiedad las fincas resultantes de la transformación y mejora, los títulos se entregan a los nuevos dueños ya inscritos en el Registro de la Propiedad (art. 34-5 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario).

La obligatoriedad de la inscripción no es sólo inicial, sino para los actos sucesivos. Así se desprende del número del artículo 28 de la misma ley al establecer que respecto de los inmuebles que figuren inscritos como elementos de la explotación, la desafección o los cambios de titularidad por actos *inter vivos* o *mortis causa* deberán hacerse en escritura pública e inscribirse en el Registro de la Propiedad.

La explotación transmitida, sigue diciendo el precepto, continuará sujeta a las prescripciones de la ley. Eso supone que en manos del Registrador, con su calificación, se pone una vez más el medio para tratar de evitar que se deshaga una realización costosa y de importancia social indudable: así pues, tendrá que exigirse, siempre que sea precisa, la autorización del Instituto para gravar o transmitir la explotación, impidiendo que se desmembre y procurando que se mantengan las líneas de su régimen. Lástima que, igual que en la concentración, no se haya tampoco decidido la ley a imponer la inscripción constitutiva; con una simple inscripción obligatoria, sin señalarse las consecuencias de su omisión, e incluso con la posibilidad del documento privado al transmitir, se dejan unos agujeros que pueden ser aprovechados por la carcoma de los zurupetos; en cuanto se liquiden del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y se realicen mutaciones en el Catastro de Rústica, sin las exigencias legales, el desaguisado será un hecho difícilmente evitable. ¿Por qué no ha de tener valor constitutivo en estos casos tan justificados y especiales la inscripción en el Registro? Una vez más, deseáramos esta modificación para conseguir la mayor efectividad no sólo en la conservación de la mejora obtenida, sino para conseguir la total concordancia con la realidad extrarregistral.

2. POLÍTICA GUBERNAMENTAL

a) *Posturas teóricas posibles*

Vamos a exponer tan sólo un esbozo esquemático, susceptible, por tanto, de puntualización y no pocas matizaciones.

En principio, junto a los dos extremos, abstención o intervención total, cabe la tercera postura de orientación en la política económica del campo, mediante la cual el Estado respeta la iniciativa privada pero la encauza para conseguir los fines económico-sociales pretendidos.

La posición abstencionista, no hace falta decirlo, fue la tradicional en épocas pasadas de las civilizaciones occidentales, agudizada por los princi-

pios liberales o individuales. La propiedad es un derecho sagrado e inviolable y cada cual puede abusar o destruir sus cosas aunque ello comporte un perjuicio para los demás. En su formulación pura, rotunda en los principios, pero inviable en la realidad, supone un ataque a la Justicia Social que difícilmente podríamos concebir hoy.

La intervención absoluta en el ámbito privado es también casi una utopía en la que incurrió Lenin en sus célebres decretos de 1917, por los que se ordenaba el pase de las fincas rústicas a poder del Estado. Bien pronto, a la vista de los catastróficos resultados y ante la resistencia de los «mujiks», hubo de dulcificarse el radicalismo con la «Nueva política económica». No obstante, el sistema de la socialización persiste y se extiende por los países tras el «telón de acero» y por aquellos otros de América o el Tercer Mundo donde imperan formas de gobierno comunista o de socialismo avanzado.

Frente a la «revolución roja», Europa opuso la «revolución verde», barrera económica y política conducente a reformar estructuras y planificar el campo para impulsar su desarrollo. En los países de órbita occidental se respeta la esfera privada del propietario aunque, si por un lado se estimula su desarrollo ayudándole, por otro se limitan sus posibles actuaciones antisociales, todo de acuerdo con programas cuidadosamente estudiados. Una de las tendencias características, dice BALLARÍN (98), de las Constituciones y las legislaciones posteriores a la segunda guerra mundial, dentro de la Europa occidental, es la del triunfo definitivo, sobre precedentes anteriores, de la idea de programación o planificación.

