

En el número anterior de la revista se publicó una crónica legislativa en la que se trataban las principales leyes y decretos que se habían publicado en el año 1953. En esta ocasión se va a tratar de la legislación agraria, que es la más importante y que ha sido la que más cambios ha producido en el sistema económico y social de nuestro país. La legislación agraria es una materia compleja y extensa, que abarca numerosas cuestiones de orden político, económico, social y cultural. La legislación agraria es una materia compleja y extensa, que abarca numerosas cuestiones de orden político, económico, social y cultural.

Crónica legislativa

Observaciones a la Ley sobre fijación de unidades mínimas de cultivo

SUMARIO : I. Ideas previas : 1.º Fincas urbanas y rústicas; 2.º Divisibilidad de éstas. 3.º Insuficiencia de las reglas vigentes para la plena identificación de las fincas.—II. Antecedentes de esta Ley : 1.º Legislativos en España. 2.º Doctrinales en nuestro país. 3.º En el Extranjero.—III. Contenido : 1.º Unidades mínimas de cultivo 2.º Procedimiento para señalarlas. 3.º Ámbito territorial. 4.º Entrada en vigor. 5.º Consecuencias jurídicas de la determinación de las unidades mínimas. 6.º Normas para evitar la infracción de los preceptos de esta Ley. 7.º Obligaciones formales de Notarios y Registradores de la Propiedad. 8.º Procedimientos judiciales. 9.º Normas complementarias.—IV. Crítica : 1.º De su fundamento y necesidad. 2.º De su estructura y contenido : a) Falta de cláusula derogatoria. b) Carencia de normas para los documentos privados. c) Ausencia de incentivos fiscales.—V. Conclusiones.

«La renovación del Derecho Agrario constituye una de las mayores y más elevadas tareas del jurista moderno.» «Son necesarias la prudencia para evitar daños a la economía y el cuidado al elegir fórmulas jurídicas, no sea que por descuido técnico se produzcan los resultados que precisamente se trataban de evitar.»

(F. DE CASTRO, *El Derecho Agrario de España. Notas para su estudio*. Anuario de Derecho Civil, abril-junio, 1954, pág. 390.)

I.—IDEAS PREVIAS

Los derechos reales son—según RODOLFO SOHM (1)—en su bella y conocida definición— aquellos que confieren a una persona un poder *inmediato* sobre un objeto, facultándola para *obrar por sí misma* y directamente sobre la cosa en que su derecho recae. En esta clase de derechos es característico qué sus dos columnas fundamentales, personas y cosas, actúen ambas a una misma altura (2), y ni siquiera las teorías obligaciónistas o personalistas del derecho real, las que por otra parte llevan muchos años en declive, pueden desconocer la trascendental importancia que tienen las cosas, sobre las cuales recae exclusivamente (no podemos entrar aquí en el estudio de los derechos sobre derechos) la categoría de los derechos que estamos examinando (3).

Las personas y las cosas inmuebles son el centro sobre el que gira todo el Derecho inmobiliario. Las personas en nuestro sistema registral son segura y fácilmente identificables; el Registro Civil y la fe de conocimiento notarial resuelven de hechó los problemas que pudiera originar la determinación del titular registral; no obstante la existencia de las denominadas titularidades especiales, caracterizadas por la existencia de algunas particularidades en cuanto a la concreción de un titular que está deviniendo o de las facultades dispositivas de él. Las cosas inmuebles o, concretando más, las fincas, no tienen, particularmente en España, esa firme posibilidad de ser identificadas.

1. A toda cosa que se le abre folio independiente en los Libros de Inscripciones es, registralmente, una finca. A los efectos de estas observaciones de crónica legislativa, debemos de prescindir en absoluto de la más ligera referencia a las llamadas fincas anormales,

(1) *Instituciones de Derecho Privado Rojano*, Madrid, 1936, pág. 242, traducción de W. ROCES. CASTÁN acepta esta definición.

(2) No se contrapone lo que se dice en el texto, a la subordinación que deben de tener las cosas a las personas. V. A. BALLARÍN, *El sentido humano del nuevo Derecho de la Agricultura*, Arbor, abril, 1953, páginas 481 y ss.

(3) Para una exposición sintética de las distintas teorías respecto del concepto de estos derechos, v. J. CASTÁN, *Derecho Civil, Notarías*; Madrid, 1941 II, págs. 7 y ss.; y J. PUIG BRUTAU, *Fundamentos de Derecho Civil*. Tomo III, Derecho de Cosas; Barcelona, 1953, págs. 5 a 11.

y nos limitaremos a dar unas nociones muy superficiales de la finca normal o regular. Sobradamente conocida es la definición que da de ella ROCA SASTRE (4), el cual dice que es un trozo de terreno, edificado o no, cerrado por una línea poligonal y perteneciente a un solo propietario o a varios en común. Este concepto, por englobar tanto a la finca rústica como a la urbana, no matiza aquélla, que es la que en este momento nos interesa, con la necesaria e indeleble nota de estar destinada al cultivo agrícola y ser apta para él. Falta una distinción clara entre ellas, por lo mismo que se carece, a pesar de lo necesario, que es, de una teoría general sobre la finca.

Ya el Derecho Romano distingue los *praedia rustica*, destinados a la agricultura, y los *praedia urbana*, utilizados para las necesidades de la ciudad; atiéndese en dicho Derecho exclusivamente, para la distinción, a su destino económico, sin fijarse en el enclavamiento y situación de la finca. Un predio puede estar enclavado dentro del perímetro de la ciudad y, no obstante, considerarse como rural. Concepto intermedio entre los rústicos y los urbanos son los predios suburbanos, entre los cuales se cuentan las «casas» de campo. (5). Siendo este motivo de diferenciación para las complejidades jurídicas de la actualidad, manifiestamente insuficiente, la doctrina y la jurisprudencia, dada la importancia de la distinción, han tenido que ir delimitando ambas figuras. Para dar a una finca la naturaleza de rústica o urbana se suelen conjugar simultáneamente la situación, el destino, las construcciones o edificaciones y la preponderancia de uno de estos elementos, si ambos concurren en el mismo predio, o la relación de dependencia que entre ellos existe como principal el uno y accesorio el otro (6). La Ley de Arrendamientos Rústicos de 15 de marzo de 1935, da en su artículo 2.º, una definición de la finca rústica para los efectos de dicha Ley, y la de Arrendamientos Urbanos, de 31 de diciembre de 1946, en su artículo 3.º, dispone que se regularán por la legislación de

(4) *Derecho Hipotecario*, Barcelona, 1954. II, pág. 63, y en general para la distinción entre ambas clases de fincas, págs. 63 a 66. El artículo 56 del Decreto de 10 de diciembre de 1949, sobre organización de la propiedad en los territorios del África Occidental Española, da un concepto aprovechable de finca.

(5) RODOLFO SOHM, obra cit., pág. 235, nota 2.

(6) Un resumen de la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo, respecto a la materia, en GARCÍA GALÁN y RODRÍGUEZ SOLANO, *Consideraciones sobre la nueva Ley de Arrendamientos Rústicos* de fecha 15 de julio de 1954, Revista de Estudios Agro-Sociales, julio-septiembre, 1954, págs. 9 y 10.

arrendamientos rústicos los contratos en que, arrendándose una finca con casa-habitación, sea el aprovechamiento del predio con que cuente la finalidad primordial del arriendo, y presume, salvo prueba en contrario, que el objeto principal del arrendamiento es la explotación del predio, siempre que la contribución territorial de la finca, por el concepto de rústica, sea superior a la que corresponde por urbana.

Los criterios jurisprudenciales y legales, como se ve, y acaso por su empirismo, no dan una solución plenamente satisfactoria. La regla diferenciadora más fecunda creemos que la debe de construir la doctrina, partiendo del supuesto necesario de que las rústicas tienen que estar o son susceptibles de estar destinadas al cultivo agrícola y que producen única o primordialmente frutos naturales, si bien a través de una figura intermedia como en el arrendamiento pueden producir para el arrendador frutos civiles, en tanto que las urbanas no pueden generar frutos naturales.

2. Entre las mil clasificaciones que se pueden hacer de las cosas, y por consiguiente de las fincas, nos interesa aquí la que lo hace en divisibles e indivisibles. Aquéllas son las que sin detrimento de su valor, se pueden fraccionar en otras de su misma naturaleza, admiten partición física y se pueden descomponer en partes materiales. La «división ideal»—*comumnio pro partibus indivisis*—no es tal división, sino comunidad de derechos sobre la cosa indivisa; lo dividido, por tanto, no es la cosa, sino el derecho. (7). En los bienes muebles, en los títulos-valores (8) e incluso en las mismas fincas urbanas, no se suele presentar dificultad alguna para determinar si la cosa es divisible y hasta dónde llega, en su caso, esta divisibilidad.

