

Concentración parcelaria. - Problemas

Hubiéramos querido, antes de escribir estas líneas, que la práctica nos hubiese facilitado la labor o la hubiese hecho más segura ; es decir, que terminada en alguna gran zona la concentración, el tiempo y el tráfico jurídico, al recaer sobre fincas concentradas, nos hubiera hecho conocer de qué manera y en qué medida afectaba a ese tráfico la transformación que las fincas habían experimentado.

Naturalmente, nos referimos a la transformación puramente jurídica que han sufrido. Dejamos a un lado el aspecto material, agrícola, pues no vamos a hablar de problemas agrarios, que desconocemos, cometiendo análogo atentado al que realiza ese gran número de analfabetos en Derecho, que siendo peritos, por ejemplo, en sembrar patatas o en vender carbón, se permiten opinar y discutir sobre Derecho con una audacia que, a pesar de estarla sufriendo a diario y de antiguo, sigue dejándonos tan estupefactos como el primer día que la observamos.

Dejamos, pues, a un lado, repetimos, el aspecto técnico agrario, sobre el que aceptamos de antemano los óptimos resultados que con la concentración se obtendrán, y que sin duda han de ser tales que expliquen la necesidad de tan cara y laboriosa reforma.

Pero si esperamos a lograr aquella experiencia de ver terminada y consolidada una gran zona de concentración, va a transcurrir demasiado tiempo. Piénsese, por ejemplo, que en el sector a que pertenecemos (partido judicial de Guadalajara) hace varios años que comenzaron los trabajos en diversos términos municipales y, a pesar de la laboriosidad de las comisiones encargadas, aún no se ha terminado ni uno.

Por esta razón, y por la de que los inconvenientes que hemos creído ver tienen más fácil arreglo ahora que después de terminada la concentración, nos hemos atrevido a consignarlos aquí, con el buen deseo de que no se obtengan sólo ventajas en la explotación de las tierras, sino también en su tráfico jurídico, ya que estamos convencidos de que si con una buena o mala economía agraria se puede tener un orden legal perfecto, con un orden legal defectuoso se tendrá necesariamente una mala economía agraria, toda vez que ésta es dependiente de aquél, y de ella forma parte el tráfico jurídico.

Consignaremos algunos inconvenientes que nos parece observar en la actual legislación sobre esta materia, y su posible remedio.

* * *

El primero de ellos podríamos enunciarlo como una privación a determinados propietarios de unos beneficios que habían adquirido al amparo de una legislación anterior, y a quienes se obliga a volver a adquirirlos. Trataremos de demostrar que esto sucede en la forma dicha.

Hoy, y cada día más, la base de muchas economías está en el crédito. Y la economía o economías agrícolas individuales, que juntas suman la economía nacional agraria, no escapan a esa necesidad de crédito. El Estado, apercibido de esto, ha creado con gran acierto, dentro de todo un gran plan de protección y estímulo al agro español, un sistema de créditos a agricultores que está empezando a dejar sentir sus beneficiosos efectos.

Todos los que estamos en contacto con los agricultores, que conocemos su economía muchas veces a través de los documentos que otorgan, pues éstos reflejan sus vaivenes económicos mejor que un libro de caja (compra de tierras, venta, hipoteca, cancelación de la hipoteca...), todos, repito, hemos visto ir desapareciendo un contrato de consecuencias casi siempre desastrosas: la venta con pacto de retro. No es arriesgado afirmar que esto se debe a las facilidades para obtener créditos.

No hay necesidad de extenderse sobre lo útil, por no decir imprescindible, del crédito agrícola. Basta con sentarlo como premisa.

Ahora bien, ¿cómo funciona ese crédito? Una cosa es que se le den toda clase de facilidades en la obtención y que las condiciones

sean las más ventajosas que pueda permitirse quien presta el dinero, y otra, muy distinta, que todo eso se haga sin una garantía de restitución.