En España podría decirse que se han manifestado, más o menos puramente, las tres posiciones:

- la abstencionista o liberal, con limitaciones, hasta principio de este siglo (99);
- la intervencionista, aunque transitoriamente y en momentos de plena anormalidad, como fue en la zona republicana durante la guerra civil (100);
- y la de agricultura orientada o planificada de la época actual.

(98) *Derecho Agrario*, citado, pág. 174.

(99) Su formulación más conocida es la del artículo 348 del Código Civil el definir la propiedad como el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes. Pero este concepto ha sido ya superado, legal y doctrinalmente.

(100) El 8 de agosto de 1938 se dispuso por Decreto que todo propietario que abandonase voluntariamente los trabajos de una explotación rural consentía en que fuese intervenida, haciéndose cargo de ella las autoridades municipales. (El «abandono voluntario» y el «consentimiento» en aquellas trágicas circunstancias eran, desde luego, un puro eufemismo legal.) El 7 de octubre del mismo año, el Ministro de Agricultura, Vicente Uribe (comunista), dictó otro decreto expropiando sin indemnización las fincas

b) *La planificación agraria española*

La línea evolutiva en España, a partir del abandono de ideas individualistas y del fallido reformismo, se ha manifestado después de nuestra guerra en coincidir con el ejemplo de otros países europeos, donde dicho reformismo ha desembocado en la planificación, que respeta el derecho subjetivo y la autonomía personal.

Se empezó a partir de 1939 con la Colonización, primero en fincas aisladas y luego en planes regionales con el Plan Badajoz o Jaén; después, ya en 1952, con la Concentración Parcelaria en las zonas más destrozadas por el minifundismo y la dispersión; desde 1962, con la Ordenación Rural en diversas comarcas, especialmente volcada en Tierra de Campos (Castilla la Vieja) y Campo de Gibraltar. Y es en 1963 cuando empieza a regir el I Plan de Desarrollo Económico y Social, habiendo llegado el II, último por el momento, hasta 1975.

El Plan de Desarrollo, si bien obliga a la Administración, es sólo indicativo o estimulante para los particulares. Sin embargo, la intervención estatal se ha venido haciendo mayor, acentuando su imperatividad, en cada uno de los planes sucesivos. Así lo demuestra la redacción del artículo 2 de la Ley del III Plan, en su texto refundido de 15 de junio de 1972: El Plan es vinculante para la Administración del Estado, Organismos Autónomos, Empresas Nacionales y Corporaciones Locales, en cuanto al programa de inversiones públicas y objetivos y directrices que se señalan al sector público; en cambio, las previsiones y objetivos consignados en el Plan no constituyen obligación para el sector privado, cuya actuación se regirá por el principio de libertad de decisión e iniciativa. Pero surge el tinte intervencionista en el número 2 del propio artículo, al decirse que «no obstante, en los casos de notoria desviación respecto a los objetivos previstos, el Estado estimulará la acción de los particulares mediante la concesión de incentivos y, de no ser esto suficiente, adoptará las medidas subsidiariamente a través de las empresas nacionales» (101).

rústicas «pertenecientes a personas que hayan intervenido directa o indirectamente en el movimiento contra la República»; estas fincas se entregaron a las organizaciones obreras para su explotación colectiva. Puede verse el alcance de esta expropiación en la obra, ya mencionada, de PASCUAL CARRIÓN, *La reforma agraria de la II República*, págs. 133 a 137.

(101) «Esta forma de expresarse —dice BALLARÍN— nos recuerda la de aquella campesina rusa que dijo a su marido, después de la ceremonia nupcial: «En las cosas en que estemos de acuerdo mandarás tú». De la misma manera, el Plan le dice aquí, más o menos, a la iniciativa privada: serás libre mientras sirvas los objetivos de la planificación».

BALLARÍN estudió la planificación española en un artículo publicado en la *Revista de Estudios Agro-Sociales*, núm. 44, año 1963, pág. 37, cuando se estaba iniciando el I

Las orientaciones en materia agraria vienen plasmadas en el artículo 13 de la Ley de III Plan, que pueden quedar resumidas en el propósito de elevar el nivel de vida del sector agrario más aceleradamente que el de los demás sectores con el fin de conseguir la paridad económica y social entre los mismos.

