

Régimen jurídico de las actuaciones inmobiliarias del I.R.Y.D.A.*

SUMARIO: 1. *Acción del Estado en la propiedad agraria*: A) La propiedad-función y su formulación legal.—B) El I.R.Y.D.A. como órgano de la actuación estatal: 1. Competencia. 2. Representación. 3. Actuaciones.—C) Legislación anterior y vigente.—II. *Adquisición de tierras*: A) Adquisiciones voluntarias.—B) Adquisiciones por expropiación forzosa: 1. Especialidades en los distintos períodos del trámite: a) Declaración de utilidad pública o interés social. b) Necesidad de ocupación. c) Determinación del justo precio. d) Pago y toma de posesión. 2. Reflejo registral de la expropiación. 3. Fincas expropiables en zonas de interés nacional: a) Las llamadas tierras reservadas. El Decreto 2.871/1974, de 27 de septiembre. b) Tierras en exceso. c) Tierras exceptuadas.—III. *Redistribución y adjudicación de tierras*: A) Plazo de la redistribución.—B) Destino de las tierras adquiridas: 1. Explotaciones familiares. 2. Explotaciones comunitarias. 3. Huertos familiares.—C) Régimen de las fincas adjudicadas: 1. Adjudicaciones en concesión. 2. Adjudicaciones en propiedad: a) Normas generales. b) Transmisión *inter vivos* y *mortis causa*. c) Legislación anterior a 1968. 3. La figura de los patrimonios familiares.—IV. *Comarcas y fincas mejorables*: A) Planes de mejora.—B) Catálogo de fincas.—C) Efectos: 1. Arrendamiento forzoso. 2. Consorcio forestal. 3. Expropiación forzosa.—D) Fincas mejorables.

I. ACCION DEL ESTADO EN LA PROPIEDAD AGRARIA

Viejo como la misma humanidad es el problema de la tierra y su distribución y muy dispares los sistemas doctrinales o legislativos que pretenden solucionarlo.

Desde la tesis rotunda de la propiedad individual como derecho sagrado e inviolable hasta la concepción comunitaria que prácticamente la desconoce y anula por perniciosa, existen multitud de teorías intermedias o distintas según sea el prisma con que se estudie este fenómeno humano.

(*) Ponencia expuesta en el Seminario de Derecho Hipotecario de Extremadura, Mérida, diciembre 1974.

Lo cierto es que prácticamente todas las sociedades políticas han tenido que mostrar su intervención regulando la propiedad agraria, básica para la vida, entre la gama de supuestos posibles. Y también es cierto que se suelen rechazar los extremos aceptando que el dominio, aun sirviendo primordialmente al propietario, lleva consigo unas limitaciones que impiden el daño a los demás y que, en definitiva, configuran lo que se ha venido a llamar su función social.

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

Por supuesto, tales metas pueden llevarnos tan lejos que fácilmente se roza la utopía, de lo que queremos huir. Por eso, en este trabajo nos proponemos apartar las múltiples disquisiciones teóricas que pudieran aparecer para centrarlo tan sólo en las normas y la práctica jurídica de nuestro país.

A) LA PROPIEDAD-FUNCIÓN Y SU FORMULACIÓN LEGAL

La función social de la propiedad es el pórtico de entrada de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 12 de enero de 1973, como queriendo marcar cuál es el rumbo a seguir con carácter general en el campo de la agricultura.

Fue la Ley Allende, de Comarcas y Fincas Mejorables de 1971, la que recogió la idea solemnemente proclamada en el Fuero del Trabajo y en los Principios del Movimiento, dándole formulación y desenvolvimiento en normas legales concretas que han sido recogidas por la nueva Ley compiladora.

Después de sentarse, más bien a título de principio básico doctrinal que de disposición coactiva, que «el suelo rústico deberá utilizarse en la forma que mejor corresponda a su naturaleza, con subordinación a las necesidades de la comunidad nacional», la Ley marca en el artículo 2.º, no ya simples limitaciones para el titular de las fincas rústicas, sino obligaciones de carácter positivo:

a) Explotar la tierra de modo eficiente, o sea, con criterios técnicos adecuados a la finalidad principalmente agraria de la finca, aunque con el límite natural de la debida rentabilidad.

b) Potenciar las fincas y mejorarlas, introduciendo en ellas las transformaciones necesarias para obtener la explotación adecuada de acuerdo con el nivel técnico existente y con el mismo límite de que las inversiones sean rentables económica y socialmente.

c) Llevar a cabo las inversiones necesarias de carácter social, proporcionadas a la dimensión e importancia de la Empresa, para la promoción de sus trabajadores.

El incumplimiento de la función social de la propiedad, formulada tal como hemos visto, puede desencadenar la declaración de finca mejorable con las consecuencias que estudiaremos más adelante.

Pero, naturalmente, no bastaría con establecer tales obligaciones si no existiere una acción programada con carácter general y en todo caso supletoria de la Administración que ponga en juego sus facultades.

La transformación económica y social de grandes zonas por razones de interés nacional hacen necesario el apoyo y la acción directa del Estado en todos los aspectos, especialmente técnicos, financieros y jurídicos.

La declaración de interés nacional 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) EL I.R.Y.D.A. COMO ÓRGANO DE ACTUACIÓN ESTATAL

1. *Competencia*

La realización de estas acciones está encomendada al Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario (cuya abreviatura I.R.Y.D.A. ya se ha generalizado) que fue creado por Ley de 21 de julio de 1971, como continuador y sucesor de los extinguidos Instituto Nacional de Colonización y Servicio Nacional de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural, con el cometido de impulsar y coordinar las acciones de éstos en el problema de las estructuras agrarias, para lograr una reforma económica y social de la tierra, y a la vez la incorporación del sector

agrario al proceso general del desarrollo del país. Para ello se atribuyeron al naciente Instituto todas las funciones y competencias que las normas legales y reglamentarias entonces vigentes asignaban a los organismos absorbidos; del mismo modo se declaraban traspasados por el mandato legal tanto las subvenciones y beneficios fiscales como las obligaciones y cargas de dichos organismos.

Al I.R.Y.D.A. corresponde también, según el artículo 4.º de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, realizar todas las demás funciones que en relación con el desarrollo rural y la reforma agraria se le encomienden.

2. *Representación*

Es un punto interesante, en el aspecto práctico, conocer quiénes dentro del I.R.Y.D.A. tienen facultades representativas y dispositivas para llevar a cabo las actuaciones inmobiliarias que originen mutaciones jurídicas con reflejo en los libros del registro.

El I.R.Y.D.A. se configura como Organismo Autónomo adscrito al Ministerio de Agricultura que se rige por las disposiciones de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario y la legislación de Entidades Estatales Autónomas. Por Decreto 3220/1971 de 23 de diciembre, complementado por Orden del Ministerio de Agricultura de 28 de enero de 1972, se articuló su estructura orgánica.

Al frente del Instituto existe un Presidente auxiliado por un Secretario General que puede sustituirle en el ejercicio de sus funciones.

Son funciones del Presidente del I.R.Y.D.A., según el Decreto de 13 de agosto de 1971:

- a) Cuantas le correspondan como Jefe del Organismo conforme a la legislación vigente sobre Entidades Estatales Autónomas.
- b) La representación del Organismo para toda clase de actos y contratos.
- c) Las que le atribuye especialmente la legislación sobre reforma y Desarrollo Agrario.

Por resolución de la Presidencia del I.R.Y.D.A. de 27 de diciembre de 1973, se delegan parte de estas atribuciones en el Secretario General, Directores, Directores Adjuntos, Inspectores Regionales y Jefes Provinciales del I.R.Y.D.A.