En las fincas rústicas el problema adquiere su mayor relieve. En principio no cabe duda de que son divisibles, ahora bien, este hecho inconexo tiene forzosamente un límite. Tomemos una finca

(7) Así SOHM, obra cit., pág. 238. CASTÁN, obra cit., I, pág. 253, dice que se caracteriza la divisibilidad de la cosa por la susceptibilidad de ser dividida sin menoscabo, o sea, sin dejar de resultar servible para el uso a que se destina.

(8) La Ley de Sociedades Anónimas de 17 de julio de 1951, en su artículo 40, declara la indivisibilidad de la acción y la de Responsabilidad Limitada de 17 de julio de 1953 preceptúa la indivisibilidad de las participaciones sociales en los artículos 1, 23 y 24.

de 100, áreas de extensión superficial; por particiones sucesivas obtendremos fincas de 50, áreas, de 25, de 10, de 5, de 1, de medio y de cuarto de área. En un momento de estas sucesivas operaciones o, si se quiere, en las que seguirían en orden descendente, la finca deja de serlo para convertirse en una parcela irrelevante jurídica y económicamente, en un puñado de tierra, en un átomo. Es claro que hay, o que tiene que haber, una línea demarcatoria, un mojón que señale cuándo la finca ya no lo es. En las rústicas dedicadas al cultivo agrícola—esta nota es marca indeleble que debe de acompañar necesariamente a un concepto bien construído de la rusticidad de las fincas—, la línea divisoria estará situada allí, en aquel lugar en que, yendo más allá, impida cultivar, en el estricto sentido de la terminología técnico-agrícola, la parcela de tierra obtenida. Las circunstancias de hecho: secano o regadío; clases de cultivo, accidentes topográficos, etc., son decisivas para señalar hasta dónde puede llegar la divisibilidad. Es un problema fáctico en el que tienen que intervenir de modo preferente los técnicos en cuestiones de laboreo agrícola.

Nuestro vetusto Código civil, a pesar de su rígido principio individualista, desfasado de los hechos actuales, no deja de reconocer que las facultades que integran el dominio están limitadas en cuanto no se pueden dividir los objetos del derecho cuando éstos sean indivisibles o se deterioreñ sustancialmente; recuérdense principalmente los artículos 401, 404, 1.056 y 1.061, cuya doctrina es plenamente aplicable a las fincas rústicas. El Tribunal Supremo en varias Sentencias—16 de junio de 1904, 17 de marzo de 1921, 11 de noviembre de 1927, 28 de diciembre de 1928, 25 de noviembre de 1932, 30 de mayo de 1933 y 26 de noviembre de 1934— declara que la cuestión de la divisibilidad es de hecho y que no cabe cuando hay peligro de gran desmerecimiento de la cosa si se procede a partirla; casi toda esta jurisprudencia ha estado provocada por solares, minas o explotaciones agrícolas; es lástima que dicho Alto Tribunal no haya tenido ocasión (la escasa cuantía de una rústica que se considere indivisible impide que el asunto llegue al Supremo) de pronunciarse claramente en cuanto a las fincas rústicas en sentido estricto. La Dirección General de Registros y del Notariado tampoco ha sentado doctrina en esta materia.

Hasta ahora en nuestra patria estas materias solían estudiarse

y considerarse exclusivamente en relación con la mecánica registral y eran asunto propio de la modificación cuantitativa de las entidades hipotecarias, y es que el Registro de la Propiedad está íntimamente conectado con la efectuación práctica de la división. En el Derecho Registral tiene importancia la distinción entre división y segregación, y los artículos 46 a 50 del vigente Reglamento Hipotecario reconocen claramente la diferencia y regulan la materia; sin embargo, para la Ley que vamos a comentar, dentro de la palabra división van también comprendidos los actos segregatorios; ambas figuras están por consiguiente englobadas:

La doctrina hipotecaria considera a la división como acto de riguroso dominio. Se tiene que efectuar por escritura pública (artículo 50 del Reglamento Hipotecario) y puede tener lugar por acto aislado, exclusivamente destinado a dividir (las Resoluciones de la Dirección General de los Registros de 25 de mayo de 1943 y 28 de febrero de 1951 así lo aprecian), de modo que el propietario de una finca puede, incluso por capricho, dividir un inmueble; creemos demasiado liberal esta permisión y estimamos que sólo se debiera de permitir la división cuando la finalidad de ella sea para realizar algún negocio jurídico sobre cualquiera de las parcelas resultantes.

3. Debemos hacer una ligera indicación de la clara insuficiencia de la normación vigente para poder identificar pese a que el principio de especialidad está montado sobre ella, sin lugar a dudas, las fincas sujetas a inscripción en el Registro de la Propiedad (9).

La falta de un buen procedimiento inmatriculador en nuestro sistema registral, consecuencia lógica de la falta de un buen Catastro, cuya legislación ostensible e incomprendiblemente quiere vivir divorciada de todo nuestro sistema inmobiliario (10), agraviada por

(9) V. VENTURA-TRAVESET, *La identificación de fincas*, REVISTA CRÍTICA DE DERECHO INMOBILIARIO, 1940, págs. 82 y ss.

(10) Si de verdad se quiere que el Catastro español funcione eficazmente, es requisito ineludible que las Oficinas provinciales del Catastro descentralicen en buena parte su actuación y trasladen a los Registros de la Propiedad alguna de sus funciones, así como alguno de su personal técnico. Esta sería, por otra parte, la manera de que en numerosísimas comarcas el agricultor modesto español pudiera tener cerca de sí a Peritos agrícolas, al menos, que le sacasen de los rutinarios procedimientos de cultivo en que viene debatiéndose y que en tantos casos resultan anti-económicos.

Es muy útil, respecto a estos temas, ver el interesante estudio de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, F. A. O., *Los reconocimientos catastrales y el Registro de la Propiedad Rústica*, Roma, abril, 1953, preparado por SIR BERNARD O. BINNS.

las escasas atribuciones que para el acto de la inmatriculación tiene el Registrador de la Propiedad (11), pueden dar motivo a que en algún caso una misma finca aparezca doblemente inmatriculada. Este supuesto, aunque anómalo, es posible, representa la más grave quebra de todo el sistema de seguridad jurídica que para la dinámica de los inmuebles ha constituido en España la Ley Hipotecaria (12).

La manera de ir haciendo luz en estos problemas—aparte de la existencia de un buen Catastro, de un procedimiento inmatriculador técnico y de hacer constitutiva la inscripción de los negocios jurídicos—es dar un criterio legal, único diferenciador de los bienes rústicos y urbanos y establecer la indivisibilidad, en los casos en que corresponda, de los primeros. La Ley de 15 de julio de 1954, sobre fijación de unidades mínimas de cultivo, cuyo somero estudio constituye el objeto de estas notas, viene, en buena hora, a resolver el problema de la divisibilidad, y está montada sobre la distinción entre fincas urbanas y rústicas. En futuras reformas del Código civil y de la Ley Hipotecaria es deseable que se recoja la orientación de esta Ley.

Brevemente examinados los supuestos sobre los que está planteada la nueva Ley, y colocada así en su marco adecuado, es hora ya de que entremos en su estudio.

II.—ANTECEDENTES DE ESTA LEY.

1. El precedente más directo que en el orden jurídico español podemos encontrar de la Ley sobre fijación de unidades mínimas de cultivo—en lo sucesivo, y para abreviar se citará L. U. M. C.—, es, sin duda, la Ley de Concentración Parcelaria de 20 de diciembre

(11) En su día, pudiera servir de modelo de procedimiento inmatriculador el regulado en los artículos 57 a 69 del Decreto de 10 de diciembre de 1949, relativo a la organización de la propiedad territorial en el África Occidental Española.

(12) V. VENTURA-TRAVÉSÉR, 'Problemas que plantea la doble inmatriculación de fincas y sus posibles soluciones legales', REVISTA CRÍTICA DE DERECHO INMOBILIARIO, 1949, págs. 11 a 15. R. DE LA RICA, en su exégesis del artículo 313 del R. Hipotecario. Comentarios al nuevo Reglamento Hipotecario, Madrid, 1948, I, págs. 313 y ss. Y ROCA SASTRE, Derecho Hipotecario, Barcelona, 1954, I, págs. 375, 421 y ss., y III, págs. 673 y ss., y 678 y ss.

bre de 1952, la cual, en su artículo 9.^º, dispone que «una vez realizada la concentración parcelaria, las fincas de extensión igual o inferior a la fijada para las unidades de cultivo tendrán la consideración de indivisibles, y la parcelación de predios de extensión superior a la dicha unidad sólo será válida cuando no dé origen a parcelas de extensión inferior a ella»; tanto es así que la Ley de Concentración Parcelaria imperiosamente requería un desarrollo, en Ley especial, de este precepto. En el mismo campo del Derecho Agrario se encuentran otros antecedentes interesantes de la Ley, que comentamos; destacan entre ellos la Ley de 15 de julio de 1952, sobre Patrimonios familiares, completada por Orden del Ministerio de Agricultura, de 27 de mayo de 1953, y por la Orden conjunta de los Ministerios de Justicia y Agricultura, de 27 de junio de 1953; por dicha regulación las fincas sujetas a ella quedan sometidas a un régimen jurídico especial, una de cuyas particularidades más importantes es que los bienes afectados se consideren indivisibles (13). Y más lejanamente, como comienzo de esta dirección, se suelen citar: la Real Cédula de 5 de julio de 1767; su Instrucción de 25 del mismo mes y año; la Ley 9.^a, tít. XVII, libro VII, de la Nov. Recop.; la Ordenanza para la Junta General del Principado de Asturias, de 1781, y la Ley de 3 de junio de 1868.