Y las acciones que se propone el Estado, contenidas en los artículos 14 a 20, se concretan, en cuanto a nuestro estudio, en las medidas siguientes, entre otras (102):

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

Como se ve, el programa de planificación recoge e impulsa lo que ya se venía realizando por el Instituto en virtud de leyes dispersas y que han quedado recogidas en la Ley básica de la Reforma y el Desarrollo, cuyas líneas maestras vamos a estudiar.

2.1. DIRECTRICES DE LA LEY DE REFORMA Y DESARROLLO AGRARIO

El principio de que el suelo rústico deberá utilizarse en la forma que mejor corresponda a su naturaleza, con subordinación a las necesidades de

Plan. Después, ya en vigencia el III Plan, ha estudiado la especialidad del sector agrario en la planificación de una conferencia en San José de Costa Rica en 1973. Ambos trabajos se reproducen en su obra ya citada, *Estudios de Derecho Agrario*, págs. 186 y 231. En ellos se recoge la bibliografía, abundante en sus aspectos social, político y económico, y no tanto en la faceta jurídica.

(102) Una sistematización completa de estas acciones, con referencia a los sujetos, objeto, contenido, reforma y desarrollo, ordenación del territorio, capitalización del campo, trabajo y seguridad social y sindicalismo agrario puede verse en SANZ JARQUE, *Derecho Agrario*, págs. 346 a 348.

la comunidad nacional, frontispicio de la ley, supone una formulación legal explícita del aspecto funcional del dominio, de acuerdo con la tónica imperante casi universalmente en los países occidentales.

En su título preliminar se contiene ya el doble aspecto bajo el que, según BALLARÍN (103), puede contemplarse la función social de la propiedad:

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

Veamos ambas directrices:

- a) *El dominio como «derecho-deber». El deber de cultivar y mejorar las fincas rústicas en esta ley*

La evolución desde la idea del dominio como poder absoluto a su consideración funcional, se concluye con la más moderna construcción de los vínculos y aun cargas concretas que, al lado de los derechos, crea la propiedad sobre sus titulares. Estos no sólo tienen derechos, sino auténticos deberes por razón de la cosa y respecto a la demás. «La propiedad obliga», dijo ya, gráfica y terminantemente, la Constitución de Weimar.

Y la misma expresión se recoge en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario: «El cumplimiento de la función social de la propiedad, dice el artículo 2.º, cualquiera que sea la naturaleza pública o privada de su titular, obliga:

- a) A que sea explotada la tierra con criterios técnico-económicos apropiados, según su destino agrario más idóneo, o utilizada para otros fines, sin perjuicio de la debida rentabilidad para el particular, atendiendo en todo caso el interés nacional.
- b) A que en las fincas de aprovechamiento agrario se realicen las transformaciones y mejoras necesarias para conseguir la más adecuada explotación de los recursos naturales disponibles de acuerdo con el nivel técnico existente y siempre que las inversiones necesarias sean rentables desde un punto de vista económico y social.

(103) «Principios generales de la Reforma Agraria Integral», en *Revista de Estudios Agro-Sociales*, núm. 52, julio-septiembre de 1965. Bajo el título «El deber de cultivar y mejorar», BALLARÍN dio una conferencia el 4 de diciembre de 1974, publicada en *Estudios monográficos del IRYDA*, núm. 3, págs. 201 y sigs., donde desarrolla ampliamente sus ideas.

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

Consecuencias del incumplimiento

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

Así, el cultivo directo es requisito imprescindible para poder optar a la reserva de tierras en las zonas de transformación (art. 111), ya que en otro caso la expropiación es total. Y el derecho a la reserva se pierde *a posteriori* si no se obtiene el grado mínimo de intensidad en el cultivo previsto en el Plan General (art. 122).