3. *Sus actuaciones*

La Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, recogiendo y ordenando las funciones típicas que llevaban a cabo los antiguos organismos integrantes del I.R.Y.D.A. (Colonización, Concentración Parcelaria y Ordenación Rural) y la que pretendía la citada Ley Allende de 1971, señala en su artículo 5 que el Gobierno puede encomendar al Instituto, en zonas o comarcas a determinar por Decreto, todas o alguna de las siguientes actuaciones:

a) *Transformación economicosocial, 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.

b) *Ordenación de las explotaciones agrarias* para que alcancen dimensiones suficientes y adecuadas características socioeconómicas.

c) *Establecimiento de planes de mejora para comarcas deprimidas*, en las que suelen predominar las fincas de gran extensión. En definitiva, se trata de exigir a los propietarios unas inversiones bajo pena de expropiación de la finca si tales planes de mejora no se cumplen.

d) *Concentración Parcelaria*, que puede estar incluida en el concepto general de la Ordenación Rural o al margen de ella, y que consiste, como es sabido, 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.

Los auxilios económicos y técnicos encuadrados en lo que antes se llamaba «Ordenación Rural» y «colonización de interés local» sólo tienen reflejo en el Registro en los casos en que se garantizan mediante hipoteca, sin otras especialidades.

Por tanto, en este estudio nos ceñiremos a la adquisición de tierras, su transformación y redistribución para crear o mejorar explotaciones y su régimen jurídico posterior, así como lo referente a la nueva faceta de las comarcas y fincas declaradas mejorables.

C) LEGISLACIÓN ANTERIOR Y VIGENTE

De la norma general de devolución a los propietarios afectados por las ocupaciones de la reforma agraria republicana se exceptuaron las fincas enclavadas en zonas regables o declaradas de alto interés nacional; estas fincas quedaron en régimen de arrendamiento forzoso a favor del Instituto Nacional de Colonización, que fue autorizado para adquirirlas. Junto a ellas estaban las ofrecidas en venta para creación de

colonias y las que adquiriese el Instituto, por su importancia social, para el acceso a la propiedad de arrendatarios instalados en ellas o para la parcelación de agricultores modestos.

Así, y partiendo del Real Decreto-Ley de 7 de enero de 1927 autorizando la adquisición de fincas rústicas con fines de parcelación, se desenvolvió una prolija serie de disposiciones sobre la materia, entre las que citaremos tan 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 ~~17~~ de abril de 1962.
- Ley de 15 de julio de 1952 sobre patrimonios familiares, de nula efectividad práctica.
- Y Ley de 27 de julio de 1968 sobre régimen de las tierras adquiridas por el Instituto Nacional de Colonización o afectadas por sus planes.

Todas ellas han sido derogadas, quedando absorbidos sus preceptos por los del vigente texto de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, aprobado el 12 de enero de 1973.

Sin embargo, en las numerosas disposiciones transitorias de esta última última se contemplan casos en los que será preciso acudir a la legislación anterior citada. Es de especial atención la transitoria 7.^a sobre el régimen aplicable a los actuales adjudicatarios de lotes o parcelas, según ellos hubiesen optado, al publicarse la Ley de 27 de julio de 1968, por acogerse o no a sus normas, aspecto en el que nos detendremos más adelante por su trascendencia registral.

II. ADQUISICION DE TIERRAS

Excluimos la Concentración Parcelaria no sólo por haber sido estudiada en otra ocasión, sino también porque en ella hay tan sólo un simple cambio en la base física, desde las parcelas de procedencia a las fincas de reemplazo después de la reordenación, por el dispositivo de la subrogación real. No hay, por tanto, adquisición de fincas por el Estado para pasarlas a otros propietarios.

El supuesto típico al que nos hemos de referir es el de reordenación de una zona o comarca, previa adquisición de fincas afectadas para transformarlas con regadíos u otras mejoras y su posterior redistribución. Centrada así la cuestión y dejando aparte la ya vista secuela de las fincas afectadas por la reforma agraria republicana, está claro que el I.R.Y.D.A. tiene dos formas de adquirir: la voluntaria y la expropiación.

A) ADQUISICIONES VOLUNTARIAS

Va siendo cada vez más frecuente la oferta voluntaria de venta de grandes fincas, puesto que sus propietarios, normalmente absentistas y no residentes en la zona, encuentran no pequeñas dificultades para su explotación directa. Por otra parte, al agudizarse la escasa rentabilidad de la tierra y escatimar las inversiones sobre ella es evidente la posibilidad de incurrir en causa de expropiación si la finca se declara mejorable.

Estos son motivos que inclinan abiertamente a ofrecer de modo voluntario las fincas al I.R.Y.D.A., con lo cual el dueño obtiene el precio al contado y evita problemas.

La Ley faculta, en el artículo 20, al Instituto para adquirir las fincas de propiedad particular que voluntariamente deseen enajenar sus propietarios, para lo que bastarán las siguientes condiciones:

- Que haya previa tasación.
- Que se apruebe el plan de parcelación y redistribución.
- Que la finca se destine al cumplimiento de las finalidades específicas de la acción estatal en el campo de la reforma y el desarrollo agrario, que detalladamente se fijan en los artículos 3 y 4 de la Ley, ya vistos.
- Y que se apruebe el precio y las condiciones de la adquisición por el Consejo del I.R.Y.D.A., según señala el artículo 11, cuando el valor del conjunto de las fincas adquiridas supere los cinco millones de pesetas.

Estas fincas, por imperativo legal, serán inscritas en el Registro de la Propiedad a nombre del Instituto y, cuando sea procedente, en favor de los adjudicatarios en el momento oportuno.

B) ADQUISICIONES POR EXPROPIACIÓN FORZOSA

La Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954 prescribe en su artículo 97 que las expropiaciones por causa de «colonización» (en terminología entonces vigente) y de fincas mejorables se

regularán por su legislación especial, incluso en lo relativo a los órganos, medios de valoración y recursos, rigiendo la Ley general como supletoria.

Las diferentes normas, bastante dispersas, que existían han sido recogidas en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, que en su artículo 20-3 señala que el Instituto podrá adquirir tierras por expropiación en los casos y con los requisitos establecidos en la misma Ley. Y en los artículos 115 y 254, tras proclamar como supletoria a la legislación general sobre expropiación forzosa para lo no regulado especialmente, se sienta norma de carácter común, que en los trámites establecidos por tal legislación las funciones que ésta atribuye a los *Gobernadores civiles corresponden al Presidente del Instituto*.

1. *Especialidades en los distintos periodos del trámite*

Siguiendo el método de comparar con la legislación común o general, vamos a estudiar las diferencias que se contienen en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario en materia de expropiación siguiendo para ello sus clásicos periodos:

a) *Declaración de utilidad pública o interés social*

Sabido es que la norma general exige la declaración por Ley, aunque se considera implícita en los planes de obras del Estado, provincia o municipio; si la utilidad pública está reconocida genéricamente, la declaración precisa acuerdo del Consejo de Ministros.

En la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, según los artículos 113 y 126, tratándose de transformación de zonas regables, así como en zonas de secano y marismas, se entiende implícita la utilidad pública o la declaración de interés nacional junto con la aprobación del Plan de Transformación.