Pero no sólo en las leyes de tipo preferentemente agrario podemos encontrar reglas precursoras de la que estudiamos. El Código civil, en el párrafo 2.^º de su elogiable artículo 1.056, determina que el padre que en interés de su familia quiera conservar *indivisa una explotación agrícola, industrial o fabril*, podrá disponer que se satisfaga en metálico la legítima de los demás hijos; aunque este precepto, como sucede con muchas de las normas citadas, va más bien

(13) Para un amplio estudio del Derecho Agrario en España, ver a JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ: *La colonización en zonas regables*, Revista de Estudios Políticos, núm. 48, págs. 154 y ss.; *Colonización interior*, Nueva Encyclopedie Jurídica, IV, Barcelona, 1952, págs. 403 y ss.; *La concentración parcelaria*, Anuario de Derecho Civil, VI, fasc. 1.^º, 1953, págs. 133 y ss.; *La impugnación y efectos de los actos administrativos dictados en materia de concentración parcelaria*, REVISTA CRÍTICA DE DERECHO INMOBILIARIO, mayo, 1953, págs. 321 a 348; *La constitución del patrimonio familiar*, REVISTA CRÍTICA DE DERECHO INMOBILIARIO, octubre 1953, págs. 689 y ss.; *La declaración de fincas mejorables*, Revista de Administración Pública, enero-abril 1954, páginas 207 y ss.; *El régimen jurídico de la concentración parcelaria*, Anuario de Derecho Civil, julio-septiembre 1954, págs. 829 y ss., con amplia bibliografía en todos ellos. También cita numerosa bibliografía ANTONIO AGÚNDEZ, *El Patrimonio familiar*, Premio Marvá, 1953; Madrid, 1954.

dirigido a la indivisibilidad de las explotaciones agrícolas (14), es, sin duda, aplicable también, aunque sólo sea como consecuencia de estar englobado en las explotaciones dichas, al inmueble rústico considerado en sí. Igualmente son dignos de ser señalados los artículos 1.521 a 1.526 y el tít. III, libro II, sobre la comunidad y división de bienes. La Ley de Enjuiciamiento civil, en su artículo 1.078, aconseja a los Contadores que procuren que no haya excesiva división de las fincas.

En el Derecho no vigente se encuentran de vez en cuando algunas referencias a la indivisibilidad de las fincas, y es curioso que la Ley 10, del tít. XV, de la Partida 6.^a, considere a las viñas, en ciertos casos, como indivisibles. En las legislaciones forales, los sistemas sucesorios son, en general, más convenientes para evitar la pulverización de los predios que el contenido en el Código civil.

2. Me es grato señalar, al hacer un escueto esbozo de la labor doctrinal que en España precedió a la L. U. M. C., que al Cuerpo de Registradores de la Propiedad le corresponde el honor, como tantas otras veces, de haber iniciado el camino y de haber estudiado las causas y las posibles soluciones de una difíciliosa cuestión que afecta al agro español. En efecto, el Registrador de la Propiedad don DIEGO PAZOS Y GARCÍA, en los finales del combativo siglo XIX, es galardonado con el «Premio Conde de Torenos», por una interesante Memoria en la que estudia la divisibilidad de los inmuebles rústicos y da orientaciones y normas para lo que, andando los tiempos, se ha llamado concentración parcelaria; en el año 1900, la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas editó, en la imprenta del Asilo de Huérfanos del Sagrado Corazón de Jesús, esta Memoria con el título de «Disposiciones que podrían impedir en España la división de las fincas rústicas cuando esta división perjudica al cultivo».

En esta notable y extensa Memoria, PAZOS aborda con originalidad el mayor mal del que estaba, y aun está, aquejada la Agricultura en nuestro país. Antes que él habían visto la enfermedad, pero sólo de una manera incipiente y parcial: Jovellanos; en la Carta 6.^a de las que escribió a don ANTONIO PONZ; COLMEIRO, en

(14) Un buen estudio sobre ellas es el de ALEJO LEAL, *En torno a la Ley de Explotaciones Agrarias Ejemplares*, Revista de Estudios Agro-Sociales, abril-junio, 1954, págs. 41 a 86.

sí Memoria de 1842; el insigne CABALLERO con su Memoria sobre el fomento de la población rural, premiada por la Academia de Ciencias Morales, en 1863; E. CHAO, que en 1873 hizo un interesante proyecto de Ley; AZCÁRATE estudia la materia en su difundida Historia del derecho de propiedad, y, por último, el informe de 1888 y en especial la pregunta número 14 del Interrogatorio, en el Resumen de dicho informe, elevado al Gobierno, se le pedía que publicase «una Ley fijando la extensión mínima de la pequeña propiedad».

Proponía PAZOS que se considerase indivisible toda finca rústica cuya extensión superficial no excediera de doce áreas, excepto cuando la división se efectuase para agregar una parte de la misma cualquiera de las colindantes. Asimismo brindaba como medida útil que fuese indivisible la que, perteneciendo proindiviso a varios fuese menor de 25 áreas, si cualquiera de los condueños lo solicitase antes de verificarse la división o partición, y aun en este caso si siendo menor de una hectárea estuviese cerrada sobre sí. Tampoco debiera de dividirse—en opinión del mismo autor—la finca menor de 10 hectáreas que estuviese proindiviso, siempre que se probase que el fraccionarla era perjudicial al cultivo. Y creía que se debieran de declarar indivisibles las fincas rústicas menores de una hectárea de cabida, en la sucesión abintestato sin herederos legítimos; si los herederos abintestato fuesen parientes de grado más lejano que el cuarto—este supuesto no se puede dar en la actualidad, en virtud del Real decreto-Ley, de 13 de enero de 1928, que reformó los artículos 954, 955 y 956 del Código civil—, serían indivisibles las fincas que no excedieran de 10 hectáreas.

El Gobierno preocupado por los graves daños que la economía nacional recibía de esta anómala situación de las fincas, crea por Decreto de 22 de marzo de 1907, una reducida Comisión, de la que formaron parte dos Registradores de la Propiedad: PAZOS y GARCÍA y ESTÉVEZ CARRERA para que, previos los estudios correspondientes, formulasen medidas tendentes a paliar la atomización de los bienes rústicos. Fruto de los trabajos de tal Comisión fué un Proyecto de Ley que contaba con 60 artículos. Como precedente de la L. U. M. C., los preceptos que más interesan están contenidos en el Capítulo I, que llevaba por epígrafe el de «De las fincas rústicas indivisibles». Se señalaba el límite mínimo de divisibilidad de las

parcelas en 10 áreas, si bien la Comisión entendía que en caso de cultivo cereal de secano era insuficiente, por lo que se encomendaba a los genuinos representantes de la propiedad agrícola de las diferentes comarcas, con intervención de las autoridades administrativas, la misión de elevar dicho límite cuando lo juzgaran pertinente:

El que fué Notario de Santander, VENTURA Y SOLÁ (15), también aunque someramente, abordó la cuestión, dándose cuenta de su trascendencia. Y como él otros muchos, de los cuales quiero citar solamente, como tributo de admiración, a RAMÓN DE LA RICA (16), que aboga por un mecanismo legislativo que acabe con el espectáculo antisocial y antieconómico de fincas minúsculas.

También son dignas de ser destacadas las Conclusiones del Congreso Sindical de la Tierra, celebrado en Sevilla en 1948; las reuniones del Primer Congreso Nacional de Ingeniería Agronómica, que tuvo lugar en el año 1950, el cual propuso que «en las transmisiones, no se consentirá la división de fincas de secano menores de 10 hectáreas o más, según las zonas», y los estudios oficiales verificados por el Ministerio de Agricultura y que se editaron en 1952 con el título de «El parcelamiento de la propiedad rústica en España», entre los que destaca la Conclusión tercera.

3. Para una visión amplia de la doctrina y del Derecho extranjero, es muy provechosa la lectura de un trabajo publicado por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, F. A. O. (17), en el que se trata del reagrupamiento de la propiedad. La legislación extranjera es tan pródiga y diversa en medidas de distinta índole sobre estos aspectos, que nos vemos obligados a exponer sólo las más salientes y las más directamente relacionadas con el tema de estas Notas y concretándonos a

(15) *Fundamentos del Derecho Inmobiliario*, Madrid, 1916, págs. 272 y siguientes y la Conclusión 30.