La mejora que supone la concentración parcelaria sujeta a todos los propietarios comprendidos en el perímetro de la zona, aun a aquellos que no lo hayan solicitado (art. 225), pudiendo incluso decretarse de oficio (art. 181).

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

Pero las consecuencias más importantes son las que se han configurado a partir de la Ley Allende de 1971, hoy incluida íntegramente en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario.

Las *normas sobre comarcas y fincas mejorables* suponen una manifestación concreta del deber que, emparejado con los derechos, se establece sobre el propietario. Este está obligado a cultivar de un modo eficiente y correcto su explotación y mejorarla si fuese preciso acudiendo al patrón específico de que el cultivo debe responder a criterios técnicos apropiados según el destino agrario más idóneo. Respetando la debida rentabilidad para el particular, pueden y deben imponerse las transformaciones necesarias para obtener los mejores resultados no sólo económicos, sino sociales, tal como hemos visto plasmados en el apartado c) del artículo 20.

En el preámbulo de la citada Ley de 1971, sobre Comarcas y Fincas Mejorables, ya se consideraba que la existencia de fincas mal explotadas

podría atribuirse no sólo a la falta de voluntad o al absentismo de los propietarios, sino también a las diferentes estructuras y a la falta de capital y de dirección técnica. Por ello se debía procurar la superación de estas situaciones articulando un sistema combinado de medidas privadas y de la Administración para lograr las finalidades propuestas.

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

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

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

El Catálogo de fincas mejorables es un Registro administrativo del Ministerio de Agricultura en el que se incluyen las fincas rústicas sujetas a un Plan Individual de mejoras de ejecución forzosa, lo que lleva implícita la declaración de interés social a los efectos legales que vamos a ver.

En consecuencia, en aras de la publicidad y seguridad jurídica de los posibles adquirentes de estas fincas, la ley ordena en el artículo 152 que de esta inclusión en el Catálogo se tome razón en el Registro de la Propiedad y entendemos que bastará la nota marginal. Para ello se expedirá certificación administrativa en la que constará haberse entendido las actuaciones con el titular registral y la forma en que se hayan hecho al mismo las notificaciones procedentes. Si la finca no estuviese inscrita, se impone a su titular la obligación de inmatricularla, pudiendo además la Administración solicitar en cualquier momento la anotación preventiva de suspensión que corresponda.

Una vez excluida la finca del Catálogo en los casos de ejecución del Plan y demás previstos en la ley, se cancelarán los asientos practicados

en el Registro de la Propiedad, en virtud de comunicación de la Administración.

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

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

b) *El aspecto objetivo de la función social del dominio*

La Ley de Reforma y Desarrollo Agrario contiene en su Libro cuarto, bajo el epígrafe «Actuaciones en fincas o explotaciones agrarias», las normas conducentes a solucionar o paliar problemas más bien sociales que económicos, mediante tratamientos que se consideran adecuados sobre la propiedad y sobre el tipo de empresa que debe llevar la explotación.

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

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

- a) La transformación económica y social de las grandes zonas y de las comarcas que así lo precisen en beneficio de la comunidad nacional

y la mejora del medio rural en orden a la elevación de las condiciones de vida de la población campesina.

- b) La creación, mejora y conservación de explotaciones agrarias de características socioeconómicas adecuadas.
- c) El mejor aprovechamiento y conservación de los recursos naturales en aguas y tierras».

Las acciones que acaban de enumerarse y, en general, todas las demás funciones que en relación con el desarrollo rural y la reforma agraria se le encomienden, corresponden al Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario (IRYDA), según el artículo 4 de la propia ley, y son en síntesis:

- medidas de reforma estructural y
- conservación de las explotaciones agrarias.

a') Entre las *medidas de reforma estructural*, aparte la concentración parcelaria y colonización (transformación y parcelación de grandes zonas) ya vistas, la ley se ocupa de la Ordenación Rural y de la permuta forzosa de fincas.

La *Ordenación Rural* arranca con la Ley del I Plan de Desarrollo Económico y Social de 28 de diciembre de 1963, siendo objeto de diversas normas posteriores, hoy incluidas en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario (104).