Esa garantía no es ni debe ser otra que la hipoteca. Y a su vez, para que ésta sea eficaz, es preciso que exista una seguridad absoluta de que el derecho de preferencia al cobro que la misma entraña va a tener realidad, es decir, que no exista ningún otro gravamen preferente que pueda absorber el valor de la cosa hipotecada. Sólo cuando esa seguridad exista, el préstamo, salvador de un mal momento o creador de mejoras, surgirá con fluidez, y sólo cuando no existan riesgos para el que presta, las condiciones del préstamo serán correctas y no leoninas.

A estos fines, para que esta seguridad se dé, está el Registro de la Propiedad con las leyes que lo regulan y que asegura al que acude a él que la finca que figura libre de cargas lo está sin dudas para el tercero que a su protección se acoge.

Y para esto, para poder asegurar a aquellos con quienes tenían que contratar que sus fincas eran efectivamente suyas y estaban libres, infinidad de propietarios formalizaron sus títulos y los inscribieron en el Registro; para lograr todo lo cual hicieron los gastos que la Ley establece. Desdeñaron el cómodo anonimato, pagaron los impuestos de timbre y derechos reales, hicieron pública su adquisición con todas sus posibles consecuencias fiscales y pagaron los honorarios de Notarios y Registradores.

A cambio de todo esto, el ordenamiento legal les concedió una situación jurídica: la de poder demostrar que eran dueños legítimos e indubitados de sus fincas, y que éstas, por estar libres también de forma indubitada, les sirvieran de garantía que ofrecer para sus créditos.

Han adquirido, pues, algo al amparo de una legislación.

A estos propietarios nos referíamos antes, cuando decíamos que uno de los inconvenientes que veíamos a la legislación de Concentración Parcelaria es que priva a algunos propietarios de unos beneficios que habían adquirido al amparo de una legislación, obligándoles a volver a adquirirlos.

En efecto. El art. 55 del Decreto de 10 de agosto de 1955 dice en su primer párrafo y en la regla primera lo siguiente:

«Las fincas y situaciones jurídicas resultantes de la nueva or-

denación de la propiedad serán inexcusablemente inscritas en el Registro, de acuerdo con las normas siguientes, entendiéndose modificada en lo necesario la vigente legislación hipotecaria.

1.ª Todas las fincas de reemplazo serán inscritas en el Registro de la Propiedad, sin hacerse referencia en el asiento que se practique, salvo los casos determinados en la presente Ley, a las parcelas de procedencia en cuya equivalencia se adjudican y aun cuando estas parcelas aparezcan inscritas a nombre de personas distintas de aquellas con quienes, a título de dueño, se entendió el procedimiento de concentración. Estas inscripciones no surtirán efecto respecto de terceros hasta transcurridos cinco años desde su fecha.»

Resulta, pues, que quien tenía sus fincas inscritas en el Registro de la Propiedad y estaba amparado por la legitimación y fe pública registrales, cuando acaba la concentración en el término en que sus fincas radican se encuentra con que le inscriben las parcelas, que a cambio de las que tenía le adjudican, pero con una clase de inscripción que en principio, y durante el largo plazo de cinco años, no surte efectos en cuanto a terceros.

Esto quiere decir que durante cinco años el propietario no puede, si no cumple determinados requisitos, acreditar ante tercero que sus fincas son suyas de manera indubitada.

Y la regla tercera de ese mismo artículo establece:

«3.ª En la inscripción de las fincas de reemplazo se hará constar que quedarán afectadas por las situaciones registrales relativas a las parcelas de procedencia en los términos que se desprenden de la regla anterior.»

Y esto quiere decir que de no cumplir los trámites y requisitos que después veremos, tampoco puede acreditar fehacientemente que sus fincas están libres de un posible gravamen.

Le han privado, pues, de unos beneficios que tenía.