Es diferente también el concepto de «interés social» del artículo 13 de la Ley de Expropiación, referido a los artículos 30 y 31 del Fuero de los Españoles, del contemplado en la Ley Agraria, que lo configura más bien como «problema social de carácter no circunstancial», cuya resolución requiere acudir a la expropiación de fincas. Esta declaración de interés social se hará en cada caso y para cada finca por medio de Decreto acordado en Consejo de Ministros, a propuesta del de Agricultura (artículo 242). Son estas actuaciones análogas a las parcelaciones iniciales o la reforma agraria simple; se trata tan sólo de expropiar grandes fincas para instalar en ellas a agricultores modestos que ya las venían cultivando como renteros; se reparte la finca tal como está y sin transformaciones que mejoren su sistema productivo. Esta expropiación se regula en los artículos 241 a 255 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario.

b) *Necesidad de ocupación*

El procedimiento ordinario consiste en formular relación concreta e individualizada de los bienes a ocupar, información pública para rectificaciones en su caso y acuerdo consiguiente del Gobernador civil, recurrible en alzada administrativa, pero no en posterior vía contenciosa. La necesidad de ocupación se entiende implícita en la aprobación de proyectos que contenga descripción detallada de las fincas aceptadas. Si se ha seguido el procedimiento de urgencia de la Ley de Expropiación (art. 52), se entiende cumplido el trámite y la ocupación puede ser inmediata, previo depósito, cuyo resguardo, junto con un acta que se levanta, es título bastante para la anotación preventiva en el Registro (art. 32 del Reglamento Hipotecario y 60 del Reglamento de Expropiación).

En la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario se entiende que en las grandes zonas, ya sean regables, de secano o marismas, la declaración por el Gobierno del interés nacional, unida a la publicación del Decreto aprobando el Plan de Transformación o proyecto de obras correspondiente, implica la necesidad de ocupar los bienes necesarios para ejecutar las obras de transformación de la zona. La ocupación en sí, sin necesidad de expresa declaración de urgencia, se llevará a cabo en procedimiento especial antes dicho, pero con la particularidad de elevarse en un 30 por 100 la cuantía del depósito previo, que establece el artículo 52 de la Ley de Expropiación, cuando el inmueble figure en Catastro no revisado después del año 1936 (arts. 113, 126 y 248).

c) *Determinación del justo precio*

Según la Ley de Expropiación, cada propietario presenta hoja de aprecio, que puede ser avalada por Perito; si la Administración no acepta la valoración presentada extenderá otra hoja de aprecio fundada, que se notifica al propietario, y si éste la rechaza pasa el expediente al Jurado Provincial de Expropiación, que tasará las fincas según normas de valoración que se fijan, abonándose al expropiado además un 5 por 100 como premio de afección.

En la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario se marcan, en el caso de transformación para zonas regables, en los artículos 113-4, 245 y 247, las siguientes especialidades:

a') El justiprecio de cada finca lo realizarán dos Peritos, uno nombrado por el propietario y otro designado por el Instituto; cada uno de los Peritos razonará su parecer, pero en un solo documento suscrito por ambos. Para la tasación se tendrán en cuenta el valor con que la finca aparezca catastrada, la renta producida en el último quinquenio y el

valor en venta de fincas análogas del mismo término o comarca. Pero debe tenerse en cuenta en este justiprecio que:

- Las valoraciones deberán ajustarse inexcusablemente a los precios fijados en el Decreto aprobatorio del Plan.
- Respecto al valor en venta de fincas análogas sólo podrá tenerse en cuenta el de las situadas en la misma comarca, pero fuera de la zona regable.
- No podrán incluirse en la valoración las mejoras realizadas después de la publicación del Decreto aprobatorio del Plan si se han hecho sin autorización del Instituto.

b') Si los dos Peritos estuviesen de acuerdo o la diferencia entre ambos no excediere del 5 por 100 del precio fijado por el Perito del Instituto, la Presidencia del I.R.Y.D.A. fijará, sin ulterior recurso, el precio dentro de los límites comprendidos por la tasación de los dos Peritos.

c') Si la diferencia entre la valoración de los dos Peritos fuese superior al 5 por 100 indicado, se solicitará del Juzgado de Primera Instancia competente donde radique la finca el nombramiento de un tercer Perito, el cual, a la vista del expediente, emitirá informe motivado sobre el justiprecio. A la vista del informe de los tres Peritos, el Instituto fija el precio en una cantidad que esté comprendida dentro de los límites señalados por aquéllos.

d') El justiprecio debe realizarse en plazo de cuatro meses, ampliable por dos meses más, a contar de la declaración de interés social del inmueble. Si el Perito del propietario no comparece o no firma en dichos plazos, se entenderá disconformidad, continuándose el trámite del justiprecio como se ha señalado en el apartado anterior, sin tener en cuenta otros elementos de juicio que las valoraciones de los Peritos del Instituto y el nombrado por el Juzgado.

En las zonas de secano y marismas se siguen iguales normas, pero, según el artículo 126, caso de disconformidad en el justiprecio de los Peritos, cualquiera que sea su cuantía, corresponderá al Ministro de Agricultura, previo informe del Presidente del I.R.Y.D.A., fijar en resolución motivada el precio que haya de abonarse a cada uno de los propietarios expropiados; no se estimarán las plusvalías producidas como consecuencia del Plan de Transformación o por obras efectuadas por el Estado.

d) *Pago y toma de posesión*

Según la legislación común de expropiación, el pago ha de realizarse precisamente en dinero en plazo de seis meses, levantándose acta ante el Alcalde; caso de no ser aceptado por los titulares expropiados, se procede al depósito del precio e intereses. Si el impago persiste durante dos años, el artículo 58 de la Ley de Expropiación impone una nueva tasación de la finca. A no ser que existiera ya ocupación previa por razón de urgencia, pagado o depositado el precio se puede ocupar la finca o ejercitar los derechos, todos ellos por vía administrativa.

En la legislación del I.R.Y.D.A. no existe especialidad en cuanto al pago, pues se establece en el artículo 92 que éste se realizará al contado y en dinero de curso legal, haciéndose remisión en los demás preceptos a la Ley de Expropiación. Pero la ocupación se llevará a cabo conforme a las normas de la expropiación de urgencia, sin necesidad de haberse así declarado expresamente.

2. *Reflejo registral de la expropiación*

Según el artículo 53 de la Ley de Expropiación Forzosa, el acta de pago y la de ocupación serán título bastante para que se inscriba en el Registro de la Propiedad la transmisión del dominio o se cancelen las cargas y gravámenes en su caso; el acta de ocupación con el resguardo de la consignación o depósito surten iguales efectos, teniendo incluso la consideración de títulos inmatriculables. Todo ello se desenvuelve en los artículos 60 a 62 del Reglamento de Expropiación y el 32 del Reglamento Hipotecario, de sobra conocidos y sin especialidad alguna en actuaciones del I.R.Y.D.A.

3. *Fincas expropiables en zonas de interés nacional*

Al señalar las especialidades de la expropiación hemos visto que en las grandes zonas de actuación del I.R.Y.D.A., sean regables, de secano o marismas, la necesidad de la ocupación va implícita en la declaración por el Gobierno del interés nacional unida a la publicación del Decreto aprobando el Plan de Transformación o Proyecto de Obras. La norma es lógica, puesto que en dicho Plan se establecen, por imperativo legal, las fincas o partes afectadas, señalando las reglas para determinar las superficies que pueden reservarse los propietarios cultivadores directos, las no afectadas en absoluto por la transformación y las restantes, llamadas en exceso, que son las susceptibles de expropiación.

A primera vista resalta que a partir del Decreto de declaración de

interés nacional hay un período de incertidumbre jurídica por limitarse, en diferente grado y según las diversas fases en que se encuentre la transformación de la zona, las facultades dispositivas de la propiedad privada, por lo que debe procurarse la mayor publicidad, que evite, tanto a los enajenantes como a los adquirentes, incurrir en las sanciones establecidas en el artículo 108 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario. Por ello, el I.R.Y.D.A. debe comunicar 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.