(16) *Contribución de la legislación hipotecaria a nuestro progreso jurídico*, Conferencia pronunciada en el Curso de 1951 del Centro de Estudios Hipotecarios y publicada en dicho año por el Colegio Nacional de Registradores de la Propiedad de España, págs. 81 y ss.

(17) *El reagrupamiento de la propiedad agrícola fragmentada*, Washington-Roma, diciembre de 1950, principalmente págs. 10 a 26. En DIEGO PAZOS, Memoria, cit., se encuentran referencias anticuadas al Derecho de otros países en las págs. 60 a 104.

Francia y, sobre todo, a Italia, por ser éstas las que tienen mayor interés por las afinidades que nos unen con dichos países.

En Italia, el Código civil de 1942, en los artículos 846 a 849, ambos inclusive, regula la *minima unità culturale*. Deroga el Código la práctica consuetudinaria de la divisibilidad *ad infinitum* de los predios rústicos y define la unidad mínima cultivable como «la extensión de terreno necesario y suficiente para el trabajo de una familia agrícola y si no se trata de un terreno explotado para ejercer un conveniente cultivo, según las reglas de la buena técnica agrícola». La extensión de esta unidad será determinada por las autoridades administrativas correspondientes. «En las transferencias de propiedad —sigue diciendo dicho Código—, divisiones y adjudicaciones por cualquier título, o en la constitución y transferencia de derechos reales no debe de darse lugar a fraccionamientos que no respeten una mínima unidad cultivable.» Los actos efectuados contra esta prohibición son anulables solamente y puede solicitar la anulación el Ministerio público, prescribiendo la acción a los tres años de la fecha de la transcripción del acto en el Registro. En el artículo 849 se regula un retracto de colindantes, aplicable, incluso aunque no haya división o transmisión de la parcela (18).

En Francia, la división excesiva de la propiedad rústica, cuya causa se suele atribuir al *Código napoleónico*, ha preocupado al legislador y a partir del 7 de febrero de 1938 se han dictado una serie de leyes reformadoras del citado Código, en especial en lo relativo al régimen sucesorio, con la finalidad de luchar contra la pulverización del suelo cultivable (19).

III.—CONTENIDO

Con el fin de evitar la absurda pulverización de las tierras de cultivo españolas y como complemento indispensable de la Ley de Concentración Parcelaria, se promulgó la de 15 de julio de 1954 so-

(18) V. DOMENICO RUBINO, *Modernas tendencias sobre los límites del derecho de propiedad en Italia*, Revista de Derecho Privado, marzo, 1948, páginas 185 a 209.

(19) V. el estudio un tanto confuso de JEAN MAZEAUD, *El Derecho Privado en Francia durante los años 1936 a 1945*, Revista de Derecho Privado, septiembre, 1946, en especial pág. 689. Y DE JUGLAR, *Droit Rural Special*, París, 1950.

bre fijación de unidades mínimas de cultivo, de conformidad con la propuesta elaborada por las Cortes españolas, publicándose en el «Boletín Oficial del Estado» del día siguiente. En la sesión plenaria de las Cortes españolas, celebrada el 14 de julio de 1954, fecha en que se aprobó la L. U. M. C., el Ministro de Agricultura no se refirió a ella en el discurso que pronunció, y el Presidente de la Comisión de Agricultura, señor Lamo de Espinosa, que defendió el dictamen de la Ponencia, la dedicó breves párrafos (20).

Es una ley escueta, demasiado escueta, y clara, que consta de ocho artículos precedidos de un conciso preámbulo. Como quiera que esta importantísima disposición no ha levantado, hasta el momento en que redacto estas líneas, el eco que debía, justifica ello las consideraciones que, modestamente, dedico al planteamiento del problema y al contenido de la citada Ley, cuyos aspectos más interesantes voy a destacar seguidamente.

1. En el artículo 1º, el legislador dice que la extensión de las unidades mínimas de cultivo «será, en secano, la suficiente para que las labores fundamentales, utilizando los medios normales de producción, puedan llevarse a cabo con un rendimiento satisfactorio, y en

(20) Hé aquí lo que dijo: «...Ley; sobre el qué la Comisión ha emitido también su favorable dictamen y que ahora se somete, asimismo, a vuestra aprobación. Este Proyecto de Ley es el de unidades mínimas de cultivo: Proyecto de extraordinario interés y al que no cabe duda se le hubiese dado importancia bien diferente, de no venir al tiempo de este otro, de regulación de arrendamientos protegidos. La Ley sobre unidades mínimas tiende a dar satisfacción a un clamor unánime de cuantos conocen la realidad de nuestro campo, ya que viene a evitar la división de las parcelas por debajo del índice agronómicamente conveniente. Para ello se vale de un sencillo expediente, declarando la finca de superficie igual o inferior al mínimo que señala el Ministerio de Agricultura, como cosa indivisible. No puedo, por ahora, extenderme en consideraciones sobre esta Ley que todos los Procuradores conocen y para la cual, en nombre de la Comisión de Agricultura, solicito vuestra aprobación. Con esta Ley se logrará que las parcelas sobre las que ahora accede el colono, mantengan su indivisibilidad, y se evitará el minifundio, mas no la localización inconveniente de dichas parcelas, que en el caso de fincas grandes dadas en pequeños arrendamientos, pueda resultar, como consecuencia de permitir individualmente a los colonos el ejercicio del derecho al acceso. Sin embargo, este aspecto de la cuestión ha de ser considerado en breve plazo por estas Cortes, pues ya en una última referencia de los asuntos tratados a instancia del Ministro de Agricultura por el Consejo de Ministros, se hablaba de un informe sobre un Proyecto de Ley referente a permutes, que, a no dudarlo, ha de permitir la resolución de estos casos, ya que el Ministerio de Agricultura conoce y valora la trascendencia de esta cuestión y ha de celar para evitarla».

cuanto al regadío y zonas asimilables al mismo por su régimen de lluvias, el límite mínimo vendrá determinado por el que se señala como superficie del huerto familiar». Hay que elogiar el concepto bastante preciso que da de las unidades mínimas de cultivo —y que está recogido del artículo 3.^º de la Ley de Concentración Parcelaria, pero sin establecer el tope máximo de tres hectáreas que la Ley concentradora señala—; no podía el autor de esta norma legal tener en cuenta, como es obvio, la máxima de JAVOLENO, *omnis definitio in iure civili periculosa est.* La determinación de la unidad, por tanto, empírica y adecuada a las circunstancias del lugar; parece ser criterio de los Ingenieros Agrónomos, al menos eso se deduce de las unidades que se van señalando en las zonas a las que hasta ahora se ha aplicado la Ley de Concentración Parcelaria, que la porción mínima indivisible de las fincas debe ser de unas 25 áreas, para el regadío, y de una, y a veces dos hectáreas, en secano; la extensión superficial de los huertos familiares, determinada en su legislación especial (21), oscila en los terrenos de regadío entre cinco y veinte áreas.

2. Es sencillo el modo de determinar las unidades mínimas de cultivo. «El Ministerio de Agricultura —regula el artículo 1.^º de la L. U. M. C.—, a propuesta del Servicio de Concentración Parcelaria, y previos los informes de las Jefaturas Agronómicas y de las Cámaras Oficiales Sindicales Agrarias Provinciales, señalará por Decreto aprobado en Consejo de Ministros la extensión de las unidades mínimas de cultivo dentro de cada zona o comarca de la provincia, a los efectos prevenidos en la presente Ley.» Hay que lamentar, porque es fácil que la omisión sea un obstáculo más para la eficaz aplicación de las nuevas normas, que no sea preceptivo el informe de los juristas —Jueces, Notarios, Registradores— de cada partido, ju-

(21) El Decreto del Ministerio de Agricultura de 12 de mayo de 1950 (B. O. del Estado de 14 de junio del mismo año), da este concepto del huerto familiar en su artículo 5.^º: «Tendrá la consideración de huerto familiar toda pequeña parcela de regadío, próxima a un poblado, en la que una familia campesina pueda obtener, empleando en su cultivo las horas libres de trabajo, productos hortícolas con los que atender a sus necesidades elementales de consumo directo. En las comarcas cuyo clima lo permita, los huertos podrán, excepcionalmente, implantarse en terrenos de secano. La extensión de los huertos estará comprendida entre cinco y veinte áreas; en secano, la equivalencia será oportunamente fijada por el Ministerio de Agricultura.»

dicial y, sobre todo que la determinación de las citadas porciones infraccionables no se haga por Decreto *conjunto* de los Ministerios de Justicia y Agricultura, ya que este procedimiento de buena técnica legislativa, que debiera de ser mucho más empleado en nuestra Administración, unifica normas, las potencializa y allana estorbos y resistencias:

El señalamiento de las unidades mínimas es un acto administrativo general, empleando la conocida distinción del RANELETTIK es un acto jurídico emanante de un órgano administrativo en el ejercicio de sus funciones peculiares. Dentro de la terminología clásica, en vías de reelaboración y superación, es un acto discrecional de la Administración ; el que, conforme a las nuevas corrientes doctrinales, podría ser impugnado por medio de la correspondiente pretensión procesal ante los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa; en el caso en que no hubiesen concurrido los preceptivos informes técnicos, o no se hubiese fijado la extensión de las unidades por Decreto o éste no se hubiese conformado a la tramitación de tales normas (22). Pero ante el insuperable obstáculo que representa la falta de personas legitimadas activamente —se debiera, por medio de una medida legislativa, legitimar a las Corporaciones y Entidades de las zonas afectadas, ya que el particular en el momento en que se individualiza el acto administrativo no puede reclamar por la vía contencioso-administrativa porque no hay ya relación directa entre la Administración y él— para impugnar el acto de señalamiento de las unidades, la única garantía del particular está representada por el número 1.^º del artículo 7.^º de la Ley Orgánica del Poder Judicial, de 15 de septiembre de 1870, que prohíbe a los Jueces, Magistrados y Tribunales, aplicar disposiciones de cualquier clase que sean que estén en desacuerdo con las leyes y el artículo 377 del Código penal de 1944.