Veamos ahora cómo se le obliga a volverlos a adquirir. Como el dejarle en esa situación sería absurdo, ya que durante cinco años se produciría un grave colapso en el tráfico jurídico, pues desaparecería la seguridad sobre las titularidades y sobre la libertad de cargas, con lo que automáticamente además se reduciría a cero el crédito cuya importancia hemos visto, la Ley ofrece un remedio, en la regla 5.ª del tan citado artículo 55, que es el siguiente:

«5.° Los titulares de las fincas de reemplazo pueden, en cualquier tiempo, provocar, por el procedimiento abreviado a que se refiere la norma 2.ª, la declaración, inscribible en el Registro, de que la finca a que se refiera la solicitud está libre de gravámenes o de que pertenece al solicitante en virtud de título legítimo a efectos de reanudación de tracto. Por el mismo procedimiento, el Juez podrá declarar, en su caso, que en los asientos registrales de las parcelas de procedencia no hay nada que se oponga a la titularidad registral atribuída a las nuevas fincas, haciéndose constar tal declaración en el Registro de la Propiedad con plenitud de efectos respecto de terceros.»

Ese procedimiento abreviado es el de acudir al Juzgado de Primera Instancia con la oportuna petición para que el Juez, oyendo a las partes, pidiendo informe al Servicio de Concentración Parcelaria y practicando las pruebas que considere convenientes o necesarias, determine si procede que se haga constar en el Registro la declaración de libertad de gravámenes, o la de pertenencia de la finca en virtud de título legítimo a efectos de reanudación de tracto o la de titularidad registral sin oposición.

Ha de ocuparse, pues, el propietario, de revalidar una situación jurídica, o más bien unos beneficios legales, que sin su culpa le han disminuído.

Se puede pensar que no es grave la cosa desde el momento que con tan sencillo procedimiento puede volver a la situación de seguridad que antes tenía.

Modestamente opinamos que aunque el procedimiento es tan sencillo, ni es cómodo ni es justo que tenga que acudir a él. Por principio se le deben dejar las fincas al propietario —las fincas de reemplazo queremos decir— en igual situación jurídica que tenían las parcelas de procedencia, nunca en situación peor.

Además, no sabemos qué pruebas querrán practicar los Jueces, pero es seguro que no obrarán de ligero en materia tan delicada como venir a declarar que no hay nada que se oponga a la titularidad atribuída y que las fincas están libres. Por tanto, puede que resulte laborioso para el interesado, ya que la Ley no limita las pruebas a que el Juez puede acudir. Hay que oír, además, al Servicio de Concentración. Todo esto, en la práctica, son molestias para el propietario y dilaciones que no tenía por qué soportar.

Si este criterio seguido por la Ley tuviese alguna explicación o si no hubiese otra solución, no habría más remedio que aceptarlo en atención al fin superior que guía la reforma de concentración.

Pero no se nos ocurre ninguna explicación que justifique las normas que estamos estudiando y creemos que hay otro camino más cómodo, más rápido y más justo que el que la Ley ofrece. Es el siguiente :

Las Comisiones de Concentración hacen la investigación de propietarios y validas de sus miembros letrados determinan, no sólo quién es propietario de cada parcela, sino el carácter de los bienes : si son gananciales, privativos o parafernales ; dotales, etc., etc.

Pues bien, si determina o concreta todos esos extremos, que quizá sean difíciles de calificar en muchos casos, con mucha más facilidad, en ese momento de la investigación de propietarios o más tarde, puede fijarse en la situación registral de las fincas y decir, al atribuirle las de reemplazo, que éstas están protegidas por la fe pública registral sin limitaciones, porque lo estaban las de procedencia, de igual modo que dice, y con tal carácter se inscriben, si son gananciales, parafernales, etc.

Piénsese que las pruebas que habrá que ofrecer al Juez en el procedimiento que hoy fija la Ley serán substancialmente las mismas que se han tenido a la vista al hacer la investigación de propietarios y calificación de los bienes por el Servicio de Concentración ; que el informe que hay que pedir al Servicio es porque éste es el que ha estudiado la cuestión en principio, a cuyo estudio habrá que retroceder otra vez para volver a examinar lo que ya se tuvo o se debió de tener a la vista , y que no se trata de una declaración de derechos para la que sea oportuna la resolución judicial en procedimiento especial, pues si hay algún derecho le tiene ya declarado a su favor el propietario que aporta a la investigación sus títulos inscritos y vigentes. Pero aun en el caso de que se estime que tal declaración debe ir sancionada con la autoridad de un Juez, piénsese que el de Primera Instancia forma parte de la Comisión de Concentración, presidiéndola.