Veamos, pues, las distintas situaciones de fincas que pueden presentarse y su tratamiento legal:

a) *Tierras reservadas*.—Son aquellas que de acuerdo con las normas señaladas en el Decreto aprobatorio del Plan General pueden ser atribuidas a los propietarios cultivadores directos de tierras y que, por tanto, no son expropiadas (art. 104).

Para ello, dentro del plazo fijado en el Decreto, los propietarios cultivadores directos presentarán escrito manifestando las superficies en reserva que solicitan, comprometiéndose a respetar las normas que al efecto se establezcan y con aceptación expresa de las consecuencias para caso de incumplimiento. Esto último determina la posibilidad para el I.R.Y.D.A. de expropiar al propietario las superficies que fueran reservadas por el mismo procedimiento seguido en el resto de la zona. La misma sanción recae sobre los propietarios que en el plazo de cinco años, a contar de la «puesta en riego», no hayan realizado en las tierras los trabajos de nivelación y acondicionamiento técnicamente necesarios o no alcancen en la explotación el grado mínimo de intensidad previsto en el Plan General. Una vez transformadas las tierras y alcanzado el nivel de intensidad previsto, las superficies reservadas quedarán sujetas a las normas generales de la propiedad inmueble.

Sin perjuicio de que el Instituto pueda obtener anotación preventiva del crédito refaccionario en el Registro de la Propiedad mediante la presentación de los contratos que hubiese formalizado, la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario establece, en el artículo 77, que todas las fincas reservadas en las zonas regables, cualquiera que sea su poseedor, están afectas con carga real al pago de las cantidades invertidas en las obras en la proporción imputable al propietario; la afección no excederá de la cantidad máxima que será fijada para cada finca por el Instituto y aceptada por el propietario antes de concederse la reserva. Por otra parte, en

el artículo 118 de la misma Ley se dispone que el título adecuado para hacer constar en el Registro el régimen, cargas y condiciones a que están sujetas las fincas reservadas deberá ser expedido conforme a lo que se disponga conjuntamente por los Ministerios de Justicia y Agricultura.

Y por el *Decreto de la Presidencia del Gobierno 2.871/1974, de 27 de septiembre*, publicado en el *Boletín Oficial del Estado* del 12 de octubre, se cumple el anterior mandato legal regulándose el modo de reflejar en el Registro este especial régimen de publicidad y garantía de las tierras reservadas, tanto en el período inicial de la transformación como en el de la expedición del título. Se debe tener en cuenta que las disposiciones de este Decreto se aplicarán con carácter retroactivo, aunque sin retroceso en los trámites, a todas las reservas, incluso a las ya otorgadas y a los débitos y subvenciones pendientes.

a') *Al solicitarse la reserva* se habrá de presentar por el interesado certificación registral del dominio y cargas o negativa si la finca no estuviese inscrita; se solicitará la certificación por el titular registral o representante facultado y su expedición, con indicación de la fecha y de haberse hecho a efectos de este expediente, constará en el Registro *por nota marginal*, lo cual se reflejará también en la misma certificación.

Esta nota marginal, aparte de su función de publicidad, entendemos que es de las llamadas por ROCA «sucedáneas», pues sustituye en la realidad a una verdadera anotación preventiva de la garantía real del I.R.Y.D.A. y establece una preferencia de rango en su favor; así se señala en el propio Decreto al decir que las inscripciones ulteriores a la nota no constituirán en ningún caso obstáculo para la preferencia de los asientos relativos a la reserva de tierras y carga real correspondiente.

La nota marginal se cancelará por caducidad a los seis años de su fecha, si en el Registro no consta algún nuevo asiento relacionado con el mismo expediente.

b') *Terminada la transformación*, el Instituto extenderá y autorizará el *Acta de Ordenación de la Propiedad*, que será el título adecuado para hacer constar el régimen, cargas y condiciones a que están sujetas las fincas reservadas.

El Acta contendrá las circunstancias necesarias para la inscripción de cada finca en el Registro y, además, de modo especial:

- La sujeción al régimen de reserva y las condiciones a que quede sujeta la finca, según la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, y que modifiquen desde luego o en lo futuro alguna de las facultades del dominio o inherentes a los derechos reales.

- La expresión de que queda afecta con carga real al pago de la parte que corresponde al propietario en las obras realizadas por el Instituto conforme al Plan General de Transformación.
- La cantidad máxima de que responderá cada finca y condiciones del reintegro.

Apartando el caso de que exista concentración parcelaria, que se registrá por sus normas ya conocidas, el artículo 3 del Decreto señala que el Acta de Ordenación será título suficiente una vez firme:

- 1.º Para la inmatriculación de la finca reservada, aunque estas inscripciones no surtirán efectos respecto de terceros hasta transcurridos dos años de su fecha, lo que constará en el asiento.
- 2.º Para la inscripción del régimen y condiciones de la reserva y de la carga constituida en favor del I.R.Y.D.A., aunque la finca esté inscrita a nombre de persona distinta del beneficiario siempre que se haya justificado en el expediente administrativo que es causahabiente del titular registral y que, citado éste o sus herederos, no hayan formulado oposición. Estas inscripciones producirán plenos efectos, dejando a salvo los derechos del titular registral; la salvedad deberá hacerse constar expresamente en la inscripción y podrá cancelarse, transcurridos diez años, a instancia de cualquier interesado, siempre que estén ya cumplidos treinta años desde la última inscripción precedente a la reanudación del tracto. También podrá cancelarse mediante alguno de los procedimientos de reanudación del tracto establecidos en las Leyes o en virtud de resolución judicial firme.
- 3.º Para segregación de parte de una finca inscrita cuando sólo afecte a una porción de ella la reserva y consiguiente inscripción, para lo cual el Acta debe contener las circunstancias descriptivas necesarias.

Detengamos la atención, aunque brevemente, en este nuevo título, llamado Acta de Ordenación, que se introduce en el campo hipotecario por vía reglamentaria, estudiando sus analogías y diferencias con el Acta de Reorganización de la concentración, que indudablemente ha servido de pauta a sus creadores.

Ambos tienen su origen en la legislación especial agraria y miran a la registración de fincas o situaciones resultantes de las actuaciones del I.R.Y.D.A., y es de suponer, aunque el Decreto no lo diga, que el Acta de Ordenación será protocolizada notarialmente, pero se diferencian:

1.º En que el Acta de Reorganización se extiende a todas las fincas incluidas en el perímetro de la concentración, mientras que el Acta de Ordenación creada por el Decreto se refiere tan sólo a las fincas o partes de ellas declaradas en reserva sin comprender las restantes superficies afectadas por la mejora o transformación.

2.º En que, aunque ambos son inmatriculadores, en concentración el asiento no surte efectos respecto de terceros hasta transcurridos noventa días, mientras que en las inscripciones de reserva se amplía a los dos años clásicos.

3.º En que en la concentración se inscriben las fincas de reemplazo sin hacerse referencia alguna a las parcelas de procedencia y aunque éstas aparezcan inscritas en favor de personas distintas, es decir, rompiendo en absoluto con el pasado registral. En el Decreto, en cambio, se respeta ese pasado, lo que es correcto y no presenta dificultad alguna si el titular registral es el mismo beneficiario de la reserva; en cambio, si es persona distinta se articula, como hemos visto, una especie de reanudación del tracto a base de justificar en el expediente que es causahabiente del titular, de la falta de oposición de éste o sus herederos y de dejar a salvo expresamente sus derechos por los plazos que se determinan.

