

Acerca de la Ley de Unidades Mínimas de Cultivo

I

Unas notas rápidas y a vuelapluma sobre el tema de la Ley de Unidades Mínimas de Cultivo, de candente actualidad con motivo de su entrada en vigor, que tiene lugar hoy, cuando estoy escribiendo estas líneas, 16 de abril de 1955, en virtud del Decreto de 25 de marzo de este año, publicado en el *Boletín Oficial del Estado* de ayer, día 15.

A pesar de su brevedad, no hay duda de que dicha Ley de Unidades Mínimas, de 15 de julio de 1954, es de una trascendencia inmensa, sobre todo en las comarcas rurales y minifundistas; y llamada a producir una verdadera revolución en el campo del Derecho Inmobiliario y Agrario, cuyo signo y consecuencias es aún pronto para que puedan ser plenamente conocidos.

Indicaremos muy ligeramente, y sin entrar en un estudio profundo, los principales problemas que saltan a la vista de dicha Ley, en los órdenes civil y registral, para terminar con un breve epílogo acerca del futuro éxito o fracaso de la Ley en el cumplimiento de los fines que quiere lograr, y de sus posibles consecuencias respecto al Registro de la Propiedad

II

En el orden civil: a) En primer lugar, la Ley da el carácter legal de indivisibles a las fincas rústicas de superficie inferior al doble de la fijada para la unidad mínima de cultivo. Así se desprende del artículo 5.º de la Ley. De su artículo 2.º parece deducirse que solamente tendrán la consideración de indivisibles las parcelas de extensión igual o inferior a la unidad mínima. Pero la más elemental lógica hace afirmar que el criterio acertado es el del artículo 5.º, pues en todo caso de división o segregación de fincas que no tengan al menos doble extensión de la mínima de cultivo, una de las parcelas resultantes habrá de ser en todo caso de menor superficie de la determinada para la unidad mínima, y esto es precisamente lo que la Ley quiere evitar.

De ahora en adelante, las divisiones y segregaciones sólo podrán realizarse dentro del marco permitido por el artículo 2.º de la Ley. Es decir, que las parcelas resultantes habrán de ser iguales o mayores de la unidad mínima de cultivo; o, caso de ser menores, lo sean para agregarlas a otras parcelas colindantes para formar nuevas fincas que cubran el mínimo de la unidad de cultivo, o para llevar a cabo cualquier género de edificación o construcción permanente. Con estos dos fines puede tener lugar la división o segregación de fincas por su extensión indivisibles, siempre que (creo debe entenderse así) el resto no sea de superficie inferior al mínimo de cultivo.

Las extensiones de las unidades mínimas de cultivo serán las determinadas en el artículo 1.º en relación con el 4.º del Decreto desarrollador de 25 de marzo de 1955, publicado en el *Boletín Oficial* del siguiente 15 de abril, si bien con carácter provisional, hasta que sean fijadas las extensiones definitivas por comarcas, que no podrán ser inferiores a las que ahora empiezan a regir.

b) A las fincas que en virtud de la Ley tengan la consideración legal de indivisibles, les serán de aplicación las disposiciones del Derecho Civil referentes a esta clase de cosas. Así, por ejemplo, en caso de comunidad de fincas legalmente indivisibles, la extinción de la misma no podrá tener lugar, por el camino recto de la división material (aunque pudiera si se realizan los fines de agre-

gación u obra nueva especificados por el artículo 2.º de la Ley), sino que habrá de realizarse conforme a lo dispuesto en el artículo 404 del Código civil.

Para los casos de partición de herencia, el artículo 4.º de la Ley viene a señalar unas reglas que difieren de lo dispuesto en el artículo 1.062 del Código civil. Esta diferencia no nos parece acertada. En realidad, no se ve la necesidad de que la Ley haya introducido nuevas normas en esta materia, y más cuando no vienen a mejorar las antiguas; pues admitiendo siempre la concurrencia de extraños a la licitación no quiere decir que se excluya a los coherederos, y siempre a mayor número de licitadores, habrá más facilidad para obtener un mayor valor, lo que será en beneficio de todos los herederos. Además de la exposición o preámbulo de la Ley, parece inferirse que la disposición del artículo 4.º persigue no mermar un preexistente principio de conservación de los bienes en la familia, y ya vemos que en realidad lo que ha hecho es alterar el anterior principio legal, que tiene su consagración en el citado artículo del Código civil. En resumen, que considerada una finca como indivisible en virtud de la Ley que comentamos, hubiera bastado esta declaración legal para que por la misma, en caso de partición de herencia, se aplicase el artículo 1.062 del Código civil. Ahora se aplicarán en la partición diferentes normas: si se trata de una finca indivisible por la Ley de Unidades Mínimas de Cultivo, su artículo 4.º; si de una cosa indivisible de otra naturaleza, el artículo 1.062 del Código civil. Y donde hay la misma razón debe existir la misma disposición de derecho.