Convendría que se unificase, en lo posible, la extensión de las unidades indivisibles. Estas, dice la L. U. M. C., que se señalarán dentro de cada zona o comarca de la provincia ; creo oportuno que se

(22) V. GARRIDO FAILLA, *La impugnación de resoluciones administrativas de carácter general y la Jurisprudencia del Tribunal Supremo*, Revista de Administración Pública, septiembre-diciembre, 1951, págs. 223 y siguientes ; el mismo autor en *El tratamiento jurisprudencial de la discrecionalidad administrativa*, igual Revista, enero-abril, 1954, págs. 143 y siguientes, y J. GONZÁLEZ PÉREZ, *La declaración de fincas mejorables*, en el último número citado de dicha Revista, págs. 207 y ss.

sacrifiquen, en cuanto sea dable, las conveniencias de un cultivo técnico perfecto a la generalización de unas mismas unidades. Así lo exige la necesidad de que se vaya formando, entre nuestros campesinos, una «conciencia jurídica» sobre la indivisibilidad de ciertas fincas y este sentir sólo puede venir de la difusión de unas mismas cabidas mínimas en amplias zonas. Si esta Ley no llega a arraigar en lo más hondo de la conciencia de los labradores españoles, ferozmente individualistas, habrá que augurarla un porvenir poco halagüeño.

3. Esta Ley es aplicable a todo el territorio español, lo mismo al regido por la legislación común que al que lo hace por la foral. La particularidad nace del hecho de que es una norma que está condicionada, en cuanto a su plena efectividad, a que por el Ministerio de Agricultura se señale la extensión de las tan repetidas unidades. Tiene, pues, un ámbito de aplicación territorial peculiar en el sentido que sólo se referirá a fincas que estén enclavadas dentro de las zonas o comarcas—que cuando sea hacedero se deben de hacer coincidir con las de los partidos judiciales de fuerte arraigo ya en toda la Nación—, a las que ya se las ha señalado la extensión que corresponde a las unidades infraccionables.

Con el fin de que por los Notarios, a los efectos de poder cumplir el artículo quinto de la L. U. M. C., y por todos los interesados en general, sean conocidas las extensiones mínimas, es necesario que éstas sean difundidas periódica y sistematizadamente: anual, o lo más, semestralmente, y con la suficiente antelación de fechas se debiera de publicar en el «Boletín Oficial del Estado» una relación clasificada por provincias y partidos judiciales, en la que se indicase cuál era en cada comarca la cabida de la unidad mínima, desde cuándo estaba vigente y fecha del Decreto en que se fijó.

En la Orden conjunta de los Ministerios de Justicia y Agricultura, de 22 de noviembre de 1954 («B. O. del Estado» del día 24), en las que se dan normas de procedimiento a las que han de ajustarse los expedientes de concentración parcelaria, se hace por primera vez aplicación práctica de la Ley que estudiamos, al decir en su artículo 58, que una vez realizada la concentración parcelaria la división de las fincas de la zona quedará sujeta a los pre-

ceptos de la Ley de Unidades Mínimas de Cultivo. Se determinan en este precepto, por tanto, comarcas que van quedando sujetas a lo dispuesto en la L. U. M. C., y es de esperar que escalonadamente se vayan fijando las unidades para todo el territorio nacional; pero se puede dar el caso de que en algunas regiones, por falta de la ministerial actividad determinadora, no tenga vigencia *concreta* la nueva regulación.

4. La L. U. M. C. no contiene precepto especial para precisar la fecha de su entrada en vigor. No es de momento aplicable lo dispuesto en el artículo 1.^º del Código civil, ya que está claro que el legislador implicitamente ha señalado un plazo de *vacatio legis* hasta que se vayan publicando los correspondientes Decretos. Su vigencia está, como decíamos que ocurría en cuánto a su ámbito territorial, condicionada e irá siendo escalonadamente aplicable. Para la delimitación del momento en que comienza su vigencia, que conviene que sea idéntico para el mayor número de regiones, sería muy útil que los pertinentes Decretos lo marcasen claramente y, además, que esta fecha se publicase por el procedimiento que se proponga en el número anterior.

Entendida como norma complementaria del contenido de la circunstancia 1.^a del artículo 9 de la Ley Hipotecaria y de las reglas 2.^a y 4.^a del artículo 51 de su Reglamento, la obligación impuesta en el artículo 5.^º de la L. U. M. C. de consignar en toda descripción de finca rústica la medida superficial y la expresión de si el cultivo a que está dedicada es de secano o de regadío, se puede sostener que, en este punto concreto, la Ley que apostillamos entró en vigor conforme a las reglas generales y que este precepto es aplicable a todo el ámbito nacional, criterio que es seguido en algunos Registros de la Propiedad.

5. El acto administrativo señalando la dimensión de las unidades de cultivo está dirigido directamente, hasta el punto que después de fijada se agota la actuación administrativa, a producir efectos en las relaciones jurídico-privadas (23). El artículo 2.^º de la Ley nos dice claramente cuáles son las consecuencias jurídicas de

(23) G. TREVES, *Gli atti amministrativi costitutivi di rapporti fra privati*, Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, IV, 2.^º, junio, 1954, págs. 314 y siguientes.

tal acto : Las parcelas de cultivo de extensión igual o inferior a la unidad mínima tendrán la consideración de *cosas indivisibles*. Después de sentado este principio básico, añade : «La división de predios de extensión superior a la de la unidad mínima de cultivo sólo será *válida* cuando no dé origen a parcelas de extensión inferior a la de la expresada unidad y cuando la parcela o parcelas inferiores que, en su caso, resulten de la división se adquieran simultáneamente por propietarios de terrenos colindantes con el fin de unirlas a las que ya posean, para formar de este modo una nueva finca que cubra el mínimo de la unidad de cultivo». Además de la excepción al principio de la indivisibilidad que señala aquí la Ley, establece otra en el párrafo 2.^º del mismo artículo : «De la unidad mínima podrán segregarse, en todo caso, parcelas sobre las que vaya a efectuarse cualquier género de edificación o construcción permanente», es esta excepción un amplio portillo—quien hace la Ley hace la trampa, diría la picaresa del zurupeto— por donde se va a escapar mucha de la fuerza de la Ley.

El peliagudo problema de la partición de los bienes heredados lo intenta resolver el artículo 4.^º de la L. U. M. C., diciendo que «se realizará teniendo en cuenta lo establecido en el artículo segundo de la presente Ley, aun en contra de lo dispuesto por el testador. A falta de voluntad expresa de éste o de convenio entre los herederos, la parcela indivisible será adjudicada por licitación entre los coherederos. Si todos éstos manifestasen su intención de no concurrir a la licitación, se sacará la parcela a pública subasta».

La L. U. M. C. declara la indivisibilidad de determinados predios e invalida, en ciertos casos, su división. ¿Cuál es el efecto jurídico primordial de esta Ley? Es difícil hacer una construcción de las consecuencias jurídicas de ella, que satisface a todos. Yo intentaré exponer la interpretación que me parece más ajustada a la *mens legislatoris*, que tiene que ser tendente a dar la mayor eficacia posible a la reciente Ley.

Creemos que la prohibición de dividir se refiere a una división con *disposición* de la parcela dividida. Al cultivo, que es la última razón que ha motivado la L. U. M. C., le es indiferente que una tierra figure tabularmente dividida en varias parcelas si es uno el propietario; mas para evitar que el acto aislado de división implique, como es lo normal, un paso hacia la disposición—y hay que comprender en esta palabra no sólo los actos enajenatorios en su sen-

tido más amplio, sino también el arrendamiento por su vocación a acceder a la propiedad y por su permanencia—; es lógico que prohíba incluso la disgregación por acto aislado destinado a este solo fin. Más arriba ya indicábamos que para esta nueva Ley no tiene ninguna trascendencia, al contrario de lo que acaece, en el engranaje del Registro, la diferenciación entre dividir y segregar; los dos conceptos van incluidos.