4.º En que la garantía de los débitos por obras de concentración se configura claramente como hipoteca, autorizándose en el artículo 86 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario su constitución en el Acta de Reorganización (lo que supone una excepción al art. 145 de la Ley Hipotecaria que exige la escritura), mientras que en el Decreto, en cambio, se habla de «afección» o «carga real», pero sin atreverse a emplear claramente el término «hipoteca», que quizá fuese comprometido al no constar, como hemos visto, en el artículo 77 de la Ley. Queda en duda, por tanto, la verdadera naturaleza jurídica de esta carga real, aunque tenga cierta analogía con la hipoteca de máximo; lo confirma el artículo 8 del Decreto, que señala el procedimiento para fijar, transcurridos cinco años desde la puesta en riego, la cifra, que concretará de modo definitivo, a efectos registrales, la suma garantizada por cada finca, que se hará constar por nota marginal. Desde el punto de vista práctico, sea o no hipoteca, entendemos que no se presentarán graves inconvenientes dado el sistema de *numerus apertus* que rige nuestra normativa registral, según el artículo 7 del Reglamento Hipotecario.

b) *Tierras en exceso* son las que pueden ser objeto de expropiación y adjudicación al Instituto. Dentro del año siguiente a la aprobación del plan de obras se publica el proyecto con plano parcelario para que los interesados puedan formular reclamaciones, dictándose a su vista resolución por el Presidente del Instituto, recurrible ante el Ministro de

Agricultura, que resolverá sin ulterior recurso, ni siquiera el contencioso-administrativo.

Tendrán la consideración de tierras en exceso, según el artículo 108:

- En primer lugar, las que se determinen como tales en la resolución indicada.
- Las pertenecientes a los propietarios que no hubieran presentado, en tiempo y forma, solicitud de reserva de tierras.
- Las tierras sujetas a reserva adquiridas por actos *inter vivos* desde la aprobación del Plan General hasta que pasen a regularse por las normas generales de la propiedad inmueble, o sea, transcurridos cinco años y obtenido el nivel mínimo de productividad.
- Y las enajenadas sin autorización del I.R.Y.D.A. desde la publicación del Decreto declarando la zona de interés nacional hasta publicarse el Plan General, siempre que además se dé alguno de los supuestos siguientes: que la transmisión implique parcelación o división de la finca, que el enajenante sea dueño de otra finca en la misma zona o que la transmisión se haya realizado en favor de sociedades o personas jurídicas.

Cuando se hayan incumplido las condiciones establecidas para la reserva y se haya iniciado por el Instituto expediente para declarar que la finca reservada pasa a tierra en exceso o expropiable, el artículo 6 del Decreto de 27 de septiembre de 1974 señala que se hará constar por nota marginal, que caduca a los tres años desde su fecha, si en el Registro no consta algún nuevo asiento relacionado con el mismo expediente.

c) *Tierras exceptuadas*.—Son las que continúan en poder de sus propietarios por no estar sujetas a las normas antes detalladas sobre reserva y exceso, debiendo entenderse, por tanto, que no resultan afectadas en modo alguno por la existencia del Plan de Transformación, aunque en principio puedan encontrarse dentro del perímetro determinado.

El artículo 111 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario señala como exceptuados:

- Los predios o parte de ellos sitos en la zona, pero a los que no afecte la puesta en riego y que hayan de seguir cultivándose en secano, o excluidos en sentido estricto.
- Las tierras que al publicarse el Decreto declaratorio del interés nacional estuviesen ya transformadas en regadío y cultivadas de modo satisfactorio.
- Y las que al publicarse el mencionado Decreto estuviesen en proceso de transformación, con agua suficiente para el cultivo

en regadío y si se hubiese invertido, al menos, el 25 por 100 del presupuesto, con tal que además se hayan terminado las obras de transformación en la fecha de publicación del Decreto aprobatorio del Plan General.

III. REDISTRIBUCION Y ADJUDICACION DE TIERRAS

A) PLAZO DE LA REDISTRIBUCIÓN

La actuación del I.R.Y.D.A. debe cumplirse con la celeridad que los problemas planteados requieren, pero dando el margen necesario para que se lleven a cabo las transformaciones precisas, que implica el lapso de tiempo preciso para las numerosas cuestiones técnicas y jurídicas que se deben resolver en estos procesos, que son comúnmente complicados.

El plazo normal establecido en la Ley para la aplicación de las tierras adquiridas a los fines a que se destinan es de tres años a partir de la adquisición; pero en atención a las necesidades técnicas apuntadas, se cuenta el día inicial del plazo en las zonas declaradas de interés nacional desde la declaración de puesta en riego o desde que las tierras hayan quedado en adecuadas condiciones para los nuevos sistemas de cultivo una vez terminadas las obras de transformación (art. 22).

Para el caso de fincas expropiadas por interés social, el plazo se reduce a un año, a contar del pago del inmueble, y si transcurre sin haberse aplicado a los fines para que se expropió, el dueño tiene, según el artículo 253 de la Ley, el derecho de reversión por el mismo precio de valoración, que debe ejercitarse dentro de los seis meses siguientes.

Salvo el ejercicio de esta reversión, si no hubiese peticiones de concesión o adjudicación (caso difícil en la práctica), se venderán las tierras en pública subasta, a no ser que se trate de fincas inferiores a la unidad mínima de cultivo, que habrán de ser antes ofrecidas en venta, por el precio que se considere justo, primero a los propietarios colindantes y después a los titulares de explotaciones agrarias de la comarca.

B) DESTINO DE LAS TIERRAS ADQUIRIDAS

Sabido es que el destino de las tierras que el Instituto adquirió es precisamente la distribución de las mismas con el fin de crear o completar explotaciones de carácter normalmente familiar o comunitario, en

las que previo un período de concesión, se adjudican los nuevos lotes a título de propiedad. Ha desaparecido la figura atípica y desdibujada del «asentado» de la reforma agraria republicana, carente de derechos y atado a la tierra como siervo de gleba, absorbido además por unas colectividades o comunidades campesinas, que difuminaban su iniciativa personal a declarar prevalente la figura del «colono», hasta llegar hoy al concepto nuevo del «empresario agrícola», que si bien parte del individuo y su entorno familiar colaborador, le permite unirse, pero voluntariamente, formando cooperativas o agrupaciones sindicales. La Ley ordena al Instituto que procure adjudicar sus unidades en coto redondo, efectuando en las tierras antes de otorgar la concesión los trabajos previos para ordenar las explotaciones y colocar en ellas a los beneficiarios, así como realizando las obras y transformaciones precisas para que aumente la productividad y mejora de las condiciones vitales de los adjudicatarios.

Según el artículo 21 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, aunque excepcionalmente el Instituto podrá retener las tierras precisas o cederlas a entidades oficiales para fines generales o especiales de carácter educativo, mejora, demostración o experimentación agraria, la norma general es que las adquiridas deberán ser aplicadas por el I.R.Y.D.A. a la constitución de explotaciones familiares, comunitarias o huertos familiares. Veamos estas finalidades:

1. Constituir o completar *explotaciones familiares*, entendiéndose por tales las cultivadas directa y personalmente por una familia laboral tipo que cuente con dos unidades de trabajo, por lo que esta explotación debe conformarse con una magnitud y características tales que permitan a la familia titular un nivel de vida decoroso y digno, teniéndose para ello en cuenta los diversos cultivos y rendimientos.

Este fue el núcleo central de la filosofía de la «colonización», que marcó una época importante en la política agraria española y bajo cuya pauta se transformaron y distribuyeron muchos millares de hectáreas, creando explotaciones basadas en familias labradoras, hoy extendidas por toda nuestra geografía.