c) Para el caso de que por división o segregación se infrinja la Ley, dando nacimiento a una parcela de extensión inferior a la de la unidad mínima de cultivo, la misma Ley (en su artículo 3.º, modalizado para ciertos casos por los últimos párrafos de los artículos 2.º y 4.º) crea y concede a los colindantes un auténtico y nuevo derecho de adquisición a la parcela ilegal, que en su naturaleza guarda semejanza, aunque no identidad, con el de retracto legal de asurcanos del artículo 1.523 del Código civil. Se señala un plazo de caducidad para este derecho de cinco años desde la segregación (o división) indebida.

El ejercicio procesal de este derecho, como el de los demás que en esta Ley se conceden y el de todas las cuestiones que pueda suscitar, será conforme a las reglas de los incidentes ante el Juzgado de Pri-

mera Instancia que corresponda. Así viene a disponer el artículo 6.º de la Ley, siendo muy encomiable su remisión al procedimiento de los artículos 749 y siguientes de la Ley de Enjuiciamiento civil, sin dejarse arrastrar del ejemplo perturbador y por desgracia demasiado frecuente de inventar un procedimiento nuevo en cada nueva Ley.

Sobre la precedencia y procedencia de este derecho adquisitivo, volveremos en el siguiente subapartado.

c) d) Unas palabras acerca de la sanción de la infracción de lo dispuesto en la Ley, por creación mediante división o segregación de parcelas de superficie inferior a la mínima.

A primera vista puede parecer que no existe sanción, a no ser que se considere como tal el derecho de adquisición del colindante. Y precisamente la concesión de tal derecho es lo que nos puede hacer pensar en la inexistencia de otra sanción.

Pero a poco que se considere el caso, este primer punto de vista no puede sostenerse. Los actos de división o segregación prohibidos por esta Ley serán nulos, con nulidad plena, absoluta y radical, conforme a lo dispuesto por el artículo 4.º del Código civil, con mayor rigor aplicable cuando se trata de una Ley, como la que nos ocupa, del más acusado matiz de orden público, y protectora no de intereses privados, sino de los más sagrados intereses comunes de la economía patria. Y a diferencia de la simple acción de anulabilidad de los artículos 1.301 y 1.302 del Código civil, esta acción de nulidad absoluta por infracción de Ley será (así es generalmente admitida) perpetua y pública, pudiendo ejercitarla cualquier persona en interés de la Ley; y el primero y máximo defensor de la misma, el Ministerio Fiscal, tendrá el deber, mejor que facultad, de promover su ejercicio. Así se desprende del artículo 1.º de su Estatuto, de 21 de junio de 1926, que confía a dicho Ministerio la elevada y esencial misión de velar por la observancia de las leyes, procurando siempre imparcialmente el mantenimiento del orden jurídico y la satisfacción del interés social. Y en primerísimo lugar, por no decir único, atiende la Ley de Unidades Mínimas a la satisfacción del interés social, que no a la utilidad de los particulares.

Ahora bien, el derecho adquisitivo del colindante tiene que ser considerado no como una sanción, sino como un medio arbitrado por la Ley para que su fin (la evitación de parcelas cultivables de extensión antieconómica) pueda ser cumplido por un camino más suave que el de la nulidad, y favoreciendo en lo que sea posible el

interés de los particulares, siempre que no vaya en contra del primordial interés público. Por lo que parece razonable estimar que a partir de la división o segregación *contra legem* sea aconsejable un plazo de suspensión de cinco años para el ejercicio de la acción de nulidad, en espera de que el derecho adquisitivo (que caduca por el transcurso del mismo plazo de cinco años) sea ejercitado por algún colindante. Nada significan cinco años de suspensión o espera para lo que es perpetuo. Pero no procederá tal suspensión cuando el derecho adquisitivo no pueda tener lugar por no permitirlo la extensión de la parcela segregada y la de las fincas colindantes.