En suma, creemos y sugerimos que la declaración a que se refiere la regla 5.ª del art. 55 del Decreto de Concentración Parcelaria se debe hacer antes de que la concentración se inscriba en el Registro, y no dejar al propietario—que una vez terminada espera

que al menos encontrará sus nuevas fincas como tenía las antiguas— con el engorroso problema de acudir al Juzgado a que le declaren unos derechos para cuya obtención ya hizo en su momento todo lo que las leyes vigentes habían establecido.

Con el sistema que proponemos se lograrían varias cosas ; en primer lugar, conceder a los propietarios lo que es justo, o mejor dicho, no dejarles en una situación peor que la que tenían antes de la concentración y que a todas luces considerarán algo injusta ; se evitará que el efecto que produzca esa minoración de derechos, en cuanto sea percibido por los interesados, redunde en un descrédito para la reforma, y por último se evitará asimismo que la propia legislación de concentración sea incongruente consigo misma, ya que la promesa que hace en su art. 3.º la Ley al decir que «el dominio y los demás derechos reales y situaciones jurídicas que tengan por base las parcelas sujetas a concentración pasarán a recaer inalterados sobre las fincas de reemplazo en la forma y circunstancias que establece esta Ley», resulta, como se ha visto, incumplida, desde el momento en que el dominio y situación jurídica de las parcelas objeto de concentración no pasan, ni mucho menos, a recaer «inalterados» sobre las fincas de reemplazo. Pasa alterada su situación y no para mejorar sus condiciones, sino para empeorarlas.

* * *

Otro inconveniente que creemos observar en la Ley que comentamos puede definirse así : creará en muchos casos un confusionismo en el Registro de la Propiedad que no podrán evitar los Registradores por mucho celo que pongan en el ejercicio de su función y por muy advertidos que estén de este peligro.

Ese confusionismo afectará de manera directa a uno de los principios fundamentales de todo buen sistema registral : el principio de especialidad.

Y fallando éste vendrá necesariamente un resquebrajamiento de otro : el de fe pública.

Creemos, y ahora explicaremos por qué, que no habrá forma de evitar esa confusión en la identificación de las fincas y el régimen jurídico aplicable a cada una.

La Ley de Concentración habla en numerosos artículos de «zona a concentrar». Zona de concentración es la superficie sobre la que

van a ejecutarse los trabajos de transformación de fincas, y quien la fija es el Ministerio de Agricultura señalando el perímetro que determina, en principio, la zona a concentrar.

Como esta determinación viene impuesta por la situación de hecho de la excesiva parcelación, que es el mal que se trata de remediar, resulta que tal situación de minifundio puede darse en cualquier perímetro, o sea en un perímetro que resulte ser el de todo un término municipal o sólo una parte de éste.

Por consiguiente, y así está sucediendo en la práctica, al fijarse la zona a concentrar, unas veces se ha comprendido en ese perímetro todo un término municipal y otras sólo una parte más o menos grande del mismo.

Y surge el problema precisamente en este supuesto de que la concentración se realice sólo en cuanto a una parte de un término municipal.

En el art. 15 de la Ley se observa que se ha rozado el problema, que se han dado cuenta de que pudiera convenir no ignorar la relación que existe o debe existir entre la «zona» y el «término municipal». Sin embargo, se pasa sobre el problema sin resolverlo. Solamente se faculta al Servicio de Concentración Parcelaria para que excluya, cuando lo crea conveniente, de la «zona a concentrar», aquellas parcelas limítrofes que pertenezcan a «distinto término» (entendemos que al hablar de término la Ley no puede referirse a otra acepción que la de municipal).

En la actualidad, pues, se está realizando la concentración en muchos sitios concretándola a sólo una parte de un término municipal.

El primer paso que en relación con el Registro de la Propiedad ha de darse es el ordenado por el art. 54 de la Ley de Concentración, que consiste en comunicar al Registrador el perímetro de la zona a concentrar, con el fin de producir el cierre del Registro respecto de los títulos aún no presentados relativos a fincas situadas en la zona, y también para que si el Registrador expide alguna certificación relativa a las mismas indique la existencia del procedimiento de concentración.