Sus especiales características motivaron una regulación, que por su indudable importancia veremos después estudiando el régimen jurídico de estas fincas resultantes.

2. Constituir *explotaciones comunitarias*, lo que responde a las modernas concepciones del laboreo de tierras, unido a los medios técnicos superiores del cultivo, que en algunos ha producido exageraciones hasta pretender el olvido del núcleo inicial y básico; se ha llegado a decir, en frase incisiva, que «la explotación familiar es la explotación de la familia».

Sin embargo, como es lógico, la función del I.R.Y.D.A. no va orientada primordialmente a la gran empresa, que emplea el gigantismo en sus técnicas de cultivo, y aun admitiendo y fomentando la explotación comunitaria, lo hace sin perder de vista el núcleo familiar, que sigue considerando digno de atención preferente.

Así, el artículo 26 de la Ley prescribe que si bien las explotaciones comunitarias que se constituyen a su amparo tendrán la estructura social adecuada y una magnitud económica viable, los ingresos previsibles para cada uno de sus miembros no rebasarán en el momento de la constitución los que proporcionaría en la zona una explotación familiar. Se adjudicarán las explotaciones comunitarias a Cooperativas, Grupos Sindicales de Colonización u otras agrupaciones de explotación en común, con la limitación en cuanto a sus componentes de que sólo podrán estar formados por agricultores que cultiven personalmente unidades inferiores a las explotaciones familiares o por trabajadores agrarios, dándose preferencia a las agrupaciones constituidas por jóvenes con formación profesional.

Estas explotaciones quedan sometidas al mismo régimen jurídico que las familiares.

3. Establecer *huertos familiares* para trabajadores, especialmente para los empleados en explotaciones agrarias, a los que se concederá preferencia. La institución del huerto familiar es considerada en algunos países como complementaria del contrato de trabajo, siendo regulada por el Derecho laboral más que por el agrario. En la legislación española, aunque no se llegue a conclusiones tan rotundas, se trasluce una tendencia parecida; así, el artículo 24 habla tan sólo de concesión y disfrute de los huertos y la propiedad no se transmite directamente a los trabajadores beneficiados, sino a las Hermandades de Labradores y Ganaderos o a las correspondientes entidades municipales. A los trabajadores, insisto, sólo se atribuye el disfrute, que podrá verificarse individualmente o por Cooperativas o Grupos Sindicales de Colonización constituidos a este fin. Se regularán por el Decreto de 12 de mayo de 1950, señalándose en el artículo 6 la sucesión en el disfrute al fallecimiento del titular de cada uno de los huertos.

C) RÉGIMEN DE LAS FINCAS ADJUDICADAS

Las relaciones entre el Instituto y sus entonces llamados «colonos» se fueron instrumentando a base de disposiciones circunstanciales, que más bien respondían, con indudable tono experimental, a las necesidades de cada momento.

En principio se trataba de instalar colonos, que habrían de amortizar

a largo plazo su parcela, vivienda y capitales circulantes recibidos para la explotación. Se consideraba al colono en período de «tutela» durante cinco años; mientras tanto se articulaba por la Orden de 30 de mayo de 1945 una modalidad especial de aparcería, en virtud de la cual el Instituto, aportante de la tierra y elementos de cultivo, recibía a cambio un tanto por ciento determinado del colono, que, por su parte, se obligaba a aportar el trabajo familiar y los gastos de la explotación. Después pasaba al «acceso a la propiedad», que atribuía al colono una situación más estable, pero puramente posesoria.

La propiedad plena sólo se adquiría cuando el colono reintegraba totalmente el importe de su lote y demás elementos complementarios recibidos, y lo cierto es que estas unidades parcelarias carecían del régimen especial que defendiese su destino y conservación. Así se reconocía en el preámbulo de la Ley sobre Colonización de Zonas Regables de 1949, añadiendo que «de momento no ha constituido este aspecto un problema acuciante, ya que la generalidad de los colonos se encuentran en régimen de acceso a la propiedad»; la afirmación es sorprendente, pues no es solución aplazar el problema, que sí se había presentado ya; la prueba es que se dictó un Decreto un año antes, con fecha 13 de febrero de 1948, concediendo al Instituto un derecho de retracto o reversión para los casos de venta sin autorización de lotes o parcelas por los colonos dentro del plazo de diez años de su adquisición definitiva.

Con el intermedio de la Ley de Patrimonios Familiares, que no ha tenido efectividad práctica, no se ha regulado esta materia *in extenso* hasta la Ley 51/1968, de 27 de julio, sobre régimen de tierras adquiridas por el Instituto o afectadas por sus planes, cuyas disposiciones han sido incluidas en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario. Sin embargo, la Ley de 1968 permitió a los titulares de lotes o parcelas optar por acogerse a sus preceptos o a los de la legislación anterior; como algunos, aunque pocos relativamente, ejercitaron esta opción, deberá tenerse en cuenta por sus indudables consecuencias prácticas, que señalaremos; a tal efecto, al otorgarse las escrituras se determina la legislación aplicable.

El Decreto de 10 de julio de 1969, dictado para la aplicación de la Ley de 1968, estableció las normas que deberían concurrir en los asalariados, trabajadores autónomos y empresarios agrícolas para ser considerados agricultores profesionales, a fin de solicitar la adjudicación de lotes, los plazos máximos de reintegro (veinte años para la tierra y treinta para la vivienda) y los requisitos de las escrituras de transferencia de propiedad. Estos son, además de las estipulaciones generales, el precio, indicando la parte pendiente y las garantías que lo aseguran, tanto respecto del adjudicatario como de los adquirentes futuros, y la expresión

de que los bienes adquiridos quedan sometidos a la legislación sobre la materia.

Indiquemos también que las relaciones internas entre el Instituto y los empresarios agrícolas instalados en sus fincas se rigen actualmente por la Orden de 19 de junio de 1971, que ha suprimido la consideración de aparcería del vínculo existente entendiendo que los auxilios técnicos y económicos prestados para la puesta en marcha de las explotaciones son simples créditos supervisados.

En la actualidad han desaparecido los antiguos períodos de tutela y acceso, quedando tan sólo los de concesión y propiedad, que vamos a estudiar con sus regímenes respectivos, haciendo referencia después a los patrimonios familiares.

1. *Adjudicaciones en concesión*

La Ley de Reforma y Desarrollo Agrario trata esta materia en los artículos 29 a 33, el primero de los cuales ordena que las tierras destinadas a constituir explotaciones se adjudicarán siempre en concepto de concesión administrativa.

La norma de la provisionalidad es lógica, pues se trata de someter a un examen previo al adjudicatario, con el fin de comprobar si tiene aptitudes, mediante el cumplimiento de determinadas condiciones respecto a la explotación, y que son:

- Cultivarla personalmente, siendo además titular de la empresa.
- Observar las normas de explotación formuladas por el Instituto, el cual puede especificar la intensidad que debe alcanzarse.
- Y tolerar la ejecución de obras o llevarlas a cabo por sí cuando expresamente se ordene en los planes de la zona.

La concesión en el sentido aquí contemplado es un derecho o más bien una situación itinerante en marcha, cuyo fin normal es consolidarse en dominio pleno o, en otro caso, declararse caducada. Por ello entendemos que no se refiere a ella el artículo 30-2 del Reglamento Hipotecario al decir que se inscribirán en el Registro las concesiones otorgadas por la Administración para colonización; nuestra opinión se basa en el carácter transitorio y como a «título de prueba» de la concesión, y por ello el Reglamento se refiere más bien tan sólo al título definitivo en propiedad; se deduce también claramente de la equiparación que hace el mismo precepto reglamentario con la concentración parcelaria, que sólo admite adjudicaciones dominicales como inscribibles en el Registro.

requisitos que veremos, deberán hacerse en escritura pública e inscribirse en el Registro de la Propiedad.