En efecto, aunque del artículo 3.º de la Ley no resulte expresamente así, me parece acertado entender que el derecho adquisitivo no se dará cuando la suma de las extensiones de la parcela segregada o procedente de división y de la finca del colindante no cubra el mínimo de la unidad de cultivo. Claramente se desprende así del artículo 2.º de la Ley. Interpretar de otra manera el artículo 3.º nos llevaría a admitir que la Ley consiente por senda torcida lo que prohíbe por camino recto, y debe de evitarse toda interpretación que conduzca al fraude de ley. Por el camino de simuladas divisiones se burlaría la prohibición del artículo 2.º

III

En el orden registral.— a) A partir del 16 de abril, los Notarios y Registradores de la Propiedad, en las descripciones de las fincas rústicas que con arreglo a las disposiciones de la Ley deban considerarse indivisibles, harán constar extensamente este carácter. A pesar de lo que dicen el artículo 2.º de la Ley y el 4.º del Decreto desarrollador, ya vimos en el apartado II, letra a), que el criterio que debe de seguirse es el de estimar indivisibles las fincas de extensión inferior al doble de la unidad mínima de cultivo, de acuerdo con el artículo 5.º de la Ley.

La forma de hacerlo constar en las inscripciones me parece acertada mediante la siguiente o parecida frase: «Esta finca es indivisible conforme a lo dispuesto en la Ley de Unidades Mínimas de Cultivo de quince de julio de mil novecientos cincuenta y cuatro.» Colocada inmediatamente después de la descripción de la finca.

La omisión de esta expresión en las escrituras o títulos inscribibles opino que ni siquiera sería falta o defecto subsanable, ya que de los términos imperativos de la Ley parece deducirse que los Registradores harán constar tal carácter si así resulta legalmente, aunque se haya omitido tal expresión en el título.

E incluso la omisión en la inscripción parece claro que no puede producir la grave consecuencia de que tal finca sea no considerada como indivisible, ni entre partes ni con respecto a tercero. El artículo 5.º de la Ley de Unidades Mínimas no pretende, en su ámbito, derogar al 26, número 1.º, de la Ley Hipotecaria. Aunque se omita en la inscripción de la finca la expresión del carácter indivisible, como éste resulta de la Ley, en función de la superficie y régimen de cultivo, producirá todos sus efectos la indivisibilidad, como verdadera limitación legal del dominio, conforme al precepto de la Ley Hipotecaria citado. Pero es tanta la importancia de los fines que la Ley de Unidades Mínimas persigue, que quiere que la publicidad legal sea complementada y concretada expresamente en las descripciones notariales y registrales de las fincas indivisibles, para que tal carácter nunca pueda ser olvidado e incumplida la Ley por tal olvido.

b) Conforme al artículo 5.º de la Ley, toda descripción de finca rústica deberá contener su medida superficial, con expresión de si el cultivo a que está dedicada es de secano o regadío. La omisión de estos requisitos en los títulos inscribibles debe de ser considerada como falta subsanable.

Puede ocurrir, y ocurrirá de hecho muy frecuentemente, que con posterioridad a la vigencia de la Ley hayan de practicarse inscripciones de títulos otorgados antes de dicha vigencia, en los que no consten los requisitos de superficie y cultivo de secano o regadío de las fincas. Datos que según se infiere de los artículos 5.º de la Ley y mismo número del Decreto desarrollador, deben hacerse constar en la inscripción. En tales casos habrá que complementar el título por los mismos medios admitidos en caso de subsanación, si bien en estas ocasiones será más propio hablar de documentos complementarios y no de subsanatorios, pues no sería correcto atribuir falta o defecto a títulos que no expresen requisitos no exigidos al tiempo de su autorización.

c) Será válida la formación por división o segregación de parcelas inferiores al mínimo de cultivo, cuando sean adquiridas por

colindantes para unir las a las que ya posean, para formar de este modo una nueva finca que cubra el mínimo de la unidad de cultivo. En tales casos se practicarán las operaciones que sean procedentes, conforme a los artículos 45 y siguientes del Reglamento Hipotecario.

d) En los casos en que fincas inscritas como de secano se conviertan en regadío, parece aconsejable no conformarse con la simple declaración de los interesados para hacer constar el cambio de cultivo en el Registro y exigir algún otro medio de prueba más convincente, como certificaciones de las Jefaturas Agronómicas, o al menos de los Sindicatos de Riegos o catastrales en que así conste, actas notariales de presencia o notoriedad, etc. En evitación de posibles fraudes de Ley que los interesados pudieren cometer, al ser menor la superficie de la unidad mínima en regadío que en secano, siendo por consiguiente divisibles fincas de regadío que con la misma extensión no lo serían en secano.