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

(104) Pueden verse sobre Ordenación Rural los siguientes trabajos, publicados en la *Serie monográfica* del extinguido Servicio Nacional de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural.

Núm. 6: «La Ordenación Rural en España», de RAMÓN BENEYTO SANCHIS.

Núm. 8: «Concentración Parcelaria y Ordenación Rural», de Luis GARCÍA DE OTEYZA, LEOVIGILDO GARRIDO y RAFAEL DAL-RÉ.

Núm. 17: «Explotaciones ganaderas en comarcas de ordenación rural», de MIGUEL BUENO, FRANCISCO GALINDO y RAMÓN GÓMEZ MANZANARES.

Núm. 18: «Aspectos sociológicos de la Ordenación Rural», de Luis GARCÍA DE OTEYZA, MARCO MARCHIONI, MIGUEL SIGUEN y RAMÓN BUVE.

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

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

La Ley de Ordenación Rural de 27 de julio de 1968 explicaba que ésta tiene por finalidad conseguir la reestructuración de las zonas rurales en orden a la elevación de las condiciones de vida de la población y al mayor aprovechamiento de los recursos naturales. Para ello se señala como procedimiento principal la constitución de explotaciones de dimensiones suficientes y de características adecuadas respecto a su estructura, capitalización y organización empresarial.

La llamada Ordenación Rural se manifiesta en:

- Medidas de tipo técnico-jurídico (concentración parcelaria y redistribución de la propiedad para constituir explotaciones viables).
- Medidas de tipo asesor y formativo (asistencia técnica, asesoramiento a gerentes de explotaciones, centros culturales y deportivos).
- Medidas económicas (promover la agricultura de grupo, modernización de las explotaciones, obras y mejoras territoriales y, por último, préstamos y subvenciones).

Los *incentivos de la Ordenación Rural* se concretan en los préstamos y subvenciones a fondo perdido, que se realizan por el Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario directamente o bien a través de convenios con el Banco de Crédito Agrícola. Las condiciones personales reales y formales de estos incentivos son, a más de las generales y comunes, las especiales que en cada momento se fijan, teniendo en cuenta que son auxilios supervisados, dirigidos a finalidades concretas, de acuerdo siempre con las directrices orientadas de la Administración.

Se auxilia la adquisición de tierras que permita obtener el grado de producción final agraria, la de maquinaria agrícola y ganado y el importe de las instalaciones o mejoras que aumenten la rentabilidad de la explotación.

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

La *permuta forzosa de fincas rústicas* introducida por la Ley de 11 de mayo de 1959 y hoy regulada en los artículos 261 a 269 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, es otra de las medidas encaminadas a la mejora de la estructura de la tierra agrícola, mediante la supresión de fundos enclavados dentro de otras fincas mayores o situados de modo que tengan linderos comunes superiores al 70 por 100 de su perímetro.

La ley detalla los requisitos y el procedimiento, pudiéndose resolver la cuestión bien por acuerdo de los interesados o por sentencia judicial, mediando la intervención técnica del Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario, para determinar el lugar, extensión y valor de la finca que se ofrece en permuta. Esta debe hallarse libre de cargas e inscrita en el Registro de la Propiedad a nombre del que insta la permuta. Se ha cumplido, según nuestras noticias, la aparente paradoja que se daba como deseable en el preámbulo de la ley, o sea, que se aplicase el menor número de veces posible; ha sido más bien una norma coercitiva, cuyo solo enunciado sirvió en muchos casos para hacer innecesario el procedimiento (105).

b') *Conservación de las unidades agrarias.* Ya hemos hablado de su aspecto jurídico y del papel del Registro y del que debiera tener si mediara inscripción constitutiva.

Ahora nos ocupamos del aspecto agronómico, que fue objeto de la Ley de Unidades Mínimas de Cultivo, de 15 de julio de 1954, y de los sucesivos textos de la de Concentración Parcelaria, así como en las Leyes de Colonización, en cuanto a los lotes resultantes (106).