- Y que la explotación, aun transmitida de su titular inicial a otro u otros sucesivos, continuará sujeta a las prescripciones legales especiales.

b) *Transmisión de la explotación*

Veamos los supuestos posibles del traspaso de la propiedad del lote, según la nueva Ley y la legislación antigua para los acogidos a ella.

a') *Inter vivos*.—Se precisa autorización del Instituto, mediando causa justificada, para gravar o transmitir entre vivos la explotación o alguno de sus elementos (art. 28-1, d)). Si no se acredita la autorización previa del Instituto (que podrá concederse por los Jefes Provinciales por delegación de la Presidencia), el Registrador puede practicar la inscripción, pero haciendo constar en ella y en la nota al pie del título la reserva explícita a que se refiere el párrafo 3.º del artículo 98 del Reglamento Hipotecario, en el sentido de que transcurridos dos años desde la fecha del asiento sin que se justifique tal autorización, se cancelará la inscripción de oficio o a instancia de parte.

No será precisa autorización previa, aunque sí notificación posterior al Instituto, para la transmisión *inter vivos* cuando se realice en favor de un hijo o descendiente que sea agricultor profesional, o en defecto de ellos, en favor de un ascendiente o un hermano que, además de la profesionalidad agrícola, reúna la condición de cooperador en la explotación.

b') *Mortis causa*.—Las transmisiones por causa de muerte de las tierras, viviendas y demás elementos de la explotación se verificarán de acuerdo con lo dispuesto en el Código civil o la legislación especial o foral aplicable, con la excepción de las siguientes reglas contenidas en el artículo 35 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario:

1.º Si concurrieran a la sucesión dos o más herederos y la explotación no fuera declarada divisible, se adjudicará ésta a uno solo. El testador, sin perjuicio del usufructo sobre la totalidad de la explotación, que en todo caso corresponderá al cónyuge superviviente que sea cultivador directo, podrá designar al heredero o legatario a quien haya de atribuirse ésta. Si hubiere legitimarios hará la designación entre ellos, salvo justa causa de desheredación.

2.º A falta de disposición testamentaria al respecto, la adjudicación se hará al legitimario que lo pretenda y hubiere cooperado habitualmente en el cultivo o al que de entre ellos elijan por unanimidad si existen varios en quienes concurren tales circunstancias. Si no existieren legitimarios cooperadores, la explotación se atribuirá al que elijan entre ellos,

unánimemente, los herederos. En defecto de acuerdo, la adjudicación se hará en favor del de mayor edad.

3.º El adjudicatario tendrá, en su caso, la obligación de abonar el exceso en dinero a los herederos que sean legitimarios. Si el adjudicatario fuera un legitimario, tal obligación se limitará al importe de la parte que a éstos corresponde en el tercio de legítima estricta, salvo que hubiese otros bienes en el caudal relicto bastantes para su pago o que, con arreglo a la legislación civil aplicable, la legítima se hará computando en la masa hereditaria como valor de la explotación el que resulte de su tasación a este efecto por el Instituto, el cual, al realizarla, deducirá el importe de las subvenciones que haya otorgado.

4.º Los bienes quedarán afectos al pago de las cantidades que deban ser abonadas en compensación del exceso por el adjudicatario, y si en el documento particional no se acreditara haber sido satisfechas, se hará constar la afección, por nota marginal, en el Registro de la Propiedad. La nota caducará a los cinco años de su fecha.

5.º Si la explotación se declarase divisible, la sucesión respecto de cada una de las porciones se regirá por lo dispuesto en el presente artículo.

c) *Legislación anterior a 1968.*—Es la aplicable para los adjudicatarios que optaron expresamente en tal sentido en el plazo de seis meses que se les concedió a partir de la publicación de la Ley de 1968.

El artículo 30 de la Ley sobre colonización y distribución de la propiedad en zonas regables de 21 de abril de 1949 estableció que las superficies enclavadas en la zona quedan sujetas a las normas generales de la propiedad inmueble, pero dejando a salvo siempre la cabida mínima señalada a la unidad de explotación de tipo medio en la zona. En la disposición final séptima se preveía una ordenación, que plasmó en la Ley de Patrimonios Familiares, que luego estudiaremos.

Pero la disposición más importante y prácticamente única aplicable es el Decreto de 13 de febrero de 1948, que trató de impedir que los titulares de las parcelas pudieran enajenarlas libremente con miras especulativas a personas que no reúnan las condiciones para ser beneficiarios.

Por ello se exige autorización del Instituto para enajenar los lotes o parcelas en todo o en parte dentro de los *diez años* de su adquisición definitiva. Igual autorización deberán obtener los que, dentro de dicho plazo, adquieran y pretendan enajenar de nuevo los mismos predios.

Si la enajenación se realiza sin la indicada autorización, el Instituto puede ejercitar un derecho de reversión, en plazo de un mes, abonando el valor del lote al hacerse la concesión y sus mejoras útiles.

En los títulos que el Instituto otorgue se consignarán expresamente la limitación de las facultades dispositivas y el derecho de reversión,

como cláusula de trascendencia real, que constará en el Registro de la Propiedad y se cancelará de oficio por nota marginal transcurridos los diez años. Para los Notarios se establece la obligación de exigir la autorización del Instituto, y si no les fuere presentada, lo harán constar en la escritura con advertencia del derecho de reversión.

3. *La figura de los patrimonios familiares*

La Ley de 15 de julio de 1952 inició la normativa de los lotes adjudicados por el Instituto considerándolos en todo caso constituyentes de los llamados patrimonios familiares.

El carácter formalista y a la vez obligatorio de su constitución y la rigidez de sus normas, poco acordes con las condiciones actuales de la agricultura, hicieron que en la Ley de 27 de julio de 1968 se introdujese la modificación fundamental de ser precisa la solicitud expresa de los titulares para que la explotación pase a tener la consideración de patrimonio familiar y se rija por sus normas, con lo cual la institución pasó a ser totalmente voluntaria.

Está por estudiar si es la reseñada rigidez normativa de esta figura la que pesa decisivamente en el ánimo de los agricultores, hasta el punto de que sus indudables ventajas no consiguen nivelar la balanza en su favor, o si influye también la inercia contra el encasillamiento y el papeleo, innata en el hombre de campo. Lo cierto es que hasta la fecha no se ha constituido formalmente ningún patrimonio familiar, y dado el tiempo transcurrido, más que prudencial, es de temer que la figura no pase de la Ley a la realidad.

La Ley de Reforma y Desarrollo Agrario dedica los artículos 36 a 42 a regularlos y he aquí el esquema de sus normas:

- La constitución es voluntaria y formalista, pues ha de realizarse siempre por documento público inscrito en el Registro de la Propiedad, debiendo los inmuebles aportados ingresar libres de cargas y gravámenes.
- El patrimonio familiar constituye una unidad indivisible no sólo en el aspecto económico, sino en el jurídico, y su propiedad sólo puede quedar atribuida, como único titular, a una persona física.
- El titular debe realizar la explotación mediante cultivo personal y directo, como regla general.
- La transmisión *inter vivos*, por cualquier causa, tan sólo puede realizarse en favor de quien cultive de modo directo y per-

- sonal, previa autorización del Ministerio de Agricultura, sin cuyo requisito el Registrador no puede practicar la inscripción.
- La sucesión *mortis causa* se deferirá en favor de la persona designada en el testamento, salvo la preferencia del heredero forzoso si lo hubiere. De no haber testamento se seguirá la legislación civil aplicable; pero como sólo puede heredar uno, se preferirá a quien cultivara habitualmente el patrimonio, varón antes que hembra y mayor de edad. Si no existiesen hijos del titular habidos en matrimonio anterior corresponde al cónyuge viudo el usufructo, resolviéndose este derecho por ulteriores nupcias. Se reduce a un tercio la porción legitimaria de los demás herederos a efectos de pagarles en metálico la compensación, quedando afecto el patrimonio a una hipoteca legal, y se sienta, a modelo de conocidas instituciones forales, que los legitimarios varones menores pueden continuar viviendo a expensas del patrimonio familiar, conforme a las costumbres de una familia campesina de la comarca.
 - Los inmuebles constituyentes del patrimonio no podrán gravarse con derecho real, salvo el de hipoteca, y no son embargables a no ser por razón de impuestos o contribuciones del Estado, provincia o municipio.