No obstante, estimo que debe ser aplicable, por analogía, a los casos de inexactitud en el régimen de cultivo, lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 5.º de la Ley para las inexactitudes en la medida superficial de las fincas inscritas.

e) Por estar viciados de nulidad, según vimos en el apartado II, letra d), los actos de división o segregación ejecutados fuera de lo permitido por la Ley de Unidades Mínimas, procederá, sin ningún género de dudas, la denegación de la inscripción de dichos actos.

Sin embargo, y como trámite previo para la posterior agregación o agrupación, procederá la inscripción de la parcela ilegal cuando con respecto a ésta se haya consumado el derecho adquisitivo de un colindante.

f) Con base en que la Ley de Unidades Mínimas de Cultivo no tiene efectos retroactivos y que, además, por su carácter restrictivo no debe interpretarse extensivamente, es de estimar que podrán ser inmatriculadas las fincas de extensión inferior a la mínima de cultivo, siempre que no procedan de actos de división o segregación realizados después de la entrada en vigor de la Ley; e igualmente podrán practicarse las inscripciones, ora sean primeras o segundas, de divisiones y segregaciones otorgadas con anterioridad a la fecha de vigencia de la Ley.

IV

La agricultura española, fuente principal de la riqueza de la nación, necesita una profunda reorganización de tipo jurídico, como base y ordenación de su mejora técnica y económica. La necesidad de la reforma social y económica de la agricultura es reconocida y proclamada por nuestro Movimiento Nacional, y ya en el punto 18 de F. E. T. y de las J. O. N. S. se lee que hay que racionalizar las unidades de cultivo, para suprimir tanto los latifundios desperdiciados como los minifundios antieconómicos por su exíguo rendimiento.

La labor del Estado para cumplir el anterior enunciado doctrinal es continua. De un lado, el Instituto Nacional de Colonización, con su obra ingente y meritoria. Y en sentido antiminifundista se ha iniciado el reajuste con la Ley de Concentración Parcelaria, todavía en fase experimental y la que nos ocupa, en cierto sentido complementaria de la anterior, a fin de que la labor de concentración no sea, como la tela de Penélope, un continuo tejer y destejer.

Así lo sienta el preámbulo de la Ley de Unidades Mínimas, con las siguientes palabras: «Reconocida por el Movimiento Nacional la gravedad del problema que representa la actual fragmentación y dispersión de la propiedad rústica en muchas comarcas del territorio nacional, por los obstáculos que opone al desarrollo y modernización de su agricultura, e iniciada por Ley de 20 de diciembre de 1952 la concentración parcelaria, parece aconsejable dictar medidas complementarias para evitar que se continúe produciendo la atomización de la propiedad en las zonas no concentradas, ya que, de no ser así, se extendería y agudizaría un problema en cauce de solución. Es, pues, urgente adoptar una serie de medidas que impidan que la diseminación parcelaria continúe realizándose por bajo de unos límites considerados como inadmisibles desde el punto de vista técnico. Para su logro, se dicta la presente Ley...»

A raíz de la iniciación de los trabajos de concentración parcelaria, ya se echaban de menos medidas restrictivas de la facultad dominical de división de fincas, y antes de la promulgación de la Ley de Unidades Mínimas se hacía eco de tal necesidad el Registrador

de la Propiedad don Gregorio Treviño, en artículo publicado en el número de marzo de 1954 de esta misma Revista.

Ya tenemos la Ley; ahora bien, nos preguntamos: ¿cumplirá ésta los fines que pretende?

Mucho nos tememos que no, por los motivos expuestos y según preveía Treviño, a cuya clara y autorizada voz uno la modesta mía. La Ley de Unidades Mínimas deja ancho campo para el fraude; mientras la registración no sea considerada más que como una formalidad meramente voluntaria, las divisiones ilegales discurrirán tranquilas por el cómodo y fácil camino del documento privado. En contra de las utopías de Dorado Montero, también serían muy pocos los delincuentes que de su grado acudiesen a los Jueces en busca de su salud legal, si la incoación del proceso criminal fuera voluntaria. Ciertamente que la Ley arbitra medidas contra estas divisiones fraudulentas: el derecho adquisitivo del colindante y la nulidad de las mismas. Pero no nos engañemos, no tendrán éxito. En cuanto al derecho adquisitivo, debido a la natural idiosincrasia española, no le auguro mucho éxito; creo que no se ejercitará gran cosa, y hasta estará mal visto que, aun en virtud de un derecho concedido por las leyes, impida uno a su vecino hacer su santísima voluntad, aunque la acción del vecino sea ilegal, porque cada uno en su casa, etcétera. Y pensará el tío Celedonio que si por lo menos la compra de la parcela de su vecino fuese una ganga, todavía; pero al precio justo, al precio justo se pueden comprar muchas tierras sin necesidad de meterse uno en líos. Y si no se ejercitan acciones de adquisición, de nulidad, menos aún se ejercitarán en la práctica; no nos engañemos con la teoría.