Se puede sostener que el despedazamiento de una finca indivisible y la enajenación del trozo resultante es un negocio jurídico inexistente por falta de objeto (art. 1.261 del C. c.); sin embargo, creo que lo que hace la L. U. M. C. es establecer una *prohibición legal de dividir y de disponer de lo dividido*, al impedir en determinados casos, la división de las fincas rústicas, ya sea por actos *intervivos o mortis causa*. En la teoría general de las limitaciones del dominio tienen su encuadre las normas que estamos glosando y es la limitación de carácter legal y no de tipo institucional (24). Es de aplicación la norma 1.^a del artículo 26 de la Ley Hipotecaria; cierto es que en un examen precipitado de dicho precepto, se puede sacar la impresión que encaja mejor en la norma 2.^a, mas la «resolución administrativa» de que habla la Ley Hipotecaria se refiere, y así lo entiende ROCA SASTRE (25), a las que decretan las Autoridades administrativas en los expedientes que conozcan y a fin de asegurar el resultado de los mismos. No necesita la prohibición que establece la L. U. M. C. de una expresa declaración administrativa para que tenga plena eficacia jurídica, ya que el Decreto fijador de la unidad sctúa aquí como norma complementadora.

Lógica consecuencia de lo dicho es el *cierre del Registro* al negocio jurídico correspondiente por ser éste nulo de pleno derecho al infringir el artículo 4.^º del Código civil. Aunque parece ser que no se prohíbe en la nueva Ley la segmentación de una finca en arrendamientos de parcelas inferiores a la unidad mínima de cultivo, creemos que estos actos deben ser considerados también como inválidos por las razones que expusimos anteriormente; en contra de esta opinión se pudiera alegar la Resolución de la Dirección General de los Registros, de 27 de enero de 1928, pero como han variado tanto

(24) ROCA SASTRE, *Derecho Hipotecario*, Barcelona; 1954, II, págs. 361 a 397, en especial 371.

(25): Obra y tomo cit., pág. 376.

ías normas que regulan los arrendamientos, la doctrina de la citada Resolución ha perdido mucho de su valor.

La fe pública registral no protege al tercer adquirente de la parcela resultante de una división en la que se ha infringido la L. U. M. C. Cuando en el Registro de la Propiedad, en virtud del artículo 5º de la citada Ley, conste el carácter indivisible de una finca es clarísimo que el artículo 34 de la Ley Hipotecaria—ese precepto al que cada día están dejando más inoperante—no actúa; pero si en los libros registrales no figura la indicación de que la finca no es partible, entendiendo que, dado que la limitación legal del dominio está condicionada a que administrativamente se declare y supuestamente la posibilidad de que, hasta cierto punto, se haga firme, después de transcurridos cinco años, la adquisición indebida (artículo 3º, *in fine*), el tercer adquirente, en el excepcionalísimo supuesto de que consiguiese inscribir su adquisición, debe de estar amparado por la fe pública registral.

6. Para evitar la infracción de lo prevenido en la Ley que exponemos, se establece en ella un nuevo retracto de colindantes a favor de los dueños de las fincas limítrofes con las parcelas que resulten de extensión inferior a la de la unidad mínima de cultivo, los cuales tendrán el derecho de adquirirlas por su justo precio, determinado de común acuerdo, y, en su defecto, por la autoridad judicial. Si varios colindantes manifestasen en igual tiempo su voluntad de ejercitar el derecho que les concede este artículo y no llegasen a un acuerdo, será preferido entre ellos el que fuere dueño de la finca colindante de menor extensión. En el párrafo 2º del artículo 4º, se establece que: «Cuando se trate de división motivada por herencia o por donación a favor de herederos forzosos, no podrá el colindante ejercitar el derecho que esta Ley le concede sin hacer previamente una notificación fehaciente acreditativa de dicho propósito. Durante el término de treinta días, siguientes a la notificación, podrán los interesados anular la división practicada o rectificárla, ajustándola a los preceptos de esta Ley. Transcurrido dicho término sin haberlo efectuado, podrá el colindante ejercitar los derechos que le concede el artículo tercero». También se hace una aplicación de este retracto en el párrafo 2º del artículo 2º, ya que si se hubiesen segregado parcelas para edificar o construir permanentemente,

mente en ellas y transcurre un año sin que se inicien las edificaciones, los colindantes pueden ejercitar el retracto, siempre que la edificación no se hubiese comenzado en el momento de ejercitar la acción.

El derecho de retracto que regula la L. U. M. C. caduca a los cinco años de realizarse la segregación indebida (art. 3.^º). Esta caducidad se refiere al derecho que tienen los colindantes de adquirir las parcelas en cuestión. No supone una conválidación del acto que originó la división en parcelas no válidas, ni siquiera una prescripción sanatoria por el transcurso del citado plazo, ya que el negocio es nulo radicalmente o de pleno derecho por haber violado una prescripción o prohibición legal fundada en motivos de orden público. Tal parcela solamente estaría legítimamente adquirida cuando se hubiese consumado la usucapión, y esto no por sanación del negocio jurídico, sino más bien porque en la usucapión hay bastante de adquisición *ex novo*, o cuando, por poder funcionar el artículo 34 de la Ley Hipotecaria, nos hallásemos ante una adquisición *a non dominio*; pero hay que tener siempre presente, aun en el supuesto de que se admitiese que la prohibición de dividir a los efectos de protección registral, no funciona como limitación del dominio, que al tercero le afectarían las acciones del retracto legal (art. 37, núm. 3.^º, de la Ley Hipotecaria).

A nuestro modo de ver, hubiese sido más eficaz que regular un nuevo retracto, hacer una referencia a los artículos 1.523 a 1.525 del Código civil, modificándolos convenientemente. Opinamos así porque además de la conveniencia de entroncar fuertemente estas nuevas normas con los preceptos básicos—Ley Hipotecaria y Código civil—del derecho de inmueble, nos parece más eficaz que el retrayente tenga que pagar sólo el precio declarado de la enajenación y los gastos, que no el justo precio; esto último convendría únicamente cuando el valor declarado como precio sea mayor que el justo. En estas condiciones nos tememos que muy pocos van a ser los colindantes a los que les interese ejercitar el derecho que les confiere el artículo 3.^º

Tampoco se puede alabar el que esta Ley no haya dado preferencia al retracto que establece sobre el del artículo 16 de la Ley de Arrendamientos Rústicos de 1935. Una traba al feliz resultado de la L. U. M. C. lo representa el artículo 9.^º del Decreto de

17 de diciembre de 1954, en el que se dictan normas para la aplicación de la Ley de 15 de julio del mismo año, sobre arrendamientos rústicos, el cual establece que contra el derecho de acceso a la propiedad del arrendatario no prevalecerá ningún retracto, salvo el gentilicio.

7. Tendentes a procurar la eficacia y cumplimiento de la L. U. M. C., son los preceptos del artículo 5.^º, que podemos sistematizar así:

1.^º En toda descripción de finca rústica se deberá de contener su medida superficial con expresión de si el cultivo a que está dedicada es de secano o de regadío. Esta norma es aplicable, así lo creemos, lo mismo a los documentos públicos que a los privados y dentro de aquéllos por igual manera a los administrativos, notariales y judiciales. Como decimos en el número 4 de este apartado, se puede entender, sin mucho esfuerzo que lo que aquí se ordena es ya aplicable a todo el territorio nacional, sin que se precise para ello de normas complementarias. Hay que elogiar el paso adelante que este precepto supone para identificación de las fincas. De todas maneras, para poder cumplir este mandato de la Ley, siempre nos encontraremos con la dificultad, apuntada al principio, de saber cuándo una finca es rústica o urbana y tampoco es nada fácil de determinar cuándo es de regadío o de secano; es frecuente que los títulos hablen de «riego eventual», «secano con aprovechamiento de aguas sobrantes», etc., con lo que surgirán necesariamente, dificultades que convendría obviar con reglas aclaratorias en las que se tiene que procurar evitar que los interesados para vulnerar la prohibición de dividir, transformen *verbalmente* los secanos en regadíos.

2.^º Cuando la superficie de una finca rústica—continúa diciendo el artículo 5.^º— sea inferior al doble de la fijada para la unidad mínima de cultivo, salvo en el caso de segregación a que se refiere el artículo 2.^º, los Notarios y Registradores de la Propiedad harán constar el carácter de indivisible de la finca. No nos explicamos porqué esta norma se refiere exclusivamente a Notarios y Registradores; creo que la misma obligación deben de tener los Jueces, los funcionarios del Catastro y, en general, todos aquellos que de un modo más o menos público intervienen en actos de contratación o similares, relacionados con tales fincas. Estimo que el

Registrador deberá de hacer constar la indivisibilidad de la finca a continuación de la referencia de cargas de las inscripciones respecto a las que se hayan practicado antes de la vigencia de la reciente ordenación, lo debe de publicar en nota al margen de la última inscripción de dominio y a instancia exclusiva de parte interesada; también en las certificaciones que expida, en los casos concernientes; deberá de expresar que la finca es indivisible.