Surge aquí la primera dificultad. Cuando después de recibida esa comunicación se presente un título en el Registro, hay que averiguar si la finca o fincas a que este título se refiere están comprendidas en la zona concentrada o si, por el contrario, está

entre las excluidas, para denegar su despacho en el primer supuesto o tramitarle en el segundo.

No será fácil averiguar tal cosa. Aun suponiendo que tales comunicaciones sean un dechado de precisión y amplitud, los nombres de los sitios o parajes donde están situadas las fincas se repiten en la práctica hasta la saciedad; los linderos fijos (ríos, canales, caminos, barrancos, etc.) sirven de límite a cientos de fincas (todas las que los bordean por ambas márgenes), y los linderos no fijos, es decir, los nombres de los propietarios de las parcelas colindantes, no sirven las más de las veces para que el Registrador conozca, a la sola vista del documento, el emplazamiento de la finca en cuestión.

Creemos que será muy difícil averiguar por la descripción de la finca que conste en el documento presentado y su comparación con la comunicación de concentración, si la finca está en la zona concentrada o en la excluida.

Pero no insistimos más en esta dificultad porque con más o menos trabajo puede identificarse la finca en cuestión, aunque sea pidiendo informe al Servicio de Concentración, y además porque por experiencia ya sabemos que en cuanto se empieza a hablar en un pueblo de que se va a hacer la concentración, se paraliza de tal modo la contratación que raro será el título que se presente a inscripción.

La gravedad no está, pues, ahí; está en lo que sucederá una vez terminada e inscrita la concentración de *parte* de un término municipal.

Supongámosla ya inscrita y en régimen, pues, de normalidad.

Hasta hoy había dos clases de fincas: las inscritas en el Registro de la Propiedad y las no inscritas. No es un régimen envidiable, pero ya nos habíamos habituado a él y los efectos de tan absurdo sistema se iban corrigiendo poco a poco.

Pero cuando se produzca lo que estamos estudiando habrá las siguientes clases:

1.^a Fincas inscritas al amparo del antiguo régimen y vueltas a inscribir como consecuencia de la concentración.

Estas fincas tendrán, pues, dos inscripciones, que aun referidas al mismo objeto, muchas veces darán como titular a distintas personas.

2.^a Fincas que no estaban inscritas y que ahora se han inscrito por la concentración.

3.^a Fincas inscritas por el antiguo sistema y que no han sido afectadas por la concentración por estar enclavadas en la zona excluida. Sus inscripciones, pues, siguen con todo su valor y vigencia; y

4.^a Fincas no inscritas que siguen sin inscribir por no haberles afectado tampoco la concentración y que serán susceptibles de inmatriculación en cualquier momento.

Y ahora piénsese lo que sucederá dentro de muy pocos años, cuando las fincas empiecen a ser objeto de sucesivas transmisiones.

En las primeras transmisiones que se verifiquen, el título de adquisición del transmitente nos servirá de guía para saber si la finca es de las concentradas o no, ya que constará en el documento que la adquirió por adjudicación consecuencia de las operaciones de concentración, pero a la segunda transmisión, quien transmita dirá ya que la adquirió por compra o herencia o donación, etc., de Fulano de Tal; un nombre que nos servirá de muy poco. Y en cuanto la finca haya experimentado alguna variación en su extensión o en sus linderos, y se haya producido una interrupción en su tracto registral, no habrá forma humana de saber a cuál de las cuatro clases de fincas antes apuntadas pertenece.

El Registrador no tiene facultades para exigir que le presenten todos los títulos anteriores relativos al dominio de una finca, y ha de averiguar sin más datos que el título presentado y su previo de qué finca se trata y, repetimos, en cuanto la finca haya variado de linderos o extensión por nueva medición o por divisiones o segregaciones o agrupaciones, resultará imposible tal identificación.