La indivisibilidad de las unidades mínimas de cultivo se ha recogido en los artículos 43 a 48 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, suponiendo un importante giro en esta materia, ya que se prescinde por completo de las normas de los artículos 72, 73 y 74 de la Ley de Concentración Parcelaria de 1962, que decretaban la nulidad total y absoluta de los actos que produzcan fincas inferiores a la unidad mínima establecida respecto a los lotes resultantes de la concentración.

La ley nueva comprende todo tipo de fincas, sin distinción alguna, al decir en su artículo 44 que la división o segregación de una finca rústica sólo será válida cuando no dé lugar a parcelas de extensión inferior a la unidad mínima de cultivo. Esta extensión se señalará y revisará, tanto en secano como en regadío, para las distintas zonas o comarcas de cada provincia por Decreto del Gobierno.

Habíamos visto que el artículo 73 de la Ley de Concentración Parcelaria sancionaba con nulidad absoluta, privándolo de efectos *inter partes* y frente a terceros, cualquier acto de división por bajo de la unidad mínima fijada

(105) En un caso concreto en que tuvimos ocasión de intervenir profesionalmente, el dueño del enclave siguió perdiendo el pleito hasta el final, y puso después toda serie de trabas y dificultades para la ejecución de la sentencia. Un supuesto aislado de pintoresca terquería; el agricultor español no suele ser así.

(106) Sobre esta materia puede verse «La conservación de las unidades agrarias en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario», conferencia de MANUEL PEÑA Y BERNALDO DE QUIRÓS el 28 de noviembre de 1974, publicada en *Estudios Monográficos* del IRYDA, núm. 3, págs. 97 y sigs.

para los predios concentrados, rigiendo una tónica muy distinta respecto a los demás.

Por el contrario, la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario sanciona las contravenciones con menor intensidad, pues no se preceptúa una nulidad rotunda, sino que se emplea una expresión más diluida diciendo que «sólo serán válidas» las divisiones o segregaciones dentro de sus límites. El artículo 73 de la Ley de Concentración Parcelaria ordenaba a los Tribunales, autoridades y funcionarios abstenerse de reconocer efectos a tales actos y contratos, prohibiendo a los Notarios la autorización de documentos que pudieran contener un acto divisorio ilegal; en cambio, el artículo 47 de la nueva ley, aplicado también a las fincas concentradas el sistema general existente en la de Unidades Mínimas de Cultivo, tras señalar que en toda inscripción de finca rústica se expresará si es de secano o de regadío, su extensión superficial y que sólo puede dividirse o segregarse respetando la unidad mínima, sanciona de modo leve su incumplimiento al establecer que la inexactitud de aquellos datos no puede favorecer a la parte que ocasionó la falsedad, ni enervará, por tanto, los derechos establecidos en la ley, *que podrán ejercitarse sin necesidad de anular la inscripción*».

¿Cuáles son los derechos ejercitables a que alude el anterior precepto? El más importante es el retracto de los colindantes, que ya se establecía en la citada Ley de Unidades Mínimas de Cultivo de 15 de julio de 1954 y que se recoge y regula en el artículo 45 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario con pocas variaciones.

Del mismo modo, el artículo 46 de esta última ley, recoge el Texto del artículo 49 de la de 1954, en cuanto al modo de llevar a cabo las particiones hereditarias, habiendo de realizarse en todo caso respetando la indivisibilidad de las fincas, aun en contra de las disposiciones del causante, debiendo adjudicarse la finca indivisible por licitación entre los coherederos o entre extraños si fuere preciso. Sin embargo, concluye el artículo, admitiendo la posibilidad del retracto de los colindantes, que es tanto como reconocer que la división prohibida ha tenido lugar.

En resumen, entendemos que el sistema, después de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, se configura así:

1. No hay distinción entre fincas concentradas y rústicas concentradas a efectos de su división o segregación.
2. Sólo es válido el fraccionamiento de una finca rústica cuando las nuevas no resulten inferiores a la unidad mínima que se fije por Decreto y que será aquella superficie suficiente para que las labores fundamentales puedan llevarse a cabo con rendimiento satisfactorio, según las características agrícolas de la comarca y utilizando los medios normales de producción.

