

Funciones agrarias del Registro de la Propiedad (*)

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

I. INTRODUCCIÓN

A) LA NUEVA CONCEPCIÓN DE LA PROPIEDAD INMOBILIARIA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

B) LA LEGISLACIÓN AGRARIA ESPAÑOLA VIGENTE

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

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

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

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

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

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

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

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

II. FUNCIONES DEL REGISTRO EN LA TIERRA RUSTICA

A) DEFENSA DE LOS TITULARES Y SEGURIDAD JURÍDICA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

III. EL RÉGIMEN PARCELARIO Y EL REGISTRO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A) LA CONCENTRACIÓN PARCELARIA

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

a) *Su regulación en nuestras leyes*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

c) *Modificaciones deseables en esta materia*

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

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

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

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

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

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

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

¿Cuál sería la solución eficiente?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

B) LA TRANSFORMACIÓN O «COLONIZACIÓN» DE FINCAS

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

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

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

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

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

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

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

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

a) *Actuaciones en grandes zonas*

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

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

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

b) *Adquisición y redistribución de tierras*

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

(22) Citamos sólo las de rango legal:

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

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

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

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

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

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

c) *Régimen jurídico de las explotaciones del IRYDA*

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

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

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

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

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

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

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

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

d) *Repercusiones registrales en esta materia*

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

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

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

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

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

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

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

misma Ley al establecer que respecto de los inmuebles que figuren inscritos como elementos de la explotación, la 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 jurídico.

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

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

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

IV. LA POLÍTICA AGRARIA EN EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD

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

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

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

Veamos ambas direcciones:

A) EL DEBER DE CULTIVAR Y MEJORAR

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

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

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

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

a) *Consecuencias del incumplimiento*

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

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

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

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

b) *Normas sobre comarcas y fincas mejorables*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

B) EL ASPECTO OBJETIVO: MEDIDAS DE REFORMA ESTRUCTURAL

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

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

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

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

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

a) *La ordenación de explotaciones*

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

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

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

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

Se manifiesta, fundamentalmente, en:

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

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

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

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

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

b) *Permuta forzosa de fincas rústicas*

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

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

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

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

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

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

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

RESUMEN

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

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

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

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

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

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

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

RESUME

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

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

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

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

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

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

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

SUMMARY

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

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

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

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

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

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

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