3.^º «La inexactitud en la medida superficial de las fincas inscritas no puede favorecer a la parte que ocasionó la falsedad, ni enervará, por tanto, los derechos establecidos en la Ley, qué podrán ejercitarse sin necesidad de anular la inscripción» (art. 5.^º, 2.^º párrafo). Tampoco aquí encontramos justificación—salvo que, como el Registro es la única institución que puede garantizar el cumplimiento de lo ordenado, se haga la inscripción obligatoria—, á por qué el legislador se ha referido exclusivamente a las fincas inscritas, aunque es claro que este precepto, en buena hermenéutica, es aplicable a todos los supuestos de inexactitud en la medida superficial de las fincas, independientemente de que esta imprecisión esté reflejada en el Registro, en el título público o en documento privado. Conviene recalcar que en lo sucesivo la medida superficial debe de estar rigurosamente ajustada a la realidad, para evitar posibles dificultades y litigios.

8. «Todas las cuestiones judiciales que puedan promoverse sobre los derechos que en esta Ley se conceden, se trámitarán por las reglas de los incidentes ante el Juzgado de Primera Instancia que corresponda, pudiendo interponerse los recursos de apelación ante la Audiencia establecidos para esta clase de juicios» (art. 6.^º). Ha hecho bien el legislador, ante la duración y carestía de los tipos ordinarios de juicios que regula nuestra Ley de Enjuiciamiento civil, que es de los Códigos vigentes el que más urgentemente está necesitando una profunda reforma, y la insuficiencia de los artículos 1.618 y siguientes de la misma Ley, en acudir al socorrido procedimiento de los artículos 749 y siguientes del Código Rituario.

No nos parece tan alabable el contenido del artículo 7.^º, sin duda tomado del 1.621 de la Ley de Enjuiciamiento, qué supone un pequeño escollo al ejercicio del retracto al disponer que el Juez no

admitirá al trámite la demanda hasta que el colindante afiance el precio de la parcela a satisfacción del juzgador».

9. La L. U. M. C. en su último artículo, el octavo, faculta a los Ministerios de Hacienda, de Justicia y de Agricultura para que, dentro de la esfera que le es propia, y a la que afecta la Ley, puedan dictar las normas reglamentarias para su cumplimiento y efectividad.

Como luego diremos, esta Ley precisa de un amplio desenvolvimiento, incluso en algunas materias con preceptos que tengan la mayor categoría jerárquica dentro de la clasificación de las normas, y de una cuidadosísima elaboración de las disposiciones complementarias. Sería muy ensalzable que esta facultad, que en realidad es un deber que se concede a los tres citados Ministerios, se desarrollase a través de reglas dictadas conjuntamente por ellos.

IV.—CRITICA

1. El fundamento de esta Ley es, como se ha expuesto anteriormente, empleando palabras del preámbulo de la misma, intentar resolver como complementaria de la Ley de Concentración Parcelaria «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», «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 disseminación parcelaria continúe realizándose por bajo de unos límites considerados como inadmisibles, desde el punto de vista técnico» y dar «al carácter de indivisibilidad el realce que corresponde a sus decisivos efectos».

Tanto por su fundamento, como por su necesidad e, incluso, porque por fin se reconoce legalmente que los predios rústicos son, llegados a ciertos límites, indivisibles, sólo los más encendidos elogios y plácemes merece la L. U. M. C. No se puede permitir en una nación primordialmente agraria, cual es la nuestra, y deficitaria en

la mayoría de los productos agrícolas primarios, que dejen de aplicarse regulaciones que implicarán seguras fuentes de aumento de la producción; no debe de ser obstáculo al empleo de la Ley que comentamos, sino incentivo, la espantosa anarquía individualista del campesino español. Todos los encargados de ejecutar la novísima normación deben de poner, en aras del justo y sagrado interés nacional, el mayor entusiasmo en que se cumpla fielmente.

2. ¿Será capaz de funcionar con eficacia el mecanismo jurídico previsto por la L. U. M. C.? Siuceramente creemos que no.

La Ley en cuanto a su formulación y estructura es acreedora, en líneas generales, de crítica favorable y son buenos; pero insuficientes los medios que establece para la consecución del fin que se propone. Da la impresión de estar redactada un tanto precipitadamente, y si por lo que dice es digna de buena opinión, por lo que omite, merece juicio adverso. Por afán constructivo, me creo en la obligación de señalar algunos de los silencios que más eficacia van a restar a la Ley que estamos examinando:

a) *Falta de cláusula derogatoria.*—Es extraño que una Ley que modifica o altera normas del Código civil y que introduce restricciones a la libre facultad dispositiva de los propietarios de fincas rústicas, no contenga un expreso artículo derogatorio de las normas que se ven alteradas por la aparición de la nueva Ley. Cierto es que la interpretación dada por la jurisprudencia de nuestro más Alto Tribunal al artículo 5.^o del Código civil es la de admitir la derogación tácita, junto con la expresa (S. de 30^o de agosto de 1924), y que la doctrina (26) para que haya voluntas abrogandis se conforma con que existan los siguientes requisitos: Primero. Igualdad de materias en ambas leyes; Segundo. Identidad de los destinatarios de sus mandatos, y Tercero. Contradicción o incompatibilidad entre los fines de las dos leyes; pero igualmente cierto es que los civilistas a ultranza no dejarán de entender que el Código civil no ha podido ser derogado por esta Ley. Una abolición clara de las normas incompatibles hubiese hecho ganar mucha eficacia y poder a la L. U. M. C.

b) *Carentia de normas para los documentos privados.*—Nos ha-

(26) V. FEDERICO DE CASTRO, *Derecho Civil de España*, Madrid, 1949, I, págs. 629 a 631.

llamos ante el mayor fallo de la Ley. Toda ella está concebida y dirigida para las divisiones de fincas verificadas en escritura pública, con lo que se da un incentivo para que los propietarios que quieran vulnerar la Ley, que serán muchos, acudan al documento privado, absurda patente de corso en nuestro Derecho, en donde encontrarán el campo abonado que les permita facilísimamente infringir todas las prohibiciones legales.

Es una Ley de doble filo. El cumplimiento de la L. U. M. C. sería un paso gigantesco para llevar al regazo del Registro de la Propiedad todas las fincas que aún no han tenido acceso a él, las cuales precisamente están integradas en su mayor parte por muchas de las afectadas por las innovadoras disposiciones; pero, si no se dictan normas que cohiban la alegre contratación privada, ésta acudirá al documento privado—laca de campo español y saneada fuente de ingresos para irresponsables e indoctos zurupetos—, en donde se encuentra fácil franquía, que consiente hacer los manejos necesarios para transgredir las flamantes prohibiciones de la Ley, con lo que se originaría; si a esto no se le pone coto, una regresión de muchos decenios en la tan necesaria labor de llevar al campo la seguridad jurídica y la movilización económica de su suelo.

El cumplimiento de esta Ley, como el de todas las que constituyen el Derecho Agrario en su más amplia acepción, requiere un sistema registral muy eficaz y de inscripción constitutiva; la finalidad de la institución del Registro ha desbordado ampliamente en todos los países su razón primigenia de dar seguridad jurídica, en el tráfico inmobiliario y de sus otros fines se va destacando el de ser el único instrumento que puede garantizar el eficaz uso de la política legislativa, como medio de realizar la función social y económica de la propiedad inmueble (27). Hasta que se llegue a la ins-

(27) Aunque ya JESÚS GONZÁLEZ las trajo a esta Revista, conviene repetir las nobles y exactas palabras de ALBERTO BALLARÍN en su estudio *El Código civil y la Agricultura*, Revista de Estudios Agro-Sociales, enero-marzo, 1953, pág. 31: «...desde el punto de vista —dice BALLARÍN— jurídico-agrario la institución registral es altamente interesante, hasta el punto de que el ideal para un legislador de la agricultura será siempre el de un Registro de la Propiedad lo más perfecto posible y que, desde luego, refleje íntegramente la realidad jurídica y física del territorio cultivado», y poco después, agrega: «la intervención legislativa en la ordenación de la propiedad rústica ha de tener como base de partida los datos proporcionados por el Registro y como órgano que controle el cumplimiento de las normas imperativas en el futuro al Registrador de la Propiedad»; «estas

cripción constitutiva — cosa que está imperiosamente exigiendo la seguridad jurídica, la necesidad de llevar capitales al campo; tan sediento de ellos como de la lluvia, la eficacia de las normas que plantean un mayor rendimiento y mejor distribución del agro español y la paz jurídica en dicho importante sector—, es preciso y urgente intentar tapar la grave brecha por la que se escaparán todos los grandes beneficios que se pueden esperar de las normas destinadas a combatir el fraccionamiento de la propiedad rural.