3. El efecto principal de contravenir la indivisibilidad de la unidad mínima que se fije será que los dueños de las fincas colindantes tendrán el derecho de adquirirlas por el justo precio que será determinado judicialmente, por trámite de incidentes, para el caso de que no hubiera acuerdo entre partes.

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

5. Desde el punto de vista práctico, puesto que la consecuencia que más resalta en la actual regulación es la del retracto, y para evitar toda duda, parece aconsejable seguir guardando la norma, que se reflejaba en el Decreto de 22 de septiembre de 1955, de que tanto en la escritura como en la inscripción se haga constar expresamente la posibilidad de los colindantes de ejercitar su derecho de adquisición, que caducará a los cinco años de realizarse la división o segregación indebida.

La opinión doctrinal era unánime en cuanto a la necesidad de evitar en lo posible la fragmentación exagerada de los predios rústicos y recibió con agrado la promulgación de las Leyes de Unidades Mínimas y Concentración Parcelaria que venían a poner remedio a estos males indudables. De ahí la razón de ser de las medidas conservativas, procurando impedir la división en todo caso y en especial la de las fincas de concentración, obtenidas en un proceso laborioso y de coste no desdeñable.

Esta consideración primó en la Ley de Concentración Parcelaria de 1955, pasando a la de 1962, al declarar la nulidad de las segregaciones o divisiones de los fundos concentrados por bajo de determinados límites puramente objetivos.

Aunque este sistema acusaba ya cierta crisis porque la técnica va superándolo y tiende a sustituir la unidad agraria objetiva por las unidades subjetivas en las que prevalece el prisma de la explotación viable, la Notaría, el Registro de la Propiedad y el Catastro han venido cumpliendo en estos años su función de mantener en pie las normas protectoras de las fincas concentradas, con lo que han impedido cualquier intento de «legalizar» fraccionamientos no permitidos. Sin embargo, tales fraccionamientos a veces se han venido realizando por vías torcidas, bien documentando como si se tratase de una transmisión indivisa entre condueños, los cuales partían la finca físicamente en la realidad, o por el medio peor del documento privado, con lo que dichas fincas quedaban para lo sucesivo arrojadas fuera del Registro de la Propiedad.

Si para estos casos rigiera el sistema de la inscripción constitutiva, no es preciso razonar que el Registro podría cumplir plenamente su función de conservar en lo agronómico y lo jurídico estas realizaciones de tanta importancia.

CONCLUSIÓN

Hemos tratado de exponer, en apretada síntesis, la función que en España corresponde al Registro de la Propiedad en la regulación de la tenencia de la tierra rural.

Aunque nuestra legislación hipotecaria nació en tiempos de tendencias individualistas, la Institución ha respondido a la llamada social de la época presente y se ha revelado útil para servir a los nuevos palpitos.

Ya no sería cierta la opinión expresada por JOAQUÍN COSTA en el siglo pasado, considerando al sistema hipotecario demasiado suntuoso para agriculturas desmadradas. Por una parte, justo es reconocer que el estado de nuestra agricultura ha mejorado lo bastante como para seguir soportando tan infamante calificativo, aunque no haya llegado, ni mucho menos, a metas deseables. Y por otro lado, es también importante constatar que el Registro de la Propiedad viene mostrando de modo patente su faceta de institución básica orientadora de una eficaz política agraria con suficientes resortes y posibilidades para consolidar después sus resultados.

Los Registradores no podemos ser insensibles a la realidad que nos rodea. Y, si bien nuestra función específica es, en principio, asegurar el tráfico inmobiliario, no se debe olvidar que lo conseguiremos más plenamente si la seguridad jurídica coincide con la social.

Si sabemos dar vida a este contenido social del Registro de la Propiedad, aparte del seguro agradecimiento de los hombres del campo, se consolidará y aumentará para el futuro el prestigio que ganaron para nuestra Institución los compañeros que nos han precedido.