Consecuencia de esto: un evidente peligro de dobles inmatriculaciones con todos los inconvenientes que ello lleva consigo. Ya dijimos antes que al flojear el principio de especialidad, o sea la determinación o individualización exacta de cada finca, se resquebrajaría el de «fides publica» o de protección a terceros.

Y como ese confusionismo nos parece inevitable si se sigue el sistema de concentrar sólo parte de un término municipal, creemos que la solución se impone. Y es bien sencilla: Realizar la concentración afectando siempre a todo el término municipal. Es de suponer que cuando se cree necesario concentrar parte de un término

será porque la gran mayoría de su superficie padece el excesivo minifundio, y por consiguiente, la parte que se hubiera de excluir será una extensión pequeña. ¿Por qué no incluir en los trabajos esa pequeña parte? Con ello se sabrá siempre que todas las fincas radicantes en el término fueron objeto de concentración y se evitará automáticamente la posibilidad de la doble inmatriculación.

La necesidad de que todo el término municipal siga el mismo régimen jurídico nos lo demuestra la propia Ley de Concentración. Además del artículo antes visto, el 15, que faculta al Servicio de Concentración Parcelaria para excluir de la zona concentrable las parcelas limítrofes que sean de otro término, hay otro, el 63, donde se observa mucho más claramente esa necesaria correlación entre zona concentrada y término municipal.

Los arts. 62 y 63 de la Ley disponen, en resumen, lo siguiente: Una vez realizada la concentración, las «unidades mínimas de cultivo», o mejor dicho, las fincas de extensión igual o inferior a la unidad mínima de cultivo, son indivisibles, y las parcelaciones de predios de extensión superior a dicha unidad sólo serán válidas cuando no den origen a parcelas de extensión inferior a ella. Y se sancionan con la más absoluta nulidad los actos por cuya virtud se produzca la división de dichas fincas contraviniendo lo dispuesto: ni los Tribunales y Autoridades reconocerán ningún efecto a tales actos, ni los Notarios autorizarán el documento si la división o segregación es ilegal, conforme a lo dicho.

Ahora bien, ¿a qué fincas se refiere esto?

En principio parecería que sólo afectaba a las fincas que hubieran sido objeto de concentración, y que las excluidas se rigiesen en este punto concreto de divisiones o segregaciones originadoras de parcelas inferiores a la unidad mínima de cultivo, por la Ley de Unidades Mínimas de Cultivo de 15 de julio del año 1954, creadora de un nuevo derecho de retracto legal a favor de los colindantes, y que es, por tanto, bastante distinta a la que examinamos, pues regulando el mismo hecho lo sanciona de forma totalmente diferente; una con la nulidad y otra con la validez unida a un retracto. Sin embargo, no sucede como era de esperar. El art. 63 de la Ley de Concentración Parcelaria, en su párrafo 3.º, al referirse a la prohibición de que los Notarios autoricen los documentos a que antes nos hemos referido, no habla de «fincas concentradas», sino de «fincas sitas en términos municipales afectados total

o *parcialmente* por la concentración». Por tanto, basta que estén en un término en el que una parte de su superficie se haya concentrado; aunque la finca objeto de la división o segregación esté en la zona excluida de concentración, por el solo hecho de pertenecer a ese término se le aplicará el art. 63 de la Ley.

O sea, que el régimen jurídico de las fincas concentradas se extiende a todas las del término municipal.

Igual cabe decir del régimen económico si nos fijamos en el segundo párrafo del art. 59 de la Ley, que dispone que la riqueza imponible «total correspondiente al Municipio» donde esté situada la zona, no podrá aumentarse en veinte años, a contar de la fecha en que se fijó por última vez.

Así, pues, si el régimen jurídico y económico se aplicara a todo el término, aunque sólo una parte se haya concentrado, ¿por qué no hacer igual con lo relativo a su inscripción? ¿Por qué no inscribir todo el término si el trabajo de incluir la parte excluida será mínimo, y con ello se evitarán los inconvenientes apuntados?

Esperemos que, en el futuro, se haga así, y podremos mirar con más tranquilidad las consecuencias registrales de la concentración parcelaria.

ISIDORO DELGADO ROLLÁN.

Registrador de la Propiedad