Ya que la L. U. M. C. no lo ha hecho, las disposiciones complementarias pueden y deben orillar muchos obstáculos. El Ministerio de Hacienda está obligado, a ello creemos que se refiere principalmente la autorización expresa que le hace el artículo 8.^o, para dictar normas reglamentarias, a modificar de una vez, redactándolo en sentido opuesto, el artículo 41 del Reglamento del Impuesto de Derechos reales (28), que obliga a exigir el impuesto «prescindiendo de los defectos, tanto de forma como intrínsecos, que puedan afectar a su validez y eficacia», reforma que es realizable por medio de Decreto, ya que la Ley de dicho impuesto no contiene la norma del citado artículo reglamentario. En virtud de éste es preciso liquidar muchas veces documentos que contienen actos nulos de pleno derecho o inexistentes, que en ocasiones bordean y otras incluso caen de lleno dentro del campo del Derecho Penal; esta penosa obligación que se impone a los Liquidadores a los que se les exige una honda preparación jurídica y una recta integridad moral, hay que realizarla siempre con repugnancia de conciencia y no está, siquiera, justificada por la necesidad de no mermar los fondos del Fisco, ya que normalmente los documentos que, por contener negocios jurídicos radicalmente nulos o inexistentes, no debieran de ser liquidados, son de muy escasa cuantía económica — aunque muy fre-

consideraciones, ya esbozadas mucho antes que por nosotros por don JERÓNIMO GONZÁLEZ y, por CAMPUZANO, encuentran hoy plena justificación...».

(28) Cree F. BAS Y RIVAS —*Impuesto de Derechos reales. y. sobre transmisiones de bienes*, Madrid, I, pág. 376— que «hasta cierto punto se comprende que se prescinde del principio mencionado (el de legalidad)». Ese «cierto punto», lo jurídico y racional es colocarle en la divisoria entre los actos nulos y los anulables.

Conviene volver al criterio del Reglamento de 14 de enero de 1873, cuyo artículo 72 disponía: «No se exigirá el impuesto por el documento o contrato que adolezca de vicio de nulidad.»

cuentas en las zonas de propiedad excesivamente fraccionada y de ahí la necesidad de la reforma que propugnamos— y fácilmente compensables con algunas medidas de buena política fiscal (29).

Se dirá que la liquidación no convalida el acto; pero le da la señoriciencia del artículo 1.227 del Código civil y, lo que es peor, en las zonas rurales es frecuente que los «tíos Celedonios», no tan dignos de protección como creen algunos, confundan el pago del impuesto con la registración del documento («venimos—suelen decir— a que nos pase por el Registro este documento» y creen que la liquidación le hace inatacable); luego ese mismo documento, les sirve, sin más requisitos, para verificar los cambios de titular en el Catastro con lo que de hecho la transmisión nula desarrolla una vitalidad que aunque encierra es altamente perturbadora.

La mera variación, sin embargo, del artículo 41 del Reglamento del Impuesto de Derechos reales, en el sentido que propugnamos, no es totalmente suficiente para evitar la transgresión del principio de indivisibilidad de ciertas fincas. En efecto, por ser la división de ellas en el aspecto documental una operación netamente del Registró, en los documentos privados no se suele reflejar—en mis bastantes años de vida profesional nunca he encontrado un documento privado en el que estuviese contenida una parcela integrante de un predio, venta que es frecuentísima, se revele explícitamente y ni siquiera implícitamente la división efectuada—; hay que completar esta medida con las siguientes: 1.^a Establecer la obligatoriedad de que en la Oficina Liquidadora se presente el título en virtud del cual adquirió el transferente. 2.^a Necesaria presentación de una declaración jurada, prestada conjuntamente por transmitente y adquirente, en la que se manifieste que no se infringe lo dispuesto por la L. U.M.C. 3.^a Fijación de la competencia territorial del lugar donde está situada la finca ó, si son varias, de

(29) Olvida frecuentemente nuestra legislación las finalidades no fiscales que deben de acompañar a los impuestos; el de Derechos reales, pese a estar redactado principalmente por juristas, no es, ni mucho menos, una excepción. Salvo las escalas progresivas de las herencias, aunque se ha quedado visiblemente raquíctico el tope de los cincuenta millones, el recargo de 5 por 100 que establecen los números 15 y 50 de la Tarifa el del 25 por 100 en los números 36 y 37, y alguna que otra similitud exceptuación del pago del impuesto, tiene muchas normas criticables, entre ellas las trabas que pone al fomento del crédito hipotecario y a la escritura pública. (Para una valoración en conjunto de las normas impositivas españolas, ver el impresionante estudio de VILLAR PALASÍ, *Observaciones sobre el sistema fiscal español*, Revista de Administración Pública, enero-abril, 1951, págs. 93 y ss.)

donde estén las de mayor valor fiscal, para liquidar el documento privado; y 4.^a Autorización al Liquidador para no admitir los documentos privados si sospecha que encierran una vulneración de esta Ley y para exigir que se aporte toda clase de pruebas que se estimen convenientes.

Con estos procedimientos y alguno similar, como el de prohibir terminantemente que en el Catastro se cambien los nombres de los titulares—no se habla de propietarios, porque en dicha Oficina sólo constan los pagadores de los impuestos—hasta que documentalmente no se justifique que se han pagado los correspondientes impuestos, se evitará que el documento privado esterilice la grande y necesaria reforma acometida por el legislador, a la par que se evitara el peligro de acentuar la cualidad legislativa en el ordenamiento jurídico de los inmuebles, contra el cual nos avisa el gran FEDERICO DE CASTRO (30) al decir: «Otra posibilidad, de cuyos riesgos debe de advertir el jurista, es la del establecimiento de una pluralidad de regímenes jurídicos en el campo.»

c) *Ausencia de incentivos fiscales.*—Dado el alto interés que tiene una feliz puesta en vigor de la L. U. M. C. y la dificultad que encierra o puede encerrar su aplicación, debía de haberse establecido una serie de desgravaciones, bonificaciones y recargos en impuestos y contribuciones; muchos de los cuales sólo por Ley pueden implantarse, tendentes a facilitar la instauración de los nuevos métodos. El potente instrumento fiscal tiene que volcarse a su favor. Debe de aumentarse, en cuantía estimable, el recargo que grava los documentos privados transmisivos de inmuebles; eximir del pago las adquisiciones que hagan los colindantes en los supuestos de los artículos tercero y cuarto, hay que establecer un fuerte recargo en la Contribución territorial cuando habiéndose practicado las segregaciones que previene el artículo 2.^º en su párrafo 2.^º, haya transcurrido un año sin que se empiece a edificar en las parcelas segregadas, etc.,

V. CONCLUSIONES

Para terminar este superficial examen de la Ley que me ocupa,

(30) *El Derecho Agrario de España. Notas para su estudio*. Anuario de Derecho Civil, abril-junio, 1954, págs. 377 y ss.

quiero condensar las ideas más importantes en las conclusiones que siguen:

1.^a Hace falta que los autores construyan una doctrina general sobre la finca, estableciendo la diferenciación entre rústicas y urbanas y reconociendo el carácter, en determinadas hipótesis, indivisible de las primeras. Es ineludible modificar el Código civil en estas materias, así lo reconoce FEDERICO DE CASTRO (31), para quien «el artículo del Código civil aun aplicable a los predios rústicos es inadecuado a las exigencias del momento».

2.^a La Ley de Unidades Mínimas de Cultivo, de 15 de julio de 1954, da un importante paso en esta dirección y por las ventajas de toda índole que de ella se pueden derivar, debe de exigirse su cumplimiento con el mayor rigor.

3.^a La plena eficacia de ella requiere que todos los actos referentes a inmuebles acudan al Registro de la Propiedad, único organismo capaz de controlar la observancia de sus preceptos sobre la indivisiabilidad.

4.^a La L. U. M. C., si no se restringe y regula la eficacia de los documentos privados referentes a fincas rústicas, quedará no solamente incumplida y estrepitosamente fracasada, sino que significará un evidente retroceso en el actual movimiento, lentamente poderoso, de saneamiento jurídico de la propiedad inmueble de nuestra Patria.

5.^a Se necesitan normas complementarias y robustecedoras de la que comentamos, entre ellas las de tipo fiscal, y una sobre permutas forzosas, para evitar la pulverización del suelo español, peligro que se apunta en el número anterior.

6.^a Todos, y muy especialmente los Notarios y los Registradores de la Propiedad —que están obligados a tener presente las nuevas reglas para describir los predios rústicos—, deben de, con el mayor entusiasmo, poner los medios a su alcance para que no sea infructuosa la regulación que hemos glosado.

IGNACIO MARTÍNEZ DE BEDOYA.
Registrador de la Propiedad

(31) Lugar citado en la nota anterior, pág. 388. La misma opinión sustenta A. BALLARÍN, que preconiza en estas materias una reforma global y sistemática en el Código civil y en la legislación especial, *El Código civil y la Agricultura*, Revista de Estudios Agro-Sociales cit., pág. 88.