Y además, en todo caso y en todos los órdenes, más vale prevenir que curar. Así como en el campo de la Medicina lo mejor es que la Higiene nos evite la Cirugía, en el campo del Derecho es siempre preferible un cuidado higiénico y profiláctico que evite la perturbación del Derecho, que no el tener que lograr la soldadura de las fracturas jurídicas por medios quirúrgicos. Y no cabe duda de que los genuinos higienistas del Derecho somos los Notarios y Registradores de la Propiedad.

Y por la senda del documento privado que la Ley de Unidades Mínimas, mientras no se corrija, invita a recorrer, peligrarán no solamente los importantísimos fines que ésta persigue, sino también los no menos importantes que bella y elegantemente proclamó

la brillante Exposición de Motivos de la primera Ley Hipotecaria de 1861, los cuales, al cabo de un siglo, parece ser que tan sólo han arraigado en un modesto y minoritario cuarenta por ciento de la propiedad nacional. Y si no se reuvedía, la Ley de Unidades Mínimas de Cultivo incluso pudiera provocar, especialmente en comarcas rurales y minifundistas (la mayoría de España), la acentuación de la corriente desinscribitoria acusada.

No es acertado considerar al Registro de la Propiedad como guardián y tutor de meros intereses privados. Siempre me ha parecido que mucho más interés que el particular que inscribe su derecho han de tenerlo en la inscripción el Estado y la sociedad. Aquél, porque al cumplimiento de su primordial fin de realización y perfeccionamiento del Derecho interesa el establecimiento de un buen régimen jurídico inmobiliario. A ésta, porque en ella estamos inmersos el innumerable conjunto de los terceros en sentido general, todos y cada uno de nosotros, a quienes habrán de perjudicarnos los derechos inscritos; y, aspecto no menos interesante, quienes podremos sufrir perjuicios por la falta de inscripción de muchos derechos. Piénsese en el caso, por desgracia muy frecuente, de tantos y tantos acreedores (muchos sólo por derecho civil, muchísimos también en virtud de las acciones civiles que nacen de los delitos) burlados en sus legítimos derechos por la falsa insolvencia que con su conducta antirregistral y, por ende, antijurídica, se han fraguado los desaprensivos y hasta delincuentes deudores.

Pero si siempre ha sido acusadísimo el interés público del Registro de la Propiedad, ahora lo es en el más alto grado, por causa de la Ley de Unidades Mínimas de Cultivo. La llave para que a esta Ley se le abran las puertas del éxito y le sean cerradas las del fracaso, de funestas consecuencias para la economía nacional, está en las manos de los Notarios y Registradores de la Propiedad. Es de todo punto necesaria la obligatoriedad de la intervención registral y notarial en los negocios jurídicos inmobiliarios, o al menos de esta última para ese tanto por ciento de propiedad que aún vive precaria y primitivamente, sin fuerza ni crédito, fuera del Registro de la Propiedad, mientras se procura la registración de la misma mediante una acertada política de inmatriculación.

Ante la Ley de Unidades Mínimas de Cultivo, los Notarios y Registradores de la Propiedad, encauzados y dirigidos por nuestros órganos corporativos y representativos, debemos expresar, por todos

los medios lícitos a nuestro alcance y conscientes de nuestra responsabilidad en esta hora, nuestro deseo de servir lo más eficientemente posible en esta ocasión que dicha Ley abre para la economía patria. Y para ello es imprescindible que se nos confíe la misión de velar, de modo necesario e ineludible, por la observancia y cumplimiento de las leyes en los actos que a nuestra intervención deben sujetarse.

MANUEL GÓMEZ GÓMEZ
Registrador de la Propiedad

ESTUDIOS DE DERECHO HIPOTECARIO Y DERECHO CIVIL

POR

D. JERONIMO GONZALEZ Y MARTINEZ

Prólogo del Excelentísimo Señor Don José Castán Tobeña,
Presidente del Tribunal Supremo

Precio de la obra: 175 pesetas

Publicados los tres tomos.

Envíos contra reembolso, con aumento de dos pesetas.

Los pedidos a la Administración de

REVISTA CRÍTICA DE DERECHO INMOBILIARIO

ALCALÁ, 16, 5.º, n.º 11 - MADRID