IV. COMARCAS Y FINCAS MEJORABLES

La función social de la propiedad, que constituye entrada y cabecera de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, se concreta en la letra *b)* del artículo 2, donde se marca para el titular la obligación de 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.

La Ley de 21 de julio de 1971, que contempló estos supuestos, ya consideraba que la existencia de fincas mal explotadas podía 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 cuyo efecto se elaboran planes de mejoras mínimas, cuyo incumplimiento comporta determinadas consecuencias, que estudiaremos en su aspecto jurídico.

A) PLANES DE MEJORA

El artículo 40 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario faculta a la Administración para establecer Planes de Mejora, que pueden ser individuales, referidos a fincas concretas, o comarcales, para zonas de economía deprimida, caracterizadas por existir en ellas defectos de infraestructura económica social o técnica que impidan o dificulten la mejor utilización de sus recursos.

Los Planes Comarcales de Mejora se aprobarán por Decreto y contendrán el perímetro de la zona afectada, actuaciones a realizar con sus directrices generales e índices de productividad a alcanzar en los plazos máximos que se señalen e implican la declaración de utilidad pública y necesidad de ocupación si fuese preciso acudir a la expropiación.

Cuando se publique el Decreto aprobatorio del Plan Comarcal, el Instituto deberá comunicar los términos afectados y determinar el perímetro incluido a los Notarios del Distrito para que hagan las oportunas advertencias en los documentos que otorguen, y a los Registradores de la Propiedad correspondientes para que en las notas de despacho de los títulos de fincas afectadas o en certificaciones relativas a las mismas hagan constar que resultan incluidas en dicho Plan.

En los Planes individuales referidos a fincas situadas en comarcas deprimidas, y siguiendo las directrices del Plan Comarcal, se especificarán las mejoras a realizar, señalando el plazo de ejecución y cifra total de inversión.

B) CATÁLOGO DE FINCAS

Es un Registro administrativo dependiente del Ministerio de Agricultura, en el que se incluyen las fincas rústicas sujetas a un Plan Individual de Mejora de ejecución forzosa.

La inclusión en el Catálogo lleva implícita la declaración de interés social del Plan Individual de Mejora a todos los efectos legales y en especial para la expropiación y el arrendamiento o consorcio forestal forzoso.

En consecuencia, en aras de la publicidad y seguridad jurídica de los posibles adquirentes de estas fincas, la Ley ordena en el artículo 152 que de esta inclusión en el Catálogo se tome razón en el Registro de la Propiedad y entendemos que bastará 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 procedentes. Si la finca no estuviese inscrita, se impone a su titular la obligación de inmatricularla, pudiendo,

por lo demás, la Administración solicitar en cualquier momento la anotación preventiva de suspensión que corresponda.

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

C) EFECTOS

Para que se cumpla el Plan Comarcal y se lleve a cabo la mejora, caso de no llegar a efectuarse por los respectivos propietarios afectados, la Administración puede elegir, respecto a cada finca inscrita en el Catálogo, entre someterla a arrendamiento o consorcio forestal forzoso o proceder a su expropiación.

1. *Arrendamiento forzoso.*—Las fincas pueden ser cedidas con carácter forzoso en arrendamiento a quienes se comprometan a realizar las mejoras de ejecución forzosa y llevar la explotación en condiciones sociales y técnicas adecuadas, según garantías que serán establecidas (art. 156).

La Ley señala el procedimiento de elección del futuro arrendatario marcando la prelación y las normas, debiendo suscribirse el contrato por él y el propietario o por la Administración si éste no lo hace, y se regulan en el artículo 164 las condiciones del derecho de acceder a la propiedad cuando el arrendatario haya realizado el Plan Individual de Mejora a satisfacción de la Administración.

2. *Consortios forestales forzosos.*—Serán concertados por el ICONA y en las condiciones establecidas en la legislación de montes. La Administración puede transferir sus derechos y obligaciones de contenido económico en favor de otra persona o entidad seleccionada mediante concurso público.

3. *Expropiación forzosa.*—Según el artículo 166 de la Ley, las fincas catalogadas pueden ser expropiadas mediante acuerdo del Ministro de Agricultura, por el cual se saquen a subasta pública.

Son especialidades de esta expropiación:

1.^a Que la fijación del tipo de licitación se efectuará en el modo marcado para la expropiación de fincas rústicas por causa de interés social, pero teniéndose sólo en cuenta para el justiprecio el valor con que la finca aparezca catastrada, la renta del último quinquenio capitalizada al 4 por 100 y, en su caso, las obras que el propietario hubiese realizado para ejecutar el Plan de Mejora. La diferencia que resulte en la subasta entre el precio y el tipo de licitación quedará en beneficio del propietario expropiado.

2.^a Antes del acto de subasta se arbitrará un trámite para que sólo sean admitidas las personas que prestando las garantías a exigir por la Administración, se obligan a realizar la mejora prevista en el Plan Individual de carácter forzoso.

D) FINCAS MEJORABLES

Se refiere la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, en este caso, a las fincas aisladas de explotación deficiente, tan sólo imputable a la negligencia del propietario, sin que concurren defectos de infraestructura general, como hemos visto antes en las comarcas deprimidas.

Para que por Orden ministerial se declare mejorable una finca que no radique en zonas afectas por Planes Comarcales se requiere:

1.º Que sea manifiestamente mejorable por estar inculta o en cultivo deficiente, tomándose como medida, de raigambre en nuestras Leyes, el uso y costumbre de un buen labrador de la comarca.

2.º Que sea de extensión superior a 50 hectáreas en regadío, 200 hectáreas de secano o aprovechamiento forestal de especies de crecimiento rápido y de 300 hectáreas en los restantes casos. La división *inter vivos* realizada para eludir la declaración de mejorables no impedirá que se lleve a cabo, si ello se demuestra previo expediente.

Siendo firme la declaración de finca mejorable, el propietario debe presentar un Plan de Mejora y en su defecto, o caso de rechazarse, se procederá por la Administración a elaborar otro, que será ya forzoso y cuyo incumplimiento acarreará las consecuencias antes vistas respecto a las fincas sitas en comarcas mejorables.

CONCLUSION

No entro ni salgo en la consideración crítica de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, pues sus normas son, en definitiva, las ya existentes con anterioridad, pero ordenadas, lo que es ya un bien por sí mismo, sobre todo si se compara con la inmensa maraña anterior.

He querido contemplar este aspecto del régimen de las tierras afectadas por las zonas de interés nacional del I.R.Y.D.A. y he tratado de exponerlo de modo breve y con la única aspiración de servir a la práctica profesional de cuantos trabajamos en el ambiente del campo. Si lo hubiese conseguido me daría por contento.

Diciembre 1974.

FRANCISCO CORRAL DUEÑAS
Registrador de la Propiedad